

6.01.04 - Direito / Direitos Especiais

TERRITÓRIOS DE VULNERABILIDADE: A PROTEÇÃO SOCIAL E O CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO NOS BAIRROS RUBEM BERTA E RESTINGA

Victória Hoff da Cunha¹, Ana Paula Motta Costa²,

1. Acadêmica de Ciências Jurídicas e Sociais da UFRGS

2. Pós-Doutora e Professora do Departamento de Direito Penal da UFRGS/Orientadora

Resumo

O trabalho versa sobre o contexto territorial de jovens e adolescentes que sofreram homicídio na cidade de Porto Alegre. O objetivo é analisar a forma como a proteção social se efetiva nos espaços de maior incidência de homicídios, respondendo a pergunta: o cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto está associada ao risco de sofrer homicídio? A análise foi desenvolvida a partir de dados quantitativos e qualitativos, obtidos junto à Secretaria de Saúde de Porto Alegre (SMSA), e a partir de entrevistas realizadas com as equipes dos Centros de Referência Especializada (CREAS). No desenvolvimento do trabalho, foi possível perceber que os jovens dos bairros Restinga e Rubem Berta estão submetidos ao contexto de maior vulnerabilidade, que decorre do envolvimento desses nas relações de poder estabelecidas pelo tráfico de drogas. Essa territorialidade, quando desconsiderada pelo poder público na gestão das medidas socioeducativas, está associada ao risco de sofrer homicídio.

Autorização legal: CAAE: 71339717.7.3001.5338 (Plataforma Brasil). Parecer emitido pelo CEP/UFRGS.

Palavras-chave: juventude; violência; espaço urbano.

Trabalho selecionado para a JNIC: PROPESQ/UFRGS.

Introdução

O risco de sofrer homicídio não é uma realidade que atinge a todos de maneira uniforme, nem se manifesta igualmente em todo o território da cidade. Diversos estudos apontam os jovens, negros e habitantes de bairros periféricos como as principais vítimas de agressão letal (MINAYO; SOUZA, 2003). O retrato da “juventude perdida”, como já definiu Cerqueira (2018), seria apenas um dos possíveis recortes, que vem motivando a investigação dessa relevante circunstância no quadro de violência generalizada: o processo de vulnerabilização de jovens e adolescentes enquanto vítimas de homicídio.

Considerando que a vulnerabilidade não é experimentada da mesma maneira por todos os jovens, é possível que a juventude em conflito com a lei esteja mais propensa a sofrer homicídio. A hipótese de que o cumprimento da medida socioeducativa em meio aberto poderia, em determinados contextos territoriais, estar associada ao risco de sofrer homicídio, remonta a outro trabalho de iniciação científica realizado em 2016, junto a um grupo de 15 adolescentes egressos do sistema penal juvenil. Na ocasião, foi possível identificar a “preferência” dos adolescentes pela internação, em detrimento das medidas que previam a saída das unidades, vez que essas impunham rotinas e rotas de circulação que submetiam-nos à insegurança e ao risco de ser assassinado (CUNHA, COSTA, 2017).

Assim, o trabalho analisa o contexto territorial de adolescentes de 12 a 21 anos, que sofreram homicídio, entre os anos de 2015 a 2018, na cidade de Porto Alegre. O objetivo geral é identificar a forma como a proteção social é efetivada pelos CREAS, que são os equipamentos públicos responsáveis pela execução dos programas em meio aberto. Em relação aos objetivos específicos, busca-se: (a) levantar dados a respeito da incidência de homicídios na juventude de Porto Alegre; (b) analisar a distribuição espacial desses homicídios; (b) caracterizar a forma como a proteção social – e em especial, o acompanhamento das medidas em meio aberto – foi realizada nos espaços de maior vulnerabilidade; (c) analisar a relação existente entre o risco de sofrer homicídio e o cumprimento de medidas em meio aberto; e (e) sugerir meios de fortalecer a inserção dos jovens em conflito com a lei na rede de proteção social do município.

Metodologia

A projeto foi desenvolvido no âmbito do Observatório de Pesquisa em Juventude e Violência (CNPQ/UFRGS), após ser inscrito na Plataforma Brasil, e receber aprovação pelo CEP da UFRGS e da SMSA. O método de procedimento é essencialmente empírico. Primeiro, foram analisados dados quantitativos, fornecidos pelo Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) e pelo Sistema Interno de Assistência Social (SIAS). O SIM é a base de dados da SMSA, que possui como documento fonte as Declarações de Óbito registradas em Porto Alegre. O SIAS é a base de dados da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), órgão municipal responsável pela execução das medidas em meio aberto. Em seguida, foram analisados dados qualitativos, colhidos em entrevistas realizadas com as equipes de proteção social responsáveis acompanhamento das medidas nas regiões de maior incidência de homicídios.

A pesquisa foi desenvolvida em etapas. Na primeira etapa, criou-se uma amostra a partir do SIM, considerando apenas os adolescentes de 12 a 21 anos de idade que sofreram homicídio entre 2015 e 2018. Na segunda etapa, houve o cruzamento do nome dos adolescentes que sofreram homicídio com a base de dados do SIAS, a fim de identificar: (a) distribuição de homicídios por bairro, (b) adolescentes que tiveram contato com alguma interface do sistema de proteção social; (c) adolescentes que cumpriram medida socioeducativa em meio aberto. Essa análise foi realizada utilizando-se o software IBM SSP. Na terceira etapa, foi realizado o mapeamento da distribuição espacial de homicídios na cidade. As projeções cartográficas para cada ano estudado foram criadas a partir do software QGIS. Na quarta etapa, foram conduzidas entrevistas semi-estruturadas, com membros dos CREAS das regiões de maior vulnerabilidade. Foram entrevistados 3 agentes das equipes técnicas: 1 do CREAS Restinga, 1 do CREAS Eixo Baltazar e 1 do CREAS Norte. Vale destacar que o CREAS Norte e o CREAS Eixo Baltazar atendem conjuntamente a região do bairro Rubem Berta.

O marco especial da pesquisa foram os bairros Restinga e Rubem Berta, em razão desses apresentarem a maior incidência de homicídios. Os assassinatos ocorridos nesses espaços inclusive supera em quantidade as mortes de adolescentes registradas em Hospitais no mesmo período. Também, considerando que a pesquisa foi realizada em 2019, o marco temporal (2015 – 2018) é proposto em razão da disponibilidade de dados no SIM. Por fim, a escolha da faixa etária (12 a 21 anos) se justifica por se tratar do período em que os adolescentes estão sujeitos a responsabilização perante o Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE), conforme estabelece o art. 121 § 5o do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Resultados e Discussão

Os dados quantitativos obtidos a partir do SIM e do SIAS apontam que em relação aos 701 adolescentes que sofreram homicídio, 60 foram assassinados na Restinga, dos quais 51 (85%) tiveram contato com o sistema de proteção social, e 29 (48,3%) cumpriram medida socioeducativa em meio aberto. No Rubem Berta, das 72 vítimas de homicídio, 31 (43,1%) tiveram contato com o sistema de proteção social, e apenas 15 (20,8%) cumpriram medida. Em relação à Restinga, existem alguns apontamentos registrados pelas equipes técnicas no SIAS, indicando casos de “desligamento por óbito”, “impossibilidade de circulação pelo bairro” e “cumprimento da medida no abrigo da FASC”. Em relação ao Rubem Berta, não houveram registros no SIAS apontando essas circunstâncias.

No que diz respeito aos dados qualitativos, a primeira circunstância apontada pelos agentes entrevistados foi que o SIAS não é confiável: trata-se de uma fonte carente de atualização por parte das equipes técnicas dos CREAS. Assim, é possível que um número ainda maior de adolescentes que cumpriram medida em meio aberto tenham sido vítimas de homicídio. A segunda circunstância apontada pelas equipes foi que, em diversas ocasiões, os adolescentes estiveram impossibilitados de se deslocar até o CREAS, em razão do risco de sofrer homicídio. Ocorre que os CREAS são distribuídos em Porto Alegre de acordo com as Regiões do Orçamento Participativo. Assim, para cada Região, existe um CREAS encarregado de atender os adolescentes domiciliados naquela localidade. Essas Regiões dividem a cidade em parcelas extensas, que abarcam diversos bairros e diferentes territórios, de modo que, para se deslocar até o local de cumprimento da medida, o adolescente é obrigado a circular ou mesmo frequentar espaços da cidade onde existem grupos hostis à presença dele, organizados em torno do tráfico de drogas.

A terceira circunstância apontada pelas equipes foi que grande parte dos adolescentes que cumpriram a medida morreram antes mesmo de conseguir acessar os CREAS, ou então evadiram o sistema de responsabilização juvenil. Uma parte dos adolescentes morreu durante o cumprimento, ou então logo após terminar de cumprir a medida. Por fim, a quarta circunstância apontada, que reafirma a existência do risco, é que os CREAS e o Poder Judiciário operam a transferência de unidade ou de município dos adolescentes que cumprem a medida socioeducativa em locais “de risco”. Em casos mais graves, quando é proferida ameaça pessoal contra o adolescente ou sua família, o poder público aciona o Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), tratando-se, contudo, de um recurso com baixa adesão.

Assim, ainda que os dados quantitativos não tenham oferecido indícios suficientes para associar o cumprimento da medida em meio aberto ao risco de sofrer homicídio, os dados qualitativos demonstram um panorama diverso. É possível que a baixa quantidade de adolescentes que tiveram contato com o sistema de proteção social - ou então que vieram a morrer durante o cumprimento da medida - registrada seja reflexo da ausência de uma abordagem territorializada por parte dos equipamentos públicos de proteção social. Nesse aspecto, os dados quantitativos podem ser utilizados para confirmar a afirmação dos representantes das equipes técnicas entrevistados, que afirmaram, unanimemente, que o SIAS é uma base de dados carente de atualização.

Os dados qualitativos, a sua vez, parecem demonstrar que os CREAS desempenham uma tarefa de gerenciamento do risco ou da vulnerabilidade dos jovens: são as próprias equipes técnicas, com auxílio do poder judiciário, e a pedido do adolescente ou de suas famílias, que determinam a transferência nos casos em que o jovem não pode circular na área designada para o cumprimento da medida sem sofrer risco. Por vezes, essa dificuldade de circulação traduz-se na impossibilidade de acessar o CREAS para realizar o primeiro atendimento, conforme se depreende da informação de que muitos jovens morrem antes mesmo de entrar no sistema para iniciar o cumprimento da medida. Conforme assinalado, a dificuldade de circulação estaria diretamente associada ao envolvimento com o tráfico de drogas.

Todas essas circunstâncias vem a confirmar a existência de um processo de vitimização da juventude em andamento, havendo autores que referem-se ao *juvenecídio* como a “condição limite na qual se assassina setores ou grupos específicos da população jovem”, que culmina com a “construção de corpos territoriais juvenis como âmbitos privilegiados da morte” (VALENZUELA, 2005). A mortalidade violenta, no entanto, não atinge todos

os setores da juventude com a mesma intensidade, existindo aqueles jovens (ou “juventudes”) que estão submetidos ao maior risco de sofrer homicídio. A juventude em conflito com a lei seria, possivelmente, uma delas.

Conclusões

A violência verificada nos bairros Restinga e o Rubem Berta é estrutural, na medida em que mais da metade de todos os adolescentes assassinados por ano em Porto Alegre tiveram suas vivências vinculadas a esses contextos espaciais. A variável do local de morte, que vincula os homicídios à rua ou às próprias residências dos adolescentes, indica que esses decorrem de um conflito que não é assistido pelo poder público municipal, através dos equipamentos de proteção básica e especial instalados nos territórios. Esta circunstância, tomada como critério para o mapeamento da cidade, destaca estes espaços enquanto territórios constituídos a partir da ocorrência sistemática de agressão à vida em sua forma mais elementar, qual seja, a biológica, associada à reprodução do estigma sobre jovens moradores de bairros periféricos. A vulnerabilidade, expressa na incapacidade do sujeito de resistir a violência letal (SPOSATI, 2009), é, portanto, um processo que perpassa as relações sociais verificadas nesses espaços.

A maior incidência de homicídios identifica os bairros Restinga e Rubem Berta como territórios de violação do direito à vida, a despeito da regionalização proposta pelo poder público municipal. Nos casos estudados, o risco de sofrer homicídio conforma-se como um elemento do espaço relacional (HARVEY, 2015) que constrange as práticas do adolescente de maneira mais vinculante que o proposto pelas próprias medidas em meio aberto. Isso se verifica quando o adolescente deixa de comparecer ao CREAS e evade o sistema, deixando de sair de casa para apresentar-se ao local de cumprimento da medida. Também se verifica nos casos dos adolescentes que sequer conseguem participar do primeiro acolhimento institucional, bem como nos casos dos adolescentes que resolvem cumprir a medida e acabam sendo assassinados.

O adolescente da pesquisa, assim como qualquer outro sujeito, está inserido em um contexto territorial construído a partir do exercício de poder no espaço (SOUZA, 2018). Nesse aspecto, a organização do espaço não é realizada a partir de uma projeção única de poder, mas sim, a partir de um conjunto de forças que delimitam as trajetória de vida deste (HASBAERT, 2014). Assim, é possível perceber o descompasso da concepção de território jurídico, enquanto âmbito de validade do ordenamento jurídico formal (MORAES, 2006), em relação a realidade verificada nos bairros Restinga e Rubem Berta, em que a alta incidência de homicídios de adolescentes é um indicativo de contextos de “desterritorialização” em relação ao que se propõe a lei (HASBAERT, 2017). A existência destes territórios “a margem” do que o próprio Estado relaciona como direitos humanos fundamentais indica que o território em sentido jurídico tradicional não é uma realidade, diante da ausência de efetividade das previsões normativas.

É possível perceber o desenvolvimento de uma territorialidade alternativa, condicionada a partir do desenvolvimento de outras racionalizações e usos sobre o espaço (HASBAERT, 2011), determinados a partir das relações intersubjetivas estabelecidas entre os adolescentes e os grupos fortalecidos naqueles contextos de poder, em especial, os grupos organizados em torno do tráfico de drogas. Nesse aspecto, por não privar o adolescente da experiência territorial, a medida socioeducativa em meio aberto convive com outras formas de produzir o espaço, que divergem do proposto pelo poder público. Em outras palavras, as representações do espaço criadas pelo poder público (SCHMID, 2012; KOZEN, 2013), não podem ser seguidas pelos adolescentes, em razão da existência de outros grupos de poder interferindo no processo de produção do espaço. No caso do tráfico de drogas, percebe-se que o exercício de poder acaba condicionando fronteiras físicas e virtuais que delimitam os percursos e as atividades desenvolvidas pelo adolescente (HASBAERT, 2014).

A falta de percepção do poder público em relação à territorialidade do adolescente vem a ser sintomática no cumprimento de medidas socioeducativas, considerando que estas, moldadas a partir da Doutrina da Proteção Integral, voltam-se à afirmação de direitos através da inserção do adolescente em uma rede de proteção social que se destina à prevenção da vulnerabilidade (COSTA, 2011). Ao incorporar o princípio da territorialização (SPOSATI, 2009), a proteção social, de modo diverso ao direito penal adulto, pressupõe o diálogo com as outras territorialidades que vinculam o sujeito, reconhecendo essas enquanto referenciais de vida, e propondo a sua reorganização, com o objetivo de que o adolescente possa desvincular-se de certas práticas. A falta de compreensão do contexto territorial dos adolescentes não ocorre, contudo, necessariamente no âmbito dos CREAS, que através das transferências buscam adequar o cumprimento da medida a realidade territorial dos jovens. A incompreensão parece advir, ao menos em parte, da regionalização realizada de acordo com as Regiões do Orçamento Participativo.

Os territórios e as regiões não obedecem aos mesmos requisitos: a primeira surge da projeção de poder no espaço, e a segunda é delimitada em razão de critérios específicos, em uma escala geográfica intermediária (SOUZA, 2018). A regionalização proposta de acordo com Orçamento Participativo é alheia aos territórios vivenciados pelo adolescente. Além disso, cominado com critério de “residência”, ela determina que o cumprimento das medidas deve ocorrer no CREAS designado para atender a ampla região onde está localizado o domicílio do adolescente, independente da maior proximidade do endereço com o CREAS de outra região. Essa circunstância dificulta ainda mais o cumprimento da medida, obrigando o jovem, em muitos casos, a se deslocar por longas distâncias para acessar o CREAS da sua respectiva região. Nesse trajeto, ele muitas vezes precisa circular por territórios de grupos rivais e hostis a presença dele, o que põe em risco a sua vida, e motiva falas no sentido de que “seguindo a regionalização da assistência, o mais perto de casa é mais longe”.

Em síntese, é possível que o cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto seja um indicativo de que o adolescente está inserido em um contexto de conflito territorial. Nos casos estudados, o conflito territorial foi percebido quando os adolescentes foram assassinados ou então transferidos para outras

unidades e municípios. As transferências são efetivadas quando o cumprimento da medida socioeducativa em meio aberto oferece risco à vida do adolescente, em razão da existência de grupos específicos que não compartilham da mesma territorialidade que esse. Dito de outra forma, o conflito territorial oferece risco no momento em que o adolescente deve adequar sua conduta a práticas espaciais dissonantes entre si, como se seus referenciais fossem perpassados por múltiplas escalas de organização do espaço.

Por fim, é possível verificar ainda a condição de invisibilidade que cerca a morte da juventude da pesquisa, tendo em vista a dissonância existente entre as narrativas apreendidas dos dados qualitativos e dos dados quantitativos institucionais. A incompletude de dados, que impediu a identificação de vários adolescentes e locais de ocorrência de homicídios, bem como a inconsistência entre a regionalização proposta pelo SIM e a adotada pelos CREAS, dificultaram a realização da pesquisa, que se propõe à identificação dos espaços que demandam atenção especializada por parte do poder público. No caso dos adolescentes estudados, a barreira da identificação soma-se a circunstância de defasagem na atualização dos registros do SIAS, dificultando ainda mais a compreensão da real dimensão do problema.

O adolescente vinculado ao tráfico parece só ter acesso ao sistema protetivo a partir da lógica única do cumprimento de medidas socioeducativas, e mesmo nesses casos, ele sofre risco de ser assassinado. Nesse aspecto, a incapacidade do Estado em reconhecer a existência de outras territorialidades, especialmente aquelas construídas a margem ou em contradição direta ao que se propõe o ordenamento jurídico formal, determina a perpetuação de formas de agressão à vida diversas. Essas são experimentadas por jovens que deveriam estar usufruindo dos mesmos direitos de proteção social ampla e especializada, destinada àqueles que não estão em conflito com a lei. Uma maneira de contornar esse cenário poderia ser abandonar a regionalização proposta de acordo com o Orçamento Participativo, e fortalecer os CREAS como entidades de gestão do cumprimento das medidas. Investir para que os Centros de Referência se localizem e atuem de forma mais territorializada, considerando as práticas verificadas em cada contexto espacial – e em especial, as fronteiras do tráfico - pode contribuir para que mais jovens acessem o serviço de proteção social, diminuindo a vulnerabilidade.

Referências bibliográficas

CERQUEIRA, Daniel. et al. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de segurança pública. 2018.

COSTA, Ana Paula Motta. **Os Adolescentes e seus Direitos Fundamentais: Da Invisibilidade à Indiferença**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

CUNHA, Victória Hoff da; COSTA, Ana Paula Motta. **Do zigue-zague à subcidadania: trajetórias de (des)territorialização e violação de direitos humanos dos jovens que cumpriram medida socioeducativa de internação na cidade de Porto Alegre**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro: 2017, vol. 09, nº 1. p. 117- 135.

HARVEY, David. **O espaço como palavra-chave**. In: CASTREE, N.; GREGORY, D. (org.). David Harvey: a critical reader. Malden e Oxford: Blackwell. Tradução para o português de Letícia Gianella. Texto cedido para Revista EM PAUTA, Rio de Janeiro: 2015. n. 35, v. 13, pp. 126 – 152.

HASBAERT, Rogério. **O mito da des-territorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 6 ed., 2011.

HASBAERT, Rogério. **Territórios Alternativos**. São Paulo: Editora Contexto, 3 ed., 2017.

HASBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi-transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

KOZEN, Lucas Pizzolatto. **Norms and Space: understanding public space regulation in the tourist city**. Milan: Lund Studies in Sociology of Law, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **A violência dramatiza causas**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza & SOUZA, Edinilsa Ramos de. (orgs.). *Violência sob o olhar da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

MORAES, Guilherme Penã de. **Direito Constitucional - Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SCHMID, Christian. **A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional**. Tradução para o português de Marta Inez Medeiros Marques; Marcelo Barreto. São Paulo: Revista GEOUSP – espaço e tempo, nº 32, 2012, pp. 89-109.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: Concepções Fundantes**. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.