

A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras¹

Dirce Koga², Frederico Ramos³ e Kazuo Nakano⁴.

Resumo

Este artigo apresenta algumas evidências sobre a importância da dimensão territorial enquanto um elemento chave na compreensão de processos econômicos, políticos e sociais que têm guiado o debate nesse início de século. Nessa direção, o território se coloca para além do sentido restrito enquanto espaço geográfico, mas, sobretudo como uma dimensão relacional presente nesses processos. O objetivo principal consiste em trazer alguns exemplos em diferentes escalas, demonstrando como os territórios em disputa se colocam como um referencial importante na análise de processos sociais em curso. Uma primeira discussão trata do fenômeno da interiorização das fronteiras urbanas no Brasil e o acompanhamento dessa tendência na interiorização do fenômeno da violência. Em uma escala diferenciada do espaço intraurbano, o artigo apresenta uma ferramenta de análise quantitativa para compreender como se dão as correlações entre taxas de violência e condições sociais, considerando a perspectiva territorial como ingrediente de mediação na análise.

Palavras-chaves: disputas territoriais, políticas públicas, relações sociais.

Introdução

Compreender as diferentes expressões da questão social brasileira tem se tornado, paradoxalmente, uma emergência rotineira, dada as multifacetadas imbricações contidas nas denominadas situações de pobreza, exclusão social e vulnerabilidade social. Também se mantém desafiadora a evidência de que tais expressões se dão no concreto dos territórios de vivência, nos mais de 5.560 municípios brasileiros, distintos nas suas dimensões populacionais, nas suas áreas geográficas e nas suas configurações econômicas, políticas, culturais e sociais.

¹ Publicado na Revista Serviço Social & Sociedade, Número 94, Ano XXIX, São Paulo: Cortez. 2008.

² Assistente Social, doutora em Serviço Social pela PUC/SP, professora e coordenadora do Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Cruzeiro do Sul - Unicsul, pesquisadora do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais - CEDEST e consultora em pesquisa socioeconômica da Diagonal Urbana Consultoria.

³ Frederico Ramos é arquiteto, mestre em Sensoriamento Remoto pelo Instituto de Pesquisas Especiais - INPE, pesquisador do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais - CEDEST, consultor em geoprocessamento da Diagonal Urbana Consultoria e pesquisador associado do Urban Age da London School of Economics em São Paulo.

⁴ Kazuo Nakano é arquiteto-urbanista, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP, pesquisador do Instituto Polis, consultor especialista em política urbana e habitacional.

Destacaríamos, por exemplo, as políticas de saúde e de assistência social no cenário atual de busca pela territorialização de respostas de proteção social por meio do SUS e do SUAS. Ambos sistemas trabalham com a perspectiva territorial no desenho de suas formas de intervenção junto aos cidadãos, considerando as cidades onde residem. Considerando o campo social tradicionalmente marcado pela determinação das ações a partir de “públicos-alvos”, essa perspectiva traz novos elementos de análise.

É nesse contexto que surgem questionamentos quanto ao significado da territorialização, ou ainda a pertinência de se inserir na análise das expressões da questão social brasileira a dimensão territorial. Para Bruno Palier, em seu trabalho intitulado “Governar a seguridade social” tem defendido o território como categoria a priori da ação social, enquanto um instrumento que permite uma nova perspectiva às políticas sociais no sentido de se situar no contraponto às tradicionais modalidades de intervenção social. (Palier, 2005:316)

Nessa direção, o presente artigo pretende pautar algumas evidências presentes na dinâmica de ocupação, formação e relações estabelecidas que colocam a dimensão territorial para além do espaço geográfico, considerando sua inserção junto a processos econômicos, políticos e sociais. O cenário do século XXI tem apontado para a complexidade desses processos em curso, cujas manifestações diferenciadas enquanto evidências e prevalências a partir dos chãos concretos onde se efetivam, têm se configurado, cada vez mais, como territórios de disputas.

Frentes de expansão urbana em direção ao interior do país

Em algumas passagens do capítulo “O Semeador e o Ladrilhador” do livro Raízes do Brasil, o historiador brasileiro Sérgio Buarque de Holanda compara a fundação de cidades nos processos espanhóis e portugueses de colonização americana. Nessas comparações, o historiador mostra como a colonização portuguesa do atual território brasileiro começou pela orla marítima com a predominância do “caráter de exploração comercial”⁵ que se difere do esforço realizado pelos colonizadores espanhóis de fazer, das terras americanas conquistadas, um “prolongamento orgânico”⁶ da metrópole. Holanda também faz uma distinção significativa entre os processos de territorialização das cidades coloniais portuguesas e espanholas: enquanto as primeiras foram “antes de tudo litorânea e tropical”⁷, as segundas procuraram “fugir deliberadamente da marinha, preferindo as terras do interior e dos planaltos”⁸.

Esse autor mostra como os portugueses “criavam todas as dificuldades às entradas terra adentro, receosos de que com isso se despovoasse a marinha”⁹. Desse modo, surgiram pequenos núcleos junto à orla que deram origem, mais tarde, às primeiras cidades brasileiras como Recife, Salvador, São Vicente, Santos e Rio de Janeiro, entre várias outras. Essas cidades serviam,

⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. P. 98.

⁶ Idem. P. 98.

⁷ Idem. P. 99.

⁸ Idem. P.99.

⁹ Idem. P. 100.

principalmente, como entrepostos comerciais dos produtos exportados para a Europa.

A explicação sobre essa preferência dos portugueses em localizar as suas cidades coloniais no litoral do Brasil baseia-se num fator meramente econômico. Para Holanda, havia essa preferência porque “os gêneros produzidos junto ao mar podiam conduzir-se facilmente à Europa e que os do sertão, pelo contrário, demoravam a chegar aos portos onde fossem embarcados e, se chegassem, seria com tais despesas, que aos lavradores ‘não faria conta largá-los pelo preço por que se vendessem os da marinha’¹⁰. Apesar das mudanças profundas ocorridas no Brasil ao longo dos séculos, a influência da colonização litorânea empreendida pelos antigos portugueses ainda persiste nos nossos dias. Como bem lembra Holanda, “quando hoje se fala em ‘interior’, pensa-se, como no século XVI, em região escassamente povoada e apenas atingida pela cultura urbana”¹¹.

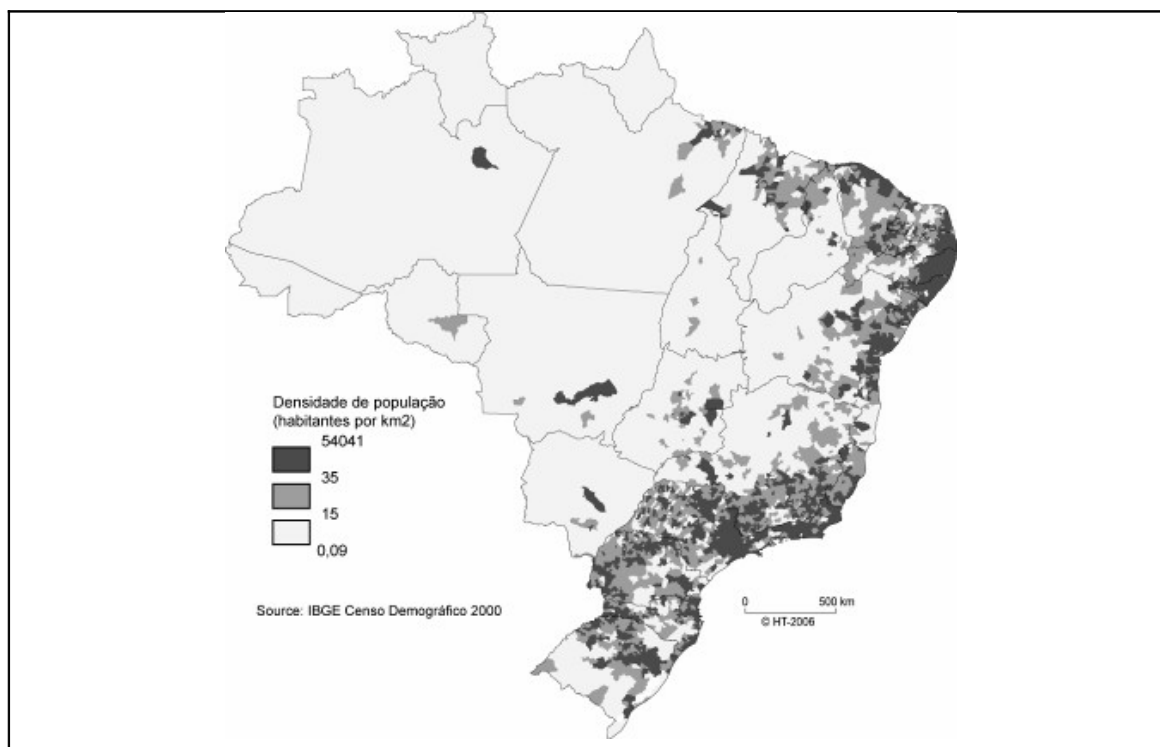
Do ponto de vista da distribuição populacional no espaço brasileiro, as maiores densidades ainda encontram-se nos territórios localizados em uma faixa que se estende ao longo do litoral atlântico, conforme o mapa abaixo. As regiões onde se localizam as capitais estaduais destacam-se com maiores densidades. Os Estados do Sul e Sudeste, principalmente São Paulo, possuem distribuição das densidades mais equilibrada entre os vários municípios interioranos e litorâneos. No Nordeste, Pernambuco e Maranhão também demonstram esse padrão equilibrado, ao contrário do Ceará, Piauí e Bahia, entre outros, onde há clara diferença entre as densidades de municípios litorâneos e interioranos.

A persistência do baixo povoamento das regiões no interior do país evidencia o fato de que o Brasil é um país que ainda está territorializando parte da sua população em espaços não ocupados.

¹⁰ Idem. P. 101.

¹¹ Idem. P. 101.

Mapa 1 – Densidade Populacional nos Municípios Brasileiros – hab/km² - 2000



Fonte: Extraído dos Documentos Temáticos Elaborados como Subsídios da Proposta para o Plano Nacional de Ordenamento Territorial – Ministério da Integração Nacional – 2006.

Nas regiões com as maiores densidades populacionais inscrevem-se as principais porções da rede urbana brasileira. A localização das cidades que integram essa rede é composta tanto por núcleos de pequeno e médio porte quanto pelas metrópoles e megacidades que possuem milhões de habitantes e polarizam regiões e grandes conjuntos de cidades com seus papéis políticos, econômicos e culturais. Vale destacar duas concentrações importantes de cidades: uma no Estado de São Paulo e Rio de Janeiro no Sudeste e outra na orla marítima do Nordeste no trecho entre Natal e Salvador. Essas concentrações urbanas possuem grande dinamismo econômico.

Apesar da maior parte do Centro Oeste registrar baixa densidade populacional, nota-se o alto grau de urbanização dos habitantes dessa parte mais interiorizada do país. Trata-se de uma evidência recente que confirma e, ao mesmo tempo, contradiz a afirmação de Sérgio Buarque de Holanda transcrita anteriormente. Confirma o escasso povoamento dada a persistência da baixa densidade e contradiz a noção de que o interior do Brasil é apenas atingido pela cultura urbana vinda de outras regiões.

O Centro Oeste possui cultura urbana própria presente em suas cidades que se distribuem, principalmente, ao longo de dois eixos de urbanização que se encontra em processo acelerado de consolidação. Esses eixos podem ser identificados do seguinte modo: (i) ao longo da rodovia que liga Campo Grande, Cuiabá, Porto Velho e Rio Branco e (ii) ao longo da rodovia que liga Brasília a Belém. Junto com as regiões de Manaus, BoaVista e Macapá, entre

outros pólos urbanos do Norte e Centro Oeste, tais eixos representam a frente de expansão urbana do Brasil nesse começo de século XXI.

Trata-se, também, de uma frente migratória composta por pessoas vindas de diferentes partes do país, em especial do Sul e do Nordeste.

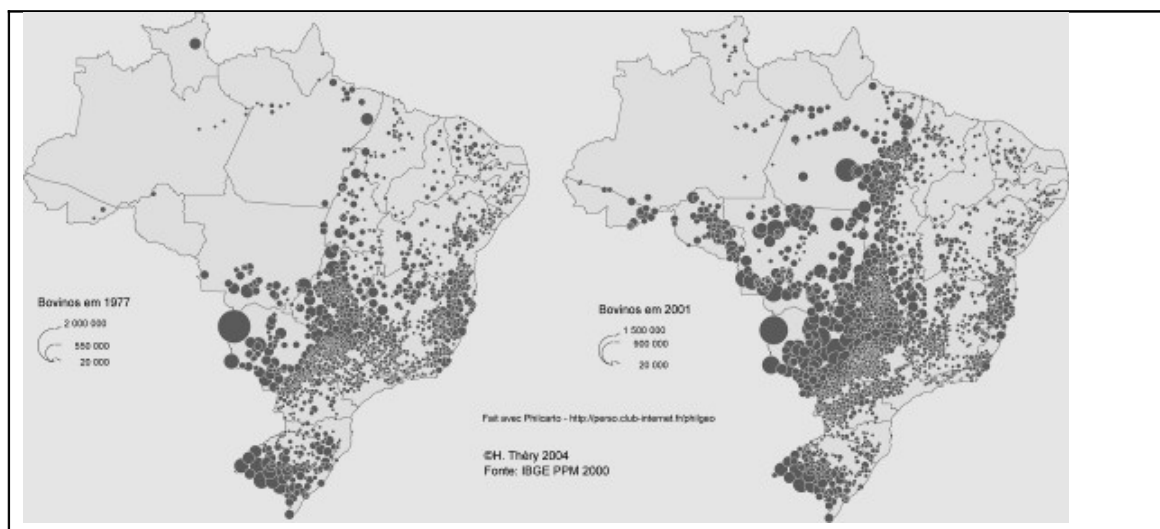
Os eixos de urbanização do Norte e Centro Oeste se articulam com a expansão do agronegócio baseado na pecuária e na monocultura agrícola voltada para a exportação, em especial no cultivo da soja. A série de mapas a seguir mostra a evolução no número de bovinos no período entre 1977 e 2001 sobre áreas de pastagens naturais e artificiais.

É interessante observar que a disseminação da pecuária em direção ao interior do país se deu exatamente ao longo dos eixos de urbanização mencionados anteriormente. Essa disseminação continua, pois em 2004 e 2005 o Brasil foi o maior exportador de carne bovina no mundo.

Se observarmos a expansão das áreas cultivadas com soja ao longo do período entre 1977 e 2004 se percebe uma tendência semelhante de distribuição espacial. A expansão da produção desta “commodity”, acompanhando sua valorização no mercado externo, também acompanha os eixos de urbanização apontados.

O cultivo da soja indica a intensa mobilidade da agricultura no Brasil. Antes da década de 1970, esse produto não era cultivado em larga escala no país. Hoje o Brasil é o maior exportador mundial de soja. Esse processo nos faz perguntar sobre qual é o papel exercido pelas cidades no desenvolvimento e transformação que ocorre no campo e vice versa. Quais são as características da imbricação entre o rural e o urbano nas atuais frentes de migração, de expansão urbana e de disseminação do agronegócio no interior do país, em direção às áreas cobertas pela floresta amazônica? Quais são os vínculos políticos, econômicos e culturais entre o campo e as cidades que condicionam determinadas configurações territoriais nas regiões e nos espaços intra-urbanos?

Mapa 2 – Evolução da População de Bovinos – 1977 a 2001

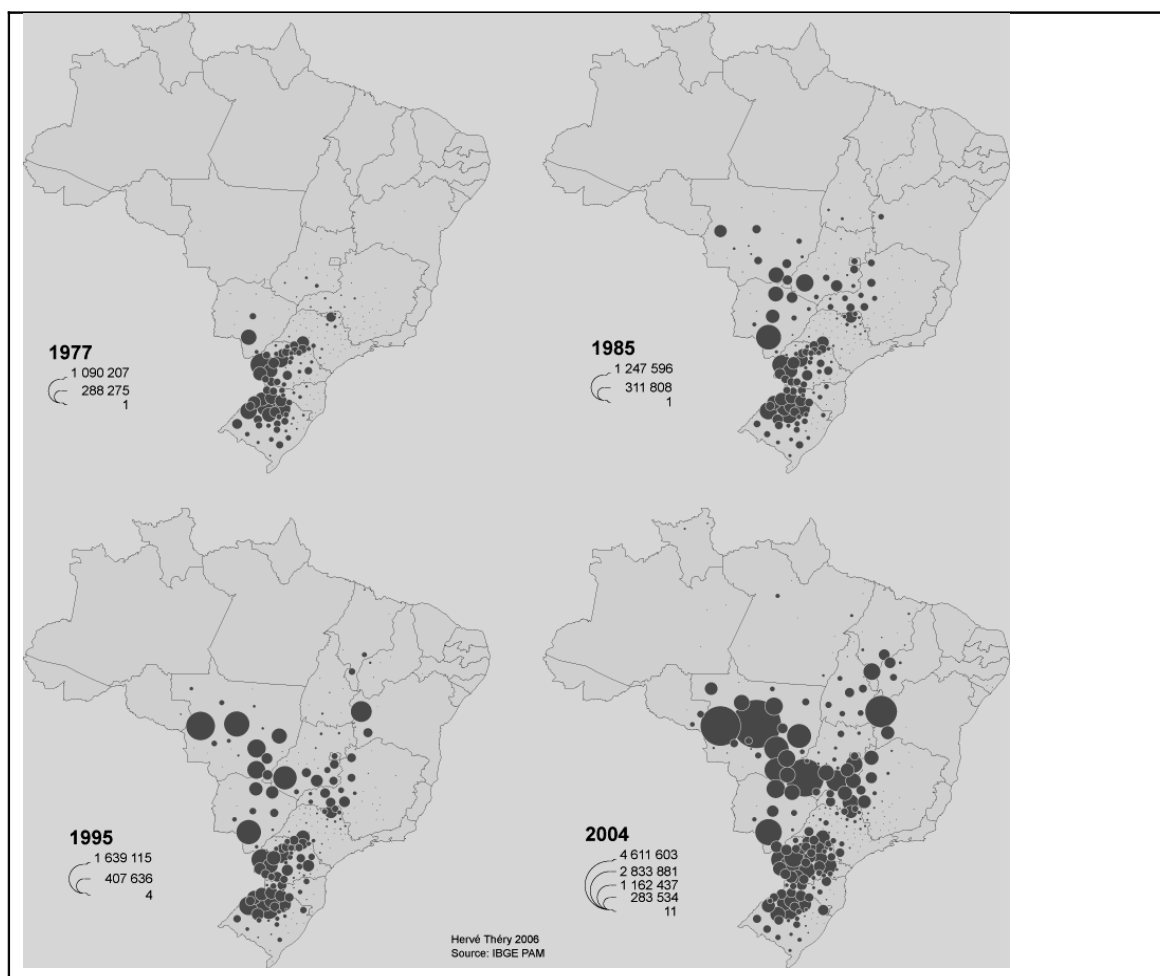


Fonte: Extraído dos Documentos Temáticos Elaborados como Subsídios da Proposta para o Plano Nacional de Ordenamento Territorial – Ministério da Integração Nacional – 2006.

Certamente, as cidades apresentam configurações territoriais condicionadas pelas atividades realizadas nas áreas rurais. Por exemplo, a estruturação de atividades comerciais voltadas para o fornecimento de máquinas e insumos agrícolas industrializados trazidos de outros lugares. Ou a organização de territórios nas franjas das cidades voltados para o processamento industrial e agregação de valor aos produtos do agronegócio.

Ou ainda o surgimento e consolidação de áreas periféricas nas cidades existentes ou de pequenos núcleos urbanos construídos junto às rodovias e outras infra-estruturas que servem para a armazenagem e escoamento desses produtos. Trata-se de bairros periféricos e núcleos com pequenos comércios e que servem de moradia para as famílias de trabalhadores atraídos pelo desenvolvimento regional.

Mapa 3 – Evolução da Área Cultivada com Soja – 1977 a 2004



Fonte: Extraído dos Documentos Temáticos Elaborados como Subsídios da Proposta para o Plano Nacional de Ordenamento Territorial – Ministério da Integração Nacional – 2006.

O agronegócio induz a produção de determinados tipos de espaços urbanos e rurais que necessitam de estudos mais detalhados e aprofundados, com vistas a análises críticas mais amplas sobre suas características, problemáticas e conflitos.

Há evidências de fortes conflitos nas frentes migratórias, de expansão urbana e de crescimento do agronegócio no Norte e Centro Oeste do Brasil. Há um acirramento dos conflitos de interesses e agravamento das disputas pelo acesso às terras urbanas e rurais. Essas terras adquirem altos valores econômicos num contexto de produção acelerada de riquezas.

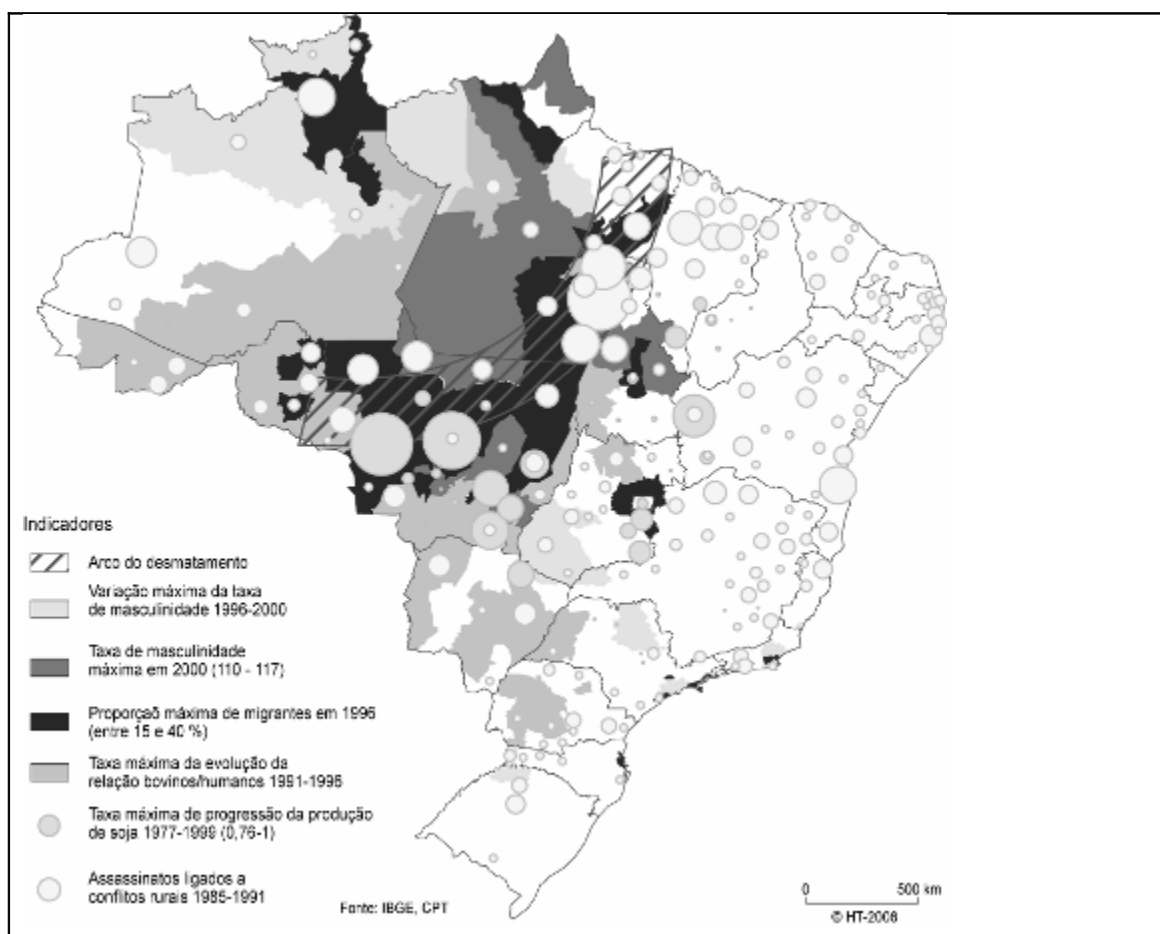
Tais conflitos e disputas se acirram por causa da falta de regularização fundiária das propriedades imobiliárias. A falta de soluções para os problemas gerados com a ocupação irregular de terras públicas e privadas e a incapacidade do poder público em coibir as práticas de grilagem das terras federais, estaduais e municipais nos embates entre posse e propriedade faz com que haja um recrudescimento daqueles conflitos e disputas. Muitas vezes, o poder público é conivente com a grilagem em troca de apoios políticos e econômicos.

O avanço da frente migratória, de urbanização e de crescimento do agronegócio sobre os territórios das populações tradicionais, principalmente das comunidades indígenas, faz com que os conflitos e disputas pelo acesso à terra ganhem contornos políticos e culturais específicos que também necessitam de análises mais detalhadas. Já é conhecida a denúncia do “abraço da morte” que envolve o Xingú. O desmatamento e o cultivo da soja comprometem as nascentes dos principais rios que atravessam e abastecem aquela área prejudicando as tradições, costumes e modos de vida das comunidades que vivem em seu interior.

O avanço dessas frentes de expansão, em particular do desmatamento, sobre áreas da floresta amazônica ricas em biodiversidade e com alto interesse socioambiental instaura conflitos locais articulados com processos internacionais como, por exemplo, aqueles relacionados com as mudanças climáticas e aquecimento global.

Esses diferentes tipos de conflitos e disputas resultam na interiorização da violência em direção aos municípios com pequeno porte populacional. No mapa a seguir vemos que tais conflitos e disputas se acentuam no chamado “arco do desmatamento”. Nessa área encontram-se altas taxas de masculinidade, altas proporções de migrantes nas populações locais, taxas máximas da evolução da relação bovinos/humanos, taxas máximas de progressão na produção de soja e os maiores números de assassinatos ligados a conflitos rurais.

Mapa 4 – Marcadores da frente migratória, de urbanização, do desmatamento e de expansão do agronegócio



Fonte: Extraído dos Documentos Temáticos Elaborados como Subsídios da Proposta para o Plano Nacional de Ordenamento Territorial – Ministério da Integração Nacional – 2006.

No interior do país, a combinação entre ocupação territorial, urbanização, migração, desmatamento, monocultura para exportação, conflitos fundiários, impactos sobre comunidades indígenas e alto grau de violência, nos faz pensar na colonização da orla marítima brasileira analisada por Sérgio Buarque de Holanda no livro mencionado no início desse texto. Apesar deste historiador não analisar a fundo os conflitos e padrões predatórios e violentos que orientaram a territorialização das primeiras cidades brasileiras do período colonial, é possível supor que, nas frentes atuais de migração, desmatamento, urbanização e crescimento do agronegócio em direção ao Norte e Noroeste do país, tais padrões continuam plenamente vigentes.

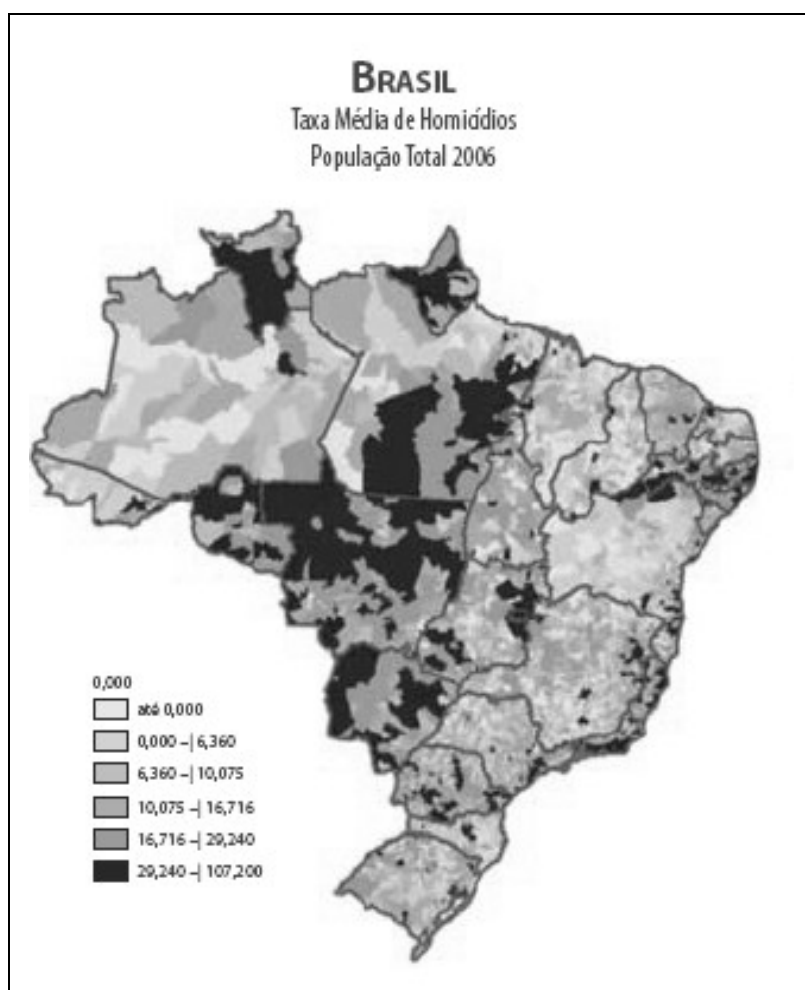
A dimensão territorial das desigualdades sociais¹²

De fato, o último "Mapa da Violência dos Municípios" produzido pela Ritla (Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana) e pelos ministérios da

¹² Parte desse texto foi elaborado inicialmente sob encomenda da Gerência de Proteção Social da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social da Prefeitura de Belo Horizonte para fins de Seminário sobre Territorialização previsto para ser realizado em 2008.

Justiça e da Saúde¹³, divulgado em janeiro 2008 demonstra que a violência caminha para o interior do país. Tal tendência parece acompanhar o movimento de urbanização, de avanço das fronteiras de expansão urbana, conforme visto anteriormente. O mapa a seguir revela a tendência da concentração das maiores taxas de homicídios nos municípios do interior do país (com manchas mais escuras).

Mapa 5 – Taxa média de homicídios – Brasil – 2004/2006



Fonte: Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros – 2008

A pesquisa corresponde a um total de 556 cidades consideradas mais violentas, e que equivalem “a 10% dos 5.564 municípios brasileiros e abrangem 44,1% da população do país e 73,3% dos homicídios ocorridos em 2006. Essas 556 cidades apresentam média de 144 mil habitantes -contra 32,6 mil em todos os municípios do país.” (Folha de S.Paulo, 30/01/2008).

Assim, apesar dessa tendência de interiorização, há de se destacar a presença das 25 capitais do país nos 10% de municípios considerados mais violentos,

¹³ O trabalho foi divulgado pela imprensa no dia 30/01/2008 e disponibilizando o acesso ao documento diretamente no sítio da Ritla: www.ritla.net

com exceção de Boa Vista (RR) e Natal (RN). Destacam-se na lista ainda os municípios situados em áreas de fronteira com outros países, presença de conflitos de terra, com perfil turístico e em fase de desenvolvimento, conforme os primeiros 38 municípios considerados mais violentos.

Tabela 2.4. Os 556 (10%) municípios com maiores taxas médias de homicídio (em 100 mil habitantes) na população total. Brasil.

Ordem	UF	Município	Número de Homicídios					Anos Média Móvel	Média Taxa Homicídio	Média Popul. (milés)
			2002	2003	2004	2005	2006			
1º	MS	Coronel Sapucaia	21	8	17	17	13	3	107,2	14,6
2º	MT	Colniza	20	21	18	12	13	3	106,4	13,5
3º	MT	Itanhangá				5	4	2	105,7	4,3
4º	ES	Serra	404	363	407	346	365	3	102,4	364,1
5º	PR	Foz do Iguaçu	265	241	285	275	326	3	98,7	299,2
6º	PA	Tailândia	53	40	48	58	66	3	96,2	59,6
7º	PR	Guaira	13	12	23	36	22	3	94,7	28,5
8º	MT	Juruena	4	18	3	10	9	3	91,3	8,0
9º	PE	Recife	1.312	1.336	1.352	1.324	1.375	3	90,5	1492,0
10º	PR	Tunas do Paraná	0	4	6	6	2	3	90,1	5,2
11º	PA	Marabá	100	137	150	187	164	3	87,9	189,9
12º	PA	Itupiranga	18	20	27	29	46	3	87,5	38,9
13º	ES	Vitória	240	221	253	263	273	3	87,0	302,1
14º	RO	Chupinguaia	8	3	2	11	4	3	85,9	6,6
15º	RJ	Macaé	133	113	163	119	123	3	85,9	157,2
16º	BA	Porto Seguro	32	37	53	92	124	3	85,8	104,5
17º	ES	Viana	33	37	44	45	54	3	84,9	56,1
18º	PA	Novo Repartimento	28	28	29	36	53	3	83,9	46,9
19º	MT	Nova Ubiratã	2	8	3	10	4	3	82,4	6,9
20º	ES	Cariacica	272	297	280	280	291	3	81,6	347,4
21º	RJ	Duque de Caxias	655	703	605	710	686	3	81,5	818,5
22º	AL	Maceió	511	520	559	620	899	3	80,9	856,1
23º	RO	Buritis	28	32	16	31	19	3	80,7	27,3
24º	PR	Rio Bonito do Iguaçu	12	13	14	9	10	3	80,1	13,7
25º	PE	Jaboatão dos Guararapes	442	474	493	535	475	3	78,6	637,1
26º	RR	Alto Alegre	7	3	6	5	23	3	76,9	14,7
27º	PE	Cabo de Santo Agostinho	143	139	115	134	119	3	76,8	159,7
28º	PA	Cumarú do Norte	1	1	5	7	7	3	76,7	8,3
29º	MG	Betim	108	252	306	297	285	3	76,5	386,9
30º	RJ	Cabo Frio	81	115	103	127	118	3	76,4	151,7
31º	PA	Goianésia do Pará	11	13	12	17	33	3	75,8	27,3
32º	RJ	Itaguaí	80	89	75	79	49	3	75,6	89,5
33º	MT	Gaúcha do Norte	3	1	7	4	0	3	75,6	4,9
34º	PE	Aliança	12	25	26	30	23	3	75,5	34,9
35º	RJ	Armação dos Búzios	13	9	13	17	21	3	74,8	22,7
36º	RJ	Itaboraí	174	181	151	154	150	3	74,0	204,9
37º	PE	Rio Formoso	13	19	13	17	16	3	73,7	20,8
38º	PE	Ilha de Itamaracá	10	17	22	7	7	3	71,9	16,7

continua ▶

Fonte: Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros – 2008

Com exceção de São Paulo, as primeiras cidades mais violentas de cada estado do Sudeste fazem parte da região metropolitana. Uma interessante comparação foi realizada entre os 10% de municípios considerados os mais violentos do país e o arco do desmatamento, cujos dados foram divulgados no final de 2007, revelando um aumento da área desmatada: “De uma lista de 36

idades responsáveis por metade da derrubada recente de árvores da Amazônia Legal, divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente, 23 delas estão entre as 10% mais violentas do país.” (Folha de S.Paulo, 30/01/2008). Na mesma reportagem, segundo avaliação do autor da pesquisa, Julio Jacobo Waiselfisz, esta relação entre desmatamento e violência é explicável pela matriz da pouca presença do Estado nessas áreas: "Há uma situação muito clara no arco do desmatamento, onde há ausência do poder público, propriedades ilegais e trabalho escravo".

Como já visto, a irregularidade fundiária nessas áreas de conflito e de violência dificultam a mediação do Estado. A não consolidação dos títulos de propriedade terminam gerando conflitos com posseiros, grileiros etc. Aqui se coloca de forma evidente a participação da vertente territorial na expressão de processos sociais e ambientais que se correlacionam à medida que fazem parte de uma mesma lógica socioeconômica excludente. Há mais de um olhar possível sobre os dados divulgados nessa pesquisa que podem contribuir para o debate sobre o (re) conhecimento da dimensão territorial presente em fenômenos como o da violência urbana.

Por exemplo, quando a mesma pesquisa traz os dados das taxas médias de homicídio juvenil (população entre 15 e 24 anos), destacam-se ao lado dos municípios de fronteira os municípios situados em região metropolitana.

Tabela 3.2. 100 municípios com as maiores taxas médias de homicídio na população jovem em 2006. Brasil.

Ordem	UF	Município	Número de homicídios juvenis					Média Taxa Homic.	Jovens em 2006 (miles)
			2002	2003	2004	2005	2006		
1º	PR	Foz do Iguaçu	140	102	134	135	154	234,8	61,3
2º	PE	Recife	563	603	660	625	636	214,3	303,1
3º	MG	Santa Cruz de Minas	1	0	3	2	4	211,8	1,4
4º	ES	Serra	166	157	179	136	155	201,6	80,1
5º	PR	Guairá	4	10	8	15	8	191,0	5,4
6º	AL	Maceió	229	246	290	299	428	186,5	183,5
7º	PE	Jaboatão dos Guararapes	205	212	235	261	212	178,3	135,4
8º	RJ	Duque de Caxias	225	259	221	295	306	176,8	157,1
9º	ES	Vitória	122	115	104	111	114	175,5	63,7
10º	MG	Betim	44	120	144	151	133	174,2	85,0

Fonte: Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros – 2008

Ou seja, uma das faces da vulnerabilidade social nas metrópoles a ser considerada diz respeito ao fenômeno da violência que atinge a população adolescente e jovem dessas áreas, situação comumente destacada nos debates em torno das políticas dirigidas ao segmento da juventude.

Interessante lembrar que a vulnerabilidade dessa população também foi destacada na pesquisa realizada para o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social e coordenada pelo Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/SP intitulada “Álbum de Fotografia da Gestão Municipal”.¹⁴

¹⁴ A pesquisa coordenada pela Profa. Dra. Aldaíza Sposati (NEPSAS - Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/SP e CEDEST - Centro das Desigualdades Socioterritoriais) foi apresentada por ocasião da VI Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2007,

Dentre outros indicadores relacionados à gestão da política de assistência social, a pesquisa buscou detectar a leitura dos gestores, profissionais e participantes das Conferências Municipais de 2005 sobre os riscos e vulnerabilidades sociais existentes nas áreas urbanas e rurais. Essa diferenciação das áreas urbanas e rurais destaca-se como um elemento importante da pesquisa ao demonstrar como o território de vivência produz percepções diferenciadas em um mesmo município, estado ou região. Uma das conclusões a respeito, aponta que “na área urbana é evidente o mais expressivo percentual de citações para o risco social na adolescência, relativamente homogêneo em todas as regiões do país, exceto nas regiões Nordeste e Norte, onde a maior incidência aponta para o ciclo etário da infância.” (Sposati, 2007:127)

O Brasil urbano é vivenciado e percebido de forma distinta em relação ao Brasil rural também do ponto de vista dos riscos e vulnerabilidade social. Acrescenta-se que os riscos sociais quando desagregados pelos segmentos populacionais (adolescência, infância, idosos, família) como apresentados no “Álbum de Fotografia” também mudam as incidências de percepção. Tomando como base as regiões brasileiras, o segmento dos idosos foi considerado com menor incidência de risco social, o que pode reforçar a tendência verificada nos últimos anos do papel central de provimento que este segmento vem exercendo nas famílias brasileiras, seja por meio dos benefícios previdenciários ou assistenciais.

Incidência percentual de riscos e vulnerabilidades sociais urbanos apontados pelos gestores municipais, por grandes regiões. Brasil, 2005

Região	Urbano			
	Risco social na infância	Risco social adolesc.	Risco social idosos	Vulnerabilidades da família
Centro-Oeste	43,9	52,4	23,4	36,6
Nordeste	64,7	60,0	28,2	28,3
Norte	52,9	46,6	23,5	26,2
Sudeste	40,1	57,9	24,2	38,2
Sul	35,7	40,1	19,1	36,8
Brasil	49,3	53,6	24,5	33,4

Fonte: Álbum de Fotografia da Gestão Municipal. CNAS, 2005/2006

Ainda quanto ao fator da violência urbana, chama a atenção a persistente tendência na sociedade brasileira em relacionar territórios de vulnerabilidade social como áreas violentas e perigosas. Esta associação direta e simplista acaba por construir no imaginário coletivo o estigma da degeneração social em grande parte da população brasileira. No campo da geoestatística têm surgido alguns estudos que buscam analisar através da técnica de regressão

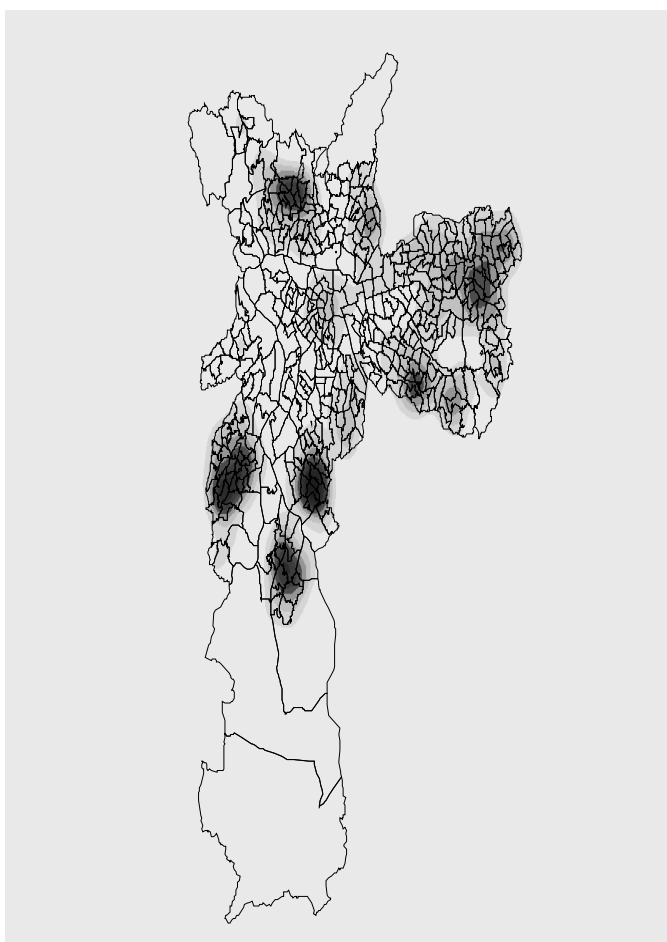
analisando respostas de gestores de um total de 3.207 municípios (58% do universo de 5.564 municípios brasileiros).

geograficamente ponderada como se distribuí espacialmente as relações entre as taxas de mortalidade por homicídio e variáveis socioeconômicas.

Para o caso da cidade de São Paulo, foram analisadas as correlações entre taxas de homicídio e analfabetismo para as 456 áreas de ponderação do município. Os homicídios, 4.637 em total, segundo dados da Fundação SEADE de 2001, foram georreferenciados pelo endereço da vítima e somados (contaram-se) para cada zona de ponderação (456). Dividiu-se este total pela população do censo 2000 chegando-se à taxa que representa a concentração de homicídios por área de ponderação em relação à população total.

A seguir se pode verificar as áreas mais críticas pela densidade de eventos.

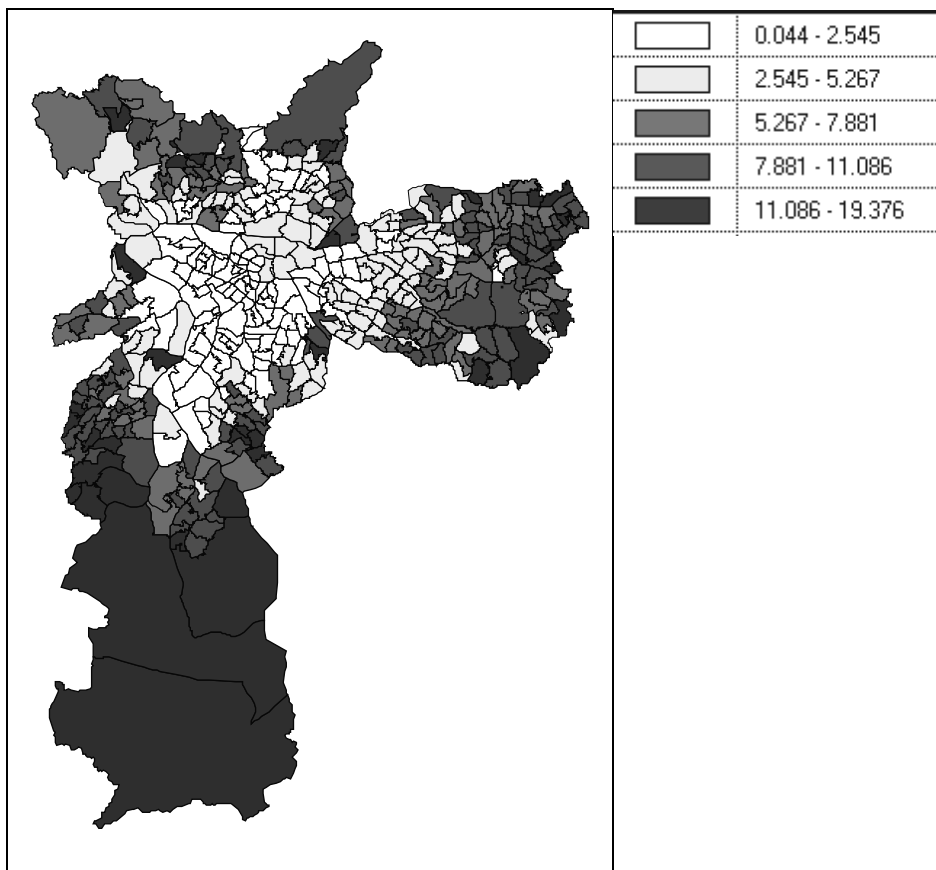
Mapa 6 – Densidade de homicídios – São Paulo



Fonte: Fundação Seade, 2001 e Censo IBGE, 2000.

Também, se obteve para fins do estudo comparativo, as taxas de analfabetismo do chefe para as 456 Áreas de Ponderação. O mapa mostra a sua distribuição espacial em %.

**Mapa 7 – Distribuição percentual de analfabetismo dos chefes de família
– São Paulo - 2000**



Fonte: IBGE, Censo 2000.

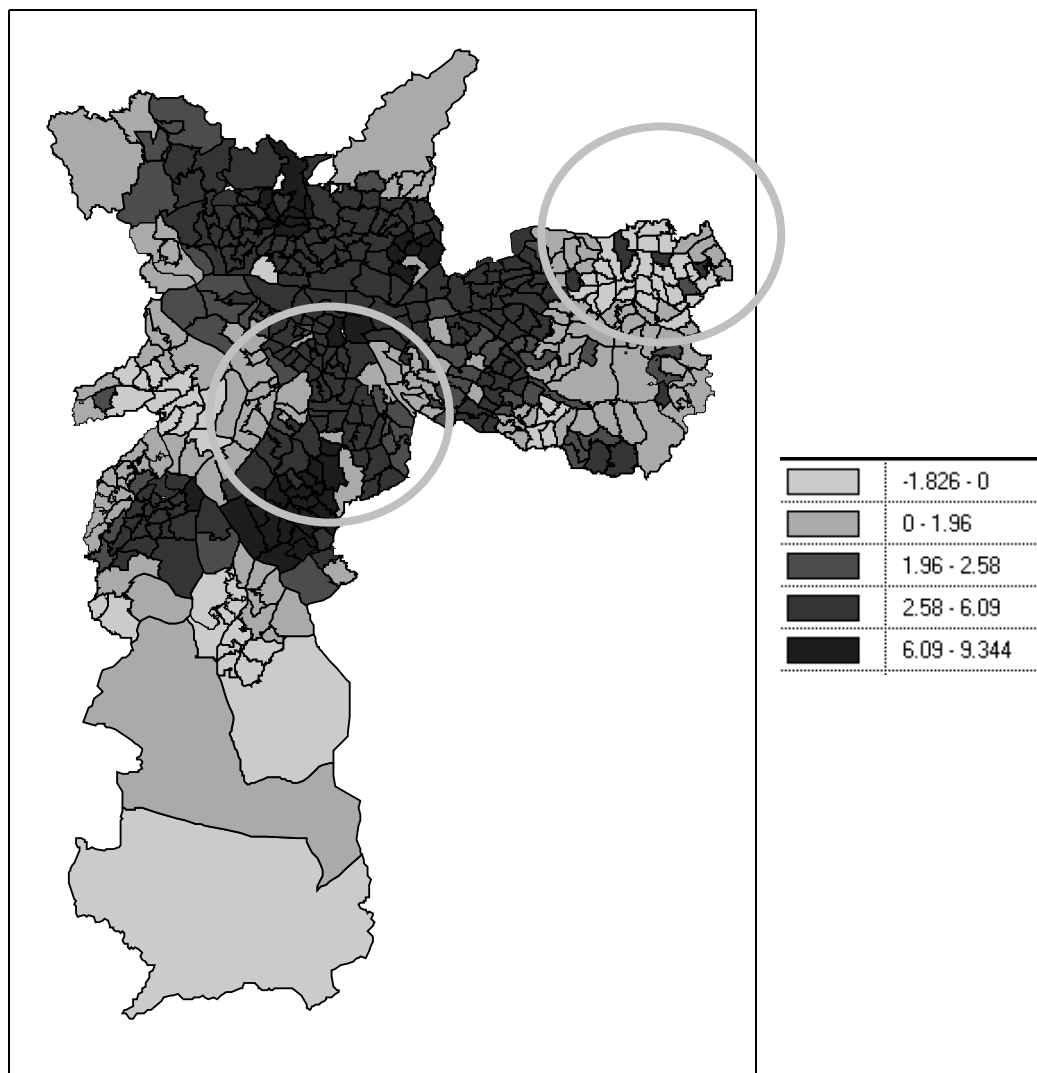
No caso da análise pelas áreas de ponderação da cidade de São Paulo, o estudo ao tomar as taxas de homicídios e os percentuais de analfabetismo nos chefes de famílias terminou indicando uma associação positiva e estatisticamente significativa entre as duas variáveis, com um coeficiente de determinação (r quadrado) de 0,36. Entretanto, esta taxa não captura variações locais da correlação, pois se trata de uma análise sobre a associação no espaço cartesiano x,y e não leva em consideração a sua localização.

A técnica de regressão geograficamente ponderada permite incorporar a informação da localização no modelo estatístico de regressão (FORTHERRINGHAM, A.S., BRUNSDON, C., CHARLTON, 2002).

A partir de análises se pode espacializar estes resultados em termos de seu parâmetro de determinação (conhecido como Beta) na equação de regressão. O beta pode ser interpretado da seguinte forma: ele é a inclinação da reta de correlação. Então, no caso onde encontramos variações de -6,39 a 15,76 se pode dizer que em algumas áreas o incremento de 1 ponto percentual de analfabetos acarreta a diminuição em até 6,39 vezes a taxa de homicídios, sendo que em outras áreas este incremento pode acarretar no aumento de até 15,7 vezes o número de homicídios. Ou seja, territórios diferentes onde ocorrem incidências semelhantes de indicadores socioeconômicos podem não apresentar a existência dos mesmos fenômenos sociais.

No mapa a seguir fica evidente que na zona sul da cidade de São Paulo existe uma associação positiva e também estatisticamente significativa entre homicídio e analfabetismo do chefe de família, mostrando que para as áreas onde o t-value é maior que 1,98 temos uma associação estatisticamente significativa entre as variáveis. Porém, tal significância não ocorre em outras áreas da cidade.

Mapa 8 – Mapa resultante de análise de regressão



Esta análise quantitativa demonstra o quanto se torna arriscada a associação de condições socioeconômicas ao fenômeno da violência de forma homogênea, sem considerar-se a dinâmica territorial e a complexidade que representa este fator em um contexto complexo de uma metrópole como é o caso da cidade de São Paulo.

Nessa direção, há que se considerar que *“as metrópoles têm ao mesmo tempo, o maior potencial de desenvolvimento do país e os mais graves problemas sociais. É esse o cenário das áreas metropolitanas na maior parte do mundo, o que transforma as metrópoles em um problema também político. Isso porque elas constituem uma realidade territorial não contemplada pelo*

Direito, não são unidades formais de organização e, conseqüentemente, não possuem uma estrutura de governo que responda pelos problemas que elas comportam.” (Andrade e Clementino, 2007:240)¹⁵

As metrópoles revelam uma fração da realidade que representa o cotidiano dos territórios urbanos em disputa, os quais se fazem evidentes em outras configurações regionais do contexto brasileiro, como já analisado anteriormente.

Da perspectiva das políticas sociais o fator político administrativo tem se colocado como um constante desafio para as áreas metropolitanas brasileiras. Trata-se de (re) pensar os modelos de gestão em torno dos serviços mais complexos e regionalizados de proteção social nas áreas da saúde e da assistência social, por exemplo. Vale lembrar que enquanto 20% da população brasileira reside em mais de 4.000 municípios com menos de 20.000 habitantes, outros 20% residem em 15 metrópoles, com mais de 1 milhão de habitantes, de acordo com o último censo demográfico.

Assim, pensar as políticas sociais para as áreas metropolitanas exige um olhar mais específico sobre suas dinâmicas de vida, o que pode exigir também instrumentos específicos de gestão pública. Por exemplo, na política de assistência social, qual seria o real significado da presença do CRAS – Centro de Referência da Assistência Social - no contexto da metrópole, dada sua própria dinâmica socioterritorial? Embora desenhado na perspectiva da proteção social básica, sua função pode facilmente ser extrapolada na metrópole para atendimento às situações sociais que se configuram como de proteção social especial, exigindo um desenho espacial, profissional, técnico diferenciado.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, *“O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.”* Em contraponto, *“a proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.”* (PNAS,2004:33,36)

Os CRAS em uma cidade como São Paulo, com mais de 10 milhões de habitantes ou em Belo Horizonte com mais de 2 milhões de habitantes, pelas suas dinâmicas próprias de metrópole deparam-se cotidianamente nos seus diferentes territórios intraurbanos não somente com situações sociais mais complexas ou de violação de direitos, mas com graus de acesso à cidade também mais complexos, onde se depende de outros meios de transporte para além do “ir à pé” ou de uma rede de solidariedade que se baseia para além da vizinhança. Ou seja, nesses contextos, CRAS e CREAS terminam fundindo-se,

¹⁵ ANDRADE, Ilza e CLEMENTINO, Maria do Livramento. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar e SANTO JUNIOR, Orlando. As metrópoles e a questão social brasileira. Rio de Janeiro, Editora Revan e Observatório das Metrópoles, 2007. p. 239-258.

dificultando distinguir até onde vai o atendimento da proteção básica ou da proteção social especial.

Tomando como contraponto à metrópole, uma outra realidade brasileira como é a região amazônica, com suas peculiaridades físicas, ambientais, econômicas, políticas e culturais, as demandas por adequações das políticas sociais são cada vez mais evidentes e urgentes. No campo da assistência social, se pode citar o município de Coari – no coração do Amazonas – onde os CRAS funcionam em barcos que chegam a ficar longe da sede municipal por mais de vinte dias do mês percorrendo as comunidades ribeirinhas.

Bertha Becker ao tratar justamente da nova geografia amazônica, defende que *“é pelo território que se efetiva a ação política, a qual incide retroativamente sobre ele. O reconhecimento do território pode ser uma saída para estabelecer as diferentes prioridades políticas”* (Becker, 2007:35)

Dessa forma, a perspectiva territorial das políticas sociais não se reduz a uma simples substituição ou transposição de uma divisão político-administrativa do território para uma localização estratégica dos espaços físicos públicos, que se aproximam mais de uma abordagem de tratamento dos territórios como se fossem “territórios de sangue frio”. Coloca-se aqui um dos desafios para se pensar a atuação das políticas sociais nos territórios em disputa: o (re) conhecimento dos territórios para além de suas aparentes características, mas também pelas suas diferentes dinâmicas que os tornam “territórios de sangue quente”.

Algumas situações aqui territorializadas terminam evidenciando uma conjunção de fatores nos contextos de disputas enquanto faces da degradação do território. Os indicadores de violência - expressão cruel dos territórios em disputa – não podem ser vistos isoladamente. Por sua vez, indicadores socioeconômicos por si só não podem ser atributos de situações de violência.

Como já dizia Milton Santos, *“O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.”* (Santos, Milton:14)

O Estado é um sujeito fundamental na constituição do território. Conforme analisado anteriormente, as disputas territoriais estão estruturando o território brasileiro nas escalas regionais e intraurbanas em uma cidade, por exemplo, como São Paulo. As conseqüências deste processo é o aprofundamento da exclusão social e da vulnerabilidade social da população. Nesse contexto, pauta-se a exigência da presença do Estado como agente mediador e regulador segundo os interesses públicos e coletivos. Trata-se de buscar uma nova definição do papel do Estado na construção e implementação de uma agenda pós-neoliberal, em que as políticas públicas numa perspectiva territorial precisam articular provisão e regulação estatal e não estatal.

Abstract

This paper aims to present some evidences on the increasingly importance that the territorial dimension have been gained as a key to understand the economical, political and social processes that are guiding the debate over the beginning of this century as central. In this sense territories should be seen beyond the strict sense of the geographical space but as the relational ground where these processes manifests. The main objective is to bring some examples in different scales that can be seen as indications of how the territories in dispute are an important conceptual category that have to be considered in the analysis. It first discusses the Brazilian phenomena of the interiorization of the urban frontier and its consequences for what have been called the interiorization of violence. In a very different scale, the intra-urban space, the work presents a quantitative approach to understand how violence rates and social condition are correlated and why we should avoid direct cause-effect conclusion and how important is the introduction of the territorial perspective in this kind of analysis.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Ilza e CLEMENTINO, Maria do Livramento. *Descentralização e impasses da governança metropolitana*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar e SANTO JUNIOR, Orlando. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Revan e Observatório das Metrópoles, 2007. p. 239-258.

BECKER, Berta. *A Amazônia e a política ambiental brasileira*. In: BINSZTOK, Jacob (coord.). *Território, territórios – ensaios sobre o ordenamento territorial*. 3 ed. Rio de Janeiro, Lamparina, 2007. p.22-42.

FORTHERINGHAM, A.S., BRUNSDON, C., CHARLTON, M. *Geographically Weighted Regression: the analysis of spatially varying relationships*. West Sussex, John Wiley and Sons Ltd., 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

PALIER, Bruno. *Gouverner la sécurité sociale*. Paris, PUF, 2005.

SANTOS, Milton. In: BINSZTOK, Jacob (coord.). *Território, territórios – ensaios sobre o ordenamento territorial*. 3 ed. Rio de Janeiro, Lamparina, 2007. p.13-21.

SPOSATI, Aldaíza (coord). *Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil 2005/2006 – Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*. Brasília, CNAS/PUC-SP, 2007.

TELLES, Vera e CABANES, Robert (org.). *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo, IRD/Humanitas, 2006.

Território e Sociedade – entrevista com Milton Santos, Fundação Perseu Abramo, 2000.