

A TERRITORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL: UM OLHAR SOBRE A GESTÃO DO TERRITÓRIO

TERRITORIALITY OF THE PUBLIC POLITICS OF SECURITY AROUND OF FEDERAL DISTRICT: A COMPARATIVE STUDY OF THE TERRITORY MANAGEMENT

MARIZÂNGELA APARECIDA DE BORTOLO PINTOⁱ & MARÍLIA LUÍZA PELUSOⁱⁱ

ⁱInstituto Federal de Goiás

ⁱⁱUniversidade de Brasília

ⁱmarizângela.bortolo@ifg.edu.br, ⁱⁱpeluso@unb.br

RESUMO. O território, na modernidade, adquire um papel importante na compreensão dos fenômenos geográficos. Seja pelas suas diversas dimensões e possibilidades de análise, seja pelas transformações verificadas em decorrência de seus usos, mais do que nunca a categoria passa a ser o centro das análises atuais. Compreende-se que o território expressa as relações de poder travadas pelos agentes definidos e marcados por intencionalidades que tornam os espaços ordenados. A perspectiva de análise pautada na territorialidade gerada em função da disposição dos aparatos de segurança no Entorno do Distrito Federal (DF) revela a necessidade de compreender esse espaço para além de um debate limitado às condições do meio ambiente construído e socioeconômicas, mas como um produto de conflitos políticos, travados entre os entes federativos e suas estratégias de controle. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo discutir a territorialidade gerada pelas políticas públicas e pela distribuição dos equipamentos de segurança no Entorno DF. Como hipóteses compreende-se que a disposição de equipamentos públicos no Entorno é um fator a ser considerado, pois representam intencionalidades que apontam para a dimensão política da violência e que perpassa a atuação estatal e suas práticas. Além disso, a descontinuidade na oferta e distribuição dos equipamentos públicos reflete o conflito político e a desarticulação da atuação dos entes federativos. Para compreender a desarticulação, será discutida a categoria “território”, partindo de suas dimensões como proposto por Haesbaert (2012; 2013) e Gottman (2012), assim como na perspectiva apontada por Foucault (2008), que indica o papel do Estado no controle do espaço e sua normatização. A compreensão da territorialidade instituída pela disposição dos equipamentos, serviços, agentes e políticas públicas distribuídas pelo território e as intencionalidades que permeiam a espacialidade serão analisadas segundo a perspectiva já indicada por Sack (2013) e Castro (2010), que compreendem a questão como aspectos inerentes ao próprio Estado Moderno. Sugere-se que o território reflete os conflitos políticos e institucionais lançados pelo Pacto Federativo e pelo próprio processo de formação política e territorial do Entorno. Define-se então, um território da ordem, estabelecido segundo os limites atribuídos pelas competências federativas, que relacionam as fronteiras político-administrativas dos municípios, do estado de Goiás e do Distrito Federal, que se sobrepõem a um território da desordem instaurado com a fragmentação das políticas públicas territoriais destinadas à segurança nos municípios limítrofes ao Distrito Federal.

PALAVRAS-CHAVE. TERRITORIALIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGURANÇA, ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL.

ABSTRACT. The territory in modernity acquires an important role in the understanding of geographical phenomenon. Either by its various dimensions and possibilities of analysis, whether the transformations occurring as a result of its uses, more than ever, this category becomes the center of current analysis. It is understandable that the territory expresses the power relations fought by the agents and that define a territoriality marked by intentionality that make these spaces ordered. The analytical perspective based on Territoriality generated depending on the disposition of the security apparatus, in the around of the Federal District, reveals the need to understand this space beyond a debate limited to conditions of the built environment and socioeconomic, but as a product of political conflicts, fought between the Federative entities and their strategies to control that territory. Thus, this paper aims to discuss the territoriality, generated by public politics and the distribution of safety equipment around DF. As hypotheses it is understandable that the provision of public facilities in the surrounding territory is a factor to be considered, because it represent intentionality that point to the political dimension of violence and that pervades the State practices and performance. Furthermore, the discontinuity in the supply and distribution of public facilities reflects the political

conflict and the disarticulation of the performance of the federative entities. To understand the disarticulation, the category will be discussed “territory”, starting from its dimensions as proposed by Haesbaert (2012; 2013) and Gottman (2012), the prospect pointed to by Foucault (2008), which indicates the role of the State in the control of space and its standardization. Understanding the territoriality established by provision of equipment, services, agents and public politics distributed by the territory and the intentionality that permeate this spatiality will be analyzed according to the perspective already indicated by Sack (2013) and Castro (2010), which comprise this issue as aspects inherent in the Modern State itself. It is suggested that the territory reflects the political and institutional conflicts launched by the Federative Pact and by the political and territorial formation process of the surroundings. A defined territory of the order, established according to the limits assigned by federal powers, relating political-administrative borders of the municipalities, the State of Goiás and the Federal District, which overlaps the territory of established disorder with fragmentation of territorial public politics aimed at safety in neighboring municipalities in Federal District.

KEYWORDS. TERRITORIALITY, PUBLIC POLITICS, SAFETY, AROUND THE FEDERAL DISTRICT.

O ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL: UM TERRITÓRIO DE CONFLITOS

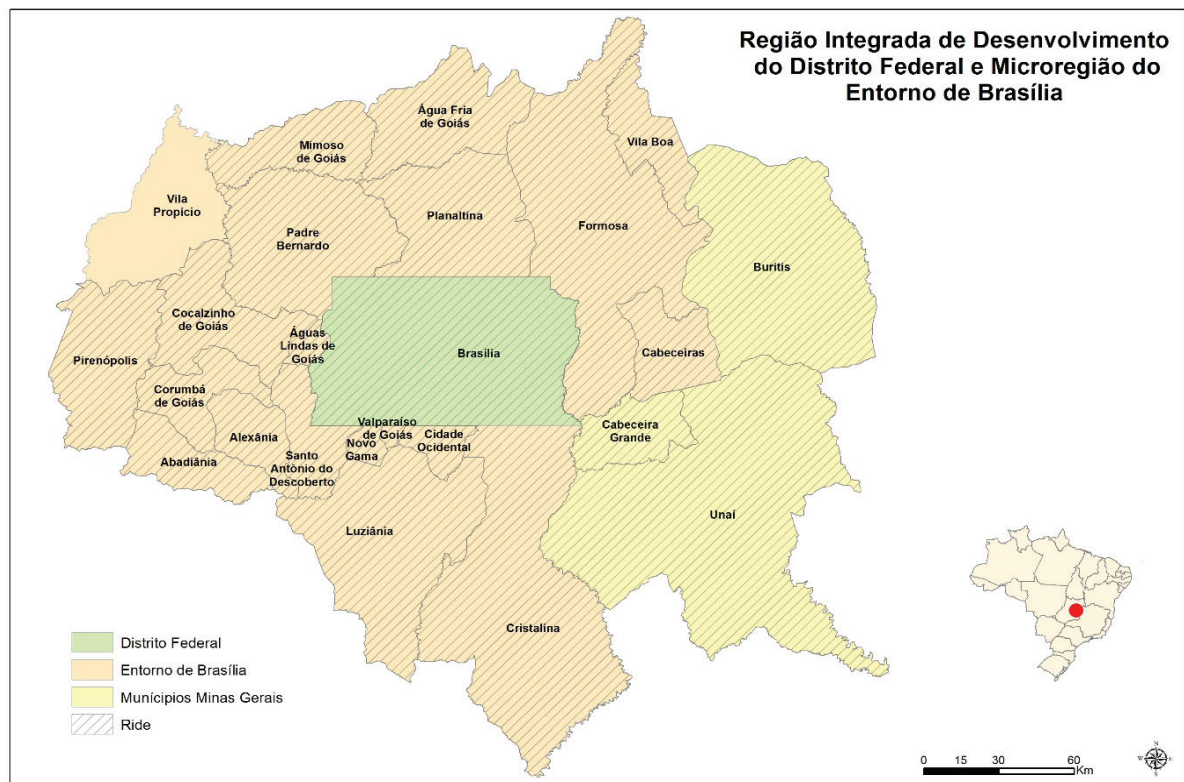
O Entorno do Distrito Federal, que corresponde à Microrregião de Planejamento Econômico do Estado de Goiás (IBGE, 1992), é o retrato das dificuldades que permeiam a gestão do território nos municípios brasileiros. A região está inserida na RIDE/DF¹, condição que lhe permite estabelecer uma atuação conjunta entre Municípios, Estados, DF e União. Apesar dessas possibilidades, ainda são tímidas as ações integradas. Os conflitos que permeiam a região do Entorno envolvem a organização territorial e social, mas atingem também a esfera política, levando a dificuldades que permeiam a garantia da oferta de serviços públicos de transporte, saúde e segurança pública. Do ponto de vista da organização territorial, a construção da Nova Capital, Brasília, e sua inauguração em 1960 foi um fator que potencializou a ocupação dos territórios limítrofes ao quadrilátero federal. Os intensos fluxos migratórios somados às restrições de uso e ocupação do solo no Distrito Federal possibilitaram o crescimento desordenado das periferias, principalmente da periferia sul, levando à criação de municípios desmembrados dos municípios originais. Assim, Luziânia originou os municípios de Padre Bernardo (1963), Santo Antônio do Descoberto (1982), Cidade Ocidental (1993), Novo Gama (1997), Valparaíso de Goiás (1997) e Vila Boa (1992). Já o município de Formosa deu origem a Cabeceiras (1958), Águas Frias de Goiás (1989) e Planaltina de Goiás (1991). A região tem como base econômica a agricultura e o setor de serviços.

A população dos novos municípios é extremamente dependente dos serviços do DF, constituindo-se basicamente como cidades dormitórias condição que pode ser observada até mesmo pela disposição espacial da malha urbana que se estabeleceu ao longo de rodovias federais² que dão fácil acesso à Capital. Com base nos dados referentes à Mobilidade Urbana³ verifica-se que, alguns municípios ultrapassam a marca de 30% da população que procura algum tipo de serviço ou emprego no Distrito Federal diariamente, caso de Cidade Ocidental, com 30,7%, e Novo Gama, com 30,3%, enquanto outros quase atingem os 30%, como é o caso de Valparaíso de Goiás, com 28,4% e Águas Lindas de Goiás, com 27,5%. Destaca-se que os municípios mais populosos do Entorno apresentam taxas de urbanização acima da média nacional, sendo: Valparaíso de Goiás, com 100% de urbanização; Águas Lindas, com 99,85%; Novo Gama, com 98,18%; Planaltina de

¹ RIDE/DF criada pela Lei Complementar n.º 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto n.º 7.469, de 04 de maio de 2011.

² BRs 040, 060, 070 e 020.

³ Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás - Mob, 2012.



Organização: Pinto, M. A. de Bortolo (2014)

Goiás, com 95,02%; Luziânia, com 93,28%; Formosa, com 91,94%; Santo Antônio do Descoberto, com 89,82; Alexânia, com 82,62%; Cristalina, com 82,48% e Cabeceira Grande, com 82,09%. A maioria dos municípios identificados com alta taxa de urbanização pertence à categoria mais elevada de integração com o DF (IPEA, 2013).

Apesar disso, constata-se que os municípios mais populosos, respectivamente, Luziânia e Águas Lindas de Goiás apresentam 80,06% e 83,18% das moradias com condições semiadequadas e inadequadas. De acordo com o último Censo, 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. Enquanto o Brasil teve uma Taxa Média Geométrica de crescimento anual 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, com 3,44% e Novo Gama, com 2,48%, que ocupam respectivamente o 6º, 7º e o 10º lugares no ranking estadual (SEGPLAN, 2010).

De modo geral, os dados dos últimos vinte anos revelam o estado de Goiás como um polo de atração populacional importante no país e o Entorno do Distrito Federal a região que mais atraiu migrantes. A pesquisa da Companhia de Planejamento do Distrito Federal⁴ demonstra que essa é uma região que ainda se constitui como um importante polo atrativo no estado de Goiás, com cerca de 32,7% dos migrantes que chegaram ao Estado, enquanto o Distrito Federal registrou uma queda de 42,9%. 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.

⁴ Codeplan, 2013.

A ocupação acelerada e desordenada 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, como já indicado em Bortolo e Peluso (2014). Nesse contexto, configura-se um território marcado pela urbanização incompleta e fragmentada, que envolve altos índices de criminalidade. Algumas cidades do Entorno estão entre os 200 municípios mais violentos do Brasil, segundo o Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2012). 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 Souza (2012), 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%.

O objeto em questão traz à tona a efetividade do pacto federativo sob dois aspectos: a falta de regulamentação de artigos constitucionais referentes à organização e ao provimento de recursos, além dos impasses quanto ao papel e à cooperação dos entes federativos na esfera da Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal (RIDE/DF) para a segurança pública. No caso do Entorno do DF o fato de estar inserida em uma RIDE lhe possibilitaria a criação de convênios e ações de cooperação em serviços comuns.

A problemática que envolve a segurança pública no Entorno refere-se a conflitos que transpassam os limites estaduais e atingem níveis federativos como uma das principais lacunas observadas com a criação da Constituição Federal de 1988. A descentralização administrativa dada pela nova Constituição partilhou atribuições entre os estados e os municípios de modo a torná-los centrais nas políticas de segurança pública. Entretanto, a descentralização que deveria representar um caminho para a integração é atualmente a base para os conflitos, pois a tentativa de articular ações entre o município, estado, GDF e União encontra limites que vão além das responsabilidades de cada um dos entes em prover a segurança pública.

Desse modo, são estabelecidas condições que geram insegurança sobre a atuação das instituições públicas, mas também possibilita o estabelecimento de ações ilegais nesse território, seja pelas práticas da população, como pelos agentes públicos que passam a justificar suas ações e omissões. Assim, os conflitos que permeiam a região do Entorno vão além daqueles envolvendo a sua organização territorial e social, mas atingem a esfera política no que diz respeito à definição de competências para a atuação conjunta na segurança pública.

TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE: PENSANDO UM ESPAÇO DE CONTROLE

O território apresenta-se como uma das categorias centrais nos estudos geográficos na atualidade e diversas são as propostas de análise lançadas diante de um contexto de volatilidade das relações sociais que marcam a modernidade. Contudo, estabelece-se também o desafio de trabalhar esse conceito de modo a superar a perspectiva de um espaço proposto como um simples receptáculo de objetos e de relações de poder. O território compreendido como a síntese das relações socioespaciais se estabelece como uma complexa rede de relações e significados que o tornam muito mais do que materialidade e se coloca como instrumento e condição para a realização das atividades dos diversos grupos humanos.

Ao território nas sociedades ocidentais é imputado um caráter institucional marcado pela constituição do Estado-Nação, reconhecido como forma legítima de uma soberania que se estabelece por meio da definição de fronteiras. A dimensão espacial estratégica atribuída ao território é objeto de discussões desde a antiguidade, com os filósofos gregos como Platão e Aristóteles. Assim, tanto a perspectiva isolacionista, como a que considera o território como um importante fator de defesa e proteção demonstram o seu papel estratégico para uma população. Para Gottmann (2012) o conceito de território é mutável ao longo da história. Ele vem sofrendo transformações no seu uso e significado desde a sua emergência como um espaço de jurisdição política, passando pelas lutas dinásticas na Europa Ocidental durante o século XIV até chegar à modernidade. Para Moraes (1997, p. 21) “o território é antes de tudo uma escala de análise da sociedade e da relação sociedade/ espaço, isto é, um recorte analítico que objetiva uma visão angular específica da história”. Assim, para o autor, o território apresenta-se como um espaço com “historicidade própria”, resultado de uma espacialidade marcada por processos econômicos, sociais e políticos, pois a sua legitimação passa pelo reconhecimento de processos de controle, domínio e soberania.

Haesbaert (2013) confirma a perspectiva “territorializadora” atribuída ao Estado moderno e avança no sentido de pensar o poder estatal e o conjunto de normas e intencionalidades como fundamentais para a definição de territorialidades, que representam disputas na esfera simbólica e espacial. Assim, é fundamental considerar a perspectiva apontada por Castro (2003, p. 16): “[...] território como arena e objeto de disputa de interesses, onde se encontram intrinsecamente incorporadas as noções de poder e de controle”.

É fundamental reconhecer que o território pode ser definido a partir da ação de agentes diversos e que não se resume à esfera estatal. Assim, constitui-se por uma apropriação simbólica ou concreta que abrange a dimensão espacial, sob uma perspectiva política das relações de poder (HAESBAERT, 2013, p.23). Apesar do território não resultar apenas da intervenção estatal é fundamental observar que a própria concepção de Estado moderno está apoiada no caráter territorializador a ele atribuído. Para Foucault, o Estado tem papel fundamental na definição de um território organizado segundo normas e regras de uso. Essa aproximação referencia algumas características que são inerentes ao próprio Estado Moderno (FOUCAULT, 2008), que se referem à dimensão territorial, separação da esfera pública e ao caráter soberano do poder estatal. Assim, Gottman (2012, p. 526) reconhece o território como um conceito “político e geográfico”, o que o torna resultado de processos políticos, pois para ele nenhuma teoria política opera descolada das características do espaço geográfico, caso contrário se daria no vácuo.

O território concebido como um espaço de controle possibilita que a ele sejam atribuídos discursos, práticas e intencionalidades. Nesse sentido, o conceito de territorialidade é posto como a síntese das relações de poder, pois se torna o elo fundamental para a compreensão das relações sociais que não necessariamente são espacializadas, mas que se estabelecem pela intensão de controlar pessoas ou grupos. Para Sack (2013, , p. 87) “[...] a territorialidade forma um pano de fundo para as relações espaciais humanas e concepções de espaço e indica que as relações espaciais humanas não são neutras”. Para o autor, a territorialidade apresenta-se como a forma primária que o poder assume diante da multiplicidade de contextos históricos e sociais nos quais são definidas as estratégias e seus efeitos territoriais.

A territorialidade, segundo Sack (2013, p.2) “[...] está intimamente relacionada a como as pessoas usam a terra, como organizam o espaço e como dão significados ao lugar”. Assim, a *territorialidade humana* é resultado das relações sociais, de poder, que se estabelecem tanto ao nível pessoal, quanto coletivo ou internacional e que prevê uma estratégia para controlar recursos, fenômenos e pessoas (SACK, 2013).

Busca-se reconhecer não somente a territorialidade, mas o que ela, enquanto fenômeno social gera, já que para Sack (2013, p. 75) esse não é um conceito isolado, mas que se articula por meio de conexões com outros elementos. A territorialidade é definida por aquilo que muitas vezes não se vê, por isso a importância de partir dos fenômenos e da análise dos elementos que constituem e dão sentido a um território.

O território concebido como um espaço de controle possibilita que a ele sejam atribuídos discursos, práticas e intencionalidades mesmo, e inclusive, veladas que, no caso do Entorno do DF, legitimam um modelo de Estado calcado na soberania dada pelos limites territoriais. Assim, as fronteiras municipais e estaduais são o limite para a atuação das instituições, fato que tende a gerar descontinuidade na oferta dos serviços, criando um vácuo de atuação e ineficiência das políticas implementadas. As ações e omissões que permeiam o uso do território têm o objetivo de manter a coesão entre os entes federados diante do grau de dependência da população para com os serviços públicos. Por isso, concebe-se este território desordenadamente ordenado como estratégia para a manutenção das estruturas de poder político aí estabelecidas.

A TERRITORIALIDADE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL E A ESTRUTURAÇÃO DE UM TERRITÓRIO DESORDENADAMENTE ORDENADO

Discutir a problemática da segurança pública no Entorno é relacionar uma conjugação de diversos fatores que resultam de conflitos estabelecidos em virtude da organização espacial, institucional e política que definiu um território, cujo processo de formação diz respeito a uma lógica de urbanização fragmentada e desigual que ocupou os limites do Distrito federal.

No caso da segurança pública, a globalização também trouxe complexidade para as relações econômicas, sociais e culturais, com o aumento do desemprego, da desigualdade social e dos conflitos relacionados à gênero, raça e religião. Soma-se a esse cenário a fragilização do papel do Estado como agente soberano no controle do território que também possibilitou a emergência de grupos paralelos que definem uma territorialidade a partir de práticas ilícitas como o tráfico de drogas, armas e pessoas.

Para Anderson (1995) as transformações provocadas pelo modelo de Estado neoliberal trouxeram impactos nas mais diversas esferas de atuação estatal, fato que se refletiu em seu modelo de atuação. Diversas são as interpretações estabelecidas em função dessa conjuntura, como Badie (1995) e sua tese relacionada ao “Fim dos territórios” e a superação do modelo territorial vinculado ao Estado Moderno. Contudo, Haesbaert (2013, 2012) demonstra que a condição de fragilização do Estado Moderno tem desencadeado um processo de desterritorialização e enfraquecimento do modelo estabelecido, mas não significa o fim do território.

Diante da fragilização do poder do Estado sobre o território surgem conflitos de ordem social,

política e cultural que estabelecem novas condições de uso e controle do território. A emergência da sociedade informacional tornou o território um híbrido. Ele se constitui não mais apenas como um meio, mas também como objeto de práticas de poder que articulam o local ao global e configuram novos mecanismos de controle do território.

Nesse sentido, a questão federativa apresenta-se como um dos fatores não menos importante, mas que dá sentido a um conjunto de instrumentos criados para organizar a atuação estatal no território do Entorno do DF. A proposta da Constituição Federal de 1988 era descentralizar a administração pública, garantindo a soberania dos municípios, além de mecanismos para a cooperação institucional, por meio a criação de conselhos e de convênios entre eles.

Com o propósito de viabilizar a atuação integrada entre os entes federativos nas regiões com desenvolvimento desigual, o Art. 43 da Constituição Federal instituiu a criação de mecanismos para o desenvolvimento de Regiões Integradas (RIDEs), que representaram um esforço de integrar interesses comuns entre a União e os Estados (SUDECO, 2013).

Para Castro (2009, p. 21), a descentralização de competências é questionada diante da falta de mecanismos legais capazes de orientar a cooperação entre as esferas federativas e garantir recursos financeiros para a execução das ações. Para a autora, não há incentivo à cooperação entre os três níveis de governo porque não há capacidade de regulamentação interinstitucional. Assim, para Azevedo e Mares Guia (2000, p. 132), as propostas que permeiam o pacto federativo e a articulação dos entes no caso das regiões metropolitanas podem ser compreendidas como uma “*não política*”.

Adorno (2000, p.133) demonstra como paralelamente ao processo de descentralização ocorreu um movimento de centralização de controles sociais e militarização que gerou três consequências institucionais com a abertura política. Segundo o autor houve a confusão entre o controle civil e o controle da ordem e da segurança nacional, além do controle e combate ao crime que passou a ser restrito às agências policiais, levando à militarização das estratégias de combate e prevenção, e o desvio de responsabilidades no que tange ao conjunto de ações e deveres que compõem o conjunto de ações de segurança.

Estabelece-se assim, um conjunto de lacunas que possibilitam a estruturação de um grau de desarticulação que se reflete na ausência e ineficiência das instituições estatais no que tange ao combate e prevenção da violência. Em meio aos impasses surge um estado de desarticulação institucional que transcende a esfera política atingindo de modo direto a população, condição que se converte no aumento da sensação de insegurança e no aumento da criminalidade. As dificuldades na definição de um espaço de atuação cria um território onde o vácuo político favorece a legitimação de outros agentes e modalidades de atuação, com a configuração de territórios fluidos, onde se perpetuam espaços da violência e da degradação social.

O lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em 2003, significou um marco importante na superação do problema da articulação entre os entes federativos, porém ainda existem lacunas quanto ao papel específico de cada um deles. A implantação de um sistema único de segurança pública (SUSP)⁵ 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

5 O projeto de lei Nº 3734/2012 encontra-se parado na comissão de educação e cultura da câmara dos deputados desde 16/07/2014.

PNSP. O Plano Nacional de Segurança Pública para a Cidadania (PRONASCI), criado com a Lei nº 11.530, de 25 de outubro de 2007, estabelece que dentre os objetivos norteadores do programa se encontra a busca pela cooperação entre entes federativos para a implantação de políticas sociais. Apesar disso, verifica-se que desde 2008 as propostas de integração, além da montagem do GGI, resumem-se a convênios para a atuação da Força Nacional nos municípios do Entorno.

De acordo com o Quadro 1 foram realizados 21 convênios entre 2008 e 2012, sendo que o maior número foi celebrado em 2008, ano em que ocorreu a implantação do PRONASCI. Uma análise mais cuidadosa dos projetos demonstra que os recursos destinaram-se em sua maioria para a implantação de Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) e o reaparelhamento do Corpo de Bombeiros do Estado de Goiás. Foram destinados R\$ 4.832.672,44 para a implantação dos GGI em Cristalina, Cidade Ocidental, Novo Gama, Formosa e Luziânia. A criação dos GGI é considerada ação de combate e prevenção à violência, pois deveria articular ações com o objetivo de reduzir os indicadores de violência, indo muito além de um espaço de gerenciamento de ações ostensivas. Parte dos recursos deverá ser destinada para a construção da unidade penal no Novo Gama, no valor de R\$ 14.850.000,00. Já os convênios entre o estado de Goiás e a União destinaram-se ao reaparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar o que representou R\$ 5.160.000,00.

A criação de mecanismos legais é um dos instrumentos para o ordenamento do território, por isso nos últimos anos observou-se por parte do governo federal a tentativa de padronização de mecanismos de regulação sobre os modelos de atuação, registros e procedimentos das instituições de segurança, tendo os estados como parceiros. A política de metas implantadas por alguns estados brasileiros procurou definir objetivos a serem atingidos pelas instituições a fim de reduzir a criminalidade dando maior celeridade aos processos, tais como o aumento das incursões policiais, além de estratégias de integração entre as diversas instituições que compõem o sistema de segurança e justiça criminal nos estados. Um exemplo foi o chamado “Pacto pela Vida” em Pernambuco, que resultou na redução dos Crimes Violentos Letais e Intencionais entre os anos de 2008 e 2011 (MACEDO, 2012, p. 101).

QUADRO 1 - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI

UF	NÚMERO DE CONVÊNIOS CELEBRADOS				
	2012	2011	2010	2009	2008
DF	02				
SSP/GO			01		08
CIDADE OCIDENTAL					01
CRISTALINA			01		
FORMOSA		01	01		01
LUZIÂNIA					01
NOVO GAMA				01	01
PIRENÓPOLIS				01	
VALPARAÍSO DE GOIÁS					01

Fonte: Portal da Transparência – Convênios.

A análise da territorialidade da segurança pública pressupõe considerar muito mais que a simples disposição de agentes, recursos, equipamentos e políticas públicas, mas deve-se buscar compreender as relações que definem a espacialidade violenta. Nesse sentido, para Castro (2010), a distribuição das instituições em um território é fundamental para a realização da cidadania. A territorialidade constituída em decorrência 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, aspecto que caracteriza a formação do Entorno do DF.

A fim de verificar a distribuição da estrutura de segurança pelo território do Entorno foram consideradas informações disponíveis em banco de dados oficiais que relacionam as políticas públicas propostas e adotadas pelos entes federativos para a intervenção no território. A MUNIC/IBGE (2012) apresenta a disposição das instituições e equipamentos de segurança pública; já a consulta aos órgãos gestores visou identificar a execução de acordos e a proposição de convênios destinados à integração de ações em prol da redução da criminalidade violenta na região. Com a análise foram identificadas fragilidades e incoerências nas políticas públicas adotadas, o que revela as ações e omissões que cercam a manutenção desse território.

A estrutura de segurança pública demonstra como não há uniformidade na oferta de equipamentos públicos entre os municípios, o que representa também as possibilidades de integração vislumbradas e possíveis. A disposição de equipamentos de segurança é um ponto sensível, pois suas estruturas estão distribuídas de maneira desigual no Entorno, sendo que 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.

As entrevistas com os gestores públicos revela uma representação sobre a problemática que se encontra sustentada no discurso da repressão, da falta de recursos financeiros e de mecanismos jurídicos destinados à punição do criminoso. São também cobradas as responsabilidades do governo federal diante da realidade da violência latente estabelecida na região.

Os resultados desse vácuo institucional podem ser identificados nas falas dos agentes públicos durante as entrevistas exploratórias realizadas. Foi destacada nas entrevistas a falta de equipamentos e de agentes também nas delegacias, especialmente nas delegacias especializadas que não possuem um espaço físico adequado, como a Delegacia da Criança e do Adolescente (DCA) e da Mulher.

No que tange ao sistema prisional, o Entorno conta com 14 presídios e centros provisórios, mas todos estão superlotados e diante da situação identificada pelos relatórios do Ministério Público de Goiás constata-se o sucateamento, falta de agentes e de vagas, fato que tem levado desde 2011 a constantes interdições no presídio de Planaltina (GO). Há a previsão para a construção de novos presídios em Formosa, Novo Gama e Águas Lindas com recursos do PRONASCI, porém conforme aponta o relatório do Ministério Público as obras encontram-se atrasadas (MPGO/PROJETO ENTORNO, 2014).

Quanto ao nível de integração estabelecido entre a União, os municípios, o DF e o estado de Goiás a dificuldade de articulação tem no descumprimento de acordos firmados entre o estado de Goiás e os municípios uma barreira para os convênios. Nas entrevistas exploratórias foi pontuado

o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ) que, segundo o gestor, não apresentou um projeto efetivo diante do cenário crescente de violência no Entorno. Foi também lembrada a falta de recursos destinados pela União aos Estados e Municípios para ações de combate e prevenção à violência.

É possível identificar que apenas quatro municípios declararam possuir um planejamento para a área de segurança pública e nenhum indicou a existência de um fundo municipal de segurança. Dessa maneira, a maioria dos municípios do Entorno ainda não participa efetivamente da gestão da segurança pública, pois não possuem conselhos municipais de segurança, localizados apenas em Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Formosa e Cristalina.

Assim, constata-se que os esforços para a integração de ações entre os entes federados ainda são tímidos e ainda não se refletiram nos indicadores e nem na sensação de segurança sentida pela população. A desarticulação do aparato de segurança pública reflete a desarticulação do Estado na gestão do território. Nesse contexto, o conflito de competências vai além da esfera da segurança pública remetendo ao próprio processo de constituição do espaço político, que legitima a configuração de um território desordenadamente ordenado.

CONCLUSÃO

Estabelece-se, portanto, condicionantes para a configuração de uma territorialidade que perpassa os equipamentos de segurança pública e que converge com os elementos socioespaciais e institucionais como fatores a serem considerados na análise do Entorno. Como resultado instituiu-se uma territorialidade marcada por práticas da população que reflete a sensação de risco e insegurança vivida diante do vácuo político estabelecido em torno das competências para a segurança pública. Por isso, considera-se que a territorialidade que envolve as políticas de segurança pública no Entorno baseia-se em elementos que permeiam desde a realidade socioespacial até o contexto político-territorial, a disposição dos equipamentos e das políticas públicas sobre o território. Assim, o cenário de ações e omissões deve ser considerado na compreensão dessa realidade.

Mais do que nunca se conclui que a problemática da violência deve ser tratada como uma questão federativa não apenas em virtude dos impasses quanto ao papel e atuação das instituições e entes federativos, mas no sentido de considerar que não são apenas os elementos ligados ao sistema de segurança e justiça criminal que devem estar integrados. Do ponto de vista macro deve-se pensar uma política de segurança que compreenda os serviços básicos como condição para a superação da ausência estatal nos territórios onde se perpetua a violência urbana.

Assim, considera-se que a configuração do Entorno compreende não somente elementos socioeconômicos, mas que a condição socioespacial reflete as dificuldades na definição de um espaço de atuação do Estado, fato que cria um território onde o vácuo político favorece a legitimação de outros agentes e modalidades de atuação, com a configuração de territórios fluidos, onde se perpetuam espaços da violência e da degradação social.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.11,n.2,p.129-153, 2000.
- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org). *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- AZEVEDO, S; MARESGUIA, V. Governança Metropolitana e Reforma do Estado: O Caso de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, N°3, p.131-147, out, 2000.
- BADIE, B. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995. (edição Portuguesa: O fim dos territórios. Lisboa: Piaget.S/d.
- CASTRO, Iná E. de. *Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- _____. Escalas Federativas de decisão política no Brasil. Limites institucionais do desenvolvimento regional. In: BICALHO, Ana M. S. M. e GOMES, Paulo Cesar da C. (Orgs). *Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica*. Rio de Janeiro: Publit, 2009.
- _____. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, Florianópolis, v. 18, n. 36, p 7-28, jul./dez. 2003.
- Governo do Distrito Federal. CODEPLAN. *Dinâmica Migratória na Área Metropolitana de Brasília – AMB entre 1991 e 2010*. Brasília, 2013.
- FERRARI, M. (Orgs). *Territorialidades Humanas e Redes Sociais*. Florianópolis: Insular, 2 ed.rev.,2013.
- 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.
- GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. In: *Boletim Campineiro de Geografia*, v.2, n.3, 2012.
- HAESBAERT, R. O Território e a Nova des-territorialização do Estado. In: DIAS, L.C; HAESBAERT, R. *Territórios Alternativos*. São Paulo: Contexto, 2012.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 de agosto de 2012.
- _____. *Informações Básicas Municipais- MUNIC*. Rio de Janeiro, IBGE, 2012.
- IPEA. *Governança Metropolitana no Brasil: Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rieddf.pdf>. Acesso em: 18 abril. 2014.
- MACÊDO, A de O. “Polícia, quando quer, faz!”. *Análise da Estrutura de Governança do “Pacto pela vida” de Pernambuco*. 142f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Brasília, 2012, mimeo.
- Ministério Público do Estado de Goiás. *Programa Entorno/DF*. Disponível em: <<http://www.mpggo.mp.br/portal/pagina/projeto-entorno-df>>. Acesso em: 14 abril. 2014.
- MORAES, C.R. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- 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.
- SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. *Estatísticas*. Goiânia, 2014, memo.
- SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS. Superintendência de Estatística, pesquisa e Informação. *Goiás em Dados*. Goiânia, 2010. 99p.

- _____. *Mobilidade pendular da população em Goiás*. Estudos do IMB/SEGPLAN. Outubro de 2012. Disponível em <<http://www.seplan.go.gov.br/sepin/>>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.
- SUDECO. *Ride-DF*. Disponível em <<http://www.sudeco.gov.br/ride-df>>. Acesso em 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.