



Esta obra possui uma Licença

[Creative Commons Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

<https://periodicos.ufpa.br/index.php/revistamargens/article/view/9642>

<http://dx.doi.org/10.18542/rmi.v14i22.9642>

Submissão: 03/05/2020

Aprovação: 15/08/2020

TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: APONTAMENTOS SOBRE A COVID-19 E O CÓDIGO DE ENDEREÇAMENTO POSTAL NAS FAVELAS CARIOCAS

TERRITORIALIZATION OF PUBLIC POLICIES: NOTES ABOUT COVID-19 AND THE POSTAL ADDRESS CODE IN RIO FAVELAS

André Luiz da Silva LIMA¹

Casa de Oswaldo Cruz, COC/FIOCRUZ

Resumo: Em tempos de crise humanitária, provocada pela Pandemia do novo coronavírus, debates sobre o uso inteligente dos recursos públicos ocupam os tabloides com a opinião dos especialistas. No conjunto da sociedade brasileira, a fratura da desigualdade social ficou ainda mais exposta, e com isso a discussão em torno de políticas públicas e o papel do Estado diante do delicado momento ganhou espaço na esfera pública. Nesta direção, cabe referenciar a existência de contingentes populacionais significativos vivendo em localidades que não possuem o acesso adequado a serviços públicos básicos, que não gozam do direito à Cidade, e que são sistematicamente invisibilizados, inclusive no plano da estatística pública. São localidades sem CEP (Código de Endereçamento Postal), importantes não apenas para o serviço essencial de recebimento de cartas e encomendas pelos Correios, mas para atribuição de endereço aos indivíduos em contato com as malhas do Estado. Não ter endereço com CEP, por logradouro, significa ter a existência -especialmente falando - atrelada a outro lugar que não é onde se vive, e por consequência, com danos ao exercício da cidadania plena. O enfrentamento ao Covid-19 depreende uma ação do Poder Público de forma eficaz, de políticas públicas articuladas, devidamente financiadas, transparentes e, não menos importante, territorializadas.

Palavras Chave: Favelas. Covid-19. Políticas Públicas

Abstract: In times of humanitarian crisis, caused by the new coronavirus Pandemic, debates about the intelligent use of public resources occupy the tabloids with the opinion of experts. In Brazilian society as a whole, the fracture of social inequality was even more exposed, and with this the discussion around public policies and the role of the State in the face of this delicate moment has gained space in the public sphere. In this sense, it is worth mentioning the existence of significant population contingents living in locations that do not have adequate access to basic public services, that do not enjoy the right to the City, and that are systematically made invisible, including in terms of public statistics. They are locations without CEP (Postal Address Code), important not only for the essential service of receiving letters and parcels by the Post Office, but for assigning addresses to individuals in contact with the state's networks. Not having a postal address, by street address, means having one's existence - spatially speaking - linked to another place that is not where one lives, and consequently, with damage to the exercise of full citizenship. The confrontation with Covid-19 implies an effective government action, articulated public policies, duly financed, transparent and, not least, territorialized.

Keywords: Favelas. Covid-19. Public policy

¹ Graduado (Bacharelado e Licenciatura) em História pela UFRJ (2009), Mestre (2012) e Doutor (2017) em História das Ciências e da Saúde pelo PPGHCS/COC/Fiocruz. E-mail: andrelimapesquisa@gmail.com

1 Introdução

De um lado, temos a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) que possui a responsabilidade, na ação conjunta com as prefeituras, de prover o Código de Endereçamento Postal por logradouros, possibilitando assim não apenas nortear encomendas postais, mas subsidiar a montagem dos escopos de atuação de empresas privadas (logística, por exemplo) e intervenções do Poder Público. Do outro, um número significativo de brasileiros residindo em logradouros situados em territórios socioambientalmente vulnerabilizados, ou como certos documentos oficiais denominam, em assentamentos precários e/ou aglomerados subnormais². No Rio de Janeiro, e em outros centros urbanos, estes assentamentos, populares, constituídos com a marca da autoconstrução das residências e da modelagem não oficial dos arruamentos, recebe há décadas a denominação de favelas (VALLADARES, 2005; FERNANDES e LIMA, 2014; LIMA, 2018). Estas localidades comumente não possuem regularidade fundiária formal, e por conseguinte, não são visíveis nos mapas, não possuem CEP's. Visto que as formas e arranjos de produção de vida nestas localidades, nas grandes cidades, a pandemia do novo coronavírus (Covid-19), que chegou ao Brasil no final de fevereiro, tem agravado e agudizado as vulnerabilidades de quem lá mora, algo que os movimentos sociais, pesquisadores e ativistas têm denunciado na Esfera Pública, em ditos e escritos. O enfrentamento desta grande crise humanitária perpassa por ações de pesquisa, assistência, vigilância, promoção e reabilitação, no campo da Saúde, de apoio às empresas, de suporte e apoio econômico-social às famílias de trabalhadores - que terão inúmeros desafios para o cumprimento do isolamento social - por parte do Estado. Para o gerenciamento desta crise, dentre outras ações, se coloca como de suma importância o acesso a dados fidedignos sobre as populações que residem nestas localidades para o planejamento e atuação eficaz, que salvará vidas. Neste sentido segue a problemática central deste texto, que se coloca em lançar luz sobre a inexatidão dos dados fundamentais para uma ação eficaz do Estado nas favelas cariocas, com foco nas inconsistências presentes nos Códigos de Endereçamento Postal.

Como ponto de reflexão³, será tomado como referência o conjunto de favelas que formam o que uma determinada literatura denomina como Complexo de Manguinhos.⁴ Cabe referenciar esta

² Ver Souza e Silva, 2011.

³ Constatações visíveis em Manguinhos da inadequação do uso do CEP também têm sido relatados em conversas informais por líderes sociais de outras localidades empobrecidas da Cidade do Rio de Janeiro.

⁴ Manguinhos é formalmente um bairro, situado na Zona Norte do Rio de Janeiro. A história de uso e ocupação do solo desta localidade possibilita a percepção da existência de diferentes sublocalidades, com histórias distintas, marcadas pela luta de seus moradores pela vida e pela experimentação recorrente de processos de vulnerabilização social, ambiental, econômico e político.

reflexão emerge no âmbito de um projeto⁵ em cooperação social, de pesquisa-ação, promovido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que atua no apoio de arranjos locais de governança territorial, com vistas à construção permanente de estratégias de *Advocacy* para políticas públicas saudáveis e territorializadas.

2 Direito à Cidade, Direito à Vida

Se pensarmos o direito à cidade, na perspectiva analítica de Henri Lefebvre (1968), este se processa no acesso igualitário e equânime aos bens, serviços, estruturas e espaços públicos das cidades.

O direito à cidade significa então restaurar o sentido de cidade, instaurar a possibilidade do —bem viver para todos e fazer da cidade —o cenário de encontro para a construção da vida coletiva. O direito à cidade é a possibilidade de construir uma cidade na qual se possa viver dignamente, reconhecer-se como parte dela e onde se possibilite a distribuição equitativa de diferentes tipos de recursos: trabalho, saúde, educação, moradia, além de recursos simbólicos tais como participação, acesso à informação, etc. (MATHIVET, 2010, p.21)

A “mão invisível” do mercado, postulado por Adam Smith (1983), ao contrário, tem sido “muito visível” na produção de cidades excludentes, que coloca diversos assentamentos humanos sob processos produtores de estigmas e vulnerabilizações.

[...] o uso e a ocupação dos espaços urbanos não se dão a contento, mostrando-nos que o direito à cidade, isto é, o direito de viver em condições propícias à habitação, não tem sido de todos e todas que constroem a cidade. Tem sido na verdade, um expoente de exclusão e de perpetuação de privilégios e desigualdades (ROLNIK, 2002, p.53)

No âmbito da história urbana da Cidade do Rio de Janeiro no século XX, especificamente com relação às favelas, o debate em muito se estruturou entre urbanizar ou remover. Neste sentido, o contexto político local (Regional e Nacional), os escopos assumidos para o desenvolvimento e as questões econômicas no nível nacional, os projetos de cooperação internacional em tempos da Guerra Fria, os aspectos de especulação imobiliária e as frentes de geração de riqueza econômica (indústria, comércio e serviços) demandando recursos humanos forjaram os cenários em que as favelas emergiram para atender uma necessidade humana básica, e de onde se inicia a experimentação da cidade para as classes populares, que é a habitação.

⁵ Projeto Promoção de Territórios Saudáveis e Sustentáveis de Centros Urbanos, conduzido pela Coordenadoria de Cooperação Social da Presidência da Fiocruz, junto aos moradores do Complexo de Mangueiras.

No processo de modelagem da *urbes*, tendo o Rio de Janeiro como parâmetro, emergiram zonas de exclusão, catalisadas pelas desigualdades sociais, ambientais, econômicas e políticas, cuja existência também atua na reprodução dessa desigualdade, bem delineada pela categoria ‘Urbanismo de Risco’, formulada por Raquel Rolnik (1999).

Urbanismo de risco é aquele marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção, ou ainda da condição jurídica da posse daquele território. As terras onde se desenvolvem estes mercados de moradia para os pobres são, normalmente, justamente aquelas que, pelas características ambientais, são as mais frágeis, perigosas e difíceis de ocupar com urbanização: encostas íngremes, beiras de córregos, áreas alagadiças. As construções raramente são estáveis, e a posse quase nunca totalmente inscrita nos registros de imóveis e cadastros das prefeituras. (ROLNIK, 1999, p.100)

O que chama atenção neste urbanismo é o risco das condições ambientais acentuado por outras vulnerabilidades, como a econômica, social e política. E neste sentido, os moradores das favelas, que por sua força de trabalho constrói e mantém o funcionamento da cidade capitalista, ao protagonizar a adoção de medidas para provimento de sua habitação, acaba por concentrar os inúmeros ônus desta empreitada.

O risco é, antes de mais nada, do morador: o barraco pode deslizar ou inundar com chuva, a drenagem e o esgoto podem se misturar nas baixadas -a saúde e a vida são assim ameaçadas. No cotidiano, são as horas perdidas no transporte, a incerteza quanto ao destino daquele lugar, o desconforto da casa e da rua. (ROLNIK, 1999, p.100)

Deste modo,

Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena. (ROLNIK, 2002, p.53)

Os estigmas e estereótipos atribuídos aos moradores de favela são os mais diversos, passando pela apatia política, pela desorganização comunitária, pela preguiça nata, ou ainda, por serem violentos e incivilizados. Entretanto, pesquisadores como Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981), Janice Perlman (1977) e Mário Sergio Brum (2011) demonstraram em seus estudos o quão incorreto é a leitura dos moradores de favelas a partir destes estereótipos estigmatizadores. Outro aspecto, reproduzido inclusive por órgãos oficiais, é o trato destes territórios como espaços homogêneos. As favelas estão

localizadas em terrenos elevados ou planos, reunindo centenas, milhares ou dezenas de milhares de moradores, com diferentes equipamentos, serviços e mobiliários urbanos, sendo constituída por casas e/ou apartamentos, com diferentes níveis de violência e presença do poder público, além das variadas características ambientais, as favelas constituem-se como territórios com paisagens razoavelmente diversificadas. (SOUZA e SILVA, 2011, p. 5)

Nesta relação de produção de vida e direito a Cidade, existe um componente importante de direito à vida que se conecta fortemente com o direito à uma vida saudável. A Saúde Pública e o Urbanismo, enquanto áreas de conhecimento, possuem diversos momentos intercambiáveis no desenrolar de suas histórias. Inclusive subsidiando muitas reformas e projetos da urbe, muitas destas marcadas por arranjos que buscavam eliminar – ou afastar dos olhos - os indesejáveis: negros, pobres, imigrantes, homossexuais etc.

Nos debates internacionais recentes, especialmente a partir de 1970, com o surgimento do conceito de Desenvolvimento Sustentável, tendo por marco histórico de origem a realização da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1972), das Conferências de Alma Ata(1978) e Ottawa (1986), da criação do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (1978), e num recorte mais contemporâneo, em 2015, da Agenda ONU 2030, a questão da Saúde, em seu conceito ampliado, resignificaria os sentidos do morar e viver na urbe de maneira saudável.

Indubitavelmente o debate da ampliação e resignificação do processo saúde-doença, com a incorporação dos determinantes sociais na equação vigente, tem influências advindas dos estudos e reflexões em torno da Medicina Social Latino-Americana, na qual as experiências em saúde pública Chilena e Cubana não podem ser esquecidas (Iriart et al., 2002). Também importante sinalizar a contribuição do Movimento Sanitário Brasileiro que criou as condições de possibilidade para a emergência da Saúde Coletiva enquanto campo de conhecimento de saberes e práticas e da emergência do Sistema Único de Saúde no Brasil (LUZ, 2009; NUNES, 2016).

No Brasil, a VIII Conferência Nacional de Saúde trouxe esse conceito ampliado no cerne dos seus debates, na qual seus artífices influenciaram os tomadores de decisão presentes na esfera pública de modo que na Carta Constitucional de 1988 incorporasse a criação do Sistema Único de Saúde, regulamentado por Leis e outros diplomas legais constituídos nos anos seguintes (SCOREL, 1999; PAIVA e TEIXEIRA, 2014). A ideia de direitos que permeava a Carta Constitucional, certamente influenciada por um momento pós-regime de exceção, catalisou os anseios de uma população que vivia num momento sensível da história nacional com amplo desemprego, inflação galopante, notícias

de corrupção (antes ofuscadas pelo regime), onde os serviços públicos de saúde e educação, por exemplo, não possuíam alcance universal, constituindo assim bolsões de excluídos por todo o país.

Aparentemente o período pós-1988 inauguraria uma época em que os projetos para as favelas baseados na remoção e extermínio das mesmas seriam colocados de lado. A tensão social causada pelo aumento do desemprego e da elevação da precariedade das condições de vida, especialmente a partir da década de 1980, passaram a ocupar espaços nos debates sobre a Cidade e sua governança. Afinal, naquele momento, cada favelado teria o direito ao voto, e com isso, o redesenho das relações entre políticos como representantes do Estado e essa população passariam por diversos rearranjos até a presente data. Esse processo deve ser lido a partir de uma série de eventos sócio-políticos e econômicos, que no Rio de Janeiro pode ser exemplificado no(a): I. surgimento de novos mediadores nas favelas: agentes comunitários, organismos internacionais, organizações não governamentais; II. enfraquecimento político das associações de moradores; III. ascensão das denominações religiosas de matriz neopentecostal com participação na esfera política; IV. reordenamento do negócio transnacional de venda de drogas (cocaína, por exemplo) e armas de fogo, e suas inserções nas favelas; V. novos arranjos de intervenção nestes espaços como o Favela-Bairro, Morar Carioca e o PAC-Favelas, por exemplo (ZALUAR, 1994; CARVALHO, 1995; SOUZA, 1996; PANDOLFI; GRYSZPAN, 2002; ZALUAR, 2004; MACHADO DA SILVA, 2006; LIMA, 2017).

Em 2020, o conjunto dos projetos de urbanização pensados para as favelas, nos últimos 20 anos, podem ser agrupados pelas seguintes características: I. Baixa Participação Social; II. Relacionamento com os favelados, na maioria das vezes, mediados por relações de tutela e/ou clientelismo; III. Manutenção do racismo e de diversos estigmas; IV. Sub financiamento e descontinuidade, trazendo assim, em muitos casos, um cenário (econômico, ambiental, urbano e social) pior do que estava antes; V. Desarticulação com as políticas públicas e arranjos de financiamento para a sustentabilidade do empreendimento.

Uma nota à parte é o grande aparato policial orientado a agir nas favelas, com operações de alta letalidade, desrespeito aos direitos humanos e frequentes ilicitudes por parte dos agentes do Estado. A elevada mortalidade, tanto de policiais, como de moradores (sejam estes envolvidos ou não com o comércio varejo de substâncias entorpecentes ilícitas na lei), e o alto encarceramento, com baixo impacto na segurança dos moradores destes territórios, denota um fracasso recorrentemente denunciado por organismos internacionais e movimentos sociais pelos direitos humanos (RAMOS; MUSUMECIL, 2005; BARROS, 2008; LIMA *et al.*, 2014).

3 A COVID-19 nas Favelas

O momento atual, alvitra-se, será lembrado por ser aquele em que se instaura uma crise humanitária de amplitude mundial, disparada sem sombras de dúvidas pela Pandemia do COVID-19, mas catalisada pelas formas de se produzir e distribuir a riqueza e os benefícios dela advinda, na qual a concentração de renda, a desigualdade social crônica, o racismo estrutural, o patriarcado e o uso irracional dos recursos naturais compõem um cenário tenebroso.

No tocante ao processo de decisões do Poder Público, no Brasil, observa-se um descompasso entre as orientações oficiais do Ministério da Saúde e o Chefe do Poder Executivo, e entre as deliberações do Governo Federal e os governos Estaduais e Municipais. Cabe ainda relatar os discursos que invalidam a ciência e qualquer deliberação oficial advinda dela, exemplificado, por exemplo, no debate colocado na Esfera Pública sobre a necessidade de Isolamento Social, e o uso quase que místico de certos medicamentos como se fossem “pílulas mágicas”. Ademais, escritos dão conta de que uma das maiores ameaças existentes no processo de enfrentamento ao COVID-19 seja o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro (RODRIGUES, 2020, LANCET, 2020, DISEASES, 2020).

Nos programas de televisão e nas Mídias Sociais, em meio à Pandemia, foi possível assistir aos protestos desencadeados em diversas cidades nos Estados Unidos da América (EUA), e na sequência em várias partes do Planeta, por conta do racismo ainda vigente na sociedade contemporânea. O estopim fora o assassinato do afro-americano George Floyd em 25 de maio de 2020, por policiais, num evidente ato de ilegalidade perversa. . No Brasil, ainda que com repercussões bem menores do que nos EUA, os atos antirracismo estiveram acompanhados de manifestações e ações da Sociedade Civil em defesa do Estado Democrático de Direito.

Cabe referenciar que os números de mortos por armas de fogo, especialmente daquelas recorrentes das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro, denotam – para alguns ativistas da sociedade civil organizada - um projeto silencioso de genocídio negro operado pelo Estado (ALMEIDA, 2014; VARGAS, 2010).

Percebe-se que os arranjos constituídos para enfrentamento do COVID-19 pelas diversas instâncias do Estado brasileiro têm em comum a desinformação, seja pela ausência destas, seja pela insuficiência de dados ou ainda, pela superprodução de dados apresentados de forma descontextualizada. Ademais, sobre as favelas e periferias, a presença do Estado atuante de forma pouco eficaz traz consigo um elemento histórico de desconhecimento de dados fundamentais das populações lá estabelecidas. No documento “Socioepidemiológico da Covid-19 nas favelas”

produzido pela Fundação Oswaldo Cruz, uma fala de uma histórica liderança dos movimentos sociais em favelas, Itamar Silva, reflete essa preocupação: “Eu fico sempre impressionado que já temos 125 anos de favelas e a gente vive o drama de origem: Quantos somos? Onde estamos? É impressionante [...]” (FIOCRUZ, 2020).

Reitera-se, portanto, um dos aspectos relevantes deste texto que é referenciar a produção sistemática da não-informação sobre determinados grupos populacionais, produzindo mecanismos sofisticados de produção de invisibilidade. Deste modo, o contexto da supressão de direitos que vigora nas favelas e os processos de vulnerabilização, atenuados pela Covid-19, por diversas razões não ocupam a agenda política nacional. Entretanto, a busca por argumentos em defesa de políticas promotoras da vida para esta população, esbarra, dentre outros entraves, na inexistência de dados e informações fidedignas.

4 Políticas Públicas Territorializadas, CEP e Covid-19

Nas favelas, periferias, bairros populares, cidades dormitórias, comunidades empobrecidas, o cenário socioeconômico de milhões de pessoas pobres, sem emprego – ou em trabalhos precarizados – fora exposto na esfera pública. A atual Pandemia funcionou como uma espécie de catalisador, ampliando as vulnerabilidades e aumentando o risco de morte às pessoas que nestas localidades residem. Tal cenário demanda uma atuação inter/multisetorial por parte do Poder Público, em especial dos setores de Saúde, Conservação Municipal, Assistência Social e Educação. Para tal, informações sobre as populações residentes nestas localidades, seja no campo epidemiológico, de vigilância ou com fins de planejamento se coloca como um detalhe que pode significar a vida ou morte de milhares de pessoas. Neste sentido,

não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas ou loteamentos irregulares em todo Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre as quais as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastante subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns diagnósticos elaborados por governos municipais, teses acadêmicas ou organismos estaduais que entretanto, fornecem dados localizados e restritos. (MARICATO, 2000. p. 154)

Mas como planejar ações em contextos em que vigora a desinformação sobre os grupos populacionais? Como os governos poderão incidir sobre contextos de vulnerabilização sem dados fidedignos? Os dados, especialmente os detalhados e agrupados de forma georreferenciada, são uma importante ferramenta para os gestores (Domingues & Simões, 2007). Afinal, existe um certo

consenso na literatura de que uma “base de dados confiável e, em especial, integrada, confere segurança e eficácia à decisão para a orientação de políticas públicas” (SANNA, 2014, p. 2).

O dito popular “cobertor curto” ilustra bem o cenário enfrentado pelos gestores de políticas públicas, em especial, em contextos em que líderes do projeto político-econômico vigente advogam a austeridade como ponto essencial. A crise humanitária advinda da Pandemia causada pelo Covid-19 eleva as dificuldades dos gestores públicos, especialmente aquelas advindas de problemas estruturantes e históricos.

No - já referenciado - boletim “Socioepidemiológico da Covid-19 nas favelas”, produzido pela Fundação Oswaldo Cruz, temos o recorte temporal do mês de abril para a contabilização dos bairros com maior incidência de moradores acometidos pelo Covid-19, a saber: Bonsucesso, Gávea, Jacaré, Rocha e São Cristóvão. Os dados pesquisados pelos autores do referido documento foram obtidos junto à Secretaria Municipal de Saúde (Fiocruz, 2020). O que chama atenção, objeto deste *paper*, neste Boletim é o fato de que os bairros de Bonsucesso, Gávea, Jacaré, Rocha e São Cristóvão possuem regiões **cujos** logradouros estão ligados à delimitação oficial de bairro constituída pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, e a referência do endereço à partir do Código de Endereçamento Postal não são coincidentes.

Em tempos de Covid-19, observou-se que nas rotinas de preenchimento dos prontuários dos usuários do SUS ou nos documentos que atestam os óbitos, uma referência contida em todos esses instrumentos é o campo do Código de Endereçamento Postal. Estes, por sua vez, não estão atualizados com a legislação que regulamenta a conformação/delimitação/espacialidade dos bairros e logradouros. Na região norte da cidade do Rio de Janeiro, o CEP 21040-361 identifica o endereço como sendo pertencente ao bairro “Manguinhos”, mas refere-se a um conjunto de logradouros dentro de uma sublocalidade da Maré denominada Conjunto Esperança. O mesmo ocorre com o CEP 20911-330, que aponta para o Conjunto Habitacional Samora Machel, bairro Benfica, que indubitavelmente se localiza dentro do Complexo de Manguinhos (Bairro Manguinhos, inclusive), seja pela política de saúde, segurança pública, educação ou assistência. Aliás, a referida localidade é dotada de logradouros, o que demandaria CEPs específicos. Para os Correios, este Conjunto Habitacional é uma “localidade não codificada por logradouros”, o que explica a operação dos correios, mas não resolve a atribuição errônea como pertencente ao bairro Benfica de um local situado no bairro Manguinhos conforme leis Municipais que regulam o uso do solo.

Nas áreas em que a Estratégia Saúde da Família se faz presente, e o atendimento se inicia na Atenção Primária, tais distorções podem ser ajustadas nos prontuários. Mas nem sempre é possível, visto que os sistemas de prontuários eletrônicos não são unificados na cidade do Rio de Janeiro.

Retomando, como exemplo, o bairro de Bonsucesso, que teve a maior incidência, entre os bairros da Cidade do Rio de Janeiro, de Covid-19 em abril de 2020. Bonsucesso tem sua delimitação espacial validada por diplomas legais da Prefeitura, e segue, no recorte espacial atribuído no CEP uma sobreposição sobre áreas de favelas, algumas destas já identificadas na legislação como bairros autônomos. Parte do Morro do Adeus, que pela legislação Municipal consta como integrante do Complexo do Alemão, tem sua referência pelo CEP como sendo situado em Bonsucesso. O mesmo se aplica com parte de um conjunto de logradouros situados, pela legislação urbanística municipal, no bairro Maré, mas que se identifica pelo CEP como se estivesse situado em Bonsucesso.

Em Manguinhos o caso desta relação de sobreposição espacial com Bonsucesso está na localidade conhecida como Vila São Pedro. Mas ali, existe uma convergência entre o CEP e os diplomas legais municipais sobre o uso do solo. Permanece, entretanto, uma divergência político-simbólica, que apesar de estar situada em Bonsucesso, tal localidade tem suas relações de pertencimento vinculadas ao que se chama de Complexo de Manguinhos (Fernandes & Costa, 2009). Essa delimitação ampliada de Manguinhos tem raízes na história dos movimentos de ocupação e uso do solo, no domínio territorial por parte de grupos armados em atividades ilegais, dentre outras questões não aprofundadas neste paper.

Trata-se de formalizar a presença das favelas nas bases cartográficas e nos códigos de dados populacionais. Há anos os moradores das favelas, por meio dos seus próprios recursos, contornam esse problema a partir do uso do endereço de algum parente, amigo ou local de trabalho como meio para recepção de correspondências, ou ainda, apostando na centralidade da entrega de cartas na associação de moradores.

Se antes da Pandemia a eficácia e efetividade das políticas públicas nestes territórios já o eram questionáveis, no atual contexto, estas se tornaram – em muitas das vezes – a diferença entre a vida e a morte de milhares de pessoas. Um desafio aos governantes, especialmente no âmbito da municipalidade dos grandes centros urbanos brasileiros, se coloca em operar ações, projetos e programas juntos às favelas de forma articulada, inter/multisetorial, mitigando as vulnerabilidades e promovendo a saúde. Coloca-se então o desafio do estabelecimento de uma Governança que articule, no nível sub-municipal, as diversas ações. Infelizmente constata-se um vazio de informações sobre um contingente populacional significativo.

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, dentre outras situadas em centros urbanos brasileiros, possui uma demanda gerencial de operar políticas públicas eficazes dentro de contextos nada favoráveis. Historicamente, o modo de se produzir e gerenciar o Estado brasileiro, em específico na Nova República, gerou e manteve elevada concentração de riqueza, severa desigualdade social,

danos constantes ao ambiente, baixo capital social, fragmentação das políticas públicas, aparelhamento dos órgãos do Estado por grupos ideológicos, dentre outros problemas.

As favelas surgiram no desenrolar do século XIX, adquirindo uma visibilidade específica⁶ no século XX, constituindo-se como aglomerados populacionais predominantemente residenciais, cujo desenho urbanístico do uso do solo não seguiram os parâmetros oficiais. Estes aglomerados possibilitaram a constituição da cidade capitalista, seja na sua montagem e sustentação, não como algo à parte, mas como componente fundamental da existência da urbe, ou seja, favela é cidade.

As ações coletivas empreendidas por moradores de favelas remontam aos movimentos ocupacionais do solo em sua origem, cujas características depreende de um olhar histórico-geográfico destas. A regularização fundiária tem sido transversalmente um componente importante nas pautas destas ações coletivas, e neste sentido, dotar juridicamente as favelas de regularidade urbanístico-fundiária, e por conseguinte, atribuir-lhes formalmente nome de ruas e logradouros, com seus respectivos Códigos de Endereçamento Postal se coloca como fundamental nesta agenda. No plano legislativo, identifica-se avanços normativos importantes, mas que demandam “vontade política” para que sejam implementados. Neste sentido,

novos instrumentos jurídicos previstos ultimamente pela legislação urbanística procuram reverter essa situação, consolidando, assim, uma regularização fundiária sustentável que permita tanto a legalização do solo nas favelas quanto a integração socioespacial dos seus habitantes. (GONÇALVES, 2009, p.248)

Se a regularização fundiária, e por conseguinte, atribuição de CEP se constituem como algo relevante na agenda urbana brasileira, uma dimensão significativa desta pauta se coloca na redefinição dos limites territoriais de cada bairro, e ajustes destas redefinições nas informações oficiais dos CEPs.

Tais ajustes contribuirão para o melhor planejamento das ações e políticas públicas, da transparência operacional do Estado junto à sociedade civil organizada, e no que tange ao seu monitoramento, conduzi-lo de forma eficaz, desmontando mitos e estereótipos. Aliás, tal processo contribui também para o desenvolvimento econômico, possibilitando aos empreendedores dados que poderão nortear suas iniciativas.

⁶ Visibilidade essa com uma forte carga de estigmas, racismos e estereótipos.

5 Considerações finais

No momento atual, por conta da crise humanitária mundial causada pelo novo coronavírus, cabe ao Estado brasileiro instituir ações em saúde (de assistência, vigilância, promoção e reabilitação) e fomentar/articular/conduzir projetos inter/multisetoriais no enfrentamento a Covid-19, demandando dados fidedignos sobre os territórios. As Organizações Não Governamentais, os Conselhos de Políticas Públicas, a Imprensa, e outros setores da sociedade civil, especialmente daqueles que atuam no *Advocacy* para políticas públicas territorializadas depreendem de dados sobre a população da cidade de forma georreferenciada, fidedigna e o mais atual possível.

O cenário de produção de dados oficiais sobre as populações residentes em favelas, especialmente no Rio de Janeiro (aqui exemplificado a partir de Manguinhos), não é dos mais otimistas. No desenvolvimento do argumento deste paper, salientou-se que os estigmas e processos de vulnerabilização produzidos socialmente denotam um projeto oficioso de silenciamento e invisibilidade destes grupos populacionais.

O ponto de argumentação, aqui enunciado, partiu de um aspecto desta invisibilidade fabricada que são os Códigos de Endereçamento Postal (CEP), obrigatórios na norma urbana vigente, mas que não contemplam a urbanidade produzida nas localidades vulnerabilizadas (favelas). Em linhas gerais todo o tecido urbano da Cidade do Rio de Janeiro está contemplado pelo respectivo CEP, mas quando se coloca uma lupa nesta observação, identifica-se que determinados CEPs congregam diversos logradouros que em tese deveriam possuir CEPs específicos. Isso ocorre com muita frequência nas favelas cariocas, e no contexto de enfrentamento à Covid-19, trouxe intempéries aos Gestores Públicos no monitoramento dos casos e dos óbitos, e porventura dificultando ações de saúde, em especial de vigilância.

Monitorar casos e óbitos de um determinado agravo numa determinada região tem seu valor em si mesmo. Essa importância, para o planejamento Estatal, eleva-se exponencialmente quando associados a outros dados como cor, raça, renda, nível de escolarização, condição de emprego, etc. Ações que salvam vidas poderão ser concebidas, planejadas, implementadas e avaliadas. Os escassos recursos públicos para políticas sociais, melhor direcionadas. O processo histórico que criou mecanismos de produção de desigualdades sociais e vulnerabilidades enfrentado. Atribuir o CEP, portanto, depreende de um fluxo de ações de regularidade fundiária e ajustes das territorialidades existentes nos grandes centros urbanos, produzindo melhores cenários de planejamento, execução e avaliação de políticas públicas como foco na vida das pessoas. Trata-se de apostar num jogo de ganhar-ganha.

Referências

ALMEIDA, M. da S. Desumanização da população negra: genocídio como princípio tácito do capitalismo. **Revista Em Pauta**, v. 12, n. 34, p. 131- 154, 2014.

Artigo: A pandemia de Covid-19 e o isolamento social: saúde versus economia – Coronavírus. , [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/coronavirus/base/artigo-a-pandemia-de-covid-19-e-o-isolamento-social-saude-versus-economia/>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

BARROS, G. S. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 134-155, 2008.

BRUM, Mario Sergio. **Cidade Alta: História, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado em História Social/PPGH-UFF. Niterói, 2011.

CARVALHO, M. A. R. de. "**Cidade Escassa e Violência Urbana**". In: *Série estudos*. Iuperj: Rio de Janeiro, n. 91, Agosto, 1995.

DISEASES, T. L. I. Political casualties of the COVID-19 pandemic. **The Lancet Infectious Diseases**, v. 20, n. 7, p. 755, 1 jul. 2020.

DOMINGUES, C. V.; SIMÕES, L. L. O SIG na gestão pública: análise crítica de um caso bem-sucedido – desafios e perspectivas. **Exacta**, v. 5, n. 2, p. 353–360, 2007.

SCOREL, S. Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999.

FERNANDES, T. M.; COSTA, R. G. R. **Histórias de pessoas e lugares: memórias das comunidades de Manguinhos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. v. I.

FERNANDES, T.; LIMA, A. **Poder y política de planificación habitacional en favelas in Rio de Janeiro de los años 2000**. In: POWER AND DEMOCRACY: THE MANY VOICES OF ORAL HISTORY. Barcelona: XVIII IOHA Conference, 2014.

FIOCRUZ. Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas favelas: análise da frequência, incidência, mortalidade e letalidade por Covid-19 em favelas cariocas. Rio de Janeiro: Número 01/2020.

GOMES, N. L.; LABORNE, A. A. de P. PEDAGOGIA DA CRUELDADE: RACISMO E EXTERMÍNIO DA JUVENTUDE NEGRA. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 34, e197406, 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982018000100657&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 29 jun. 2020. Epub 23-Nov-2018. <https://doi.org/10.1590/0102-4698197406>.

GONCALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estud. av.**, São Paulo , v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200017&lng=en&nrm=iso>. access on 28 July 2020.

GONCALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estud. av.**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009.

IRIART, C.; WAITZKIN, H.; BREILH, J.; ESTRADA, A.; MERHY, E. E. Medicina social latinoamericana: aportes y desafíos. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 12, n. 2, p. 128-136, ago. 2002.

KEARNS, R.; MOON, G. From medical to health geography: novelty, place and theory after a decade of change. **Progress in Human Geography**, v. 26, n. 5, p. 605-625, out. 2002.

LANCET, T. COVID-19 in Brazil: "So what?" **The Lancet**, v. 395, n. 10235, p. 1461, 9 maio 2020.

LEFEBVRE, H. **L Droit à la Ville**. Paris: Gallimard, 1968.

LIMA, A. L. DA S. **Não vou bater palmas para maluco dançar: participação social nas favelas de Manguinhos (Rio de Janeiro, 1993-2011)**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz, 2017.

LIMA, André Luiz da Silva. O Estado que produz a informalidade: o caso dos Conjuntos Habitacionais de Manguinhos no âmbito do PAC-Favelas. **O Social em Questão - Ano XXI - nº 42** - pg. 311-336 - set a dez/2018.

LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 256-264.

LUZ, M. T. Complexidade do campo da Saúde Coletiva: multidisciplinaridade, interdisciplinaridade, e transdisciplinaridade de saberes e práticas - análise sócio-histórica de uma trajetória paradigmática. **Saude soc. [online]**, v. 18, n. 2, p. 304-311, 2009.

MACHADO DA SILVA, L. A.; LEITE, M. da S. Favelas e **Democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas**. In: Itamar Silva (org.). Rio - a democracia vista de baixo. Rio de Janeiro, IBASE, 2006.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias- Planejamento urbano no Brasil**. In ARANTES, O., MARICATO, E., VAINER, C. A cidade do pensamento único. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

NUNES, E. D. La salud colectiva en Brasil: analizando el proceso de institucionalización. **Salud Colectiva**, v. 12, n. 3, p. 347-359, 2016.

PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 21, n. 1, p. 15-36, mar. 2014.

PANDOLFI, D.; GRYNSZPAN, M. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (Org.). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade: Favelas e a política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L. **Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 229-281.

ROLNIK, Raquel. Exclusão territorial e violência. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 100-111, Dec. 1999.

ROLNIK, R. **É possível política urbana contra a exclusão?** In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo - Editora Cortez, v. 72, p. 53-61, 2002.

SANNA, F. A. **A importância da integração de dados para a qualidade da decisão do gestor público**. Brasília, ENAP: 2014.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981

SMITH, A. **A riqueza das nações - investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA e SILVA, J. Favelas: As formas de ver definem as formas de intervir. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v 13, n 1, junho 2011.

SOUZA, M. L. de. O tráfico de drogas no Rio de Janeiro e seus efeitos negativos sobre o desenvolvimento sócio-espacial. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, ano VIII, No 2/3. Rio de Janeiro, pp. 25-39, 1996.

VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VARGAS, J. C. A diáspora negra como genocídio: Brasil, Estados Unidos ou uma geografia supranacional da morte e suas alternativas. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 1, n. 2, p. 31-66, 2010.

ZALUAR, A. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2004.

ZALUAR, Alba. **As Classes populares urbanas e a lógica do 'ferro e fumo'**. In: Condomínio do Diabo. Rio de Janeiro, Ed. Revan /Ed. UFRJ, 1994.