

EDITORA



UnB

# A violência na Área Metropolitana de Brasília

Arthur Trindade M. Costa (org.)



Pesquisa,  
Inovação  
& Ousadia



**Universidade de Brasília**

**Reitora**  
**Vice-Reitor**

Márcia Abrahão Moura  
Enrique Huelva

EDITORA



**UnB**

**Diretora**

Germana Henriques Pereira

**Conselho editorial**

Germana Henriques Pereira  
Fernando César Lima Leite  
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende  
Carlos José Souza de Alvarenga  
Estevão Chaves de Rezende Martins  
Flávia Millena Biroli Tokarski  
Izabela Costa Brochado  
Jorge Madeira Nogueira  
Maria Lídia Bueno Fernandes  
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos  
Verônica Moreira Amado



# A violência na Área Metropolitana de Brasília

Arthur Trindade M. Costa (org.)



**Coordenação de produção editorial**  
**Preparação e revisão**  
**Diagramação**

**Equipe editorial**

Luciana Lins Camello Galvão  
Talita Guimarães Sales Ribeiro  
Wladimir de Andrade Oliveira

© 2018 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:  
Editora Universidade de Brasília  
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,  
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF  
Telefone: (61) 3035-4200  
Site: [www.editora.unb.br](http://www.editora.unb.br)  
E-mail: [contatoeditora@unb.br](mailto:contatoeditora@unb.br)

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Esta obra foi publicada com recursos provenientes do Edital DPI/DPG nº 2/2017.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

---

V795 A violência na Área Metropolitana de Brasília / Arthur Trindade M. Costa, organizador. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2019.  
142 p.

Ebook.  
ISBN 978-85-230-1179-6.

1. Violência – Brasília – Brasil. 2. Homicídios – Brasília – Brasil. 3. RIDE. 4. Brasília – Entorno. I. Costa, Arthur Trindade M., (org.).

CDU 323.285(817.4)

# Sumário

Introdução .....	7
Arthur Trindade M. Costa	
<b>Capítulo 1.</b> A Área Metropolitana de Brasília .....	23
Analia Soria Batista	
<b>Capítulo 2.</b> Descrição dos homicídios na Área Metropolitana de Brasília ..	47
Arthur Trindade M. Costa e Marcelle Figueira	
<b>Capítulo 3.</b> O fluxo de justiça criminal dos homicídios na AMB .....	57
Cristina Zackseski, Welliton Caixeta Maciel e Arthur Trindade M. Costa	
<b>Capítulo 4.</b> Os profissionais do sistema de justiça criminal.....	79
Bruno Amaral Machado e Maria Stela Grossi Porto	
<b>Capítulo 5.</b> Os jovens em seu bairro .....	99
Yacine Guellati	
Referências.....	135



## CAPÍTULO 1

---

# A Área Metropolitana de Brasília

Analia Soria Batista

Este capítulo descreve o quadro metropolitano em que têm lugar os homicídios na Área Metropolitana de Brasília. Sua construção considerou as características do processo de metropolização de Brasília, a gestão da segurança pública e os programas de prevenção da violência nesses municípios, isto é, procurou compreender a ocorrência de homicídios em interface com o processo de metropolização de Brasília, as estratégias de gestão de segurança pública e as características e programas da rede social de segurança pública.

A construção desse quadro situacional foi orientada por três supostos. O primeiro, sobre as características do processo de metropolização, afirmando a relação entre esse processo, a segregação socioespacial e a exclusão social nos municípios estudados, o que não significa considerar a metropolização, com suas externalidades negativas, como possível condição determinante ou facilitadora dos homicídios. A segregação socioespacial e a exclusão social influenciam na criminalidade por meio de mediações específicas, tópicas e contingentes modeladas pelos respectivos contextos e variáveis com eles (SOARES, 2003).

O segundo, sobre o planejamento e a execução das políticas de segurança pública, afirma ser deficitária a promoção de políticas intergovernamentais nesses territórios de complexa dinâmica urbana. Por último, sobre as políticas preventivas de segurança que precisam enfrentar as fontes que geram dinâmicas promotoras de manifestações de violência (SOARES, 2003).

Os três municípios selecionados para aprofundamento do estudo proposto, Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás, apresentam elevadas taxas de homicídios distribuídos de forma heterogênea na área urbana e constituem-se em



territórios vulneráveis socialmente. A pobreza urbana não é o fator-chave que pode explicar as causas das altas taxas, mas é um dos elementos a ser considerado nas análises que procuram compreendê-las nos espaços de alta complexidade urbana, como processo de metropolização e suas externalidades negativas.

A sistematização deste relatório constitui-se de cinco seções. Na primeira, se discute a problemática metropolitana em sua interface com o planejamento e a execução de políticas de segurança pública integradas. Na segunda, caracteriza-se a RIDE-DF do ponto de vista sociodemográfico e dos níveis de integração. A terceira analisa do ponto de vista histórico, socioeconômico e da urbanização os municípios de Luziânia, Valparaíso de Goiás e Águas Lindas de Goiás. A quarta seção é dedicada à análise das políticas (ordem) urbana, de segurança pública e setoriais, programas assistenciais e atividades agregadoras e gerências, na RIDE-DF. A quinta seção apresenta recomendações visando o aprimoramento da gestão da segurança pública na região.

### Características sociodemográficas da AMB

A Ride-DF é um recorte institucional criado pela União no ano de 1998 pela Lei Complementar 94, com a finalidade de promover políticas intergovernamentais, como uma resposta aos graves problemas urbanos e econômicos da região que interferem no desenvolvimento regional. Atualmente, a Ride-DF abrange 22 municípios, sendo 19 municípios do estado de Goiás e outros três do estado de Minas Gerais e o Distrito Federal.

Os municípios que integram a Ride-DF possuem distintos níveis de integração com o Distrito Federal, isto é, nem todos os municípios que integram a Ride-DF exercem uma interação metropolitana com o Distrito Federal. Por esse motivo, inúmeros institutos de pesquisa e órgãos de planejamento têm desenvolvido regionalizações, na tentativa de identificar o conjunto de municípios que exerce interação metropolitana com o Distrito Federal.

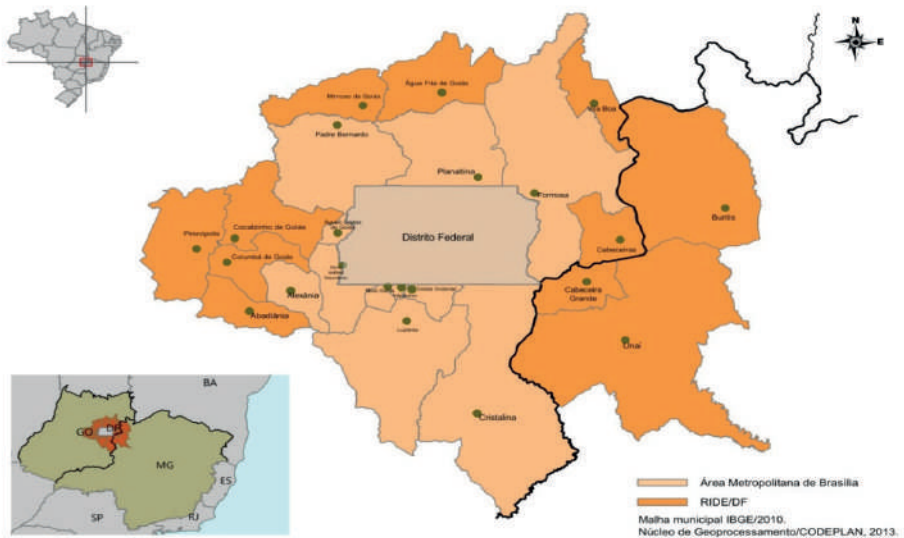
Em 2003, a Companhia de Desenvolvimento e Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), divulgou o estudo *Brasília e sua região polarizada*, onde se reconhecem



os distintos níveis de integração dos municípios que integram a Ride-DF. O estudo propôs três níveis hierárquicos de integração com o Distrito Federal, considerando como critérios a interação dos setores do mercado de trabalho, o acesso à educação, o uso de equipamentos públicos e as relações comerciais. Ficaram definidas três regiões:

- Região I – Alta polarização: Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás;
- Região II – Média polarização: Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás;
- Região III – Baixa polarização: Água Fria de Goiás, Buritis, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis Unai e Vila Boa.

Mapa 1: RIDE/DF e da AMB



Fonte: Sampaio *et al.* (2013)

Além desse estudo, a Codeplan tem realizado diagnósticos sobre os processos demográficos e econômicos na Área Metropolitana de Brasília (AMB). Em linhas gerais, a regionalização da Área Metropolitana de Brasília (AMB) tem sido utilizada pela Codeplan para as pesquisas que revelam a correlação dos municípios goianos

integrados ao DF e evidenciado a promoção de políticas públicas integradas, por exemplo, no setor de saneamento, transporte e segurança pública.

De acordo com o Censo de 2010, na Ride-DF foi registrada uma população de 3.724.181 habitantes, que, estratificada, corresponde a 94% residentes em área urbana – os 6% restantes são residentes, portanto, em área rural. O Distrito Federal é a unidade federativa com maior contingente populacional, correspondendo, pelo volume populacional, a 2.481.272 habitantes, sendo 96,5% residindo em área urbana e 3,5% residindo em área rural.

**Tabela 1.1:** Brasil, Grande Região, Unidade Federativa, RIDE, Município – 2000 e 2010

Unidade	População total		População urbana		População rural	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	169.872.856	190.755.799	137.925.238	160.934.649	31.947.618	29.821.150
Centro-Oeste	11.638.658	14.058.094	10.089.868	12.482.567	1.548.790	1.575.527
Minas Gerais	7.905.134	19.597.330	14.658.502	16.714.976	3.246.631	2.882.354
Goiás	5.004.197	6.003.788	4.393.292	5.421.002	610.905	582.786
Distrito Federal	2.051.146	2.570.160	1.961.499	2.481.272	89.647	88.888
RIDE DF e Entorno	2.958.484	3.724.181	2.759.354	3.504.433	199.130	219.748
Buritit	20.396	22.737	13.868	16.100	6.528	6.637
Cabeceira Grande	5.920	6.453	4.579	5.297	1.341	1.156
Unai	70.033	77.565	55.549	62.329	14.484	15.236
Abadiânia	11.452	15.757	7.206	10.778	4.246	4.979
Água Fria de Goiás	4.469	5.090	1.748	2.137	2.721	2.953
Águas Lindas de Goiás	105.746	159.378	105.583	159.138	163	240
Alexânia	20.335	23.814	15.200	19.676	5.135	4.138
Cidade Ocidental	40.377	55.915	34.465	43.654	5.912	12.261
Cocalzinho de Goiás	14.626	17.407	6.000	6.444	8.626	10.963
Corumbá de Goiás	9.679	10.361	5.597	6.416	4.082	3.945
Cristalina	34.116	46.580	27.569	38.421	6.547	8.159
Formosa	78.651	100.085	69.285	92.023	9.366	8.062

Unidade	População total		População urbana		População rural	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Luziânia	141.082	174.531	130.165	162.807	10.917	11.724
Mimoso de Goiás	2.801	2.685	1.186	1.242	1.615	1.443
Novo Gama	74.380	95.018	73.026	93.971	1.354	1.047
Padre Bernardo	21.514	27.671	13.272	10.786	8.242	16.885
Pirenópolis	21.245	23.006	12.475	15.563	8.770	7.443
Planaltina	73.718	81.649	70.127	77.582	3.591	4.067
Sto. Antônio do Descoberto	51.897	63.248	48.398	56.808	3.499	6.440
Valparaíso de Goiás	94.856	132.982	94.856	132.982	0	0
Vila Boa	3.287	4.735	2.702	3.502	585	1.233

Fonte: Ipea (2013).

A partir do quadro se observa que os municípios de Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Luziânia e Novo Gama se destacaram em incremento populacional. É importante ressaltar que a maioria dos municípios da Ride-DF foi criada por meio de processos de desmembramentos, sobretudo na década de 1990.

O território do município de 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 (1991). Os municípios desmembrados do território de Luziânia também sofreram desmembramentos e deram origem a outros municípios: Santo Antônio do Descoberto deu origem a Águas Lindas de Goiás (1997) e Padre Bernardo a Mimoso de Goiás (1999).

Sampaio et. al (2013) apontam que os municípios mais populosos da Ride pertencem ao grupo com maior grau de dependência do núcleo metropolitano que é Brasília, com exceção de Unai, e se apresentam nesta ordem: Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Formosa, Novo Gama, Planaltina, Unai, Santo Antônio do Descoberto, Cidade Ocidental, Cristalina, Padre Bernardo e Alexânia.

Os municípios goianos mais integrados ao núcleo metropolitano apresentam elevada taxa de urbanização. No conjunto da Ride-DF, dados do Censo de 2010

revelaram que 94% da população está localizada em área urbana e, de forma isolada, o DF apresentou taxa superior a 96%.

**Tabela 1.2:** Taxa de urbanização, das unidades territoriais, no período de 2000 e 2010

Unidade	Taxa de Urbanização (%)		Unidade	Taxa de Urbanização (%)	
	2000	2010		2000	2010
Brasil	81,19	84,37	Cidade Ocidental	85,36	78,07
Centro-Oeste	86,69	88,79	Cocalzinho de Goiás	41,02	37,02
Minas Gerais	81,87	85,29	Corumbá de Goiás	57,83	61,92
Goiás	87,79	90,29	Cristalina	80,81	82,48
Distrito Federal	95,63	96,54	Formosa	88,09	91,94
RIDE DF e Entorno	93,27	94,1	Luziânia	92,26	93,28
Buritis	67,99	70,81	Mimoso de Goiás	42,34	46,26
Cabeceira Grande	77,35	82,09	Novo Gama	98,18	98,9
Unai	79,32	80,36	Padre Bernardo	61,69	38,98
Abadiânia	62,92	68,4	Pirenópolis	58,72	67,65

Fonte: IBGE, Censo Demográfico do ano 2000 e 2010.

Os municípios da Ride-DF que apresentaram taxas de urbanização acima da média nacional foram: Valparaíso de Goiás, com 100% de urbanização, Águas Lindas, com 99,85%, Novo Gama, com 98,18%, Planaltina, 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%. Nota-se que a maioria dos municípios identificados com alta taxa de urbanização pertence à categoria mais elevada de integração com o DF.

## Território metropolitano e segurança pública

As análises sobre o aprofundamento da pobreza urbana nas áreas metropolitanas mundiais, em especial nos países latino-americanos, se relacionam ao processo chamado

de industrialização tardia. Para Wilson (2012), esse processo, nos países latino-americanos, fomentou a criação de postos de trabalho com baixa qualificação e remuneração e políticas sociais reduzidas, sendo um dos condicionantes do aumento das formas de assentamento precário em áreas periféricas das metrópoles. Além disso, a incapacidade de oferta de trabalho formal, em certa medida potencializada pelos ajustes estruturais econômicos advindos da crise de 1980, configurou um cenário complexo nas áreas metropolitanas.

Na América Latina o processo de metropolização e de expansão do tecido urbano se relaciona com o fenômeno da “*periferização*”. Esse fenômeno se refere aos processos de expansão da franja urbana por moradias de baixa renda, resultando em ocupação urbana nem sempre contínua e, em regra, com deficiências de infraestrutura e baixo grau de coesão ou participação na estruturação das áreas metropolitanas (SPOSITO, 2004). As periferias das metrópoles são marcadas pela precarização de serviços urbanos e pela ineficiência de políticas públicas, configurando um território complexo e repleto de tensões e conflitos de toda ordem.

A relação entre esses territórios de pobreza e as mortes violentas permeia as representações sociais sobre a insegurança pública, sobretudo da população que reside em regiões metropolitanas, onde as taxas de homicídios estão concentradas especialmente nessas periferias urbanas. Assim, pode-se pensar a criminalidade violenta – e particularmente as taxas de homicídios – como processos sociais em interface com a dinâmica urbana, por meio de explicações referentes à abordagem sócio ecológica.

De acordo com Shaw e Mackay (1972) e Silva (2004), a abordagem socio ecológica envolve os processos de socialização de certos grupos, seus aspectos formais e informais, a capacidade das estruturas de governo em garantir ou manter com qualidade a oferta e o acesso das comunidades locais aos serviços públicos, dentre outras premissas. Sob o ponto de vista sociológico, tal abordagem enfatiza a relação entre a espacialização geográfica da criminalidade e a dinâmica socioespacial.

Na ciência geográfica, Santos (2008), ao analisar o processo de urbanização a partir da categoria *espaço*, traz ao debate as contradições da cidade e seu uso em suas distintas formas. A maior parte das cidades brasileiras apresentam, em graus distintos,

problemáticas urbanas como falta de segurança pública, inadequação da habitação, falta de atendimento de saneamento básico, precária oferta do transporte urbano, entre outras. Mas são nos espaços metropolitanos que concentram a maior parte da população brasileira que esses problemas urbanos são potencializados. A escala dos problemas urbanos em territórios metropolitanos agrava a situação de precarização da população, em virtude do preço da terra urbana e da falta de implementação de instrumentos urbanísticos para o cumprimento da função social da terra, o que evidencia o processo de segregação socioespacial e a ocupação desordenada do solo, desprovida de oferta de emprego.

Para Andrade e Marinho (2013), a incongruência entre o processo de metropolização que concentra a riqueza e o desenvolvimento humano nas metrópoles também reproduz a pobreza, as privações, os conflitos e as formas de organização da vida social mais vulneráveis às situações de violência e criminalidade. A criminalidade seria explicada pelas interações socioespaciais e construções políticas, inclusive pela formulação de políticas públicas propostas para o enfrentamento da violência e da criminalidade nos territórios metropolitanos. Vale dizer que há enormes fragilidades na formulação de políticas públicas com foco no atendimento a grupos vulneráveis, como a população jovem.

Assim, as relações construídas na cidade são permeadas de tensões sociais. E muitas vezes a precarização urbana revela a sua face cruel na banalização da vida. Damiani (1993) menciona que estamos passando por um processo de perda da cidade cuja causa não é a pobreza urbana, muitas vezes resumida ao substrato material que marca as nossas periferias metropolitanas. Para o autor,

a perda de cidade reaparece como tema, mas não necessariamente atrelada à pobreza material, à pobreza absoluta, na figura da ausência de serviços e equipamentos urbanos. Aparece, em última instância, como perda de fluidez da vida urbana, como perda da vida urbana propriamente, e de suas possibilidades. (DAMIANI, 1993, p. 14).

O estudo das taxas de homicídios em interface com a questão metropolitana requer a compreensão da reconfiguração dos processos de urbanização recente no país.

Nessa perspectiva, Marinho e Basegio (2013, p. 98) explicam que “as transformações históricas e as diversas formas de territorialização dos conflitos sociais são relevantes na compreensão da violência, considerados a partir do modo como o espaço tem sido apropriado pelos diversos grupos a partir das disputas, tensões e interações sociais”.

O esforço em analisar o fenômeno dos homicídios no Brasil perpassa a questão metropolitana, sobretudo pela forma desigual como ocorrem e como são investigados. Conseqüentemente, seria razoável sugerir que há maior possibilidade de consumação de um homicídio em territórios caracterizados por elevada desigualdade social, escassez de recursos públicos, baixa ou ineficácia da ação de agentes públicos. Ademais, tais territórios são marcados pela disputa por bens materiais, territórios de hegemonia do tráfico de drogas, conflitos intersubjetivos e simbólicos e a resolução de conflitos interpessoais pela força (MORENOFF; SAMPSON; RAUDENBUSH, 2001).

Os estudos no Brasil que procuram investigar as taxas de homicídios em contexto urbano revelam forte relação com os processos de segregação socioespacial e a ausência ou oferta inadequada dos serviços públicos na periferia das metrópoles. Contudo, esses estudos pouco têm avançado na correlação das taxas de homicídios em contextos metropolitanos e a promoção de políticas intergovernamentais. Assim, permanecem fragilizadas a visão estratégica de planejamento e a gestão integrada na área da segurança pública em territórios de complexa dinâmica urbana.

A fragilidade de um planejamento estratégico traz impactos negativos às relações cotidianas e ao potencial produtivo das cidades. Desse modo, a segurança pública gera gastos e adoção de medidas imediatistas de pouca eficácia a médio e longo prazo. Além disso, a segurança torna-se uma mercadoria, logrando lucros ao setor privado, com equipamentos inovadores disponíveis para um seleto grupo da sociedade. Isso sem contar os “enclaves fortificados”, que são os condomínios fechados horizontais e verticais de alto padrão, que fragmentam as possibilidades de socialização e busca do direito à cidade. Entretanto, o ônus da segurança pública é pago por toda a sociedade sob as diversas perspectivas, mediante a alteração do cotidiano, com a restrição do uso e acesso a lugares e a modificação dos horários de lazer, por exemplo.



Segundo dados do Censo de 2010, aproximadamente 43,91% da população brasileira vive em municípios integrantes de regiões metropolitanas. Os dados da Pesquisa do PIB municipal realizada pelo IBGE no período de 2005-2009 revelou que 25% da riqueza produtiva estava concentrada em cinco municípios: “São Paulo (São Paulo), 12,0%; Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), 5,4%; Brasília (Distrito Federal), 4,1%; Curitiba (Paraná), 1,4%; e Belo Horizonte (Minas Gerais), 1,4%” (IBGE, 2010).

Ademais, a pesquisa ressaltou, ao excluir as cidades-capitais, que apenas 12 municípios se destacaram por gerarem individualmente mais do que 0,5% do PIB, contribuindo com 9,3% da renda gerada no País. São eles: Guarulhos (São Paulo), 1,0%; Campinas (São Paulo), 1,0%; Osasco (São Paulo), 1,0%; São Bernardo do Campo (São Paulo), 0,9%; Barueri (São Paulo), 0,8%; Duque de Caxias (Rio de Janeiro), 0,8%; Betim (Minas Gerais), 0,8%; Santos (São Paulo) e São José dos Campos (São Paulo), ambos com 0,7%; Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro), 0,6%; e Jundiá (São Paulo) e Canoas (Rio Grande do Sul), ambos com 0,5% (IBGE, 2010, p. 21).

Destarte, a pesquisa evidenciou o poder de polarização das regiões metropolitanas na produção nacional. Também revelou quão concentrado é o PIB em determinados municípios das RMs. Em paralelo ao poder de fluidez econômica, as RMs também concentram os mais elevados índices de precariedade urbana. Nessas regiões, de acordo com o censo de 2010, estão localizados 88,6% dos *aglomerados subnormais*. No Brasil, de acordo com o IBGE, até o ano de 2010, havia 6.329 aglomerados subnormais em 323 dos seus 5.565 municípios.<sup>1</sup>

Na Área Metropolitana de Brasília foram identificados aglomerados subnormais nos Municípios de Novo Gama, Valparaíso de Goiás e no Distrito Federal. O DF concentra

---

<sup>1</sup> *Aglomerado subnormal* é um termo utilizado pelo IBGE para designar um conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais. De acordo com o IBGE, “os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente”.

o maior número de moradores que residem em domicílios em aglomerados subnormais. Em sua maioria, os moradores são mulheres, perfil semelhante ao dos moradores que residem em aglomerados subnormais dos municípios de Novo Gama e Valparaíso de Goiás.

A relação de homicídios em contexto metropolitano se revela complexa. De acordo com o *Mapa da violência* (WAISELFISZ, 2013), o número de homicídios registrados nas regiões metropolitanas aumentou no período de 1980-1996. Desde 1996 os dados revelam redução e estagnação dos homicídios no conjunto das Regiões Metropolitanas, embora existam oscilações e sua distribuição não seja homogênea no espaço urbano.

A queda das taxas de homicídios tem efeitos positivos nas RMs, dada a complexidade da reprodução das relações sociais. Entretanto, Andrade e Marinho (2011) alertam que, embora exista uma queda, ainda assim é grave e complexa a concentração da taxa de homicídios por grupo de 100 mil habitantes em RMs. Para fins de exemplificação, no ano de 2007, 45% dos homicídios estavam concentrados em apenas dez RMs.

No Brasil, a criminalidade homicida mantém um padrão metropolitano e forte *territorialização*, contrariando a tese de “interiorização da violência”, embora a *territorialização* dos homicídios apresente distintos padrões no conjunto das RMs e tem revelado que os municípios com alto grau de integração com a área-polo absorvem os problemas urbanos do município-polo (ANDRADE *et al.*, 2013). Sabe-se que os homicídios não se distribuem uniformemente no território. Por isso, faz-se necessária a verificação dos graus de integração, polarização dos municípios no conjunto da RM entre os municípios e o município-polo da RM.

Diniz e Andrade (2008), correlacionando o nível de integração metropolitana e a taxa de homicídios da RM de Belo Horizonte, compararam a ocorrência de crimes violentos – no caso, os homicídios – com os níveis de integração dos municípios à dinâmica metropolitana. Ou seja, para os autores, quanto mais alto o grau de integração, maior o índice de homicídios, embora sua distribuição não seja homogênea. Por conseguinte, nos municípios com baixo nível de integração com a área-polo, as taxas são menores.

A dimensão metropolitana do fenômeno dos homicídios indica, portanto, um caminho relevante para sua compreensão. Ao colocarmos na agenda da segurança

pública a questão metropolitana, procuramos indicar novas possibilidades de promoção de políticas públicas que atendam à dinâmica territorial e induzam à cooperação entre os entes da Federação.

Diante dessas condições, apontamos para a necessidade de uma governança metropolitana na área de segurança pública nos territórios brasileiros de complexa dinâmica urbana. Uma vez que os problemas urbanos advindos dos homicídios ultrapassam os limites administrativos, evidencia-se a necessidade de planejamento integrado. Na medida em que o tecido urbano em alguns territórios é complexo, o planejamento da segurança pública deixa de ser um serviço urbano ofertado e planejado na escala local e passa a ser compreendido como uma função pública de interesse comum, quando as estratégias locais se mostram ineficazes e descasadas com a dinâmica metropolitana. Logo, pensar políticas de segurança pública para reduzir taxas de homicídios requer articulação intergovernamental e coordenação com políticas sociais.

### Migrações e a expansão do Entorno do Distrito Federal

Os fluxos migratórios marcam o processo de adensamento populacional e o consequente surgimento de novos municípios na Área Metropolitana de Brasília. As migrações dinamizam as taxas de crescimento médio anual nos municípios da AMB, que, em sua maioria, figuram entre os maiores do estado de Goiás. Na última década, o crescimento demográfico em Luziânia foi de 2,15%, em Águas Lindas de Goiás foi de 4,2% e Valparaíso teve 3,43% de crescimento, ocupando respectivamente o 5º, 6º e 7º lugares no ranking estadual (SEGPLAN, 2010). Os estudos de Barreira (2009 *apud* CHAVEIRO; SILVA, 2012) apontam que esse movimento de ocupação tem origem a partir das ações do estado em prol do ordenamento do território do Distrito Federal.

Assim, as populações migrantes de baixa renda foram expulsas por um processo de exclusão espacial ligado à falta de programas sociais, em especial de habitação, destinados a essas populações e pelo próprio processo de ordenamento do espaço no Distrito Federal. Esse movimento emigratório partindo do Distrito Federal em

direção ao Entorno Sul é identificado por Caiado (2005, p. 71), especialmente nos municípios de Santo Antônio do Descoberto, Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso de Goiás. Os dados revelam que entre os anos de 1975 e 1980 essa migração foi de 33.866 pessoas, passando para 46.162 entre 1986 e 1991 e atingindo 80.942 em 1995-2000.

Para Caiado (2005), a migração *intrametropolitana* também é responsável pela redefinição da malha urbana no Entorno do Distrito Federal, fato desencadeado com a não absorção dos migrantes vindos das diversas regiões do país, especialmente da região Nordeste, dos estados da Bahia, Piauí, Maranhão e Ceará. Segundo a autora, a região Nordeste contribuiu com cerca de 95,1% da população que migrou para o Entorno entre 1970 e 1980, fluxo que foi reduzido para 41,5% entre 1990 e 2000. Luziânia recebeu o segundo maior fluxo *intrametropolitano*, com 11.828 habitantes entre 1995 e 2000, só atrás de Águas Lindas de Goiás, que recebeu mais de 33.000 habitantes (CAIADO, 2005, p. 73). A tabela a seguir evidencia a importância das migrações *intrametropolitanas* para a configuração dos municípios do Entorno do Distrito Federal.

**Tabela 1.3:** Perfil dos migrantes – AMB – 2005

<b>Municípios</b>	<b>BA (%)</b>	<b>MG (%)</b>	<b>RJ (%)</b>	<b>SP (%)</b>	<b>DF (%)</b>
Águas Lindas	4,2	2,1	0,3	1,4	75,9
Cidade Ocidental	5,7	3,4	1,5	2,7	62,7
Luziânia	5,8	6,7	0,5	1,8	56,8
Novo Gama	4,8	3,7	0,6	1,6	60,1
Planaltina	8,3	5,2	0,3	1,7	56,2
Santo Antonio do Descoberto	5,4	3,9	0,6	1,9	57,5
Valparaíso	5,6	5,1	2,1	1,9	56,5
<b>TOTAL</b>	<b>5,4</b>	<b>4,3</b>	<b>0,8</b>	<b>1,7</b>	<b>63,7</b>

Fonte: Chaveiro e Silva (2012).

Esses dados se refletiram no aumento da população nos municípios da AMB, especialmente em Águas Lindas e Valparaíso. Destaca-se que, no caso de Luziânia a

redução da sua população deve considerar o fato de que seu território foi redefinido com a emancipação política de Cidade Ocidental em 1990 e Valparaíso de Goiás e Novo Gama em 1995.

Portanto, o crescimento desses municípios deve ser entendido como sendo fruto do alto grau de integração com o Distrito Federal, especialmente pelo grau de dependência que os mesmos possuem com relação aos serviços de saúde, educação e emprego. Para Chaveiro e Silva (2012, p. 199) o Distrito Federal seria reconhecido como um lugar de passagem dos migrantes, um “Trampolim Demográfico” para a população que reside nos municípios do Entorno. Essa realidade quando analisada na escala da Área Metropolitana de Brasília torna a questão das migrações mais evidente, pois grande parte dos municípios se constitui em sua maioria por uma população não natural daquele município.

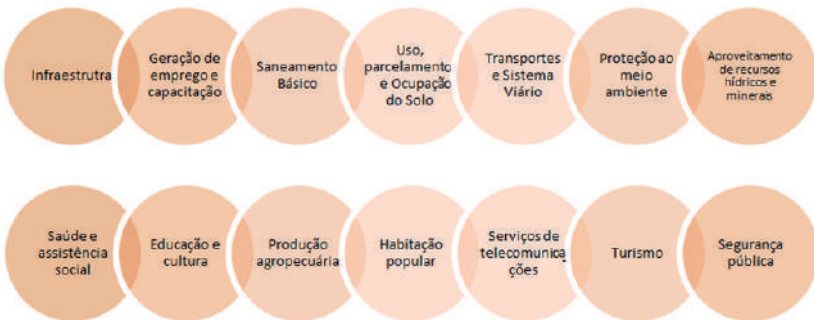
Este quadro de intensa migração intrametropolitana propicia o surgimento de uma grande variedade de conflitos sociais, desde aqueles relacionados ao uso do espaço, até os resultantes da enorme diversidade cultural e de valores. Para Felix (2002) a mobilidade espacial da população atomizaria as estruturas e enfraqueceria a coesão social, uma vez que áreas marcadas por intensa imigração seriam *locus* de confrontos de valores culturais. Do ponto de vista da identidade cultural, Chaveiro e Silva (2012) apontam o desencadeamento de “situações adversas no que concerne à identidade local e regional, na medida em que desorganiza relações historicamente estabelecidas e desagrega valores que auxiliam na identificação e na distinção do “eu”, do “outro” e do “nós” no tempo e no espaço” (CHAVEIRO; SILVA, 2012, p. 203).

### Gestão da segurança pública na AMB

Nas seções anteriores destacamos a grande interdependência entre os municípios da AMB e o Distrito Federal. Assim, argumentamos a favor da necessidade de a política de segurança pública ser cooperada na Ride-DF, por entendermos que se trata de política que se apresenta como função pública de interesse comum entre

alguns municípios do estado de Goiás e o Distrito Federal. Entende-se aqui como função pública comum a oferta de serviços urbanos que necessitam de concertação entre os entes e agentes públicos e privados, isto é, planejamento e execução necessitam de um compartilhamento do exercício de competência. Na Ride-DF, a segurança pública foi definida como uma função pública de interesse comum por meio do Decreto nº 7.469/2011.

**Gráfico 1.1:** Funções e serviços públicos



Fonte: Sampaio *et al.* (2013)

A governança metropolitana permite a articulação de agentes públicos e privados na consolidação dos serviços públicos de interesse comum para a ação no território, isto é, uma função de interesse comum necessita de estratégias de articulação com diferentes agentes públicos e privados para a eficiência da prestação do serviço.

A ação cooperada deve estar articulada à distribuição da população e do emprego nas áreas metropolitanas. Para tanto, é necessário compatibilizar ofertas de emprego, dinâmica econômica e local de residência da população, de modo que as diferenças de oportunidades entre municípios periféricos e nucleares de áreas metropolitanas não sejam tão díspares.

Estabelecer uma governança metropolitana no campo da segurança pública requer enfrentar o “jogo do empurra” e partilhar o ônus e o bônus, como mencionado por Souza (2013). Há uma indefinição das atribuições e das responsabilidades dos

níveis de governos na execução da política pública de segurança. Quando considerados os espaços urbanos de alta complexidade, há uma verdadeira omissão dos gestores públicos em todos os níveis da Federação.

Assim, a cooperação no campo da segurança pública não é um desejo e sim uma necessidade. No caso da AMB, a cooperação ganha um nível de complexidade muito maior do que em qualquer outro local, haja vista que nesse território o compartilhamento de competências envolve os municípios, o estado de Goiás e o Distrito Federal.

Ainda que reverbere um discurso da necessidade da União em induzir, com planejamento e orçamento, ações voluntárias de cooperação, mesmo assim, eventualmente, haverá confrontos na distribuição do ônus e bônus em possíveis ações cooperadas. Garson (2009, p. 20) aponta que “o agravamento da situação social nessas áreas, para o qual contribui fortemente a falta de infraestrutura urbana, deixa clara a importância do estudo dos obstáculos à cooperação para a solução dos problemas comuns a seus municípios”.

A reversão ou, ao menos, a atenuação desse quadro não pode ficar à espera da ocorrência de excepcionais taxas de crescimento da economia, que não necessariamente resolveriam o problema. A rigidez da despesa de todos os níveis de governo, a magnitude dos investimentos requeridos e a dimensão extraterritorial que têm as ações de desenvolvimento urbano tornam indispensável a articulação de ações entre os três níveis de governo e o setor privado, de forma a atender as demandas da sociedade.

Os confrontos são advindos da ausência de um modelo de gestão democrática que viabilize o enfrentamento dos problemas urbanos em território metropolitano, com mecanismos fortes, tanto financeiros como de gestão. Importante ressaltar que não devemos confundir mecanismos fortes com ações autoritárias típicas dos anos de 1970. No caso da segurança pública, Souza (2013, p. 392) traz importante panorama da atual situação da segurança pública e os desafios a serem enfrentados na construção de uma política nacional de segurança pública esclarecendo que “o problema da legitimidade das instituições encarregadas da aplicação das leis penais passa a ser crucial”. Uma série de dificuldades relacionadas à formulação e



implementação de políticas de segurança e justiça afetam a eficiência das agências encarregadas de conter a violência dentro dos marcos da legalidade democrática. A baixa eficiência dessas agências – especialmente das polícias Militar e Civil, subordinadas aos governos estaduais, em prevenir crimes e investigar ocorrências, e de todo o segmento judicial (Ministério Público e Tribunais de Justiça) em punir agressores –, associada aos tradicionais obstáculos enfrentados pelo cidadão comum no acesso à justiça, acaba estimulando a adoção de soluções privadas para conflitos de ordem social (como linchamentos e as execuções sumárias), bem como contribuindo para a exacerbação do sentimento de medo e insegurança coletivos. Na medida em que esse círculo vicioso é alimentado, cresce a perda de confiança nessas instituições de justiça e nos agentes responsáveis pela lei e ordem pública.

Embora seja reconhecida a necessidade de governança metropolitana na esfera da segurança pública, há desafios prementes em relação às formas de cooperação, às atribuições dos papéis, às instâncias a serem criadas para dirimir os conflitos entre as instituições, sobretudo em relação ao atendimento para a população de baixa renda e no tratamento dos agressores quando estão localizados nas periferias metropolitanas.

As configurações das agências governamentais presumidamente de prevenção ao crime e segurança pública envolvem a administração, criação e manipulação do ambiente circundante de modo sistemático e permanente. Assim, a existência de políticas (ordem) urbana, de segurança pública e setoriais, programas assistenciais e atividades agregadoras e gerenciais podem servir como indicadores das características sociais e organizacionais dos municípios da Área Metropolitana de Brasília. A seguir analisamos essas instâncias com base na Pesquisa sobre a Estrutura do Municípios (MUNIC, 2012), realizada pelo IBGE.

Os conselhos municipais representam um instrumento institucional na gestão de políticas públicas, e a sua efetiva atuação permite maior transparência à gestão dos recursos em políticas públicas locais. Além disso, caracterizam-se pela descentralização, estabelecendo-se como um novo padrão de políticas sociais.

A tabela 1.4 mostra uma relativa institucionalização de conselhos municipais na Área Metropolitana de Brasília, e demonstra de forma geral certa fragilidade na participação de segmentos da sociedade civil na globalidade dos processos de elaboração da política públicas nesses municípios. Particularmente na área de segurança pública, somente três municípios, Águas Lindas, Formosa e Luziânia, possuem conselhos para construção de políticas locais. Por outro lado, destaca-se que a totalidade dos municípios possuem conselhos de assistência social, sugerindo essa área como prioritária devido a uma grande vulnerabilidade social.

A baixa implementação de conselhos de segurança pública sugere uma tendência do não reconhecimento e valorização por parte do poder público local de processos dialógicos entre os atores sociais que estão envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas na área.

**Tabela 1.4:** Existência de conselhos municipais na Área Metropolitana de Brasília

<b>Município</b>	<b>Segurança pública</b>	<b>Política urbana</b>	<b>Transporte</b>	<b>Idoso</b>	<b>Pessoa c/ deficiência</b>	<b>Assistência social</b>
Águas Lindas	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim
Cidade Ocidental	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Formosa	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Luziânia	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Novo Gama	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
Planaltina	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
Santo Antônio do Descoberto	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Valparaíso	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim

Fonte: IBGE/Munic 2012.

No nível institucional, a tabela 1.5 dimensiona as estruturas de comunicação da população com o poder público local. Dentre os oito municípios apenas o município de Cidade Ocidental oferece o serviço de atendimento telefônico ao público, e

50% oferecem serviço de correio e jornais, o que pode sugerir menor participação e menor número de interações dos cidadãos quanto aos seus diversos interesses. Parece tratar-se mais de racionalidade comunicativa do que uma lógica dialógica.

Comparando os municípios de Luziânia, Valparaíso de Goiás e Águas Lindas de Goiás, observa-se que Luziânia detém uma estrutura de comunicação mais completa que os outros municípios, faltando apenas Telefone para atender ao público. A mais desprovida de estruturas de comunicação com a população é Águas Lindas de Goiás.

**Tabela 1.5:** Conselhos municipais de segurança pública, Conselho Tutelar e ações da Guarda Municipal

AMB – 2012

Município	Conselho de seg. pub.	Guarda Municipal	Conselho Tutelar	Atendimento de ocorrências	Auxílio à Polícia Militar	Auxílio à Polícia Civil	Patrulhamento das vias públicas
Águas Lindas	Sim	Não	Sim	-	-	-	-
Cidade Ocidental	Não	Não	Sim	-	-	-	-
Formosa	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Luziânia	Sim	Não	Sim	-	-	-	-
Novo Gama	Não	Não	Sim	-	-	-	-
Planaltina	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Santo Antônio do Descoberto	Não	Não	Sim	-	-	-	-
Valparaíso	Não	Não	Sim	-	-	-	-

Fonte: IBGE/Munic 2012.

O trabalho da Guarda Municipal é comumente associado ao controle de fatores situacionais do crime, fundamentalmente na vigilância dos espaços públicos e potenciais alvos, como vias públicas com estabelecimentos comerciais, estacionamentos, etc. A tabela mostra ações de ronda escolar, posto de guarda a patrulhamento de vias públicas nos municípios de Formosa e Planaltina de Goiás, como formas de prevenção dentro de uma perspectiva de defesa de territorial dos “espaços públicos”. As ações de auxílio à Polícia Civil, Conselho Tutelar e no Ordenamento do

Trânsito indicam uma interação operacional ativa e segmentada, consolidando o poder de polícia administrativo da Guarda Municipal (CLARKE, 1997; PERRENOUD, 2008).

Observa-se que os municípios de Águas Lindas, Luziânia e Valparaíso, que detêm as maiores taxas de homicídio entre os municípios do Entorno Sul, não possuem guarda municipal, nem patrulhamento de vias públicas.

A dinâmica interna da área de segurança pública dentro dos municípios da Área Metropolitana de Brasília, em certa medida, pode ser abordada pela oferta ou não de estruturas especializadas no combate ao crime e investigação criminal. A existência ou não de Delegacias Especializadas pode mostrar maior ou menor atenção para certos crimes dentro do município, e também refletir as incapacidades da estrutura social local e a eficácia das ações de prevenção. A tabela 1.6 mostra que os recursos de segurança pública estão concentrados nas delegacias distritais, com exceção das Delegacias de Atendimento à Mulher, presentes em seis municípios.

A polícia civil age reativamente, a partir de um registro da ocorrência que compreende uma diversidade de situações. Assim, pode-se inferir que a concorrência na investigação criminal do crime de homicídio com outros tipos criminais corresponde a situações de competição por recursos investigativos na delegacia distrital.

Na tabela 5, observa-se que o município de Águas Lindas de Goiás declara ter Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher. Contudo, a pesquisa de campo realizada no local indicou que essa delegacia é apenas um projeto considerado prioritário em função da violência doméstica e do número de estupros de mulheres registrado. Observando o quadro anual de criminalidade no município, entre janeiro e dezembro de 2012 foram registrados 30 estupros, entre janeiro e outubro de 2013, 31. É um número de denúncias elevado, principalmente se consideramos a ausência de uma Delegacia Especializada para atendimento das mulheres.

O município de Águas Lindas de Goiás também não possui uma Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente. Os dados mostram que entre janeiro e dezembro de 2012 foram registrados 50 estupros de vulneráveis. Entre janeiro e

outubro de 2013 foram registradas 40 ocorrências desse tipo de crime. Os números alarmantes chamam a atenção para o fato de a violência doméstica, que expulsa as crianças e jovens da casa, constituir elemento importante para compreender a posterior inserção destes na criminalidade. Para Soares (2003, p. 77) o ingresso da criança ou do jovem na criminalidade não tem apenas uma motivação econômica, mas diz respeito à autoestima do jovem que, de posse de uma arma, afirma sua existência social antes negada, por meio da produção do medo nos outros.

**Tabela 1.6:** Delegacias existentes na AMB – 2012\*

<b>Município</b>	<b>DP</b>	<b>DEAM</b>	<b>DPI</b>	<b>DPCA</b>	<b>DCA</b>
Águas Lindas	Sim	Sim	Não	Não	Não
Cidade Ocidental	Sim	Não	Não	Não	Não
Formosa	Sim	Sim	Não	Não	Não
Luziânia	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Novo Gama	Sim	Sim	Não	Não	Não
Planaltina	Sim	Não	Não	Não	Não
Santo Antônio do Descoberto	Sim	Sim	Não	Não	Não
Valparaíso	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: IBGE/Munic 2012.

\* DP (Delegacia de Polícia); DEAM (Delegacia de Atendimento às Mulheres); DPI (Delegacia de Proteção ao Idoso); DPCA (Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente) e DCA (Delegacia da Criança e do Adolescente).

A Área Metropolitana de Brasília demonstra ter uma estrutura normativa que permite o atendimento de crianças e adolescentes (inclusive aqueles em conflito com a lei), idosos e pessoas com deficiência, embora não haja evidências claras de que as ações e programas assistenciais cumpram a função de prevenção e redução dos riscos do comportamento criminoso.

A vulnerabilidade social da população e a exigência legal de políticas setoriais na área da assistência social ajudam a entender a maior consolidação dessas políticas em relação a segurança pública nos municípios da Área Metropolitana de Brasília. Dessa

forma, como mostram as tabelas 1.7 e 1.8, com exceção dos serviços para crianças entre 0 e 6 anos, a quase totalidade dos municípios possui políticas de proteção básica e especial para famílias e/ou indivíduos em situações de risco pessoal e social.

A ausência de serviços para crianças de 0 a 6 anos deve ser entendida, em parte, como um fator que influencia o ambiente em que as crianças crescem, se desenvolvem e se integram socialmente na sociedade. Se tais tipos de serviços podem ser considerados na área da prevenção social e segurança pública, então é necessário desenvolver estratégias para influenciar o trabalho em conjunto com os serviços de família.

**Tabela 1.7:** Serviços socioassistenciais de proteção básica na AMB\*

<b>Município</b>	<b>PAIF</b>	<b>SCC</b>	<b>SCCA</b>	<b>SCAJ</b>	<b>SCI</b>	<b>SPSB</b>
Águas Lindas	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Cidade Ocidental	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Formosa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Luziânia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Novo Gama	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Planaltina	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Santo Antônio do Descoberto	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Valparaíso	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: IBGE/Munic 2012.

\* PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento à Família); SCC (Serviço de Convivência de Crianças – 0 a 6 anos); SCCA (Serviço de Convivência de Crianças e Adolescentes – 6 a 15 anos); SCAJ (Serviço de Convivência de Adolescentes e Jovens – 15 a 17 anos); SCI (Serviço de Convivência para Idosos); SPSB (Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas).

A tabela 1.8 mostra que todos os municípios têm os serviços de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Pode-se entender a existência de tais serviços, em alguma medida, como ações de prevenção situacional do crime, uma vez que tais medidas socioeducativas apontam a tangibilidade da punição.

**Tabela 1.8:** Serviços socioassistenciais de proteção especial na AMB\*

<b>Município</b>	<b>PAEFI</b>	<b>SEPSR</b>	<b>SPSA</b>	<b>SEAS</b>	<b>SEPEDIF</b>
Águas Lindas	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Cidade Ocidental	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Formosa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Luziânia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Novo Gama	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Planaltina	Sim	Não	Sim	Não	Não
Santo Antônio do Descoberto	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Valparaíso	Sim	Não	Sim	Não	Sim

Fonte: IBGE/Munic 2012.

\* PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos); SEPSR (Serviço Especializado para pessoas em situação de rua); SPSA (Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA e de Prestação de Serviços à Comunidade -PSC); SEAS (Serviço Especializado em Abordagem Social) e SEPEDIF (Serviço Especializado para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias).