

ESTADO, EXCLUSÃO TERRITORIAL E VIOLÊNCIA

STATE, TERRITORIAL EXCLUSION AND VIOLENCE

Hugo Santana CASTELETTO¹

Resumo: O presente artigo busca através de dados de alguns trabalhos, mas principalmente através de levantamento bibliográfico, demonstrar como o Estado muitas vezes tem responsabilidade na produção da violência, a partir da criação de territórios excluídos. Nesse sentido, buscou-se mostrar como determinadas políticas públicas são capazes de criar diferenças territoriais, no que consiste a equipamentos urbanos, gerando assim diferenças consideráveis de preço de solos e de valorização urbana. Levando em conta a atual condição econômica global que temos, tais territórios ao não terem acesso a determinados itens globalizados, muitas vezes são forçados a buscarem novas formas de obtenção de renda. Dessa forma, o Estado cria condições para a reprodução da violência. Esse artigo busca demonstrar como tais elementos dialogam no atual contexto capitalista que vivemos.

Palavras-Chave: Estado. Violência. Políticas Públicas. Território.

Abstract: The present article searches through data of some works, but mainly through a bibliographical survey, to demonstrate how the State often has responsibility in the production of violence, from the creation of excluded territories. In this sense, it was tried to show how certain public policies are able to create territorial differences, in what consists of urban equipment, thus generating considerable differences of soil prices and of urban valorization. Taking into account the current global economic condition we have, such territories, by not having access to certain globalized items, are often forced to seek new ways of obtaining income. In this way, the State creates conditions for the reproduction of violence. This article seeks to demonstrate how these elements dialogue in the current capitalist context that we live.

Keywords: State. Violence. Public Policies. Territory.

Introdução

Na atual fase do capitalismo, existem recentes modificações na estrutura econômica urbana e o robustecimento dos espaços urbanos/metropolitanos. Essas modificações na

¹ Mestre e graduado em Geografia - Produção do Espaço e Dinâmicas Territoriais pelo Programa de Pós-graduação em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá, bolsista do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq). É integrante do Grupo de Estudos Urbanos. Experiência em Geografia Humana, atuando nos seguintes temas: Geografia Regional; Geografia das Redes; Geografia Urbana; Estrutura Social e Segregação Urbana; Violência Urbana e Violência Criminal; Região Metropolitana de Maringá; Globalização e Espaços Regionais; e Geografia da População. Professor da rede básica de ensino particular na cidade de Maringá, PR e professor do curso de Licenciatura em Geografia (EAD) do Unicesumar, Maringá.
E-mail: hugo_casteletto@hotmail.com

estrutura econômica têm induzido a novas formas de intervenção por parte do Estado. Essas intervenções podem ser a gestão “teoricamente” participativa, ou pela redefinição de integração desses espaços na economia global. É sabido que determinadas intervenções por parte do Estado (e até a falta de intervenção) podem gerar problemas sociais e urbanos, devido a existência de conflitos de interesses que sempre fizeram parte da organização social em que vivemos.

Segundo Oliveira (2009), o enfrentamento de problemas urbanos e sociais (como a violência, por exemplo) por parte do Estado, é orientado por dois tipos de estratégias: a primeira é a produção de condições para a retomada de investimentos produtivos nas cidades, como forma de gerar dinamismo econômico, na perspectiva de geração de emprego e renda; a segunda seria a produção de políticas que garantam a coesão social, por meio de aplicação dos instrumentos democráticos de gestão da cidade e do território. A primeira estratégia de intervenção do Estado se apresenta por meio de políticas públicas que operem no sentido de produzir condições de atração do capital, através da oferta de emprego e salário justo. A segunda estratégia se mostra através de Planos Diretores, Audiências Públicas, entre outras estratégias do Estado que incorpore a população às decisões de determinados governos.

Vemos que em sua maioria, as políticas públicas do Estado, são políticas que acabam servindo ao capital corporativo que impõe ao Estado o uso dos fundos públicos para ampliação da produção. Essas políticas que servem ao capital corporativo, segundo Lencioni (2007), ocorre por meio da produção de infraestrutura e equipamentos relacionados ao consumo coletivo. Assim, o capital corporativo transfere ao Estado a responsabilidade de qualificação do território para o investimento produtivo, indo desde a infraestrutura às condições gerais de reprodução da força de trabalho.

Esta discussão em que o Estado atua em prol do capital corporativo nos leva às novas estratégias de organização social, alterando a forma como o Estado e os sujeitos sociais não vinculados às classes hegemônicas atuam no movimento geral de produção do espaço, sendo que determinadas políticas públicas neste caso sempre são capturadas para favorecer, de uma forma ou de outra, o interesse do capital.

Ainda segundo Oliveira (2009), torna-se então, inatingível uma resposta positiva à questão posta por vários autores: se existe alguma possibilidade de nossas metrópoles se tornarem socialmente justas e ao mesmo tempo ambientalmente sustentáveis?

Para podermos compreender como tal questão dificilmente terá uma resposta positiva, Oliveira (2009) nos lembra que as políticas públicas atuais do Estado são menos destinadas a Integração social, e mais destinadas à regulamentação e controle, devido ao fato das novas estratégias de organização do capital, em seu movimento constante de acumulação ampliada (denominada por Harvey/1989 de “acumulação flexível”), alterarem profundamente as formas como o Estado e os sujeitos sociais atuam na produção do espaço.

Neste contexto, segundo o próprio autor, modifica-se o papel do Estado, pois não interessa mais à classe hegemônica admitir a manutenção de sua capacidade de regulamentação econômica, pressionando o Estado para deixar que os mesmos promovam todo o tipo de política pública.

Segundo Oliveira (2009) as consequências nas relações de trabalho são desemprego, desvinculação da produtividade na produção de ganhos salariais, precarização das formas de contratação do trabalho, informalidade, terceirização, entre outras, que nas palavras de Benko (1996) seria uma ampliação da exploração da força de trabalho. As consequências dessa ausência do Estado no que se refere à regulação, regulamentação e promoção de políticas públicas, na produção do espaço urbano, é a apropriação dessas estratégias por parte dos agentes mais vorazes, como o capital imobiliário. O resultado disso é a cidade como espaço exclusivo do capital, e a instituição de um novo dinamismo em termos de novas tendências de urbanização, redefinindo assim o papel principalmente das cidades médias.

A nova estratégia do Estado

A cidade como um espaço exclusivo do capital e um novo dinamismo na urbanização faz com que a busca por novas localidades, que ofereçam melhores condições para ampliação da reprodução do capital, seja a principal característica da nova estratégia de atuação do Estado no que consiste as políticas públicas de descentralização. Assim, segundo Oliveira (2009), isto evidencia que o território é mais do que um espaço sob o controle político do estado, nele se delineando e materializando a complexidade dos conflitos e relações econômicas. Santos (1996) em seu artigo “o retorno do território” define que é o uso do território, e não o território em si, que o faz objeto de estudo e análise social, resultando em um novo olhar sobre as relações de poder no território.

Nos dias atuais, na medida em que ao capital interessa outras formas de ação, relacionada ao aparelhamento do território no sentido de manter o controle social, iremos observar novas preocupações do capital, que conseqüentemente geram novas preocupações para o Estado, ou seja, quem controla o território é o Estado, porém quem ordena o controle do território é o capital.

Este novo papel do Estado, segundo Lemos, Santos, Crocco (2006), passa pelo reconhecimento do território como espaço social:

Como espaço social, o território é um campo de forças políticas e conflituosas, com estrutura de poder e dominação. Assim, o território é lócus de produção de bens e reprodução de capital, que se manifesta em arranjos institucionais do poder instituído, embora mutante, que abriga conflitos de interesse e formas de ação coletiva e de coordenação (LEMOS, SANTOS, E CROCCO, 2006, p.75).

Richardson (1973, apud LEMOS, SANTOS, E CROCCO, 2006, p.176) caracteriza que não há uma reversão da polarização, mas novas estratégias espaciais do capital corporativo que induzem a uma “dispersão territorial”. Essa dispersão territorial, segundo Pecquer e Zimmermann (2005), é mostrada quando observamos que a questão da centralidade na instalação de empresas para a definição de custos com transporte e acesso a matéria-prima já não importa mais, pois neste contexto de globalização, o espaço tem que ser pensado a partir da concepção de coordenação do processo de acumulação ampliada. Assim, antigos fatores de aglomeração, como redução de custos através da distância, contam menos que os fatores de integração, capazes de manter os fluxos econômicos.

Em meio a todo esse processo de ampliação do capital em busca de novos territórios, as diferentes hierarquias de cidades, se reorganizam, buscando maior integração, produzindo assim um movimento de reterritorialização da organização industrial que traz possibilidades de uma repactuação dos usos do território.

É possível identificar neste momento duas importantes mudanças na estratégia de localização do capital e conseqüentemente na intervenção do Estado: a mobilidade social, e o interesse crescente no uso dos territórios que admitem as novas formas de integração.

Desta forma, o capital faz com que parte dos investimentos para a descentralização, parta dos governos locais, sob a bandeira do desenvolvimento, mascarando as formas de submissão do Estado e os usos instrumentais dos territórios aí implicados.

Lencioni (1994) evidencia importantes aspectos dessa nova realidade espacial ao apreender os movimentos de dispersão da indústria paulista em direção ao interior como um processo de “expansão do aglomerado metropolitano”, ou seja, por mais que essa descentralização fragmente a paisagem metropolitana, ela ainda se constitui uma unidade, caracterizada na drenagem do capital por parte dos grupos hegemônicos.

É neste momento que ocorre a expansão física do tecido urbano no entorno da metrópole, evidenciando que novas formas de expansão estão ocorrendo, ainda que se configure como uma “ampliação para mais” em termos espaciais e uma “ampliação para menos” em termos sociais, pactuado pelas ações do Estado “desenvolvendo” esses novos territórios. Uma característica fundamental dessas novas relações é a tendência ao redirecionamento da aplicação dos fundos públicos, através de políticas públicas, capazes de qualificar uma cidade a participar de um determinado circuito de empreendimento, sem que seja levado antes até a população.

Quando falamos de atuação do Estado na “gestão territorial”, não podemos exclusivamente nos remeter ao controle político-administrativo e secundarizar o sentido das disputas. No campo da gestão territorial, tais conflitos e disputas podem se realizar de formas extremamente complexas. Desta forma, o debate geográfico sobre a gestão do território não pode desconsiderar isso, sob pena de descaracterização das próprias contribuições conceituais e analítica da geografia a respeito do território.

Atuação do Estado na formação de territórios excluídos

Segundo Rolnik (2009), se tivermos que apontar apenas um elemento que caracteriza as cidades brasileiras, seria sem dúvida a existência de contrastes profundos entre condições urbanas radicalmente distintas. Esses contrastes têm implicações profundas na forma e no funcionamento das cidades. Um exemplo seria o espraiamento em periferias precárias que tem levado a uma necessidade de viagens que atravessam a cidade. Assim, nas periferias, por exemplo, o urbanismo é eternamente incompleto e de risco.

O urbanismo de risco é aquele marcado pela insegurança no terreno, na construção, ou então na condição jurídica do terreno. Porém, esse risco tem um duplo sentido nesse urbanismo de risco que se traduz, segundo Rolnik (2009), não apenas para o morador de áreas excluídas, mas para a cidade como um todo, se traduzindo na concentração de qualidade num

espaço, e impedindo que elas sejam partilhadas por todos, assim os espaços mais bem equipados da cidade sentem-se constantemente ameaçados.

Para Rolnik (2009) a exclusão territorial na cidade brasileira é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação de toda a cidade a um urbanismo de risco. Existe, segundo a autora, um nexo entre a urbanização de risco e a violência urbana, sendo importante para entendermos a forma como diferentes padrões de desenvolvimento econômico e tendências demográficas contribuem para a geração de urbanização de risco e como as políticas de planejamento por parte do Estado interagem com a mesma.

No estudo elaborado pela autora sobre os índices de exclusão territorial, foi possível avaliar até que ponto as políticas públicas, os instrumentos de planejamento e o controle do uso do solo atingem seus objetivos em municípios do Estado de São Paulo.

O conceito de “exclusão territorial”, elaborado pela autora, foi concebido no intuito de superar dificuldades de leitura dos índices tradicionais quando não territorializados e deixam de revelar uma imagem fiel das diferenças de condições urbanas. A autora buscou o termo “exclusão territorial” com a proposta óbvia de relacioná-lo com o conceito de exclusão social, já que esse conceito tem sido progressivamente utilizado em políticas públicas.

A noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto aspectos materiais, abrangendo, portanto, não só a falta de acesso a bens e serviços, mas também a ausência de acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política, como expressou Rodgers (1995).

Segundo o estudo de Rolnik (2009) entre as dez cidades com maior valor adicionado per capita no Estado de São Paulo, seis pertencem ao grupo de cidades com mais baixo percentual de domicílios em situação adequada. Segundo a autora, o Estado ao dar condições para que indústrias atraíam trabalhadores, diante da mais absoluta ausência de controles de impactos ambientais, investimento em infraestrutura urbana ou residencial, contribui para a degradação do meio ambiente e a criação de mercados residenciais ilegais de baixa renda. Trata-se de um padrão de desenvolvimento econômico com altos níveis de concentração de renda e fortes desigualdades regionais, produzindo uma máquina voraz de exclusão territorial.

É importante ressaltar neste momento que não estamos falando que a possível causa de violência é somente a questão da renda, pois somente a renda não pode explicar os níveis de violência. Para compreendermos um modelo de desenvolvimento urbano que reproduz continuamente fronteiras de precariedade, através da atuação do Estado, é importante

considerar como funcionam os mercados de terras, assim como o impacto do planejamento e a regulação do uso do solo.

Para exemplificar como o Estado ao gerar a exclusão territorial, pode gerar altos níveis de violência, Rolnik (2009) cita o caso de Diadema – SP, exemplificando bem o processo de expansão industrial rumo ao interior, devido ao processo de descentralização do mercado em busca de ampliação da reprodução do capital.

Segundo a autora 1960 Diadema tinha 12.000 habitantes. Em 1971 uma nova estrada ligando São Paulo ao Porto de Santos foi construída, cruzando a cidade, atraindo pequenas e médias indústrias. Com o recebimento de migrantes de baixa renda, configuram-se dois segmentos de mercado de terras: o de uso industrial e o de baixa renda. Em 1973 um Plano Diretor define a regulação do solo, na qual mais de dois terços das terras eram para as indústrias, tendo um efeito imediato de excesso de oferta de terra para indústrias. Isto acabou levando à escassez de terra urbana para residência.

Segundo Rolnik (2009) num contexto de crescimento demográfico de mais de 20% isso acarretou numa expansão da periferia, tendo como consequência a expansão urbana residencial de maior parte irregular. Resultado foi que no início dos anos 80, apenas 30% das ruas eram asfaltadas e 50% dos domicílios tinham rede de esgoto.

Caso parecido ocorreu com a cidade de Guarujá – SP. Como Guarujá em sua porção sudeste, é utilizado como balneário, a estratégia do Plano Diretor era preservar as áreas mais bem urbanizadas para uso balneário e simplesmente esquecer os mercados de residência de baixa renda. A orla da cidade foi minuciosamente zoneada para diferentes segmentos de mercado de veraneio, bloqueando seu acesso a mercados residenciais de baixa renda. Resultado foi a expansão de assentamentos populares em Vicente de Carvalho, sobre os mangues e favelas que se formaram nos morros.

São esses tipos de mecanismos perversos que mantém a pobreza longe das áreas mais bem urbanizadas, reservando as regiões mais qualificadas aos mercados formais e abrindo continuamente fronteiras de expansão urbana para o informal.

Assim, segundo a autora, a exclusão territorial tem a ver com a violência urbana. Rolnik (2009) destaca que explicações tradicionais relacionam violência e marginalização à inabilidade de migrantes de origem rural de realizar a transição da tradição para a modernidade. Isto não se aplica, pois a violência aumentou nos anos 80, quando se verificou forte declínio do êxodo rural. Outro argumento ligaa violência à pobreza, contudo,segundo a

autora, isso também não se aplica, uma vez que a Região Metropolitana de São Paulo é mais violenta entre as regiões, porém, segundo ainda a autora não é a região que possui os menores níveis de renda.

A hipótese da autora é que a ausência do Estado e a falta de políticas públicas adequadas de acesso a toda a população cria territórios excluídos, o que deixa o indivíduo, família e comunidade particularmente vulneráveis, abrindo espaço para a violência e o conflito.

Isto se justifica, pois segundo a autora entre os 28 municípios com pior situação de exclusão territorial, 25 possuem os piores indicadores de violência. O oposto também é verdadeiro: dentre os 21 municípios mais bem situados no *ranking* de exclusão territorial, 14 são os que apresentam menores níveis de violência. A exclusão territorial produz uma vida diária insegura e arriscada, bloqueia acesso a empregos, oportunidades educacionais e culturais, que estão concentrados em enclaves pequenos e protegidos dentro da cidade, sendo esses territórios constituídos à revelia do Estado, sem qualquer controle.

Para termos ideia da atuação do Estado na promoção de políticas públicas que favoreçam a diminuição da exclusão territorial, voltemos aos exemplos de Diadema e Guarujá.

Segundo Rolnik (2009) tradicionalmente o planejamento na cidade do Guarujá, SP em relação aos assentamentos de baixa renda tem sido “esquecer” ou estigmatizar esses territórios e investir “politicamente”. O exemplo que a autora nos dá, é o da promessa dos candidatos que prometem regularizar lotes inadequados em troca de votos, contudo, pouca coisa foi feita até hoje.

O exemplo de Diadema, SP é bem diferente. Nos anos 80, enquanto Diadema implementava políticas para superar a exclusão territorial, no Guarujá o poder público municipal mantinha as práticas tradicionais de planejamento, exacerbando a exclusão. Assim, Diadema investiu na regularização fundiária, implementação de infraestrutura, urbanização de favelas e alguns instrumentos para ampliar a oferta de terra urbanizada para mercados de baixa renda.

Considerações finais

Podemos inferir que na atual fase de desenvolvimento social e econômico, no qual o custo de vida urbana se tornou muito caro, existe a possibilidade de novas formas de violência atuar. Nesse sentido, podemos fazer um paralelo com o papel do Estado na urbanização.

O Estado, ao excluir parte da população do acesso à urbanização por completo, acaba criando condições para que os índices de pobreza se alavanquem nesses territórios. Levando-se em conta que a globalização e a conjuntura econômica mundial capitalista, muitas vezes impõem estilos de vida e vontades inerentes à maior parte da população pobre que não possui condições de absorver esses elementos, tal condição leva à produção de maior violência.

Assim, podemos aqui inferir que o Estado ao dar preferência a determinadas áreas (excluindo territórios menos valorizados do acesso à infraestrutura), acaba dando condições para produção da violência, logo tendo papel fundamental no aumento ou na diminuição desse fenômeno. Vide os próprios casos de Diadema e Guarujá citados durante este trabalho. A partir de políticas públicas voltadas às classes mais excluídas, foi possível observarmos a diferença entre os números de casos de violência entre os municípios.

Isso nos leva a crer que o Estado tem papel importantíssimo no controle da violência, a partir do momento em que cria condições para exclusão de determinados grupos da urbanização, negando assim um direito fundamental ao cidadão.

Referências

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, [1989], 2006.

LEMOS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 171- 205.

LENCIONI, S. Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: **Revista Espaço & Debates: nova dimensão regional**, São Paulo, NERU, n. 38, 1994.

_____. Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. In: **Revista Scripta Nova**, Universidad de Barcelona, v. 11, ago. 2007.

OLIVEIRA, F. J. G. Estado e planejamento urbano: tendências conservadoras entre o planejamento estratégico e a reforma urbana. In: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12., 2009, Montevideo. Caminando en una América Latina em transformación. Montevideo: Imprenta Gega, 2009. v. I.

PECQUEUR, B.; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M.B. (Org). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 78 - 101.

RODGERS, G. *What is special about a social exclusion approach?* In: RODGERS, G. et al (ed.). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. Genève: International Institute for Labour Studies/United Nations Development Programme, 1995.

ROLNIK, R. Exclusão Territorial e Violência. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n14/v13n4a10.pdf>> Acesso em: 01 nov. 2009.

SANTOS, M. O retorno do território. In.: SANTOS, Milton et al (Org.) **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Editora Hucitec: ANPUR, 1996.

Recebido em: 18/11/2016
Aprovado em: 24/11/2016