

A METRÓPOLE E OS TERRITÓRIOS DA VIOLÊNCIA: APROXIMAÇÕES AO TERRITÓRIO DA VIOLÊNCIA HOMICIDA NO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL

Marizângela Aparecida de Bortolo Pinto
Marília Luiza Peluso
Universidade de Brasília

A metrópole e os territórios da violência: aproximações ao território da violência homicida no entorno do distrito federal (Resumo)

O presente artigo tem como objetivo discutir os aspectos que marcam a metrópole contemporânea como um espaço da Violência Homicida e os processos que envolvem a configuração do Entorno do Distrito Federal como um Território da Violência Homicida. A área fronteira à Capital da República tem apresentado altos índices de criminalidade violenta, o que suscita discussões sobre suas motivações. Parte-se de três premissas: a primeira aponta para os problemas sociais e econômicos que tornam as metrópoles um lugar de conflitos latentes; a segunda sugere que o espaço metropolitano fragmentado produz e reproduz as condições para a violência. A terceira aponta para o estabelecimento de uma territorialidade no Entorno marcada pela descontinuidade de equipamentos e políticas públicas, que revelam estratégias de uso e controle do espaço.

Palavras-Chave: Violência Homicida, Entorno do Distrito Federal, Território da Violência Homicida.

The metropolis and the territories of the violence: approaches to the territory of homicidal violence around federal district (Abstract)

This article aims to discuss the issues confronting the contemporary metropolis as an area of Homicidal Violence, as well as the processes that involve the configuration of the Federal District as a Territory of Homicidal Violence. The borders of the capital of the Republic has shown high rates of violent crime, which raises discussions about their motivations. Starting from three premises: the first points to social and economic problems that make the metropolis a place of latent conflicts; the second suggests that the fragmented metropolitan area produces and reproduces the conditions for violence. The third points to a territory marked by discontinuity in the surrounding of equipment and public policies that reveal strategies for the use and control of space. Therefore, the definition of the Territory of Homicidal Violence adheres to the establishment of an Excluded Territory.

Keywords: Homicidal Violence, Around Federal District, Territory of Homicidal Violence.

A violência urbana na atualidade representa uma ameaça diária que desencadeia percepções de risco e insegurança nos indivíduos, significados que são elaborados a partir de experiências cotidianas. Diante da intensidade das transformações do espaço urbano na modernidade, com a forte metropolização e frágil inserção de grande parte dos moradores no sistema produtivo, a cidade passa a se configurar enquanto lugar da incerteza e do risco. No Brasil, as metrópoles se caracterizam como espaços marcados por uma lógica de fragmentação socioespacial, o que remete ao próprio fenômeno urbano na América Latina. Assim, o objetivo deste artigo é discutir os aspectos que marcam a metrópole contemporânea brasileira como o espaço da violência homicida e as questões que indicam o Entorno do Distrito Federal como um “Território da Violência”. Para isso, algumas questões norteiam o trabalho, sendo elas: Como pode ser definido um território da violência? Quais processos participam da configuração desses espaços no Entorno do Distrito Federal?

Parte-se de três hipóteses: a primeira considera que os problemas sociais e econômicos se acirram e redesenham o espaço metropolitano como um lugar de conflitos latentes. A segunda hipótese pressupõe que a configuração de um espaço metropolitano descontínuo do ponto de vista social, econômico e espacial tende a reproduzir as condições para o estabelecimento de territórios da violência. A terceira aponta para a configuração de um território segmentado do ponto de vista da atuação e distribuição de serviços públicos como indicador da fraca presença do Estado nos territórios metropolitanos.

Neste estudo será considerado o que se denomina por “Violência Homicida”, representada pelos crimes violentos “Letais Intencionais”, conforme levantamento do Mapa da violência¹. O Entorno² do Distrito Federal é um território formado por 20 municípios goianos polarizados na periferia do quadrilátero Distrital. A região se formou segundo uma lógica incompleta de estruturação do espaço urbano, resultado das condições de uso e ocupação do solo estabelecidas dentro do território da nova Capital, fato que orientou o surgimento de municípios extremamente dependentes dos seus serviços. A área do Entorno apresenta elevadas taxas de homicídios e figura entre as regiões mais violentas do país. A compreensão da realidade na qual os municípios estão inseridos exige que sejam consideradas as contradições que envolveram o surgimento e a consolidação de um espaço urbano fragmentado do ponto de vista socioespacial e dos serviços públicos.

Os objetivos e as hipóteses serão desenvolvidos de modo a permitir a compreensão dos processos que envolvem a configuração da problemática em questão. Para isso, serão abordados: os aspectos que definem a metrópole como um espaço da violência e risco na sociedade moderna, considerando o processo de metropolização no Brasil, o contexto de surgimento do Entorno do Distrito Federal e os aspectos que juntos conformam um Território da Violência Homicida.

¹ Waiselfisz, 2012.

² Entorno do Distrito Federal: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás, Vila Boa, Vila Propício (IBGE, 1990).

Metrópoles brasileiras e a problemática da Violência Urbana

A metrópole é a expressão das transformações sociais, econômicas e culturais desencadeadas com a modernidade. A articulação dos diversos tempos históricos reflete o caráter dinâmico dos processos que orientam a formação do espaço urbano metropolitano. Considerada o centro do poder político e econômico, as metrópoles representam as contradições de um modelo econômico pautado pelos interesses globais e locais e que por isso, estão em constante transformação. Assim, as metrópoles podem ser caracterizadas pela sua multifuncionalidade, rapidez das trocas e pela concentração de riquezas e serviços³.

A configuração das metrópoles brasileiras se refere a um processo de urbanização intensificado a partir da década de 1950, caracterizado pelo adensamento populacional de municípios localizados na área de influência econômica e polarizada por uma cidade, reconhecida como um centro econômico e político e para a qual convergem não apenas interesses locais, mas também regionais e nacionais.

A expansão das metrópoles brasileiras tem como importantes ingredientes os intensos fluxos migratórios originados de estados periféricos da Federação, mas também resultam do processo de reestruturação do modelo produtivo, pautado na redução da participação da indústria e sustentado na terceirização e financeirização da economia. Ascher⁴ demonstra como a expansão econômica e o avanço dos meios de telecomunicação e de logística instituíram novas lógicas de organização socioespacial relacionadas à mundialização de produtos e serviços. Assim, a metrópole como expressão do mundo globalizado tem na ampliação das trocas econômicas e dos serviços a configuração de novos sentidos, atribuídos a partir da incorporação de novos modelos de consumo e padrões culturais. Esses atributos tornaram as cidades um espaço não mais como um lugar para se viver, mas por excelência o espaço de defesa do capitalismo, nos dizeres de Harvey⁵.

Na segunda metade do século XX verificou-se um forte crescimento da população urbana no Brasil, passando de 15% da população brasileira em 1940, para cerca de 75% na década de 1980 e atualmente corresponde a 84,36%⁶. A região sudeste foi a que mais cresceu, acompanhada da região centro-oeste. O adensamento populacional dessas duas regiões representam os processos econômicos, políticos e sociais, nos quais o território brasileiro esteve inserido e que resultam da concentração industrial nas capitais dessas regiões. Na região centro-oeste atribui-se à construção de Brasília e à ampliação da fronteira agrícola os fatores que orientaram o crescimento das cidades. No contexto de crescimento rápido e concentrado em algumas capitais ao longo da década de 1970 criaram-se as primeiras regiões metropolitanas no Brasil, com a Lei Complementar nº 14 de 8 de junho de 1973. Foram instituídas nove Regiões Metropolitanas⁷, cujo objetivo é promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns.

³ Ascher, 1995, p.4.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Harvey, 2011.

⁶ Ibge - Censo, 2010.

⁷ Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

A passagem da metrópole industrial para a metrópole informacional redefine as funções da cidade e conseqüentemente a divisão do trabalho, gerando uma nova lógica de organização do espaço urbano a partir da concentração de capital e da força de trabalho qualificada nas cidades informacionais. As metrópoles passam a representar o lugar das decisões do capital internacional, concentrando funções especializadas e setores estratégicos, o que gera muitas oportunidades, atraindo também populações que não estão inseridas nessa lógica produtiva.

As cidades em sua área de influência estenderam suas manchas urbanas de modo que suas periferias foram densificadas a partir de um processo de urbanização incompleto e desigual, fato que gerou um espaço marcado pela descontinuidade socioespacial. Assim, criam-se espaços fragmentados, porém integrados, onde são instaurados diferentes tipos de ocupação, usos do solo e disponibilidade de infraestrutura e serviços públicos⁸. Ascher⁹ já indicava essa tendência, ressaltando que as transformações nos territórios metropolitanos tornaram suas organizações espaciais “[...] mais diluídas e mais compactas, mais integradas e mais descontínuas”.

Desse modo, a emergência de espaços de ocupações subnormais das populações pobres inseridas marginalmente no circuito produtivo se opõe a outra extremidade formada pelos espaços de riqueza, representados pelos condomínios fechados destinados às classes média e alta, que como “enclaves” fragmentam a cidade do ponto de vista socioespacial¹⁰. Essa diversidade socioespacial é resultado de processos históricos e econômicos que continuam a reproduzir diferenças nas mais diversas dimensões.

Os espaços segregados da metrópole representam a realidade cotidiana da grande cidade, onde ricos e pobres disputam o urbano segundo valores e possibilidades de sobrevivência. A precarização da vida das populações mais pobres se refere às contradições de uma cidade, cujos interesses estão articuladas a padrões e modelos econômicos mundializados, fato que tende a criar espaços conflituosos e desiguais. Essa é uma característica que de acordo com Santos¹¹ envolve toda a América Latina, e que tem segundo o autor, a evolução dos meios de transporte um dos fatores que contribuíram para a ampliação das distâncias na cidade.

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase no processo de descentralização da administração pública a partir de propostas de desenvolvimento regional e a criação de redes de cooperação entre os entes federativos. Assim, o Artigo 25 parágrafo 3º da Constituição Federal deu a competência para a criação das Regiões Metropolitanas às Assembleias Legislativas dos Estados, condição que levou a um crescimento expressivo do número de Regiões Metropolitanas. O Artigo. 43 autorizou a criação de novos mecanismos de desenvolvimento regional, como as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), compostas pela União e por mais de uma Unidade da Federação¹², cujo interesse é ofertar serviços públicos comuns a fim de reduzir as desigualdades regionais. Atualmente, o Brasil possui 51 Regiões Metropolitanas, 9

⁸ Lacerda, 2012.

⁹ Ascher, 1995, p.9.

¹⁰ Caldeira, 2010.

¹¹ Santos, 1993.

¹² Sudeco, 2013.

Aglomerados Urbanos e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) que concentram cerca de 28% da população urbana¹³.

Observa-se que as metrópole brasileiras ainda orientaram os fluxos econômicos e o crescimento da população urbana, fato que pode ser mensurado analisando o crescimento populacional das primeiras regiões metropolitanas desde a década de 1970 até o ano de 2010. O estudo do IPEA¹⁴ aponta que, com exceção do Rio de Janeiro, que apresentou uma tendência de perda de população pela exclusão de três municípios¹⁵, todas as demais regiões metropolitanas continuaram crescendo e englobando municípios vizinhos. Assim, as primeiras Regiões Metropolitanas instituídas no Brasil saíram de 23.810.010 milhões de habitantes na década de 1970, para 62.304.209 milhões de habitantes em 2010.

O crescimento acelerado das metrópoles e cidades médias para além dos limites iniciais tem como consequência a pressão sobre os serviços básicos e a configuração de áreas suburbanizadas. Paralelamente, a violência urbana atuou como um importante agente de transformação e reorganização geográficas, modificando o espaço e seus significados¹⁶.

De acordo com o Mapa da Violência¹⁷ a taxa de homicídios nos últimos 30 anos no Brasil cresceu cerca de 259%, saindo de 13.910 homicídios em 1980 para 49.932 em 2010, um crescimento de 4,4% ao ano. O crescimento das taxas foi mais evidente em estados que em 2000 possuíam indicadores de violência moderada ou baixa e que em 2010 passaram a figurar como mais violentos. É o caso de Alagoas, Pará e Bahia, que de 11º, 21º e 23º lugar passam para o 1º, o 3º e o 7º posto nacional, com crescimento que triplicou ou quadruplicou¹⁸.

Analisando os indicadores nas regiões metropolitanas verifica-se que, apesar de haver uma queda expressiva dos índices absolutos durante a década de 2000, especialmente nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio do Janeiro, com uma redução de 80% e 57% respectivamente, as demais metrópoles tiveram uma redução lenta. Em alguns casos houve um crescimento significativo, como o registrado nas Regiões metropolitanas de Natal, Salvador e São Luís, onde as taxas triplicaram.

O processo de metropolização brasileiro compreendido em suas dimensões social, espacial, econômica e política revelam as facetas de uma urbanização desigual e incompleta que gera situações de conflitos latentes. Assim, não se trata de considerar o fenômeno da violência urbana apenas enquanto um dado quantitativo, mas o contexto pelos quais são estabelecidas as condições para a configuração de territórios da Violência Homicida.

¹³ Observatório, 2012.

¹⁴ Ipea, 2013.

¹⁵ A RM do Rio de Janeiro também é a única na qual a legislação estadual excluiu quatro municípios desde a promulgação da CF/1988: Itaguaí (excluído da RM instituída na década de 1970 em 2002), Mangaratiba (excluído da RM instituída na década de 1970 em 2001) e Petrópolis (excluído da RM instituída na década de 1970 em 2001) e Maricá (excluído da RM instituída na década de 1970 em 2002).

¹⁶ Caldeira, 2010.

¹⁷ Mapa da Violência, 2012.

¹⁸ Waiselfisz, 2012.

O Entorno do Distrito Federal

O Entorno do Distrito Federal é uma microrregião do leste goiano, área de planejamento do estado de Goiás que abrange 20 municípios polarizados pelo Distrito Federal e inseridos à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE/DF).

Os municípios do Entorno tiveram a organização de seu território potencializada com a construção de Brasília, sendo que o seu surgimento vincula-se ao elevado valor da terra e aos movimentos especulativos que orientaram e continuam a direcionar a expansão da periferia do Distrito Federal¹⁹. A ocupação acelerada e desordenada desses espaços resultou em impactos de ordem ambiental, com a invasão de cinturões verdes e áreas sensíveis, como também gerou impactos sociais, na medida em que criou uma nova lógica de acesso à moradia e de organização do espaço urbano na Nova Capital. Para o Entorno se dirigiram as populações de classe média e baixa que não conseguiram se fixar no Distrito Federal, além dos migrantes recém-chegados à região atraídos pelas oportunidades geradas pelo setor de serviços e da administração pública.

De acordo com o último Censo²⁰ a população do Entorno representa cerca de 1.070.618 de habitantes, sendo a região que mais cresceu no estado de Goiás na última década. Dados do Censo do IBGE e da Secretaria do estado de Goiás (SEGPLAN)²¹ de 2000/2010 indicam o grande crescimento do Entorno. Enquanto o Brasil teve uma Taxa Média Geométrica de crescimento de 1,17%, os municípios do Entorno tiveram um crescimento muito acima da nacional e estadual, que é de 2,3%. Neste caso, encontram-se os municípios de Águas Lindas de Goiás com 4,19%, Valparaíso, de 3,44% e Novo Gama, 2,48%, que ocupam respectivamente o 6º, 7º e o 10º lugares no ranking estadual²².

As migrações é que orientam o crescimento populacional dessa região, fato já observado por Caiado²³ que em sua pesquisa destacou os índices dos municípios de Santo Antônio do Descoberto, Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso de Goiás. Atualmente, uma pesquisa da Companhia de Planejamento do Distrito Federal²⁴ verificou que a região concentrou cerca de 32,7% dos migrantes que chegaram ao estado de Goiás, enquanto o Distrito Federal registrou uma queda de 42,9%. A pesquisa identificou ainda que menos de um terço da população é natural dos municípios em que são residentes, sendo que 40% são naturais do Distrito Federal. O dado acima reproduz o movimento feito pela população diante do alto valor da terra no Distrito Federal e da oferta de moradias populares nos municípios do Entorno.

Os municípios com maiores percentuais de migrantes são Águas Lindas de Goiás e Valparaíso de Goiás. O primeiro apresenta uma população de 197.290 habitantes, dos quais 182.387 são naturais de outras unidades da federação e, apenas 14.903 pessoas são naturais do estado de Goiás. O segundo, conta com uma população de 168.961

¹⁹ Paviani, 1987; Peluso, 1987.

²⁰ Censo, 2010.

²¹ *Ibidem*.

²² Segplan, 2010.

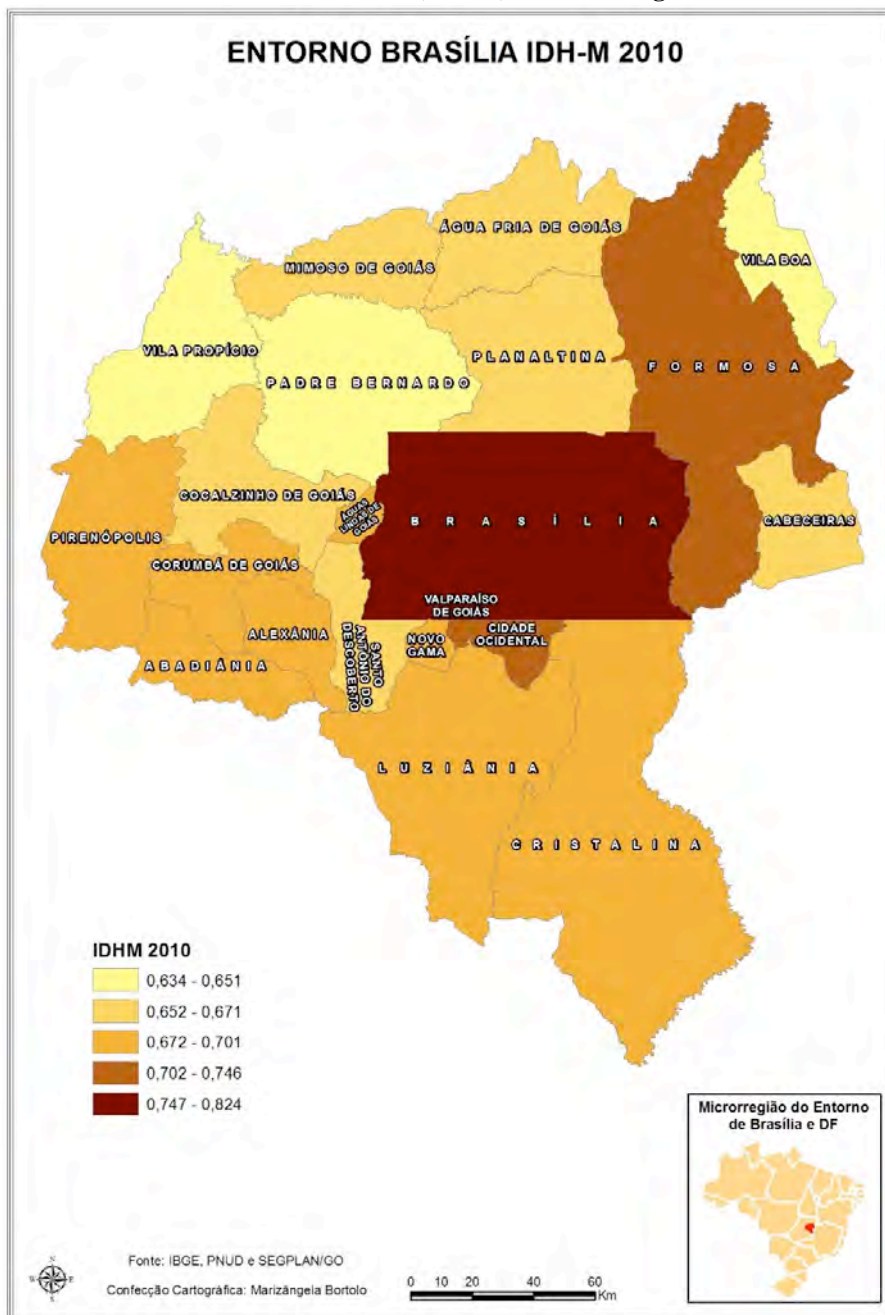
²³ Caiado, 2005.

²⁴ Codeplan, 2013.

habitantes, sendo 153.484 pessoas naturais de outros estados e apenas 15.477 são goianos.

Esses municípios têm suas economias extremamente dependentes do setor de serviços e da administração pública do Estado de Goiás ou do Distrito Federal, e com exceção de Luziânia, que possui o 9º PIB do estado com uma importante atividade agropecuária e industrial, os demais municípios são detentores de atividade industrial e agrícola inexpressiva²⁵.

Figura 1.
Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDHM) na microrregião do Entorno do Distrito



Fonte: Elaboração própria.

²⁵ Segplan, 2012.

Os Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDHM) do Entorno (Figura 1), apesar de uma melhora registrada na última década, apontam para uma discrepância importante com relação aos indicadores do Distrito Federal. Um reflexo dessa discrepância pode ser notado considerando o nível de dependência da população desses municípios para com os empregos e serviços do Distrito Federal. Os dados da Mobilidade Urbana²⁶ demonstram o quanto é expressivo o montante da população que se desloca diariamente para o Distrito Federal a fim de estudar, trabalhar ou realizar alguma outra atividade. Alguns municípios ultrapassam a marca de 30% da população que procura algum tipo de serviço no Distrito Federal diariamente, caso de Cidade Ocidental, com 30,7% e Novo Gama, com 30,3%. Outros municípios da região participam desse movimento com uma população proporcionalmente maior como é o caso de Valparaíso de Goiás 28,4% com 37,829 habitantes, Águas Lindas de Goiás 27,5 com 43,799, Planaltina 22,5% com 18,160, Luziânia 16,5% com 28,372 habitantes e Santo Antônio do Descoberto 23,6% com 14,857 habitantes.

Quadro 1.
Condições de moradia nos municípios do entorno do DF

Município	% adequada	% semiadequada	% inadequada
Santo Antônio do Descoberto	40,29	56,25	3,46
Águas Lindas de Goiás	16,82	80,27	2,91
Novo Gama	35,65	62,00	2,35
Luziânia	19,94	78,04	2,02
Cristalina	39,65	58,50	1,84
Planaltina	25,06	73,49	1,45
Mimoso de Goiás	11,34	87,66	1,01
Alexânia	14,23	84,77	1,00
Água Fria de Goiás	1,04	98,07	0,89
Cabeceiras	26,10	73,06	0,83
Cidade Ocidental	61,44	38,01	0,56
Valparaíso de Goiás	52,32	47,16	0,53
Abadiânia	92,62	6,88	0,50
Padre Bernardo	42,19	57,43	0,38
Formosa	44,66	55,01	0,33
Cocalzinho de Goiás	17,11	82,59	0,29
Pirenópolis	41,42	58,34	0,23
Vila Boa	25,47	74,33	0,20
Corumbá de Goiás	37,98	61,91	0,11
Brasília	87,69	12,23	0,08

Fonte: Censo (2010) IBGE.

O crescimento populacional acelerado das últimas décadas reflete o quão dinâmica é a paisagem urbana nesses municípios, realidade que torna a gestão do espaço um desafio diante da pressão imposta pelos agentes promotores da cidade, que ofertam moradias e loteamentos residenciais em grande parte, desarticulados do planejamento local. A expansão das cidades decorrentes de loteamentos irregulares, por outro lado, torna ainda mais conflituosa a organização espacial dos municípios, fato que também denuncia a

²⁶ Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás - Mob, 2012.

ação de diversos agentes que de maneira paralela orientam o uso do solo. Assim, a atuação do Estado não acompanha a velocidade das transformações dos territórios, que tem seu uso alterado e que expressa a realidade de uma periferia fragmentada do ponto de vista espacial e social.

Como resultado da dinâmica perversa do uso do solo estabelecem-se condições de moradia²⁷ que representam como tem se dado a organização do espaço urbano na região. Considerando o nível de adequação das moradias é possível concluir que a maioria dos municípios apresenta um modelo de urbanização incompleta, decorrente da falta de serviços básicos essenciais (Quadro 1).

As condições de moradia nos municípios do Entorno estão distantes da realidade encontrada no Distrito Federal, onde o número de moradias classificadas como semiadequadas²⁸ e inadequadas não passa de 13%. Considerando os municípios mais populosos, respectivamente, Luziânia e Águas Lindas de Goiás apresentam 80,06% e 83,18% das moradias têm condições semiadequadas e inadequadas.

Todos os aspectos relacionados anteriormente encontram sustentação na tese de Sampson e Groves²⁹, que entendem a violência como consequência de problemas referentes ao controle social. A teoria da “Desorganização Social” considera aspectos como as migrações, os níveis de urbanização, o *status* econômico, a heterogeneidade étnica e a mobilidade residencial como elementos que fragilizam a coesão social³⁰.

Contudo, a presença de contrastes evidentes entre os municípios demonstra a multiplicidade de elementos e contextos que forma o território do Entorno. Os argumentos que relacionam a estrutura urbana à violência homicida mostram-se frágeis, principalmente quando são considerados os indicadores desse fenômeno.

Uma aproximação mais cuidadosa dos indicadores da Violência Homicida confirma a necessidade de transposição da teoria da desorganização social. O Mapa da Violência³¹ localiza algumas cidades do Entorno entre os 200 municípios mais violentos do Brasil. São eles: Valparaíso de Goiás, com (70,7) homicídios por 100 mil habitantes, seguida por Luziânia (64,7), Águas Lindas de Goiás (62,7), Novo Gama (49,5) Santo Antônio do Descoberto (45,9), Planaltina de Goiás (45,3), Cidade Ocidental (44,7), Formosa (44). Com base nesses indicadores Costa e Souza³², constataram que entre 2000 e 2010, houve um aumento de 59,3% nas taxas de homicídios. O destaque vai para Valparaíso, com um aumento de 168% e Águas Lindas de Goiás, com 137%. Nota-se que, alguns dos municípios com melhor infraestrutura e indicadores de desenvolvimento estão entre os mais violentos, como é o caso de Valparaíso e Cidade Ocidental.

²⁷ Ibge, 2011.

²⁸ A adequação da moradia foi classificada pelo censo como: Adequada - são aqueles domicílios que têm rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgoto ou pluvial ou fossa séptica e coleta de lixo direta ou indireta; Semiadequada - são aqueles domicílios que atendem de uma a duas características de adequação, ou Inadequadas - aqueles domicílios que não atendem a nenhuma das condições de adequação.

²⁹ Sampson e Groves, 1989.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Waiselfisz, 2012.

³² Costa e Souza, 2012.

Assim, os contrastes evidenciados no que tange à infraestrutura urbana, indicadores sociais e desenvolvimento humano não permitem uma resposta final para os elementos que caracterizam a formação desse território paralelo. Considerando as variáveis apresentadas até aqui, apesar do nível de fragmentação socioespacial e diante do contexto de urbanização rápida e desordenada, não é possível dizer que há uma uniformidade entre as variáveis socioeconômicas e espaciais, o que aponta para realidades bem distintas entre os municípios. Dessa maneira, outros fatores devem ser lançadas a fim de buscar a compreensão do Território da Violência Homicida no Entorno.

Pensando o Território e suas dimensões: Território da Violência Homicida e o Entorno do Distrito Federal

A definição de um Território da Violência Homicida sob a perspectiva geográfica impõe um esforço teórico-metodológico de considerar os contextos e processos nos quais esse território se estabeleceu. O reconhecimento do território como uma categoria posterior ao Espaço, conforme já indicado por Raffestin³³, tem a sua definição como condição *sine qua non* para a compreensão das estruturas de poder que permeiam a territorialidade instituída na área de influência do Distrito Federal.

Por isso, considera-se o território constituído pelos municípios do Entorno para além das suas fronteiras ou limites políticos-administrativos, o que significa pensar os conflitos que marcam a esfera política, econômica, social e espacial. Nesse sentido, o território é então, concebido como um espaço social organizado segundo relações de poder, expressão das contradições e conflitos envolvendo os seus usos. Conforme aponta Souza³⁴, ao território é imputado um caráter funcional, mutável e gerador de identidades, o que significa pensá-lo não mais como um espaço rígido e essencialmente limitado, mas pensá-lo por disjunções e contradições que selam as relações sociais, tornando os seus limites móveis. Na mesma direção está a proposta de Haesbaert³⁵ que define o território “[...] a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza ou que coloca seu foco, dentro dessa dimensão espacial, (n)a dimensão política ou de realização das relações de poder”.

As duas definições sugerem pensar o território sob a perspectiva das relações de poder que organizam o espaço e dão sentido às práticas dos diversos agentes e que se encontram conectados em forma de rede. Sobre as relações de poder, Castro³⁶ indica que elas “[...] supõem assimetrias na posse de meios e nas estratégias para o seu exercício, e o território é tanto um meio como uma condição de possibilidade de algumas destas estratégias”.

Torna-se então inevitável a construção de uma analogia entre o território, Estado e poder. Para Foucault³⁷ o Estado tem papel fundamental na definição de um território organizado segundo normas e regras de uso. Essa aproximação referencia algumas

³³ Raffestin, 1993.

³⁴ Souza, 1995.

³⁵ Haesbaert, 2013, p.23.

³⁶ Castro, 2010, p.95.

³⁷ Foucault, 2008.

características que são inerentes ao próprio Estado Moderno³⁸ e que se referem à: dimensão territorial, separação da esfera pública e o caráter soberano do poder estatal.

Por isso, Foucault³⁹ aproxima a noção de eficácia política da soberania à dimensão espacial, o que segundo ele poderia representar a condição de bom ou mau soberano. Assim:

“um bom soberano, seja ele um soberano coletivo ou individual, é alguém que está bem situado no interior de um território, e um território que é civilizado no que concerne à sua obediência ao soberano é um território que tem uma boa disposição espacial”⁴⁰.

Haesbaert⁴¹ também lembra o papel “territorializador” do Estado, relacionando o poder estatal e o conjunto de normas e intencionalidades que definem uma territorialidade. Assim, é fundamental considerar a perspectiva do “[...] território como arena e objeto de disputa de interesses, onde se encontram intrinsecamente incorporadas às noções de poder e de controle”⁴². Para Castro⁴³, a distribuição das instituições em um território é fundamental para a realização da cidadania. Nessa perspectiva, a territorialidade constituída a partir da presença de instituições públicas nas suas diversas áreas de atuação poderia criar uma nova dinâmica de organização espacial, levando à redução das desigualdades socioespaciais.

O sentido de territorialidade apresentado por Sack⁴⁴ expressa o quão estratégica pode ser a atuação de determinados grupos em um território. Para o autor, territorialidade envolve “[...] a tentativa, por indivíduo ou grupo, de afetar, influenciar, ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar e assegurar seu controle sobre certa área geográfica”.

Nesse sentido, o território da Violência Homicida no Entorno do Distrito Federal pode ser compreendido se forem consideradas as disputas travadas entre os diversos níveis de poder estatais, balizados pelo conflito de competências nas esferas Municipal, Estadual e Federal. A realidade sugere a configuração de uma territorialidade balizada por ações e omissões, que envolvem a disposição dos equipamentos e políticas públicas pelo território, além da desarticulação de ações entre as esferas federativas.

O contexto de desarticulação e ineficiência da atuação estatal aponta para uma condição que, segundo Badie⁴⁵, é inerente ao Estado Moderno e se refere ao que ele chama de movimento “desterritorializador”. Para Haesbaert⁴⁶, o próprio Estado de maneira direta ou indireta possibilita a emergência de novas estratégias e grupos de poder diante da “fragilização do papel social do Estado”, da pouca eficiência das políticas públicas e da

³⁸ De acordo com Castro (2010, p.112) o nascimento do Estado Moderno relaciona-se ao século XVI e se distingue dos Estado grego e romano pelo grau de autonomia e plena soberania, distinção entre a esfera pública e sociedade civil e a separação da propriedade privada.

³⁹ Foucault, 2008.

⁴⁰ *Ibidem*, p.20.

⁴¹ Haesbaert, 2013.

⁴² Castro, 2003, p. 16.

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ Sack, 2013, p.76.

⁴⁵ Badie, 1995.

⁴⁶ Haesbaert, 2013, p.33.

má gestão do território decorrentes de ações desencadeadas num contexto de crise neoliberal.

Quadro 2.
Segurança pública – Delegacia de polícia civil

Município	Plano municipal de segurança pública	Delegacia de polícia civil	Delegacia atendimento à mulher	DPCA	DCA	Delegacia da criança e do adolescente*
Abadiânia	-	Sim	-	-	-	-
Água Fria de Goiás	-	-	-	-	-	-
Águas Lindas de Goiás	Sim	Sim	Sim**	-	-	-
Alexânia	-	Sim	-	-	-	-
Cabeceiras	-	Sim	-	-	-	-
Cidade Ocidental	-	Sim	-	-	-	-
Cocalzinho de Goiás	-	Sim	-	-	-	-
Corumbá de Goiás	-	Sim	-	-	-	-
Cristalina	Sim	Sim	-	-	-	-
Formosa	Sim	Sim	Sim	-	-	Sim
Luziânia***	-	Sim	Sim	-	Sim	-
Mimoso de Goiás	-	-	-	-	-	-
Novo Gama	-	Sim	Sim	-	-	-
Padre Bernardo	-	Sim	-	-	-	-
Pirenópolis	-	Sim	-	-	-	-
Planaltina	-	Sim	-	-	-	-
Santo Antônio do Descoberto	-	Sim	Sim	-	-	-
Valparaíso de Goiás	-	Sim	-	-	-	-
Vila Boa	-	Sim	-	-	-	-
Vila Propício	-	-	-	-	-	-
DPCA: Delegacia de proteção à criança e ao adolescente - Especializada em apurar crimes praticados contra crianças e adolescentes.						
DCA: Delegacia da criança e do adolescente - Especializada em apurar atos infracionais praticados por adolescentes.						
Fundo municipal de segurança pública – Nenhum município possui.						
* Delegacia da criança e do adolescente - especialidades não separadas. ** O trabalho de campo realizado no município não identificou a existência da delegacia. *** Luziânia ainda possui uma Delegacia de proteção ao meio ambiente.						

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros – Munic 2012. IBGE.

Essa hipótese pode ser mais bem compreendida quando é considerada a existência de estruturas voltadas para a segurança pública, tais como delegacias, corpo de bombeiros

e delegacias especializadas, presídios e guardas civis, conforme a pesquisa de Informações Básicas, a MUNIC/IBGE⁴⁷. De fato, não há uniformidade na oferta desses equipamentos públicos entre os municípios. Verifica-se que este é um ponto sensível, pois suas estruturas estão distribuídas de maneira desigual no Entorno e grande parte delas são centralizadas nos municípios de Luziânia e Formosa. Neles encontram-se as estruturas do Instituto Médico Legal (IML) para as regiões do Entorno Norte e Sul, as delegacias regionais com plantões nos finais de semana, além da única Delegacia Regional da Mulher localizada em Luziânia.

Apenas cinco municípios contam com delegacias especiais da mulher (Quadro 2), contudo, no caso de Águas Lindas de Goiás o trabalho de campo detectou que a delegacia não funciona. Apenas Luziânia possui uma Delegacia da Criança e Adolescente. Quanto aos planos municipais, apenas quatro municípios declararam possuir um planejamento municipal para a área de segurança pública e nenhum indicou a existência de um fundo municipal de segurança pública.

No que tange à infraestrutura de segurança pública verifica-se que, a maioria dos municípios do Entorno ainda não participam efetivamente da gestão da segurança pública, pois não possuem conselhos municipais de segurança. Apenas Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Formosa e Cristalina possuem um órgão de gestão municipal de segurança integrado com outras políticas.

Do ponto de vista do efetivo policial, a região conta com 1.509 policiais militares⁴⁸. Esse efetivo cobre a área de mais de 38.131 Km² com densidade demográfica de 3.943,7 hab/Km². Para uma melhor compreensão desses dados cabe destacar que o Distrito Federal com uma população de 2.570.160 habitantes e área 5.780 Km² possui um efetivo de 14.923 policiais militares⁴⁹.

Assim, são definidas as condições para a “Exclusão Territorial” da área periférica, porém integrada economicamente ao Distrito Federal. Esse cenário é sustentado por fatores que vão além dos indicadores socioespaciais, atingindo aspectos como a ineficiência e falta de políticas públicas destinadas à intervenção junto à realidade socioespacial. Para Rolnik⁵⁰ “[...] a exclusão territorial faz os indivíduos, famílias e as comunidades vulneráveis, abrindo espaço para a violência e o conflito”.

Intrínseca à tese da autora está o papel do Estado. Compreende-se que a oferta de políticas públicas, bem como a distribuição de equipamentos e agentes por um território são indicativos importantes da presença do Estado. Os conflitos marcam de maneira distinta o cotidiano das populações e acabam por definir e redefinir o território do Entorno como um espaço da exclusão de políticas públicas espacialmente abrangentes.

A fim de confirmar a hipótese foram elencadas as estruturas que representam as políticas de intervenção social, tais como: a distribuição dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), os Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e os Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS).

⁴⁷ Munic/Ibge, 2012.

⁴⁸ Secretaria de Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás, 2013.

⁴⁹ Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2012.

⁵⁰ Rolnik, 2000, p.11.

Os CREAS e CRAS são estruturas viabilizadas pelo governo federal por meio de recursos e que visam atender à população em condição de risco e vulnerabilidade social no âmbito municipal. As prefeituras são responsáveis pela infraestrutura e corpo de profissionais, o que não garante a continuidade do trabalho, já que a maioria desses profissionais não possui vínculo efetivo, ocupando cargos políticos que estão sujeitos a alterações a cada quatro anos. Verifica-se que todos os municípios possuem pelo menos uma das estruturas, o que não significa que sejam suficientes, especialmente nos municípios mais populosos, onde a média é de 50 mil pessoas para cada centro de assistência. Vale lembrar que não há limite máximo para a implantação desses centros, pois o diagnóstico de risco e vulnerabilidade social é que orientam a necessidade e a localidade em que serão instalados os centros.

Quadro 3.
Estrutura da política nacional de assistência social (PNAS) e centro de atenção psicossocial (Caps) para o entorno

Localidade	CRAS	CREA S	CAPS			
	2012	2012	CAPS I	CAPS II	CAPS III	CAPS Álcool e Drogas
Abadiânia	1	1	-	-	-	-
Água Fria de Goiás	1	-	-	-	-	-
Águas Lindas de Goiás	3	1	-	1	-	-
Alexânia	1	1	1	-	-	-
Cabeceiras	1	-	-	-	-	-
Cidade Ocidental	1	1	-	-	-	-
Cocalzinho de Goiás	1	1	-	-	-	-
Corumbá de Goiás	1	1	-	-	-	-
Cristalina	1	1	1	-	-	-
Formosa	2	1	-	1	-	-
Luziânia	3	1	-	1	-	-
Mimoso de Goiás	1	-	-	-	-	-
Novo Gama	2	1	-	-	-	-
Padre Bernardo	1	1	1	-	-	-
Pirenópolis	1	1	-	-	-	-
Planaltina	1	1	-	1	-	-
Santo Antônio do Descoberto	1	1	-	-	-	-
Valparaíso de Goiás	2	1	-	1	-	-
Vila Boa	1	-	-	-	-	-
Vila Propício	2	-	-	-	-	-
Total Entorno	28	15	3	5	-	-
DF	26	8	1	5	4	4

Fonte: MDS, Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) e Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – Cnes – Datasus (2014).

Já os Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS) estão vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e levam em conta o tamanho da população⁵¹ para a definição do tipo de

⁵¹ Os CAPS podem ser de tipo I, II, III, álcool e drogas (CAPSad) e infante juvenil (CAPSi). Para sua implantação deve-se primeiro observar o critério populacional, cujos parâmetros são definidos da seguinte forma (Ref.: Portaria GM nº. 336, de 19/02/02): Municípios até 20.000 habitantes – rede básica com ações de saúde mental; Municípios entre 20.000 e 70.000 habitantes – CAPS I e rede básica com ações de saúde

unidade e o número de profissionais. Destaque-se que apenas os municípios de Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Formosa, Alexânia, Padre Bernardo, Planaltina, Valparaíso e Cristalina possuem uma unidade cada. Destaque-se que não há nenhum centro de atendimento especializado em álcool e drogas em atividade na região (Quadro 3).

A disposição desses equipamentos pelo território também revela a dificuldade em instituir políticas de intervenção à realidade de maneira conjunta e multisetorial, que no caso da segurança pública engloba o impasse referente à competência na gestão da segurança pública no Brasil. O lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2003 significou um marco importante na superação desse problema histórico. A implantação de um sistema único de segurança pública (SUSP) e dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) objetivou criar uma nova cultura para a gestão da segurança pública, tendo os municípios como o centro da estratégia do PNSP. Nesse sentido destaca-se Luziânia, que recebeu recentemente, no mês de outubro de 2013, a implantação de um Gabinete de Gestão Integrada do Entorno, uma ação do governo estadual resultado do Plano Nacional de Segurança Pública para a Cidadania (PRONASCI). A Lei nº 11.530, de 25 de outubro de 2007 estabelece que dentre os objetivos norteadores do programa está a busca pela cooperação entre Entes Federativos para a implantação de políticas sociais.

A conformação de territórios com elevadas taxas de homicídios e caracterizados pela ineficiência e descontinuidade dos serviços públicos ao surgimento de territórios escusos não é uma realidade apenas identificada no Entorno do Distrito Federal. Diversos trabalhos como Costa e Souza⁵²; Zaluar e Barcellos⁵³ e Hospodar⁵⁴ já apontaram para as metrópoles brasileiras como o espaço do conflito, com a tendência de estabelecimento de territórios da violência nos limites políticos administrativos, o que revela a necessidade de avançar na discussão sobre as motivações que os cercam.

A discussão sobre a competência do Estado em segurança pública indica disputas que ultrapassam o campo político e que tem rebatimento na organização do território. Por isso, a compreensão do território da violência homicida no Entorno considera a disposição dos equipamentos públicos como resultado de intencionalidades, que apontam para a dimensão política da violência e que perpassa as práticas e a atuação estatal.

Quase uma conclusão

O Entorno do Distrito Federal apresenta-se como resultado da atuação e omissão de diversos agentes que construíram uma territorialidade marcada pela fragmentação socioespacial, desigualdade na distribuição e acesso aos serviços básicos em áreas de menor renda. Suas especificidades espaciais colocam em sobreposição as esferas de poder político, constituídas pelo território dos municípios, do Estado de Goiás e da União, porém com atuações ainda pouco, ou nada, integradas. A configuração de um

mental; Municípios entre 70.000 e 200.000 habitantes – CAPS II, CAPS ad e rede básica com ações de saúde mental; Municípios com mais de 200.000 habitantes – CAPS II, CAPS III, CAPSad, CAPSi e rede básica com ações de saúde mental e capacitação do SAMU.

⁵² Costa e Souza, 1996.

⁵³ Zaluar e Barcellos, 2013.

⁵⁴ Hospodar, 2013.

território da violência homicida perpassa o nível de intervenção do Estado e a articulação dos agentes que detém o poder de orientar as políticas públicas, de modo a criar territórios fragmentados do ponto de vista socioespacial.

Compreende-se que o processo dinâmico de transformação da paisagem levou a conflitos de ordem social, que articulados à ineficiência das instituições públicas em gerir o espaço, resultou na definição de um território descontínuo do ponto de vista da atuação das instituições públicas. Tal fato contribuiu para a configuração de dois territórios: o político/administrativo e o da violência homicida. O Território da Violência Homicida emerge como resultado de um conjunto de intencionalidades que envolvem o uso do território condicionado pelo poder estatal e a sua redefinição em tempos de crise neoliberal.

Portanto, a definição do Território da Violência passa pelo reconhecimento de um Território da Exclusão estabelecido em decorrência da descontinuidade da atuação estatal, o que aponta outro caminho para os estudos sobre a violência nas cidades.

Bibliografia

ASCHER, François. *Metapolis: acerca do futuro das cidades*. Lisboa: Celta, 1995.

BADIE, B. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995. (edição Portuguesa: O fim dos territórios. Lisboa: Piaget.S/d.

CAIADO, M.C.S. Deslocamentos Intra-Urbanos e Estruturação Socioespacial na Metrópole Brasileira. *São Paulo Em Perspectiva*, v. 19, n. 4, p. 64-77, out./dez. 2005.

CALDEIRA, T.P. do R. *Cidade de Muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.

CASTRO, Iná E. de. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, Florianópolis, v. 18, n. 36, p 7-28, jul./dez. 2003.

CASTRO, Iná E. de. *Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CORRÊA (Org). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

CODEPLAN. *Dinâmica Migratória na Área Metropolitana de Brasília – AMB entre 1991 e 2010*. Brasília, 2013.

COSTA, Arthur T. e SOUZA, Dalva B. A violência no Eixo Brasília-Goiânia. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2, 298-311 Ago/Set 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2013, Ano 7. <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/7a-edicao>>. [01 de janeiro de 2014]. ISSN: 1983-7364.

- FOUCAULT, M. *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HAESBAERT, R. O Território e a Nova des-territorialização do Estado. In: DIAS, L.C;FERRARI, M. (Orgs). *Territorialidades Humanas e Redes Sociais*. Florianópolis: Insular, 2 ed.rev.,2013.
- HOSPODAR, VALVERDE, F. Múltiplos Padrões Territoriais Para a Governança do Tráfico de Drogas no Rio de Janeiro. *GEOUSP – espaço e tempo*, São Paulo, N°33, pp. 02- 15, 2013.
- IBGE, *Informações Básicas Municipais- MUNIC*. Rio de Janeiro, IBGE, 2012.
- IBGE, *Aglomerados Subnormais*. Ed. IBGE, Rio de Janeiro, 2011.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 de agosto de 2012.
- LACERDA, N. Fragmentação e integração: A metrópole hoje. In: Ribeiro, A. C. T.; Limonad, E.; Gusmão, P. P. de;. (Org.). *Desafios do planejamento*. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, v. 1, p. 21-42.
- PAVIANI, Aldo. *Urbanização e Metrolização: A gestão dos conflitos em Brasília*. Editora UnB/CODEPLAN: Brasília, 1987.
- PELUSO, Marília Luiza. *Contradições e conflitos no espaço das classes: centro versus periferia*. In: PAVIANI, Aldo. *Urbanização e metropolização: A gestão dos conflitos em Brasília*. Editora UnB/CODEPLAN: Brasília, 1987.
- RAFFESTAIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- ROLNIK, R. Exclusão Territorial e Violência: O caso do Estado de São Paulo. *Cadernos de Textos*, Belo Horizonte, v. 2, p. 173 - 196, 30 ago. 2000.
- SACK, R.D. O significado de territorialidade. In: DIAS, L.C;FERRARI, M. (Orgs). *Territorialidades Humanas e Redes Sociais*. Florianópolis: Insular, 2 ed.rev.,2013.
- SAMPSON, R.J.; e GROVES, W.B. Community structure and crime: testing social-disorganization theory. *American Journal of Sociology*, v. 94, p. 774-802, 1989.
- SANTOS, M. *A Urbanização Brasileira*. Edusp, São Paulo, 1993.
- SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. *Relatório Estatístico de Ocorrências de alta prioridade*. Goiânia, 2011-2013. 25p.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS. Superintendência de Estatística, pesquisa e Informação. *Goiás em Dados*. Goiânia, 2010. 99p.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS. Mobilidade pendular da população em Goiás. Estudos do IMB/SEGPLAN. Outubro de 2012. Disponível em <<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/>>[10 de dezembro de 2013].

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS. Produto Interno Bruto dos municípios de Goiás 2010. IMB/SEGPLAN, 2012. Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/>>. [10 de dezembro de 2013].

SOUZA, M.L. O território. Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; GOMES, P.C.; CORREA, R.L. (Orgs.). *Geografia: Conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. Pp. 77-116.

SOUZA, M.L. As drogas e a questão urbana no Brasil. A dinâmica socioespacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO; GOMES; CORRÊA (Org). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

SUDECO. *Ride-DF*. Disponível em <<http://www.sudeco.gov.br/ride-df>>. [01 de dezembro de 2013].

WASELFISZ, J.J. *Mapa da violência dos municípios brasileiros*. Brasília: Ritla/Instituto Sangari/Ministério da Saúde/Ministério da Justiça, 2012.245p.

ZALUAR, A; BARCELLOS, C. Mortes prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vol. 28, nº 8, fevereiro, 2013.