

# GEOGRAFIA E COVID-19

Reflexões e análises  
sobre a pandemia

Organização:

Daniel Bruno Vasconcelos

Rinaldo de Castilho Rossi

Simone Affonso da Silva

Tatiana de Souza Leite Garcia

Thiago Oliveira Neto



# **GEOGRAFIA E COVID-19**

reflexões e análises sobre a pandemia

## **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP**

*Reitor: Vahan Agopyan*

*Vice-reitor: Antonio Carlos Hernandez*

## **FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS - FFLCH**

*Diretor: Paulo Martins*

*Vice-diretora: Ana Paula Torres Megiani*

## **PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA - PPGH**

*Coordenador: Cesar Ricardo Simoni Santos*

*Vice-coordenador: Reinaldo Paul Pérez Machado*

### **Comissão editorial acadêmica (PPGH)**

*Sonia Maria Vanzella Castellar (FEUSP - PPGH)*

*Reinaldo Paul Perez Machado (DG/FFLCH/USP)*

*Rita de Cássia Ariza da Cruz (DG/FFLCH/USP)*

*Wanderley Messias da Costa (DG/FFLCH/USP)*

*Ângelo Serpa (IG/UFBA)*

*Iná Elias de Castro (DG/UFRJ)*

*Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior (NAEA/UFPA)*



*O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Recursos Proex, Código 001.*

# GEOGRAFIA E COVID-19

reflexões e análises sobre a pandemia

## *Organizadores*

Daniel Bruno Vasconcelos

Rinaldo de Castilho Rossi

Simone Affonso da Silva

Tatiana de Souza Leite Garcia

Thiago Oliveira Neto



DOI: 10.11606/9786587621807

Catálogo na Publicação (CIP)  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo  
Maria Imaculada da Conceição – CRB-8/6409

---

G345 Geografia e Covid-19 [recurso eletrônico] : reflexões e análises sobre a pandemia / Organizadores: Daniel Bruno Vasconcelos ... [et. al.]. -- São Paulo : FFLCH/USP, 2021.  
54.555 Kb ; PDF.

ISBN 978-65-87621-80-7  
DOI 10.11606/9786587621807

1. Geografia política. 2. COVID 19. 3. Pandemia. I. Vasconcelos, Daniel Bruno. II. Rossi, Rinaldo de Castilho. III. Silva, Simone Affonso da. IV. Garcia, Tatiana de Souza Leite. V. Oliveira Neto, Thiago.

CDD 362.1

---

## Revisão

*Laís Otero Fugaitti*

## Arte de capa, projeto gráfico e diagramação

*Leandro G Sgobbi - Estúdio Foco*

## Imagens para a capa

*Banco de imagens: freepick.com*



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada.



## Agradecimentos

Nós da coordenação do Grupo de Trabalho (GT) Geografia e Covid-19 e do livro Geografia e covid-19: reflexões e análises sobre a pandemia gostaríamos de agradecer profundamente a todas as parceiras e parceiros que tornaram este projeto uma realidade. Desde os primeiros encontros do GT até esta publicação, contamos com o esforço de muita gente.

Agradecemos a todos os membros do GT que se dedicaram, participando de reuniões e seminários on-line e publicando textos, podcasts e vídeos. Agradecemos também à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (PPGH-USP), na pessoa do professor e coordenador Dr. César Ricardo Simoni Santos, por todo o apoio prestado ao funcionamento do GT e à publicação deste e-book, que foi possível devido à destinação do recurso financeiro do Programa de Excelência Acadêmica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (PROEX-CAPES) do PPGH-USP.

Agradecemos aos coordenadores do Laboratório de Geografia Política (GEOPO), Prof. Dr. André Martin, e do Laboratório de Estudos Regionais (LERGEO), Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rita de Cassia Ariza da Cruz, ambos da USP, que desde o início estiveram de portas abertas para dar o vínculo institucional ao GT, apoiando e divulgando as atividades realizadas.

Queremos também demonstrar nossa gratidão a todos os departamentos de cursos de graduação e programas de pós-graduação em Geografia, Brasil afora, que contribuíram na divulgação dos nossos eventos, facilitando o ingresso de pesquisadores de todas as regiões do país no GT, muitos deles autores de capítulos deste livro.

Por fim, agradecemos a todos os profissionais que direta ou indiretamente contribuíram com esta publicação, seja na editoração, revisão ou viabilização técnica, entre outras tantas etapas.

# Sumário

|  |     |
|--|-----|
| Prefácio .....   | 10  |
| Apresentação .....   | 12  |
| <b>Parte I - Desenvolvimento socioeconômico, questões geopolíticas e ambientais</b>  |     |
| As políticas públicas de enfrentamento à pandemia de covid-19 no Brasil nas áreas de saúde, habitação, saneamento básico e proteção social .....           | 20  |
| <i>Simone Affonso da Silva</i>   |     |
| <br>   |     |
| Impressões geográficas em tempos de pandemia e o “novo normal”: um exemplo a partir da realidade da Espanha .....  | 58  |
| <i>Paul Clívilan Santos Firmino; Daniel Herrero Luque</i>  |     |
| <br>   |     |
| Transportes: logística e fluxos em tempos de pandemia .....  | 86  |
| <i>Thiago Oliveira Neto</i>  |     |
| <br>   |     |
| Transporte rodoviário interestadual de passageiros e a pandemia do covid-19: lacunas e iniciativas .....   | 113 |
| <i>Bruno Candido dos Santos</i>  |     |
| <br>   |     |
| Do confinamento territorial aos novos consumos do espaço: a pandemia de covid-19 e a radicalização da práxis turística .....                               | 137 |
| <i>Ricardo Devides Oliveira</i>  |     |
| <br>   |     |
| As unidades de conservação da natureza e o turismo pós-pandemia no Brasil: estudo de caso sobre o Parque Nacional do Iguaçu, em Foz do Iguaçu-Paraná ..... | 159 |
| <i>Mariana Cristina da Cunha Souza</i>   |     |
| <br>   |     |
| A crise socioambiental e a relação de consumo e produção dos resíduos sólidos urbanos em tempos de pandemia .....  | 182 |
| <i>Carolina Stefani Baldo Kerhart; Maria Teresa Frigo Serraceni</i>  |     |
| <br>   |     |
| Covid-19 e o campo relacional de poder hobbesiano no Brasil .....  | 201 |
| <i>Elói Martins Senhoras</i>   |     |

## Parte II - Periferias, Resistências e Lutas.

|   |     |
|---|-----|
| Genocídio e ofensiva anti-indígena durante a pandemia de covid-19 no Brasil .....   | 222 |
| <i>Daniel Bruno Vasconcelos; Fábio Márcio Alkmin</i>  |     |
| Resistência territorial em tempos de covid-19: as marcas da pandemia para a luta dos povos e comunidades tradicionais .....   | 250 |
| <i>Daniilo Santos da Silva; Karinne Wendy Menezes</i>   |     |
| Reinventando as lutas na pandemia de covid-19: movimentos socioterritoriais e a construção da soberania alimentar no Brasil .....                                       | 275 |
| <i>Janaina Francisca de Souza Campos Vinha; Rinaldo de Castilho Rossi; Rafael Santos Silva; João Paulo de Almeida Lopes</i>   |     |
| Uma outra cidade é possível: Quilombaque, Uneafro e resistência nas periferias de São Paulo em tempos de pandemia e outros tempos ...                                   | 306 |
| <i>Sílvia Lopes Raimundo; Almir de Souza Moreira Junior</i>   |     |
| Imigração e pandemia de covid-19: as dificuldades vividas por imigrantes e refugiados nas metrópoles brasileiras .....  | 330 |
| <i>Priscilla Pachi</i>  |     |
| Reflexões iniciais sobre o impacto da pandemia de covid-19: saúde, necropolítica e a condição de vulnerabilidade social da população negra na cidade de São Paulo ..... | 352 |
| <i>NEPEN GEO/USP</i>  |     |
| Sobre os autores e organizadores .....  | 376 |

## Prefácio

Poucos eventos na história tiveram a extensão e o impacto que tem a pandemia de covid-19, o que explica a vasta produção bibliográfica sobre o tema, envolvendo todas as áreas de conhecimento, desde o início da crise. É importante, entretanto, frisar que a produção acadêmico-científica, sobre o que quer que seja, demanda pesquisa, conhecimento prévio e suporte teórico, metodológico e conceitual, o que significa reconhecer o desafio colocado a pesquisadores em todo o mundo, instados a “decifrar” a pandemia sob todos os aspectos, ao mesmo tempo em que ela avançava pelo planeta e produzia seus efeitos. Possivelmente como nunca na história, a ciência foi provocada a dar respostas rápidas, consistentes e eficientes não apenas para o entendimento da crise, mas também visando à minimização de seus efeitos deletérios. É nesse contexto que foi gestado o projeto que deu origem a este livro, que tem particularidades que devem ser ressaltadas.

A primeira delas é o senso de comprometimento desses jovens pesquisadores – vários deles ainda em processo de formação na pós-graduação –, que rapidamente compreenderam a importância desse momento histórico e de seu papel social diante dele. Ressalta-se que os organizadores do livro, todos com vínculo presente ou passado com o Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana (PPGH) do Departamento de Geografia (DG) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), imediatamente após o reconhecimento pela Organização Mundial da Saúde da existência de uma pandemia (ou seja, logo no mês de abril de 2020), organizaram um Grupo de Trabalho entre estudantes do PPGH com o propósito de refletir criticamente, cada qual a partir de sua especialidade, sobre os sentidos e desdobramentos da crise pandêmica.

Abrigados nos Laboratórios de Geografia Política (GEOPO) e de Estudos Regionais (LERGEO) do DG-FFLCH-USP, esses alunos logo expandiram o diálogo para além de seu ambiente cotidiano de pesquisa ao convidarem estudantes e outros pesquisadores,

inclusive professores, de Geografia de outras instituições de ensino superior a se reunirem em torno desse projeto. E aqui reside a segunda particularidade que pretendemos destacar: a ousadia madura ou a maturidade ousada desses jovens que, no lugar de se restringirem a cuidar de suas próprias pesquisas em andamento ou de suas atividades laborais (vários conciliam estudo e trabalho), escolheram assumir o compromisso histórico de contribuir com a produção de um conhecimento cientificamente qualificado sobre a pandemia pari passu com o trabalho realizado por pesquisadores experientes em todo o mundo.

Uma terceira particularidade remete à abordagem norteadora deste livro, que assume uma perspectiva de análise “a partir da Geografia”, incluindo o diálogo com outros campos disciplinares presentes na formação dos autores, como as áreas de Educação, Engenharia, Economia, Turismo, Relações Internacionais e Direito, por exemplo.

Por fim, destaca-se outra característica fundamental desta obra, a de contribuir para revelar a crise no interior de um processo marcado por profundas e incontáveis contradições: das políticas públicas de enfrentamento à pandemia ao chamado novo normal; do transporte rodoviário e do turismo aos confinamentos territoriais recorrentes; do campo relacional do poder hobbesiano ao genocídio indígena; da necropolítica às distintas formas de luta e de resistência.

O resultado disso tudo é uma obra original, plural e fundamentalmente crítica acerca das idiossincrasias do momento atual.

*Rita de Cássia Ariza da Cruz*  
São Paulo, setembro de 2021

## Apresentação

No final do ano de 2019, um novo vírus começou a se propagar entre humanos na província chinesa de Wuhan e, em poucas semanas, foram registrados inúmeros casos de infecções, internações e mortes em diversos países ao redor do mundo. O vírus identificado por Sars-CoV-2 teve rápida disseminação pelas condições de transmissibilidade pelo ar e pelos fluxos frenéticos de pessoas entre cidades, estados, países e continentes, pelos transportes terrestre, fluvial, marítimo e aéreo, tendo ainda como agravante a alta concentração de pessoas nos grandes centros urbanos.

Essa difusão do vírus e a consolidação da pandemia no ano de 2020, que tem se prolongado para o ano de 2021, ocasionou uma diversidade de transformações e o aprofundamento de desigualdades socioespaciais em diversos lugares do mundo, trazendo consequências diretas ao cotidiano das pessoas nas áreas urbanas e rurais.

Por conta disso, os mais diversos grupos da sociedade passaram a utilizar estratégias de proteção para evitar o contágio e a propagação do novo coronavírus. As novas sociabilidades impostas pela pandemia somam-se ao período atual de crises do capitalismo, contexto que tem promovido o aprofundamento das divisões territoriais e sociais do trabalho e a superexploração. A rigor, a pandemia e as transformações decorrentes aprofundaram ainda mais as contradições, trazendo à tona diversos problemas sociais e regionais no Brasil e em outros países. Nesse contexto, o mercado, que prega a liberdade e a redução do papel do Estado, recorreu a este para minimizar os impactos negativos da atual crise sanitária sobre as atividades econômicas, já que em diversos países esse ator sintagmático foi capaz não somente de dinamizar a economia, como também de destinar somas vultosas de recursos para evitar falências de empresas e bancos.

Se de um lado temos uma atuação estatal que garantiu um dinamismo na economia para reduzir as tensões das crises econômicas e sociais, por outro lado, a hipermobilidade das pessoas

entre os mais diversos territórios para manter as atividades produtivas e de serviço funcionando resultou como um dos potencializadores da propagação violenta do vírus, atingindo populações e colocando o sistema de saúde no seu limite de operação em atendimentos médicos e internações, apresentando o problema mais grave: a morte por falta de vagas e de recursos nos hospitais, com filas de caminhões e carros funerários com caixões.

Outros problemas que foram potencializados nesse período de pandemia foram os conflitos sociais por terra, as agressões às mulheres e o desemprego, que passou a afetar milhares de pessoas no Brasil e em outros países. Nesse período, destacam-se as resistências de povos indígenas e quilombolas para o enfrentamento da pandemia e das invasões a suas terras, bem como a mobilização de demais grupos sociais excluídos ou marginalizados que ocupam as periferias rurais e urbanas.

As transformações e os problemas socioespaciais que se desencadearam a partir do primeiro trimestre de 2020 inquietaram um grupo de geógrafos e geógrafas da Universidade de São Paulo (USP) que se reuniu, a partir de abril daquele ano, para formar um grupo de trabalho (GT) visando estimular a pesquisa e a divulgação científica sobre a Geografia e pandemia, por meio da elaboração de análises e reflexões em textos, vídeos e podcasts. Na primeira fase de atuação do GT, entre abril e junho de 2020, discentes vinculados às diversas linhas de pesquisas e laboratórios do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana (PPGH) participaram dessa iniciativa pautada em práticas de colaboração acadêmica. No intuito de ampliar o escopo de atuação do GT e propiciar a participação de docentes, discentes e recém-egressos de outros programas de pós-graduação em Geografia e áreas afins, teve início uma segunda fase, que abrangeu o período de agosto a dezembro de 2020. Durante todo o ano, o objetivo do trabalho foi oferecer à sociedade subsídios para uma leitura crítica sobre o que está ocorrendo no panorama atual, fortemente impactado pela pandemia da covid-19.

Após essa experiência de organização do GT e da realização de atividades em vídeo, disponibilizadas no canal do GT Geografia e Covid-19 no YouTube, e de publicações em diversos meios de

comunicação, a coordenação do GT iniciou a construção deste livro em setembro de 2020, dialogando com os demais integrantes do grupo e parceiros, consolidando esse projeto nos meses que se seguiram.

Os autores se empenharam em desvendar e discutir os processos geográficos recentes e oferecem ao público uma série de questões e considerações sobre a pandemia no Brasil e no mundo, por meio deste e-book de acesso gratuito, que permite a divulgação de conteúdo científico para que a sociedade tenha acesso a um conjunto amplo de reflexões feitas pelos geógrafos, visando levar conhecimentos para além do público essencialmente universitário.

Compreender e analisar as transformações e o aprofundamento dos problemas socioespaciais foi o objetivo central deste livro, que reuniu textos com enfoques teórico-metodológicos diversos e que, conjuntamente, propiciam ao leitor uma abordagem geográfica ampla da pandemia, levando em consideração diversos recortes espaciais.

A obra apresenta um total de 14 capítulos com textos elaborados pelos estudantes e professores de cursos de pós-graduação em Geografia, membros do GT, de várias partes do Brasil. Os textos foram agrupados em duas seções: a primeira delas denominada de “Desenvolvimento socioeconômico, questões geopolíticas e ambientais”, com um total de oito textos; a segunda parte, denominada de “Periferias, resistências e lutas” reúne um total de seis textos.

Os dois capítulos que iniciam a Parte I do livro se dedicam à temática das desigualdades socioespaciais e à atuação do poder público no âmbito da pandemia de covid-19 em diferentes contextos nacionais. O capítulo intitulado “As políticas públicas de enfrentamento à pandemia de covid-19 no Brasil nas áreas de saúde, habitação, saneamento básico e proteção social”, de autoria de Simone Affonso da Silva, utiliza o marco conceitual dos determinantes sociais da saúde para analisar a atuação dos governos federal, estaduais e municipais na contenção da pandemia, em especial as medidas de caráter socioeconômico relacionadas à saúde, habitação, saneamento básico e proteção social, já que as lacunas e déficits

nessas áreas são fatores de risco que atingem parte expressiva da população brasileira.

No capítulo “Impressões geográficas em tempos de pandemia e o ‘novo normal’: um exemplo a partir da realidade da Espanha”, de Paul Clívilan Santos Firmino e Daniel Herrero Luque, os autores discutem as novas regras e normas de convívio social impostas pelo poder público à população espanhola no âmbito da pandemia de covid-19, permeadas por um discurso sobre o “novo normal”, ou seja, formas de adaptação e sobrevivência relacionadas com o distanciamento, o isolamento e o confinamento social, as quais interferem diretamente no cotidiano das pessoas, culminando, inclusive, em novos objetos e formas de consumo que excluem e hierarquizam as pessoas e os grupos sociais.

Os dois capítulos seguintes abordam a dinâmica de transportes no período da pandemia, destacando particularidades regionais e o papel do Estado na atividade. O terceiro capítulo deste livro, intitulado “Transportes: logística e fluxos em tempos de pandemia”, de autoria de Thiago Oliveira Neto, faz uma abordagem sobre o papel do Estado na montagem das infraestruturas de circulação, nos deslocamentos emergenciais e na gestão dos fluxos e de insumos para o estado do Amazonas e para a cidade de Manaus, na qual significativa parcela da população vivenciou o colapso do sistema de saúde e a falta de insumos hospitalares e de oxigênio medicinal nas primeiras semanas de 2021.

O quarto capítulo, intitulado “Transporte rodoviário interestadual de passageiros e a pandemia da covid-19: lacunas e iniciativas”, de autoria de Bruno Candido dos Santos, apresenta o serviço de transporte rodoviário de passageiros no Brasil como altamente estratégico para a integração territorial e para o deslocamento de pessoas pela rede urbana, destacando a incongruência no processo de regulação dos deslocamentos no período de pandemia, com a supressão de horários por parte das companhias por meio de autorizações da agência reguladora, sendo responsabilidade de cada unidade federativa, indicando uma clara ausência do ente regulador federal neste momento chave para o transporte rodoviário interestadual de passageiros no Brasil.

No capítulo “Do confinamento territorial aos novos consumos do espaço: a pandemia de covid-19 e a radicalização da práxis turística”, o autor Ricardo Devides Oliveira apresenta a problemática do confinamento territorial como um dos fatores condicionantes do turismo na pandemia, que tem imposto mudanças significativas a essa prática espacial, gerando novos espaços de consumo.

O capítulo “As unidades de conservação da natureza e o turismo pós-pandemia no Brasil: estudo de caso sobre o Parque Nacional do Iguaçu, em Foz do Iguaçu-Paraná”, redigido por Mariana Cristina da Cunha Souza, aborda os desafios e oportunidades impostos ao turismo na pandemia, com enfoque no estudo de caso do Parque Nacional do Iguaçu, abordando algumas das tendências para esse setor no pós-pandemia, como a Educação Ambiental, que demonstra relevante potencial.

Já o capítulo “A crise socioambiental e a relação de consumo e produção dos resíduos sólidos urbanos em tempos de pandemia”, escrito por Carolina Stefani Baldo Kerhart e Maria Teresa Frigo Serraceni, objetiva apresentar a relação entre a crise socioambiental, as condições de consumo durante a pandemia de covid-19 e os impactos na produção e gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil.

O último capítulo da Parte I do livro, “Covid-19 e o campo relacional de poder hobbesiano no Brasil”, de autoria do professor Elói Martins Senhoras, analisou os padrões de interação sociopolítica registrados pelo Brasil nas relações intranacionais e internacionais associadas à temática da securitização da pandemia da covid-19 ao longo do ano de 2020, por meio de um recorte construtivista que leva em conta as dinâmicas interacionais kantiana, lockeana e hobbesiana.

Os dois primeiros textos da Parte II do livro abordam as resistências e enfrentamentos dos povos e comunidades indígenas no primeiro ano da pandemia. O capítulo “Genocídio e ofensiva anti-indígena durante a pandemia de covid-19 no Brasil”, dos autores Daniel Bruno Vasconcelos e Fábio Márcio Alkimin, traz uma discussão sobre as ações adotadas pelo Estado brasileiro para com os povos indígenas durante a grave crise sanitária no país, sobretudo sua parcela aldeada.

O segundo texto, “Resistência territorial em tempos de covid-19: as marcas da pandemia para a luta dos povos e comunidades tradicionais”, de autoria de Danilo Santos da Silva e Karinne Wendy Menezes, traz importantes reflexões sobre os mecanismos de resistência e de proteção da vida por parte de povos e comunidades tradicionais, destacando a campanha Cuidar é Resistir, engendrada por povos litorâneos do Sudeste, e as ações dos povos indígenas Ashaninka no Norte do país.

Os três textos seguintes fazem uma discussão sobre as dificuldades e lutas enfrentadas durante a pandemia por grupos vulneráveis, mostrando as formas de ações de movimentos socioterritoriais no combate à fome e à espoliação por parte do Estado. O texto “Reinventando as lutas na pandemia de covid-19: movimentos socioterritoriais e a construção da soberania alimentar no Brasil”, escrito por Janaina Francisca de Souza Campos Vinha, Rinaldo de Castilho Rossi, Rafael Santos Silva e João Paulo de Almeida Lopes, faz uma abordagem sobre a Reforma Agrária Popular e a questão da soberania alimentar, evidenciando a crise de preços dos alimentos e mostrando o papel dos movimentos socioterritoriais e suas ações de solidariedade no combate à fome e às desigualdades.

O texto seguinte, de autoria de Sílvia Lopes Raimundo e Almir de Souza Moreira Junior, intitulado “Uma outra cidade é possível: Quilombaque, Uneafro e resistência nas periferias de São Paulo em tempos de pandemia e outros tempos”, busca compreender a forma como os coletivos artísticos e culturais das periferias da cidade de São Paulo organizaram-se durante a pandemia para ajudar as famílias mais vulneráveis a superarem os impactos causados pelo coronavírus e pelo desemprego com o mínimo de dignidade.

Seguindo essa temática de ações de solidariedade, a autora Priscilla Pachi escreveu o texto “Imigração e pandemia de covid-19: as dificuldades vividas por imigrantes e refugiados nas metrópoles brasileiras”, que traz uma abordagem sobre as dificuldades vivenciadas pelos imigrantes e refugiados no Brasil durante o período da pandemia da covid-19 em 2020, ressaltando as ações da sociedade civil e de entidades ligadas à causa migrante.

O último capítulo traz referências sobre a questão racial no Brasil, o sistema de saúde e a necropolítica do Estado nesse período pandêmico. O texto “Reflexões iniciais sobre o impacto da pandemia de covid-19: saúde, necropolítica e a condição de vulnerabilidade social da população negra na cidade de São Paulo”, escrito pelo Núcleo de Estudantes e Pesquisadoras Negras do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (NEPEN-GEO USP), busca evidenciar a importância da dimensão racial na formulação e na implementação das políticas públicas na área da saúde e como a pandemia intensificou aspectos contidos na dinâmica da sociedade brasileira e pôde ser utilizada como instrumento para a necropolítica.

Abordando uma diversidade de temas, conteúdos e dados, a organização deste livro almeja oferecer aos leitores com uma ampla visão crítica sobre a pandemia de covid-19 no Brasil e no mundo, na expectativa de que essas reflexões possam auxiliar a sociedade na tomada de decisões para superação deste grave momento que estamos enfrentando.

*Organizadores.*



## Parte I

# Desenvolvimento socioeconômico, questões geopolíticas e ambientais



# As políticas públicas de enfrentamento à pandemia de covid-19 no Brasil nas áreas de saúde, habitação, saneamento básico e proteção social<sup>1</sup>

*Simone Affonso da Silva*

## 1. INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19, doença causada pelo coronavírus Sars-CoV-2, foi identificada na China em 12 novembro de 2019 e disseminada rapidamente ao redor do mundo. Em pouco mais de 15 meses a doença infectou cerca de 109,3 milhões de pessoas e causou quase 2,4 milhões de mortes (JOHNS HOPKINS CORONAVIRUS RESOURCE CENTER [JHU-CRC], 2021). No Brasil, o primeiro caso foi registrado em 26 de fevereiro de 2020 e em quase 12 meses o país atingiu as marcas de 9,8 milhões de casos confirmados e 239,7 mil mortes, tendo mantido por longos meses a terceira posição no ranking mundial de países com o maior número de casos e a segunda posição dentre os países com mais óbitos causados pela doença (JHU-CRC, 2021).

Segundo Schmidt, Mello e Cavalcante (2020), o grande desafio

<sup>1</sup> Este texto é uma síntese da pesquisa de pós-doutoramento da autora. Os resultados foram apresentados em maior profundidade em três artigos que ainda se encontram em fase de avaliação nos periódicos aos quais foram submetidos.

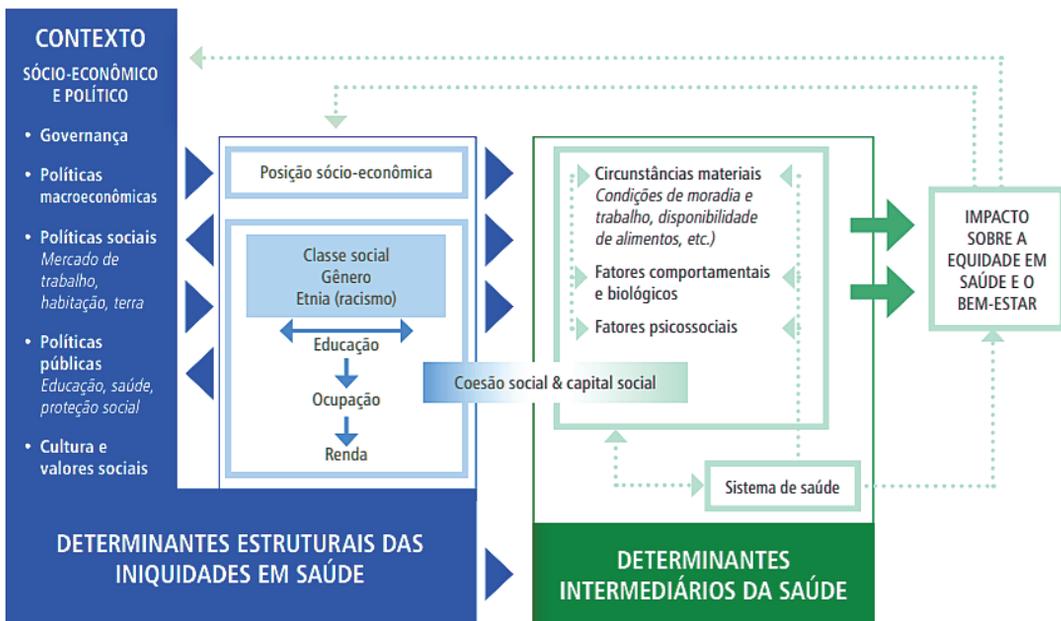
para a ação governamental no contexto de uma crise epidemiológica de grandes proporções é elaborar estratégias que reúnam a um só tempo: (i) capacidade de abarcar diferentes dimensões do problema; (ii) mecanismos de diálogo e articulação com múltiplos atores governamentais e não governamentais; (iii) e velocidade de resposta condizente com a urgência dos efeitos decorrentes da crise.

Adicionamos a esses aspectos a abordagem espacial, já que uma crise como a gerada pela pandemia de covid-19 também apresenta implicações diferenciadas nas escalas local, regional, nacional e internacional, interagindo com as características do meio geográfico pré-existentes. Logo, é preponderante observar as dimensões espacial, territorial e regional da crise a ser enfrentada e das respectivas políticas públicas que serão desenhadas e implementadas para mitigá-la, em uma perspectiva transversal e multiescalar (SILVA, 2018).

No panorama internacional, diversas estratégias foram adotadas para reduzir os impactos e conter a pandemia de covid-19, destacando-se criação ou uso de estruturas de governança e coordenação nacional, ações voltadas ao controle da propagação da pandemia, incremento dos investimentos no sistema de saúde, políticas de proteção social e de apoio ao setor produtivo, e estratégias de comunicação com a sociedade a fim de conferir transparência às decisões tomadas pelos agentes políticos e para promover a educação em saúde (LEGIDO-QUIGLEY *et al.*, 2020; PEREIRA, 2020; PIRES, 2020). Em certa medida, o Brasil também adotou tais estratégias; no entanto, o país não tem tido sucesso no controle da pandemia, uma vez que tem ignorado ou implementado parcialmente as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde (MS), historicamente pautadas em conhecimento científico.

Por conseguinte, o objetivo deste capítulo é analisar a atuação dos governos federal, estaduais e municipais no enfrentamento à pandemia de covid-19, destacando os avanços, desafios e lacunas do planejamento governamental nas áreas de saúde, habitação, saneamento básico e proteção social neste contexto pandêmico. Esse conjunto de políticas foi selecionado levando-se em consideração: (i) o histórico quadro de desigualdades socioespaciais que caracterizam o Brasil; e (ii) os determinantes sociais da saúde, sintetizado no marco conceitual elaborado por Solar e Irwin (2010) e adotado pela OMS (2011), conforme exibe a Figura 1.

Figura 1 – Marco conceitual dos determinantes sociais da saúde



Fonte: OMS (2011, p. 7).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU Habitat), a superlotação de certos lugares e a falta de acesso aos serviços básicos tornam alguns grupos sociais mais vulneráveis e com maior risco de contrair o vírus causador da covid-19, justamente pelo fato de impossibilitarem à população a adoção das medidas preventivas e dificultarem a utilização de serviços médico-hospitalares (UNITED NATION HABITAT [UN HABITAT], 2020d). Dessa forma, apresentaremos a seguir: (i) um diagnóstico conciso no escopo nacional e regional acerca da distribuição espacial da infraestrutura de saúde, das condições de habitação, do acesso ao saneamento básico e da vulnerabilidade social; (ii) uma análise das políticas públicas que têm sido adotadas para mitigar os impactos da pandemia nessas áreas; e (iii) a identificação das lacunas mais relevantes para compreendermos a situação atual e os possíveis caminhos a serem percorridos para a redução das desigualdades socioespaciais no Brasil.

## **2. METODOLOGIA**

A metodologia empregada se baseia na análise bibliográfica e documental e na análise espacial. Partimos do levantamento de dados e informações sobre a situação atual dos serviços de saúde e de saneamento básico e sobre as políticas de habitação e de proteção social. No caso dos serviços de saúde, examinamos a disponibilidade de atendimento hospitalar de alta, média e baixa complexidade nos municípios e a centralidade dos serviços de saúde segundo a rede urbana brasileira, utilizando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020c). A respeito dos serviços de saneamento básico, analisamos os índices de atendimento por rede de abastecimento de água e

os índices de atendimento da coleta de esgotos nos municípios e nas macrorregiões, obtidos em relatórios da Agência Nacional de Águas (ANA, 2019) e publicações do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR – BRASIL, 2019, 2020a). Acerca das políticas de habitação, observamos a estimativa de domicílios ocupados em aglomerados subnormais segundo estados e Distrito Federal, utilizando como fonte o IBGE (2020a), além de dados sobre o déficit habitacional e inadequação das moradias nas escalas macrorregional, estadual e municipal a partir de relatório da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018). No que concerne às políticas de proteção social, consideramos a distribuição espacial dos benefícios do Programa Bolsa Família e dos benefícios do Auxílio Emergencial. Ademais, examinamos a distribuição de casos e óbitos por covid-19 na escala municipal. Em seguida, realizamos uma análise espacial dos dados e informações coletados, de forma a captar a extensão e a possível conexão dos fenômenos sob análise, pontuando as principais lacunas presentes nessas áreas. Por fim, observamos a estrutura da ordem política e econômica que explica a produção social da covid-19, conforme metodologia indicada por Borges (2020).

### **3. PRINCIPAIS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL**

Diversos estudos e documentos (BARBERIA, 2020; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ [FIOCRUZ], 2020; MORAES, 2020) mostram que, face à falta de liderança do governo federal, cada estado e município brasileiro adotou ações de enfrentamento à pandemia de covid-19 de acordo com os seus próprios interesses e possibilidades, em diferentes momentos,

com distintos níveis de rigidez e diferentes mecanismos de monitoramento e avaliação. O mesmo ocorre no tocante ao processo de flexibilização das medidas, realizado com base em critérios díspares quando comparamos as políticas elaboradas e implementadas pelas diversas unidades da federação (PÊGO *et al.*, 2021).

Dentre as medidas não farmacológicas de controle epidemiológico adotadas no Brasil por governos municipais e estaduais e pelo governo federal, destacam-se: (i) suspensão parcial ou total de atividades econômicas e sociais consideradas não essenciais, incluindo o confinamento comunitário (*lockdown*); (ii) cancelamento ou adiamento de grandes eventos coletivos; (iii) restrição da circulação de pessoas e mercadorias, inclusive entre as fronteiras terrestres e aéreas; e (iv) restrição nos transportes públicos municipais, intermunicipais e interestaduais. Tais medidas têm sido adotadas em diversos países do mundo, em diferentes recortes geográficos, graus de rigidez, momento da pandemia e com distintos períodos de duração.

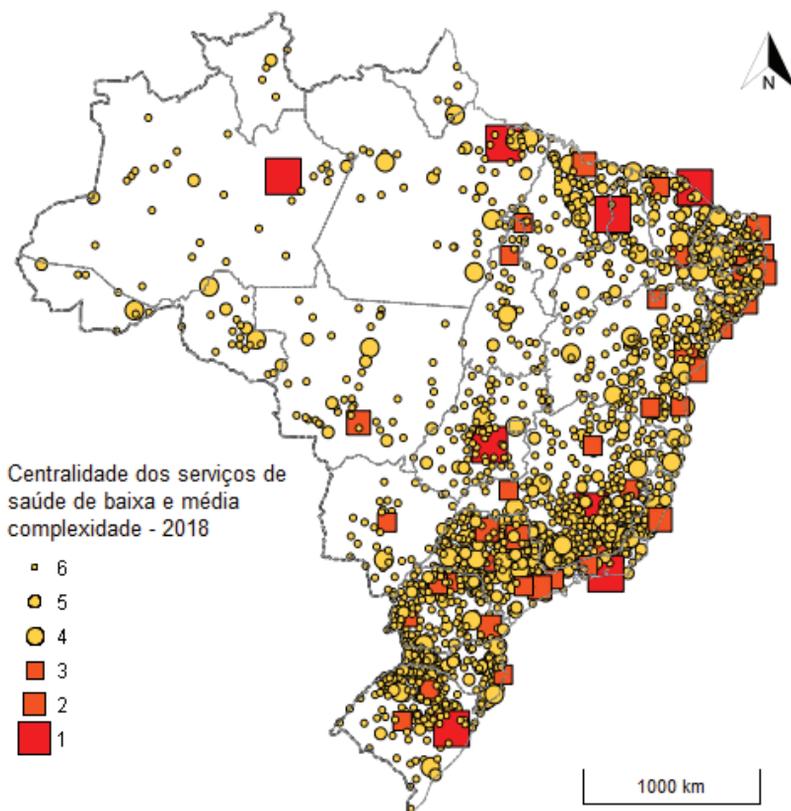
Embora reconheçamos a importância das medidas supracitadas, neste capítulo examinaremos as medidas de caráter socioeconômico que se relacionam diretamente com os determinantes sociais da saúde, em especial quatro fatores de risco que atingem parte expressiva da população brasileira: os déficits de acesso aos serviços de saúde e de saneamento básico, as condições de moradia e a pobreza e vulnerabilidade social. A nosso ver, a maioria das políticas públicas adotadas no Brasil desconsideram as precárias condições de vida, renda e trabalho de parcela significativa da população, tornando-as inexecutáveis por parte dos grupos sociais vulneráveis.

### **3.1. Um breve panorama da saúde pública, da habitação, do saneamento básico e da vulnerabilidade social no Brasil**

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado após a Constituição Federal de 1988, objetivou implementar políticas extensivas, organizadas e abrangentes na área de saúde, incorporando a visão dos direitos humanos e buscando erigir o Estado de bem-estar social. Trata-se de sistema de saúde público, universal e gratuito, mas ainda não plenamente implantado, em decorrência da adoção de políticas neoliberais, desde meados nos anos 1990, e de políticas de austeridade econômica e fiscal, desde meados dos anos 2010 (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS [IHU], 2020; PAIVA, TEIXEIRA, PIRES-ALVES, 2020). Uma das consequências da implementação incompleta do SUS seria a insuficiência de leitos hospitalares, de profissionais de saúde disponíveis e de infraestrutura para atender à demanda social ao longo do território brasileiro, sobretudo no atual contexto da pandemia de covid-19 (PAIVA, TEIXEIRA, PIRES-ALVES, 2020).

A concentração e centralização de população nas cidades e a intensa circulação de pessoas nas redes urbanas regionais, nacionais e mundial propiciam a rápida disseminação geográfica do vírus Sars-CoV-2, causador da covid-19 (SIMONI, 2020). Assim, em poucas semanas a doença adquiriu status de pandemia, ou seja, estava presente e ativa em diversas regiões e países do mundo. Mas a capacidade de resposta à demanda por serviços de saúde no Brasil difere bastante no âmbito geográfico, conforme exibem as Figuras 2, 3 e 4.

Figura 2 – Disponibilidade de atendimento hospitalar de baixa e média complexidade, Brasil, 2018

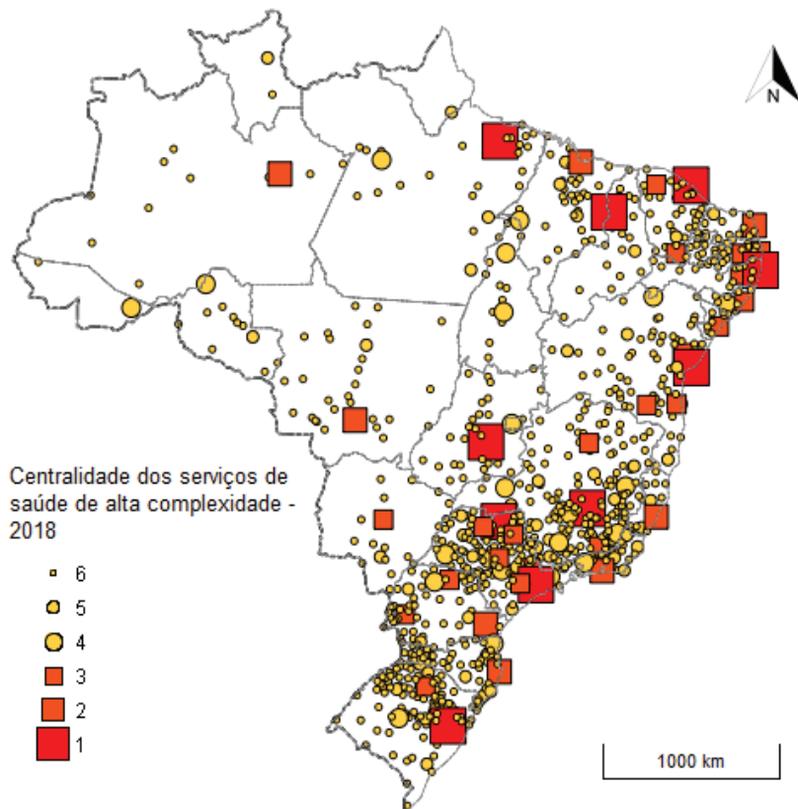


Fonte: IBGE, 2020c.

Legenda:

São serviços de saúde de média e baixa complexidade: consultas médicas e odontológicas, exames clínicos, serviços ortopédicos e radiológicos, fisioterapia, pequenas cirurgias e outros atendimentos que não impliquem em internação. Em 2018, os brasileiros se deslocaram, em média, 72 km para acessar tais serviços. As cidades que mais atraíram população foram: Belo Horizonte (MG), Belém (PA), Teresina (PI), Goiânia (GO), Porto Alegre (RS) e Manaus (AM). Contudo, as cidades que mais se destacaram são de porte médio, indicando uma menor polarização exercida pelas capitais e metrópoles nesse quesito. As distâncias médias percorridas no Centro-Oeste foram de 123 km e no Norte, de 136 km, muito superiores às médias do Sul, Sudeste e Nordeste, que variaram de 40 km a 65 km (IBGE, 2020c).

Figura 3 – Disponibilidade de atendimento hospitalar de alta complexidade, Brasil, 2018

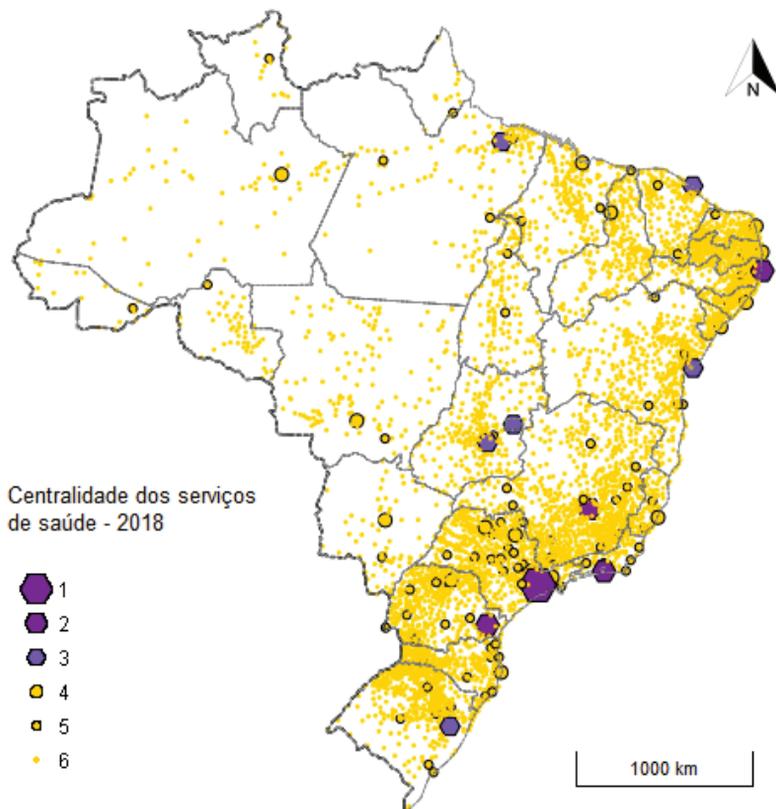


Fonte: IBGE, 2020c.

Legenda:

São serviços de saúde de alta complexidade os tratamentos especializados com alto custo, envolvendo internação, cirurgias, ressonância magnética, tomografia e tratamentos de câncer. Sua distribuição tende a ser mais seletiva espacialmente, logo, a média nacional dos deslocamentos para acessar tais serviços é de 155 km. A média no Sudeste e Sul é de 100 km; no Nordeste a atração das capitais se sobrepõe e vai além das centralidades do interior; no Norte a média de deslocamento é de 276 km e no Centro-Oeste, de 256 km, com fluxos direcionados às capitais. No âmbito estadual, Roraima, Amazonas e Mato Grosso tiveram as maiores médias de deslocamento (471 km, 462 km e 370 km, respectivamente), e a menor média ocorreu no Rio de Janeiro (67 km) (IBGE, 2020c).

Figura 4 – Centralidade dos serviços de saúde, Brasil, 2018



Fonte: IBGE, 2020c.

Legenda:

A centralidade dos serviços de saúde no país foi calculada segundo o tamanho do setor (número de internações) e o seu nível de complexidade (frequência e distribuição de equipamentos e especialidades médicas). A centralidade máxima se encontra apenas no Arranjo Populacional de São Paulo (SP), constando no segundo nível os Arranjos Populacionais de Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR) e Recife (PE). Os três primeiros níveis de centralidade aparecem apenas em capitais estaduais, sendo que somente no quinto nível de centralidade surgem outros centros urbanos, sem haver, contudo, uma distribuição mais homogênea. Em termos regionais, há grande concentração dos serviços de saúde no Sudeste e no Sul, sendo notória a menor presença no Nordeste e, sobretudo, no Norte (IBGE, 2020c).

A princípio, a disseminação do vírus Sars-CoV-2 se concentrou nas grandes cidades, sobretudo nas capitais dos estados. Entretanto, logo em seguida, o vírus avançou para o interior, alcançando pequenas e médias cidades, além de territórios indígenas e comunidades quilombolas e ribeirinhas. Assim, em diversos estados o número de casos nas áreas interioranas superou os casos acumulados nas capitais, agravando os indicadores de letalidade e mortalidade, visto que o acesso aos serviços de saúde, sobretudo leitos de unidade de terapia intensiva (UTI), se concentra nas capitais e cidades de maior nível hierárquico da rede urbana brasileira (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA [ABRASCO], 2020). Ainda assim, as cidades do topo da hierarquia urbana apresentam maior nível de criticidade, face aos déficits habitacionais e ao contingente de pessoas vulneráveis.

Observemos a problemática da habitação. Estima-se que cerca de 5 milhões de domicílios no Brasil se situam em aglomerados subnormais (Tabela 1), que compreendem as favelas, as palafitas, os loteamentos irregulares e assemelhados, caracterizados pela presença de habitações precárias. Em alguma medida, todos esses assentamentos fogem ao padrão de urbanização definido pelas leis de parcelamento e uso do solo e pelas leis ambientais IBGE (2020a).

Tabela 1 – Estimativa de domicílios ocupados em aglomerados subnormais, segundo estados e Distrito Federal, Brasil, 2020

| Estados e Distrito Federal | Quantidade de domicílios ocupados em aglomerados subnormais | Domicílios ocupados em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios ocupados | Estados e Distrito Federal | Quantidade de domicílios ocupados em aglomerados subnormais | Domicílios ocupados em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios ocupados |
|----------------------------|---|--|----------------------------|---|--|
| Amazonas                   | 393.995   | 34,59 %  | Piauí                      | 50.382  | 5,49 %   |
| Espírito Santo             | 306.439   | 26,10 %  | Paraíba                    | 64.225  | 5,07 %   |
| Amapá                      | 36.835  | 21,58 %  | Rondônia                   | 23.236  | 4,37 %   |
| Pará                       | 432.518   | 19,68 %  | Rio Grande do Norte        | 41.868  | 3,97 %   |
| Rio de Janeiro             | 717.326   | 12,63 %  | Paraná                     | 135.188   | 3,57 %   |
| Bahia                      | 469.677   | 10,62 %  | Rio Grande do Sul          | 133.021   | 3,50 %   |
| Pernambuco                 | 327.090   | 10,55 %  | Minas Gerais               | 231.385   | 3,43 %   |
| Ceará                      | 243.848   | 9,20 %   | Tocantins                  | 9.733   | 2,14 %   |
| Acre                       | 19.148  | 8,53 %   | Roraima                    | 3.033   | 2,12 %   |
| Maranhão                   | 144.625   | 7,85 %   | Mato Grosso                | 22.429  | 1,99 %   |
| Sergipe                    | 53.203  | 7,37 %   | Goiás                      | 35.801  | 1,55 %   |
| São Paulo                  | 1.066.813   | 7,09 %   | Santa Catarina             | 32.416  | 1,46 %   |
| Alagoas                    | 64.568  | 6,68 %   | Mato Grosso do Sul         | 6.766   | 0,74 %   |
| Distrito Federal           | 52.179  | 6,65 %   |                            |   |  |

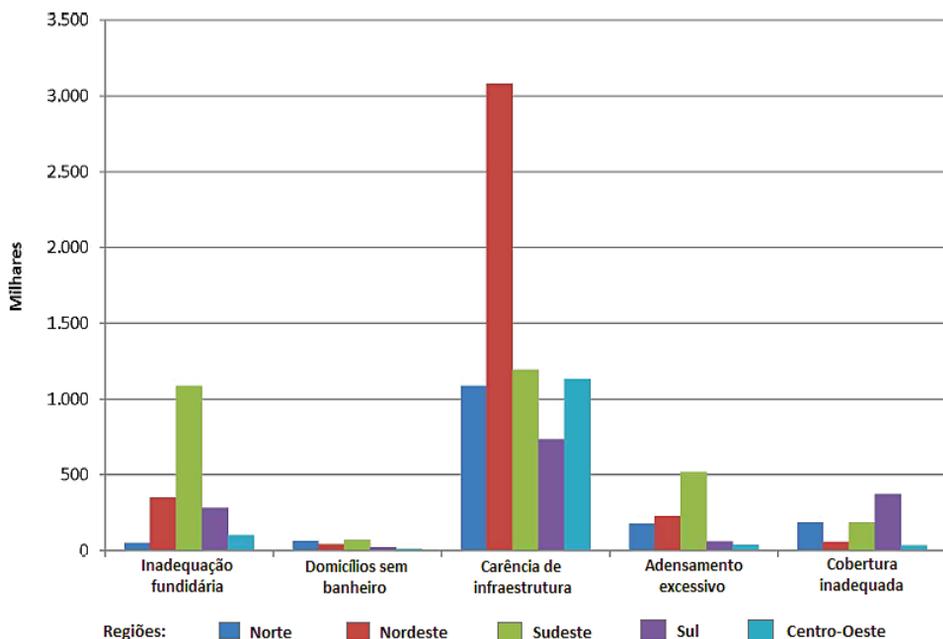
Fonte: IBGE (2020a).

Mais de 80% dos assentamentos precários estão localizados nas regiões metropolitanas formadas pelas capitais dos estados, sobretudo na região Sudeste (IBGE, 2020a). No entanto,

Os dados estimados de domicílios revelam que, apesar do fenômeno da proliferação de precarização habitacional ser comumente associada aos Aglomerados Subnormais presentes nas grandes cidades como Rio de Janeiro (19,27%) e São Paulo (12,91%), o fenômeno ocorre em grande proporção em cidades pequenas como Vitória do Jari – AP (74%) e em outras capitais da Região Norte como Belém (55,5%) e Manaus (53,37%), e Nordeste, como Salvador (41,83%) [...]. (IBGE, 2020a, p. 7)

A inadequação das moradias, característica central dos aglomerados subnormais, é um fator de risco para a prevenção da disseminação do novo coronavírus, já que interfere na capacidade de as pessoas manterem o isolamento social e realizar as práticas de higiene recomendadas.

Figura 5 – Inadequação dos domicílios urbanos, por critérios de inadequação\*, segundo regiões geográficas, Brasil, 2015



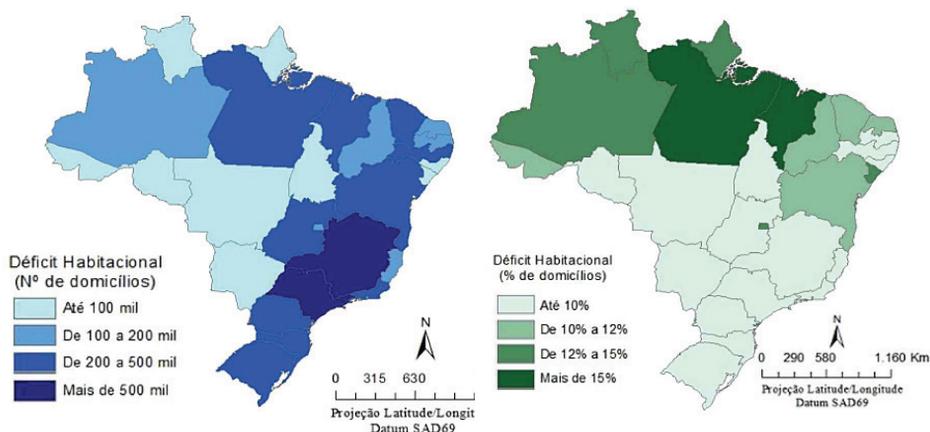
Fonte: FJP (2018, adaptado). \*A carência de infraestrutura diz respeito à existência de iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

De acordo com a FJP (2018), em 2015 a inadequação das moradias atingiu 7,225 milhões de domicílios, que apresentaram carência de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura,

o correspondente a 12,3% dos domicílios urbanos do país. A inadequação de moradias atingiu de forma bastante desigual das regiões (Figura 5), com destaque para a região Nordeste, com 3,077 milhões de domicílios inadequados, havendo 1,194 milhão de domicílios na região Sudeste, 1,085 milhão na região Norte, 1,030 milhão na região Centro-Oeste e 736 mil domicílios na região Sul. Em termos relativos, o problema afetou mais a região Norte, com 28% dos domicílios urbanos carentes de pelo menos um serviço de infraestrutura, seguida das regiões Centro-Oeste com 24,2%, Nordeste com 23%, Sul com 8,2% e Sudeste com 4,3%.

Por sua vez, o déficit habitacional (Figura 6) é calculado segundo a existência de habitação precária (domicílios rústicos, improvisados ou depreciados), o ônus excessivo com aluguel, a coabitação familiar e o adensamento excessivo de domicílios alugados (FJP, 2018).

Figura 6 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por unidade da federação, Brasil, 2015



Fonte: FJP (2018).

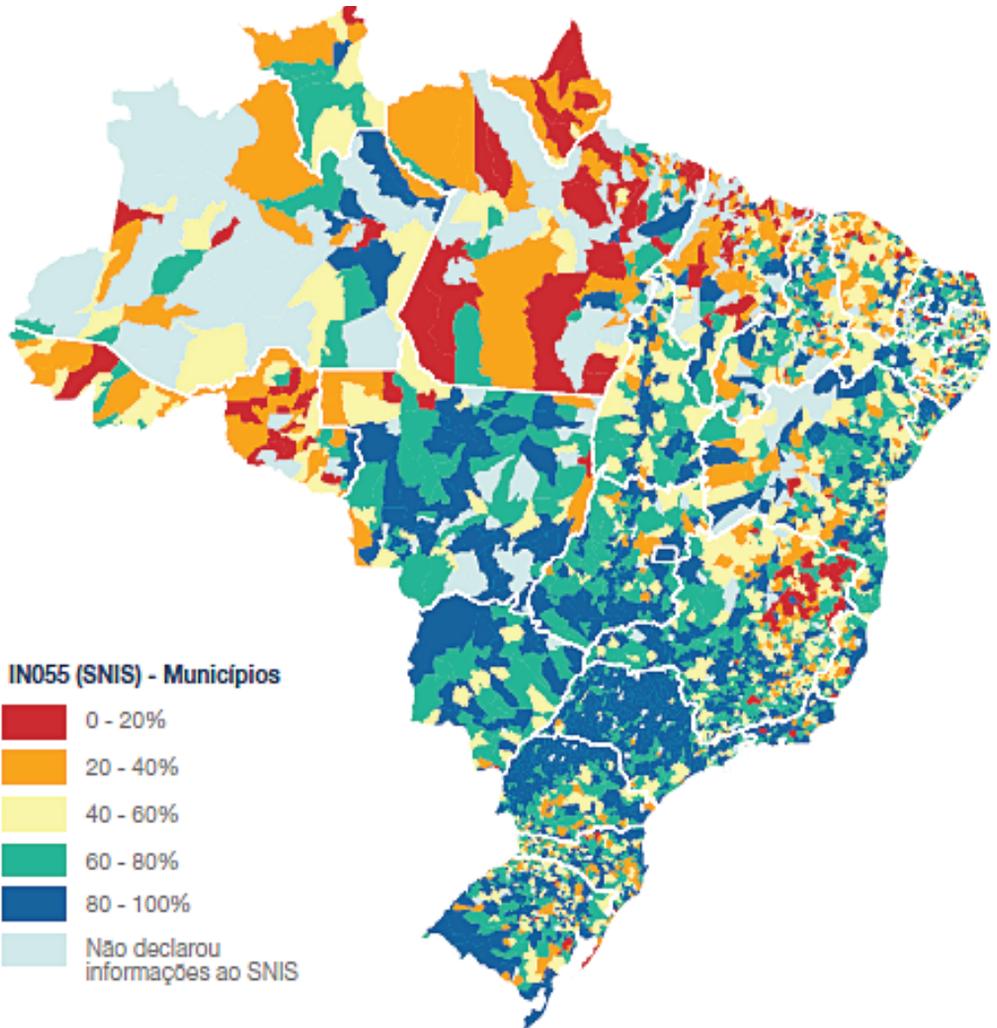
Em 2015, o déficit habitacional foi de 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estavam localizados nas áreas urbanas, correspondendo a 9,3% do total de domicílios no país. O déficit localizou-se mormente na região Sudeste, com 39% (2,482 milhões de unidades) e na região Nordeste, com 31% (1,971 milhão de moradias) (FJP, 2018). O déficit habitacional influencia a capacidade das pessoas em adotar as medidas não farmacológicas de prevenção à covid-19, como o distanciamento, o isolamento e o confinamento social.

Portanto, há maior déficit habitacional e inadequação das moradias nas regiões metropolitanas e nas capitais dos estados, sobretudo na região Sudeste e em especial nos aglomerados subnormais, que também são as áreas que apresentam os piores índices de cobertura de saneamento básico. Nesse caso, cabe ressaltar que, para solicitar uma ligação domiciliar de água e/ou esgoto no âmbito urbano, geralmente são exigidos documentos que comprovem a regularidade do imóvel, como o Registro Geral de Imóveis (RGI) ou o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Todavia, a maior parte dos domicílios em aglomerados subnormais não possui tal documentação, logo, a disponibilização dos serviços de água e saneamento depende da existência de arranjos institucionais específicos (RODRIGUES, 2020).

Apesar da situação alarmante dos aglomerados subnormais no meio urbano, os maiores déficits no saneamento estão nas áreas interioranas das regiões Nordeste e Norte (Figuras 7 e 8), sobretudo nas cidades com menos de 50 mil habitantes e nas áreas rurais (CASAZZA, 2020; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA], 2018), sobre as quais não há dados suficientes para examinar o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Lembremos que essas áreas são

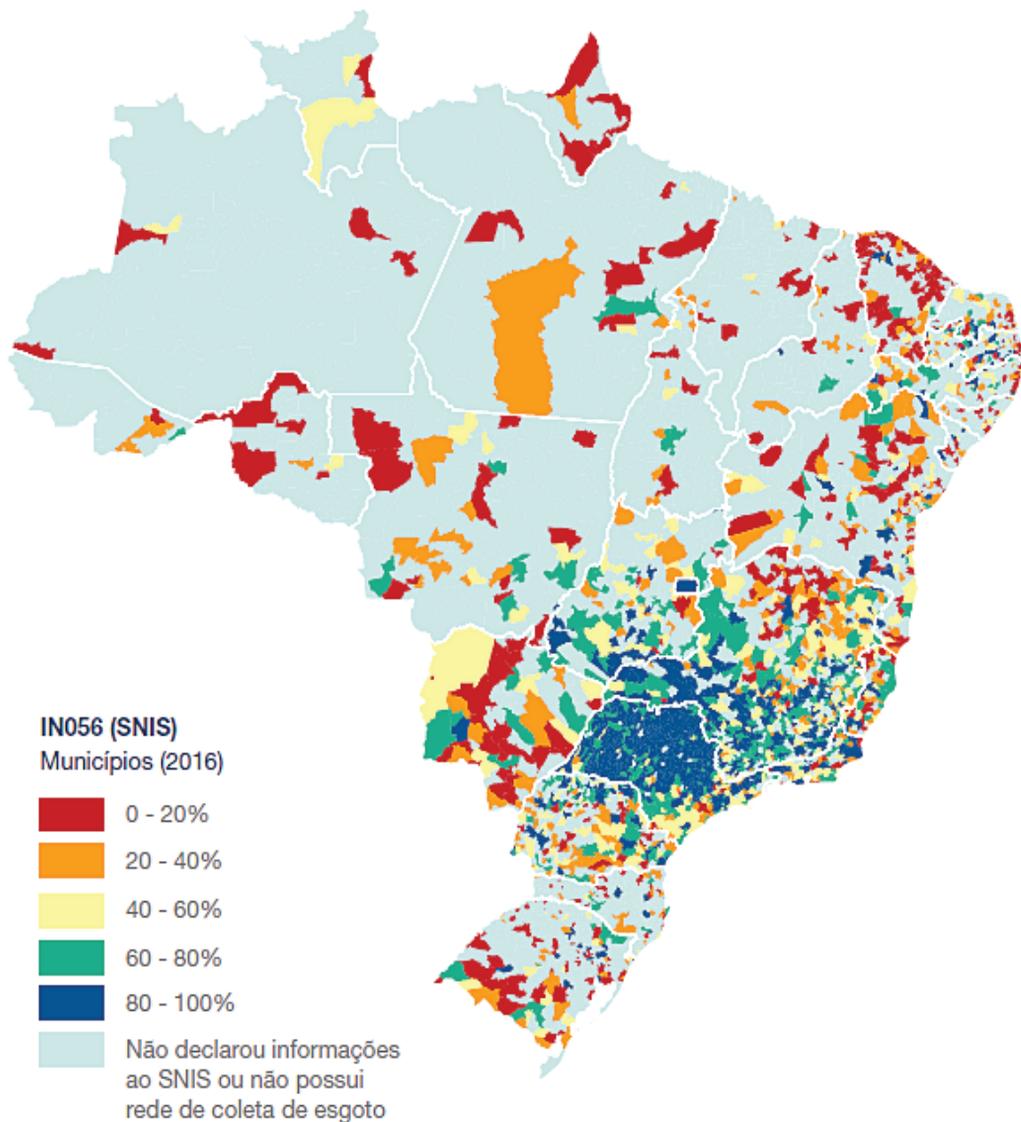
justamente aquelas com os piores indicadores de acesso à infraestrutura de saúde pública. Ademais, o abastecimento de água e a coleta de esgoto nas regiões geográficas (Figura 9) também apresentam déficits significativos.

Figura 7 – Índice de atendimento por rede de abastecimento de água nos municípios (%), Brasil, 2016



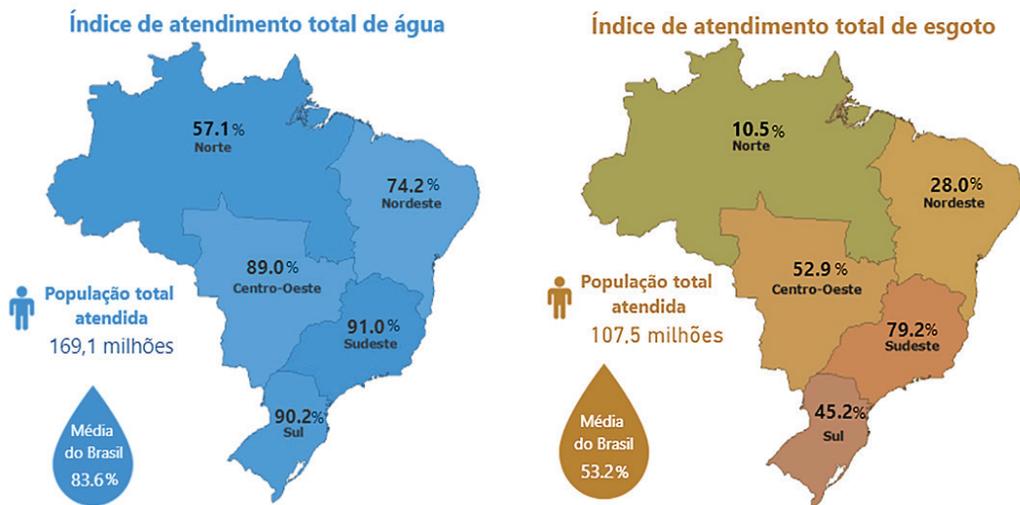
Fonte: ANA (2019, p. 17).

Figura 8 – Índice de Atendimento da coleta de esgoto nos municípios (%), Brasil, 2016



Fonte: ANA (2019, p. 17).

Figura 9 – Índices de atendimento de água e esgotamento sanitário, por regiões geográficas (total) e nas áreas urbanas, Brasil, 2018



Fonte: BRASIL (2020a).

Complementando os dados da Figura 9, é importante destacar que 92,8% das áreas urbanas são abastecidas por redes de água, embora 13,3% desse total apresente intermitência. No caso do esgotamento sanitário, 46,3% das áreas urbanas têm coleta e tratamento de esgotos, 28,2% têm coleta, mas não tratamento, e em 25,5% das áreas urbanas não há coleta nem tratamento de esgotos (BRASIL, 2019). Nas áreas rurais, 67,2% da população ainda capta água de chafarizes e poços (protegidos ou não), de cursos de água sem nenhum tratamento ou de outras fontes alternativas, geralmente insalubres, sendo muito baixos também os indicadores de coleta e tratamento de esgotos (SANTOS, PAULO, TRAD, 2020).

Portanto, há enormes disparidades entre as áreas urbanas e rurais. Esse cenário de elevado déficit nos serviços de saneamento básico impossibilita à grande parte da população brasileira a adoção de práticas adequadas de higienização

peçoal, de ambientes e de objetos, uma das principais medidas de prevenção à covid-19, conforme preconizado pela OMS (WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO], 2020).

Além da falta de acesso à saúde, da habitação inadequada e dos déficits na provisão de saneamento básico, a falta de emprego ou mesmo a inserção precária no mercado de trabalho e a incipiência de renda são fatores intrinsecamente associados às diferentes maneiras de adoecer e morrer, sobretudo em contextos pandêmicos (SANTOS, PAULO, TRAD, 2020). Portanto, os grupos vulneráveis no âmbito da pandemia de covid-19 são aqueles que estão mais expostos aos riscos da doença, tendendo a enfrentar problemas no escopo financeiro, mental e físico com a crise desencadeada pela pandemia (THE LANCET, 2020).

Trabalhadores precarizados que residem nas periferias de grandes centros urbanos, povos indígenas, comunidades ribeirinhas, comunidades quilombolas e grupos extrativistas com difícil acesso aos serviços básicos, incluindo saúde e saneamento, são os mais vulneráveis. Os moradores de favelas e afins, em sua grande maioria afrodescendentes, também são bastante vulneráveis à pandemia da covid-19, devido às moradias inadequadas e à falta de saneamento básico nessas áreas (FERNANDES, LIMA, 2020). Por conseguinte, povos indígenas, comunidades quilombolas e populações ribeirinhas apresentam letalidade superior à média nacional; a letalidade entre negros moradores das periferias urbanas também é superior em comparação aos brancos; as mulheres – maioria nos serviços de enfermagem, no cuidado de idosos e na atenção aos doentes no âmbito doméstico – também têm sido bastante afetadas (ABRASCO, 2020). Destarte, a pandemia acirra e gera desigualdades de classe, raça e gênero.

Desse modo, a covid-19 têm evidenciado a gravidade das desigualdades socioespaciais no Brasil, já que as taxas de mortalidade, letalidade, incidência e prevalência da doença<sup>2</sup> tendem a ser mais elevadas nas regiões mais pobres, nas quais se concentram os grupos sociais mais vulneráveis (OLIVEIRA, 2020). Isso evidencia que a doença não atinge a todas as pessoas nem a todos os lugares com a mesma velocidade e intensidade (ARRAIS *et al.*, 2020).

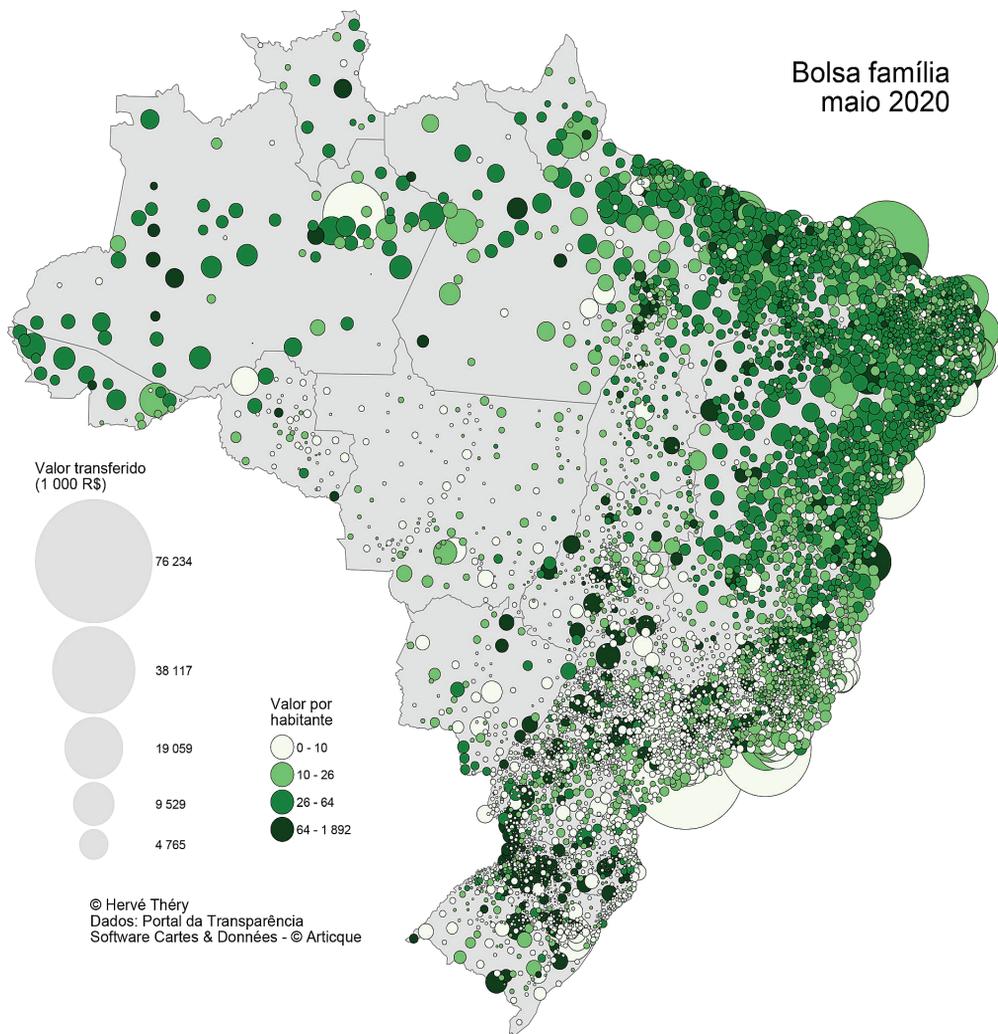
No tocante à proteção social, as Figuras 10 e 11 mostram a distribuição espacial dos benefícios do Programa Bolsa Família, maior política de redistribuição de renda do Brasil, e dos benefícios do Auxílio Emergencial, concedido pelo governo federal aos trabalhadores informais e trabalhadores autônomos de baixa renda no contexto da pandemia de covid-19. O valor deste último benefício foi de R\$ 600/mês entre maio e setembro de 2020 (Lei nº 13.982/2020) e de R\$ 300/mês entre outubro e dezembro de 2020 (Decreto nº 10.488/2020).

Cabe destacar que parcela significativa dos beneficiários do Auxílio Emergencial também é composta por beneficiários do Bolsa Família, havendo uma sobreposição geográfica quando fazemos a análise espacial dos dados. Note-se que os beneficiários de ambos os programas estão espalhados por todo o país, porém, há significativa concentração na região Nordeste e nas capitais dos estados, sobretudo em grandes metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza, que possuem grandes bolsões de pobreza em suas periferias.

---

<sup>2</sup> A taxa de mortalidade indica quantas pessoas estão morrendo por uma doença em uma população. A taxa de letalidade mede a severidade de uma doença e corresponde à proporção de mortes entre os doentes por uma causa específica em certo período. A taxa de incidência se refere ao número de novos casos em uma população em determinado tempo. A taxa de prevalência diz respeito ao número total de casos em um grupo em dado momento (cf. BONITA; BEAGLEHOLE; KJELLSTRÖM, 2010).

Figura 10 – Benefícios do Programa Bolsa Família concedidos em maio de 2020, Brasil

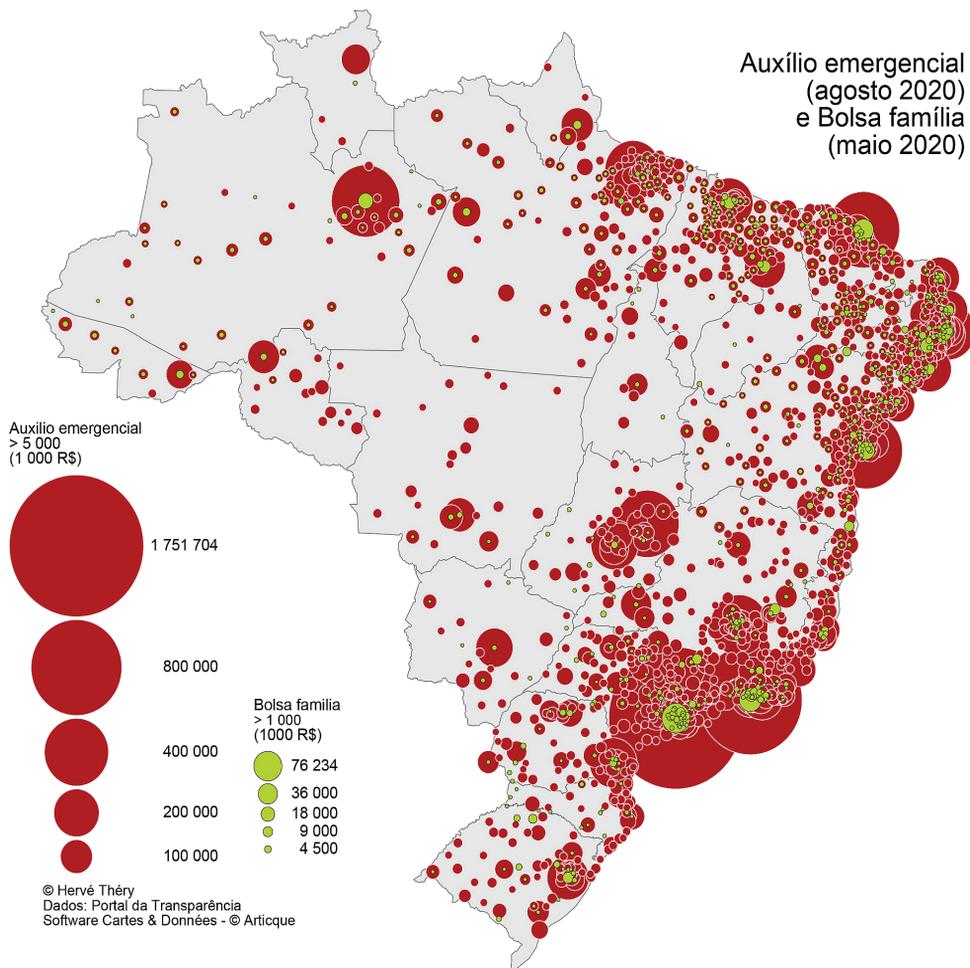


Fonte: Théry (2020).

Em setembro de 2020, quando as inscrições já haviam sido encerradas, havia 29,9 milhões de domicílios beneficiados com o Auxílio Emergencial, o que corresponde a 43,6% do total de domicílios brasileiros. Foram 151 milhões de cadastros no

programa, 66 milhões de benefícios concedidos no valor médio de R\$ 894,00 e 125 milhões de pessoas direta e indiretamente beneficiadas, ou seja, pouco mais da metade da população brasileira (BRASIL, 2020b; IBGE, 2020b). Esses dados mostram o elevado grau de vulnerabilidade social no período sob análise.

Figura 11 – Benefícios do Auxílio Emergencial concedidos em agosto de 2020, Brasil



Fonte: Théry (2020).

Diante do panorama apresentado nas últimas páginas, podemos concluir que os impactos potenciais da pandemia de covid-19 são heterogêneos tanto social como espacialmente. Por exemplo: em termos absolutos, embora a região Sudeste tenha uma melhor infraestrutura de saúde e saneamento básico, ela apresenta um dos maiores déficits habitacionais e um vultuoso contingente de população em vulnerabilidade social, o que compromete a adoção adequada das medidas de distanciamento, isolamento e confinamento social. A região Norte, por sua vez, tem os piores indicadores nas áreas de saúde, habitação, saneamento básico e vulnerabilidade social, em termos relativos. Destarte, podemos inferir que as medidas adotadas por diferentes governos estaduais e municipais, bem como pelo governo federal, deveriam observar as diversidades e desigualdades socioespaciais em uma perspectiva multidimensional e multiescalar, a fim de elaborar e implementar ações que sejam aderentes à realidade local e regional.

Retomemos o aporte teórico e metodológico dos determinantes sociais da saúde. Em maior ou menor medida, a depender do contexto social e geográfico, o acesso à saúde, habitação, saneamento básico e proteção social estão interligados e interferem no bem-estar e saúde da população em geral ou de determinados grupos sociais. Portanto, os déficits apresentados anteriormente tendem a agravar a situação pandêmica no Brasil, uma vez que, além do quadro de desigualdades pré-existente, se faz necessário aumentar as capacidades estatais já em pleno processo de deterioração antes mesmo da emergência da pandemia. Lembremos que o planejamento governamental vem sendo duramente prejudicado pelo esgarçamento do pacto federativo, pela austeridade fiscal e pelo caráter neoliberal dos

governos mais recentes, em maior ou menor grau coadunados com a redução e o desmonte do Estado (ABRASCO, 2020; ABRÚCIO *et al.*, 2020; CARDOSO JUNIOR, 2020; ROSSI, SILVA, 2020).

### **3.2. As medidas de enfrentamento à covid-19 no Brasil nas áreas de saúde, habitação, saneamento básico e proteção social**

O Quadro 1 destaca as medidas que foram adotadas no Brasil, ao longo do ano de 2020, voltadas ao enfrentamento da pandemia de covid-19 nas áreas de saúde, habitação, saneamento básico e proteção social.

As medidas principais correspondem às ações que foram largamente implementadas pelos entes federados – União, estados e municípios –, ainda que de forma bastante heterogênea em termos de rigidez, eficácia e duração das medidas restritivas, e em termos de capacidade de atendimento no caso das medidas que buscaram responder às demandas específicas de cada setor sob análise. As medidas secundárias se referem às ações adotadas por alguns estados e municípios, havendo, portanto, situações muito diferenciadas ao longo do território nacional no que concerne à resposta do poder público aos problemas identificados nesse contexto pandêmico, sobretudo nas áreas de saúde, habitação e saneamento básico. Ademais, as medidas secundárias na área de proteção social foram adotadas pela União e, apesar de sua importância, ficaram muito aquém das necessidades suscitadas pela pandemia, o que reduz sua capacidade de conter de forma mais significativa os impactos negativos da pandemia. Por sua vez, nas lacunas temos propostas de ações que não foram adotadas ou que foram implementadas de maneira muito pontual por alguns poucos governos, correspondendo, portanto, aos pontos mais

críticos da resposta do Estado brasileiro à pandemia, nos três níveis da federação.

Quadro 1 – A pandemia de covid-19 no Brasil: medidas adotadas na saúde pública, habitação, saneamento básico e proteção social, Brasil, 2020

| Saúde                      |   |
|----------------------------|---|
| <b>Medidas principais</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Uso individual de máscaras hospitalares ou caseiras.</li> <li>● Higienização das mãos com água e sabão ou álcool gel.</li> <li>● Isolamento social de indivíduos com suspeita ou confirmação de contágio.</li> <li>● Distanciamento social em espaços públicos ou espaços privados de uso coletivo.</li> <li>● Criação de leitos de UTI no SUS.</li> <li>● Disponibilização de insumos e equipamentos adequados, incluindo equipamentos de proteção individual (EPIs), medicamentos e ventiladores/respiradores.</li> <li>● Contratação de médicos e enfermeiros e capacitação dos trabalhadores.</li> </ul>   |
| <b>Medidas secundárias</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Testes em massa para identificação de indivíduos contagiados.</li> <li>● Aumento da capacidade de laboratórios públicos para a realização de testes diagnósticos.</li> <li>● Construção de hospitais de campanha em áreas com sérios déficits de serviços de saúde e áreas com elevada densidade demográfica.</li> </ul>   |
| <b>Lacunas</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Aprimoramento da estrutura de governança e coordenação na área de saúde, envolvendo o pacto federativo (descentralização e centralização das ações nas instâncias de governo).</li> <li>● Reorganização do SUS para promover maior interação entre os serviços de atenção primária, secundária e terciária.</li> <li>● Políticas específicas de controle da pandemia em territórios de povos e comunidades vulneráveis (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, favelas etc.) e grupos sob elevado risco (sistema prisional, pessoas em situação de rua etc.).</li> <li>● Programas de educação em saúde, com comunicação ampla sobre as medidas de proteção individual e coletiva pelos meios de comunicação.</li> <li>● Problemas na publicação e difusão de dados epidemiológicos atualizados e na manutenção de um painel público sobre ocupação de leitos hospitalares.</li> <li>● Padronização dos sistemas municipais e estaduais de registro de dados (internações e óbitos) e falta de dados sobre o perfil socioeconômico dos pacientes (etnia/cor, ocupação, renda).</li> <li>● Déficits no manejo de casos suspeitos e confirmados de covid-19 e baixa capacidade de rastrear e garantir a quarentena de pessoas que tiveram contato com os casos confirmados (uso das redes de atenção primária para vigilância epidemiológica efetiva nos territórios).</li> <li>● Incapacidade de implementar largamente a telemedicina (para casos de covid-19 e demais doenças que necessitam de acompanhamento médico).</li> <li>● Desabastecimento de medicamentos utilizados por pacientes de covid-19 nas UTIs.</li> <li>● Problemas em manter a atenção aos demais agravos agudos e crônicos de saúde.</li> <li>● Falta de suporte para casos pré-existentes e novos casos de doenças psíquicas.</li> <li>● Dependência do mercado externo para obtenção de insumos médico-hospitalares.</li> </ul> |

|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Baixo investimento em ciência e tecnologia para a produção de soluções para a crise.</li> </ul>   |
|----------------------------|--|
| <b>Habitação</b>           |  |
| <b>Medidas principais</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Autoisolamento de doentes com casos leves e de casos suspeitos em suas próprias residências.</li> </ul>   |
| <b>Medidas secundárias</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Suspensão, por tempo indeterminado, do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais.</li> <li>● Renegociação e/ou suspensão por tempo indeterminado dos contratos de aluguéis para famílias vulneráveis de até 3 salários mínimos.</li> <li>● Adiantamento do pagamento de financiamento de imóveis residenciais.</li> <li>● Disponibilização de alojamentos temporários de emergência com instalações básicas de higiene a todas as pessoas sem moradia segura, utilizando-se hotéis vazios e reestruturando bens públicos e comunitários, como escolas e centros comunitários fechados.</li> </ul>   |
| <b>Lacunas</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Promoção de assistência técnica e linhas de financiamento para requalificação de moradias, voltada a pequenas melhorias habitacionais e sanitárias, como a abertura de portas e janelas para facilitar a iluminação e a ventilação em moradias insalubres e a instalação de abastecimento de água e banheiros nas moradias para eliminar as instalações compartilhadas.</li> <li>● Requalificação de edifícios em desuso para o atendimento de famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade.</li> <li>● Consideração das estruturas domiciliares e sociais no desenho das estratégias de controle e respostas à disseminação do vírus Sars-CoV-2.</li> </ul>  |
| <b>Saneamento básico</b>   |  |
| <b>Medidas principais</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Mudanças na forma de faturamento das companhias estaduais de saneamento, a exemplo da adoção de valores médios do histórico de consumo em vez da leitura de hidrômetros.</li> <li>● Suspensão de cortes no fornecimento de água por inadimplência por até três meses.</li> <li>● Isenção de conta de água para usuários de baixa renda por até três meses no início da pandemia ou adiantamento da cobrança para usuários que pagam a tarifa social.</li> </ul>   |
| <b>Medidas secundárias</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Regularização do fornecimento de água em assentamentos precários em áreas urbanas, de forma a garantir o abastecimento diário.</li> <li>● Ofertas de caixas d'água para a população urbana armazenar água em localidades que sofriam cortes periódicos no fornecimento ou rodízio.</li> <li>● Adiantamento da aplicação dos reajustes tarifários nos serviços de saneamento básico.</li> <li>● Parcelamento dos valores cobrados na conta de água, renegociação de débitos em atraso ou suspensão da cobrança de juros e multas decorrentes do atraso no pagamento pelos usuários, sobretudo daqueles que se enquadram na tarifa social.</li> <li>● Distribuição de álcool gel em comunidades carentes e favelas – doações de empresas privadas.</li> </ul> |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Distribuição de água por meio de caminhões-pipa para regiões que não têm saneamento básico ou que enfrentam distribuição intermitente de água.</li> </ul>   |

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Lacunas</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Ampliação de beneficiários da tarifa social da água.</li> <li>● Regularização do fornecimento de água em áreas rurais.</li> <li>● Distribuição gratuita por parte dos governos de kits de higiene, limpeza e prevenção (álcool gel, álcool líquido, sabonetes, toalhas, escovas de dente, pastas de dente, máscaras etc.).</li> <li>● Desenho e implementação de soluções tecnológicas adequadas ao contexto geográfico.</li> </ul> |
|----------------|--|

## Proteção social

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>Medidas principais</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Incentivo ao teletrabalho (<i>home office</i>).</li> <li>● Auxílio Emergencial para trabalhadores informais e autônomos (Lei nº 13.982/2020).</li> </ul>  |
| <b>Medidas secundárias</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoio fiscal e financeiro às micro, pequenas e médias empresas, a exemplo do acesso a linhas de crédito especiais.</li> <li>● Concessões fiscais às empresas.</li> </ul>  |
| <b>Lacunas</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Ampliação do acesso ao seguro-desemprego, incluindo trabalhadores autônomos e informais.</li> <li>● Implementação de uma política de “renda mínima” que abarque todos os grupos historicamente vulneráveis ou vulnerabilizados pela pandemia.</li> <li>● Melhoria de eficiência na concessão de benefícios sociais (previdenciários e assistenciais).</li> <li>● Falta de suporte para casos de violência sexual e de gênero e lacunas no combate à violência doméstica e ao feminicídio.</li> <li>● Políticas específicas para a proteção de povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, extrativistas etc.) e para a proteção de grupos vulneráveis (população carcerária, pessoas em situação de rua, deficientes físicos, migrantes e refugiados etc.).</li> <li>● Medidas que considerem as desigualdades de raça/cor/etnia, classe, gênero, idade, origem geográfica, orientação sexual, escolaridade, ocupação, condições de moradia, trabalho e circulação etc., tanto na produção de dados quanto na criação de estratégias de ação.</li> <li>● Campanhas de conscientização mais amplas que dialoguem com a população das áreas periféricas, incluindo o financiamento para as redes de comunicação próprias de cada favela: rádios comunitárias, sites, jornais impressos ou virtuais, TVs.</li> <li>● Políticas eficazes para garantir a segurança alimentar e nutricional da população, a exemplo do congelamento do preço dos alimentos da cesta básica e da manutenção da distribuição de merendas nas escolas nas regiões mais pobres.</li> <li>● Políticas para combater a exclusão digital.</li> <li>● Políticas para garantir que alunos de classes sociais mais baixas dos ensinos básico e superior continuem seus estudos, inclusive com o acompanhamento de aulas <i>on-line</i>, face à carência de supervisão, à ausência de locais adequados ao estudo e à indisponibilidade de computadores e de acesso à internet em seus lares.</li> <li>● Inadequação dos sistemas de transporte público para garantir o distanciamento social.</li> <li>● Regulamentação do trabalho no setor de transportes e entregas por aplicativos, segmentos nos quais os trabalhadores são bastante vulneráveis à covid-19.</li> <li>● Necessidade de fornecer autorizações de trabalho temporárias aos imigrantes e</li> </ul> |

refugiados, independentemente do seu *status* legal no território nacional.

- Flexibilização da fiscalização e da Justiça do Trabalho durante a pandemia.
- Parcerias entre os setores governamentais e não governamentais, em especial voltadas ao apoio e fomento às iniciativas da sociedade civil organizada.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Abrasco (2020), Borges (2020), Capodeferro e Smiderle (2020), Central Única das Favelas (CUFA, 2020), IHU (2020), Legido-Quigley *et al.*, (2020), Ortega e Orsini (2020), Ortiz-Arrieta (2020), Pereira (2020), Rodrigues (2020), Santos (2020), Sousa e Barberia (2020), Sousa, Krieger e Barberia (2020a, 2020b), Tonucci Filho, Patrício e Bastos (2020), UN-Habitat (2020a, 2020b, 2020c, 2020d), Viana (2020) e Wilkinson (2020).

O Quadro 1 traz diversas medidas com maior ou menor grau de adesão por parte dos governos federal, estaduais e municipais. Tanto as medidas principais quanto as secundárias apresentaram problemas em sua implementação e execução. Vejamos alguns exemplos.

Na área de saúde, a população não aderiu massivamente às medidas de isolamento, distanciamento e confinamento social (BARBERIA, 2020; SOUSA, BARBERIA, 2020) nem conseguiu adotar adequadamente a etiqueta respiratória (BARBERIA, SOUSA, 2020). A criação de leitos de UTI foi realizada de maneira descoordenada entre os níveis de governo e desconsiderando a interação entre as atenções primária, secundária e terciária nos serviços de saúde. Ademais, a aquisição de insumos e equipamentos médico-hospitalares e a contratação e capacitação de mão de obra ficou muito aquém das necessidades (SOUSA, BARBERIA, 2020; SOUSA, KRIEGER, BARBERIA, 2020a, 2020b). Já na área de habitação, o autoisolamento de doentes com casos leves e de casos suspeitos em suas próprias residências não é tão efetivo no controle da pandemia quanto à utilização de alojamentos temporários de emergência (DICKENS *et al.*, 2020).

Na área de proteção social, o teletrabalho (*home office*) é aplicável somente a alguns segmentos econômicos associados

às classes médias e altas (ABRASCO, 2020), que possuem condições materiais para realizar trabalho remoto, que exige o uso de microcomputadores e rede de internet com banda larga. Assim, destacam-se os profissionais com ensino superior, como professores, gerentes, administradores e funcionários de escritórios (BARBOSA *et al.*, 2020). Por sua vez, embora o Auxílio Emergencial tenha beneficiado parte significativa dos trabalhadores informais e autônomos de baixa renda, os valores concedidos foram aquém das necessidades das famílias. Outro problema diz respeito ao fato de que parte do público-alvo teve sua participação inviabilizada por não ter acesso à internet ou não possuir habilidades com o meio digital, visto que a solicitação do benefício deveria ser feita mediante cadastro digital em aplicativo de celular. Além disso, alguns grupos vulneráveis não foram incluídos como público-alvo do benefício, como os desempregados (ABRASCO, 2020).

Somando-se aos problemas no desenho e implementação das medidas principais e secundárias, as diversas lacunas indicadas no Quadro 1 também contribuíram sobremaneira com a crise econômica, política e social que a pandemia da covid-19 acirrou no Brasil e com o colapso do sistema de saúde em diversas unidades da federação. Em nossa apreciação, um importante aspecto a ser destacado é a falta de um plano nacional de enfrentamento à pandemia. Contudo, sua ausência não se dá pela falta de conhecimento técnico ou capacidade de planejamento, em especial nas áreas analisadas – saúde, habitação, saneamento básico e proteção social. Diversas instituições foram criadas, bem como políticas e planos governamentais foram construídos ao longo das últimas décadas nas áreas examinadas.

Segundo Ortega e Orsini (2020), a ausência de uma ação ou política pública é uma decisão política, pautada em relações de poder, conforme argumentam Bachrach e Baratz (1962). Assim, a decisão do governo federal em não liderar o enfrentamento à pandemia de covid-19 no Brasil também se aproxima dos debates sobre necropolítica, termo cunhado por Mbembe (2016) e bastante utilizado no contexto da pandemia de covid-19, a exemplo das discussões feitas por Ortega e Orsini (2020) e Santos *et al.* (2020). Em termos gerais, a necropolítica diz respeito ao poder de ditar quem pode viver e quem deve morrer, inclusive devido à negligência do Estado, pontuam os autores. Dessa forma, o “deixar morrer” se torna aceitável, sobretudo em sociedades com elevada desigualdade e discriminação de grupos sociais, como a brasileira.

Adicionalmente, um aspecto pouco observado no âmbito das medidas principais e secundárias listadas no Quadro 1 é a necessidade de se adaptar as políticas públicas aos diferentes sistemas sociais, culturais e econômicos, conforme apregoa a OMS (2011), assim como ao contexto geográfico, respeitando-se as diversidades e as desigualdades socioespaciais (ORTEGA; ORSINI, 2020). A esse respeito, tanto a União quanto diversos estados e municípios desenharam e implementaram medidas genéricas, pouco aderentes às particularidades e peculiaridades locais e regionais. Conforme apregoa a OMS (2011), coletar informações, disponibilizar dados desagregados de acordo com os principais determinantes sociais da saúde e analisar os dados geograficamente é essencial para o combate às iniquidades em saúde. Tornando ainda mais crítica a situação no Brasil, essas políticas “espacialmente cegas” criadas no âmbito da pandemia (BARCA, MCCANN, RODRÍGUEZ-POSE, 2012)

foram implementadas de maneira parcial e descoordenada. As soluções genéricas para o enfrentamento da covid-19, elaboradas de cima para baixo, tendem a ter pouca efetividade em termos de aceitação social e adequabilidade ao contexto social, cultural e espacial (WILKINSON, 2020).

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As desigualdades socioespaciais nas áreas de saúde, saneamento básico, habitação e proteção social, evidenciadas neste capítulo, se somam à negligência do governo federal (IHU, 2020; SANTOS *et al.*, 2020) e à ação descoordenada dos entes estaduais e municipais (FIOCRUZ, 2020) no enfrentamento à pandemia de Covid-19. Se faltou planejamento estratégico e gestão da crise causada pela pandemia, isso é fruto de decisões políticas!

Conforme pontuam Schmidt, Mello e Cavalcante (2020), a crise emergencial de larga escala deflagrada pela pandemia de covid-19 corresponde a um problema ambíguo, dinâmico, com baixo nível de informações confiáveis e consequências intangíveis, demandando soluções difíceis e interdependentes. Nesse contexto, são ainda mais cruciais a cooperação e a coordenação governamental, de forma a garantir a coerência nas ações do governo e reduzir redundâncias, lacunas e contradições dentro e entre as medidas adotadas e instituições, para que as políticas públicas alcancem bons resultados, assinalam os autores.

Defendemos que, para garantir o direito universal à vida e à saúde, inclusive no atual contexto de pandemia de covid-19, é preciso que sejam realizados esforços na construção de

sociedades mais justas e equânimes. Isso só será possível a partir da elaboração e implementação de políticas públicas multidimensionais, intersetoriais e multiescalares, que considerem a diversidade e as desigualdades socioespaciais e que sejam pautadas em uma concepção de desenvolvimento mais holística, incluindo as dimensões social e ambiental, além da econômica.

Concordamos com Burchardt (2020) quando este afirma que a superação da crise imposta pela pandemia de covid-19 na América Latina só nos conduzirá a contextos sociais, econômicos, culturais e políticos mais justos se houver profundas transformações em níveis nacional, regional e global, incluindo o fortalecimento da democracia, o reforço da cooperação global, a transformação na arquitetura financeira mundial, a priorização do desenvolvimento social e da sustentabilidade ambiental, o reforço da noção de bem comum, o incremento das políticas de seguridade social etc. Isso porque as crises propiciam rupturas e transformações com potencial de conformar sociedades mais justas, mas elas também podem fortalecer os mecanismos de exploração e exclusão já vigentes caso não haja mobilização e luta social, adverte o autor.

## **REFERÊNCIAS**

- ABRÚCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul.-ago. 2020.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores. Brasília: ANA, 2019.
- ARRAIS, T. A.; OLIVEIRA, A. R.; VIANA, J. L.; ALENCAR, D. P.; SALGADO, T. R.; MORAES NETO, J.; SOUZA, M. E. Celeiros da pobreza urbana: suplementação

de renda e isolamento social em ambientes metropolitanos nos tempos pandêmicos. *Vigilância Sanitária em Debate*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 11-25, 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. Plano nacional de enfrentamento à pandemia da covid-19. 2. ver. Rio de Janeiro: Abrasco, 2020.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. *The American Political Science Review*, Washington, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BARBERIA, L. Falta de coordenação entre o governo Federal e estados enfraquece a política de distanciamento social. A flexibilização sem critérios pode agravar a pandemia. *Rede de Pesquisa Solidária*, [S.I.], nota técnica n. 4, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3Aj4yae>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BARBERIA, L.; SOUSA, T. C. M. O uso de máscaras é medida de baixo custo e eficiente para conter a transmissão do Sars-CoV-2. No Brasil o Governo Federal diminuiu sua importância. Nos Estados foi mais instrumento para viabilizar a flexibilização do que para proteção. *Rede de Pesquisa Solidária*, [S.I.], nota técnica n. 21, 21 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37qE8a3>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BARBOSA, R.; PRATES, I.; LINS, L.; MEIRELES, T. Crise altera o perfil do trabalho em casa e do teletrabalho. Desigualdade digital reduz rendimentos e rebaixa atividade econômica. *Rede de Pesquisa Solidária*, [S.I.], nota técnica n. 16, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3xrJnB2>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BARCA, F.; MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, Hoboken, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.

BONITA, R.; BEAGLEHOLE, R.; KJELLSTRÖM, T. *Epidemiologia básica*. São Paulo: Santos Editora; WHO, 2010.

BORGES, T. As 23 propostas das periferias para combater a pandemia de coronavírus. *Periferia em Movimento*, [S.I.], 1 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3xydMgU>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 24º diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2018. Brasília: MDR/SNS, 2019.

BRASIL. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: painel de informações sobre saneamento. Brasília: MDR/SNS, 2020a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Auxílio Emergencial tem 99,8% dos pedidos processados. Gov.br, Brasília, 21 jul. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3IHMvGP>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro

de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 64-A, seção 1 extra, p. 1, 2 abr. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/2X6z2hk>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 178-A, seção 1 extra, p. 1, 16 set. 2020d. Disponível em: <https://bit.ly/3AIS8sH>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BURCHARDT, H. Propuestas realistas para que la época del coronavirus sea la del cambio. Buenos Aires: Clacso, 2020.

CAPODEFERRO, M. W.; SMIDERLE, J. J. A resposta do setor de saneamento no Brasil à covid-19. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1022-1036, jul.-ago. 2020.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Desmonte do Estado no Governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (org.). Planejamento governamental para céticos. São Paulo: Ed. Quanta, 2020. p. 331-356.

CASAZZA, I. F. O acesso à água e os excluídos da prevenção à covid-19. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.

CENTRAL ÚNICA DAS FAVELAS. Propostas de medidas para reduzir os impactos da pandemia de covid-19 nos territórios das favelas brasileiras. CUFA, [S.l.], 18 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jDBNyi>. Acesso em: 5 ago. 2021.

DICKENS, B. L.; KOO, J. R.; WILDER-SMITH, A.; COOK, A. R. Institutional, not home-based, isolation could contain the covid-19 outbreak. The Lancet, London, v. 395, n. 10236, p. 1541-1542, 16 maio 2020.

FERNANDES, T.; LIMA, A. A covid-19 em favelas: vulnerabilidades sociais e auto-organização em Manguinhos. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil – 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A gestão de riscos e governança na pandemia por covid-19 no Brasil: análise dos decretos estaduais no primeiro mês – Relatório

- técnico e sumário executivo. Rio de Janeiro: Fiocruz/ENSP/CEPEDES, 2020.
- GUIMARÃES, R. B.; CATÃO, R. C.; MARTINUCI, O. S.; PUGLIESI, E. A.; MATSUMOTO, P. S. S. O raciocínio geográfico e as chaves de leitura da covid-19 no território brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 119-140, ago. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar para o enfrentamento à covid-19. Nota técnica. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD covid-19, Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3Cr6pM6>. Acesso em: 12 out. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Regiões de influência das cidades – 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020c.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Saneamento e segurança à saúde: caminhos para ampliação de infraestruturas e melhoria dos serviços. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desafios da Nação*. Brasília: IPEA, 2018. p. 91-102. v. 2.
- INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. Vacina não é bala de prata, pandemia exige ações complexas para superar a covid-19. Entrevista de João Vitor Santos com Naomar de Almeida Filho. *IHU On-Line*, [S.l.], 26 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3IYbxBN>. Acesso em: 5 ago. 2021.
- JOHNS HOPKINS CORONAVIRUS RESOURCE CENTER. Covid-19 dashboard, [S.l.], 16 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3CwkAzq>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- LEGIDO-QUIGLEY, H.; ASGARI, N.; TEO, Y. Y.; LEUNG, G. M.; OSHITANI, H.; FUKUDA, K.; COOK, A. R.; HSU, L. Y.; SHIBUYA, K.; HEYMANN, D. Are high-performing health systems resilient against the COVID-19 epidemic? *The Lancet*, London, v. 395, p. 848-850, 14 mar. 2020.
- MBEMBE, A. Necropolítica. *Arte & Ensaios*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 122-151, 2016.
- MORAES, R. F. A covid-19 e as medidas legais de distanciamento dos governos estaduais: análise comparativa do período de março a julho de 2020. Brasília: IPEA, 2020. Nota técnica n. 23, Dinte.
- OLIVEIRA, T. L. Quando as doenças viram números: as estatísticas da covid-19. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Diminuindo diferenças: a prática das políticas sobre determinantes sociais da saúde. Rio de Janeiro: OMS, 2011.
- ORTEGA, F.; ORSINI, M. Governing covid-19 without government in Brazil: ignorance, neoliberal authoritarianism, and the collapse of public health leadership. *Global Public Health*, Abingdon, v. 15, n. 9, p. 1257-1277, 2020.

- ORTIZ-ARRIETA, L. B. La crisis del covid-19 y los asentamientos populares: aproximación sobre la marcha para el debate de una estrategia regional. Buenos Aires: Clacso, 2020.
- PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. S.; PIRES-ALVES, F. A. O Sistema Único de Saúde e o desafio da covid-19. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.
- PÊGO, B.; MOURA, R.; KRÜGER, C.; FERREIRA, G.; NAGAMINE, L.; NUNES, M.; MOREIRA, P. Oito meses de pandemia no Brasil: medidas para o enfrentamento federativo e perspectivas com as vacinas. Brasília: IPEA, 2021. Nota técnica n. 21, Dirur.
- PEREIRA, A. M. M. Estratégias de enfrentamento da pandemia pela covid-19 no contexto internacional: reflexões para a ação. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. Nota técnica.
- PIRES, R. R. C. Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da covid-19: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública. Brasília: IPEA, 2020. Nota técnica n. 33, Diest.
- RODRIGUES, R. I. A covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil. Brasília: IPEA, 2020. Nota técnica n. 39, Diest.
- ROSSI, R. C.; SILVA, S. A. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. Espaço e Economia, [S.l.], ano IX, n. 18, 2020.
- SANTOS, D. A.; PAULO, C. A. S.; TRAD, L. A. B. Reflexos do racismo estrutural no Brasil. Buenos Aires: Clacso, 2020.
- SANTOS, G. R. Estado e saneamento: sugestões de apoio à população carente durante e após a pandemia da covid-19. Brasília: IPEA, 2020. Nota técnica n. 18, Dirur.
- SANTOS, R. L.; GOMES, A. P.; SCHRAMM, F. R.; BRITO, L.; NARCISO, L.; PALÁCIOS, M.; SIQUEIRA-BATISTA, R.; REGO, S.; SANTOS, S.; MARINHO, S. Mistanásia hoje: pensando as desigualdades sociais e a pandemia covid-19. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.
- SCHMIDT, F.; MELLO, J.; CAVALCANTE, P. Estratégias de coordenação governamental na crise da Covid-19. Brasília: IPEA, 2020. Nota técnica n. 32, Diest.
- SILVA, S. A. As dimensões espacial, territorial e regional do planejamento governamental brasileiro. Boletim Paulista de Geografia, São Paulo, n. 98, p. 38-62, 2018.
- SIMONI, C. A. Covid-19 e o direito à cidade dos pobres no Brasil. In: CARLOS, A. F. A. (coord.). Covid-19 e a crise urbana. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.
- SOLAR, O.; IRWIN, A. A conceptual framework for action on the social determinants

of health. Geneva: WHO, 2010.

SOUSA, T. C. M.; BARBERIA, L. Sem estratégia, o governo federal estimula a fragmentação do país e deixa de coordenar a resistência à covid-19. A desmobilização do Ministério da Saúde, a desorganização das políticas de testagem e de distanciamento social realçam o fracasso do governo diante da pandemia e a triste liderança assumida pelo Brasil em número de novos óbitos-por-milhão de habitantes, ultrapassando os Estados Unidos. Rede de Pesquisa Solidária, [S.l.], nota técnica n. 20, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3IMWkDI>. Acesso em: 5 ago. 2021.

SOUSA, T. C. M.; KRIEGER, J. E.; BARBERIA, L. Leitos de UTI covid-19: lacunas, inconsistência e disparidades marcam os dados apresentados pelo governo federal e pelos estados, com prejuízo para a população e para avaliação das medidas de combate à pandemia. Rede de Pesquisa Solidária, [S.l.], nota técnica n. 9, 5 jun. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3fl8tFR>. Acesso em: 5 ago. 2021.

SOUSA, T. C. M.; KRIEGER, J. E.; BARBERIA, L. Estratégias diferenciadas e falta de padrão nas testagens dificultam o enfrentamento da pandemia, enfraquecem as decisões de flexibilização e aumentam a insegurança da população. Rede de Pesquisa Solidária, [S.l.], nota técnica n. 13, 26 jun. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3ArXiF>. Acesso em: 5 ago. 2021.

THE LANCET. Redefining vulnerability in the era of covid-19. The Lancet, London, v. 395, n. 10230, p. 1089, 4 abr. 2020.

THÉRY, H. Aide d'urgence et subvention aux familles. Blog Braises, [S.l.], 4 out. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3yvvVgO>. Acesso em: 9 nov. 2020.

TONUCCI FILHO, J. B. M.; PATRÍCIO, P. A.; BASTOS, C. Desafios e propostas para enfrentamento da Covid-19 nas periferias urbanas: análise das condições habitacionais e sanitárias dos domicílios urbanos no Brasil e na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2020. Nota técnica. Cedeplar.

UNITED NATION HABITAT. UN-Habitat and the covid-19 response: cities and covid-19. Nairobi: UN-Habitat, 2020a.

UNITED NATION HABITAT. UN-Habitat and the covid-19 response: housing and covid-19. Nairobi: UN-Habitat, 2020b.

UNITED NATION HABITAT. UN-Habitat and the covid-19 response: informal settlements and covid-19. Nairobi: UN-Habitat, 2020c.

UNITED NATION HABITAT. Spatial planning guidelines during covid-19. Nairobi: UN-Habitat, 2020d.

VIANA, D. Abrindo torneiras. Pesquisa Fapesp, São Paulo, ed. 294, ago. 2020.

WILKINSON, A. Key considerations: covid-19 in informal urban settlements. SSHAP, [S.l.], mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3IMYbbh>. Acesso em: 5 ago. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Water, sanitation, hygiene, and waste management for Sars-CoV-2, the virus that causes covid-19. Interim Guidance, [S.l.], 29 jul. 2020.





# Impressões geográficas em tempos de pandemia e o “novo normal”: um exemplo a partir da realidade da Espanha

*Paul Clívilan Santos Firmino  
Daniel Herrero Luque*

## 1. INTRODUÇÃO

Os investimentos e avanços em técnicas, ciência e informação nos últimos decênios têm apresentado uma gama de metamorfoses na vida social e cultural da maioria da população e, principalmente, na vida econômica, financeira e política dos países. Ao contrário do que se poderia esperar com o avanço técnico-científico-informacional<sup>1</sup>, tem-se, de forma escancarada, o aprofundamento das desigualdades, a criação de diversas outras e o enfraquecimento político-econômico de países que são “bombardeados” pelas políticas neoliberais dos detentores de uma ideologia dominante. Eis que, conforme Santos e Silveira (2010), os territórios nacionais se transformam em um espaço nacional da economia internacional.

---

<sup>1</sup> Termo usado para caracterizar o presente período histórico. Seu surgimento dá-se logo após a Segunda Guerra Mundial, com criação, aperfeiçoamento, evolução, modernização e inovação do tripé técnica-ciência-informação, sendo considerado como a cara geográfica da globalização (SANTOS, 2008b).

Nesse limiar de século XXI, o sistema capitalista, nas suas mais variadas facetas, tem trilhado um caminho traçado pelo discurso falacioso dos seus principais agentes econômicos, os atores hegemônicos. Tal discurso, difundido por meio da chamada globalização, tem atingido em cheio a grande maioria da população, principalmente os mais marginalizados e que se encontram na periferia desse sistema, os atores não hegemônicos ou hegemonzados.

A história, ao longo das últimas décadas, foi revelando as perversidades por trás das fabulações<sup>2</sup> criadas por uma globalização que nos é imposta (SANTOS, 2008c), trazendo à tona os interesses do mercado e de determinada classe social que manipula, dita as regras do jogo e, em sua quase totalidade, alcança a vitória esperada: dominação, poder e lucro fácil. “Os mecanismos reais que possibilitam a obtenção de lucro (comércio, indústria, serviços, atividade bancária, agricultura, pecuária etc.) são apenas meios necessários para a obtenção de um único fim: a reprodução do capital” (ABDALLA, 2020, p. 3).

Dentre as diversas características impostas pela globalização, com as políticas neoliberais, destaca-se aqui o discurso da livre circulação, a não existência de fronteiras, a ideia de um mundo único. No entanto, parece que isso somente existiu em relação à circulação de mercadorias, dinheiro, informações, ideias e outros fluxos voltados aos interesses dos países do primeiro mundo. Em contrapartida, para os demais têm-se o fechamento de fronteiras e não aceitação de imigrantes, os embargos e altas taxas a vários produtos, as interferências políticas, entre outros. Pensando assim, pode-se dizer que o discurso de fim das fronteiras pregado

---

<sup>2</sup> A ideia de fabulações é apontada por Santos (2008c) ao se referir às fantasias que o mundo globalizado impõe como verdades, a exemplo de aldeia global, mercado global e morte do Estado, entre outras características.

pela globalização já não se sustenta nesse começo de século XXI em virtude de diversos fatores, destacando aqui a pandemia resultante do vírus Sars-CoV-2, causador da covid-19.

Diante da atual situação, coube-nos refletir sobre o futuro da humanidade, principalmente daqueles que vivem historicamente às margens da sociedade, e pensar formas de superar os estragos que estão sendo deixados em consequência da covid-19. É preciso atentar para as políticas adotadas pelos governos de contenção e não propagação do vírus, as políticas econômicas e de proteção social à população, as relações comerciais em nível mundial, e a entrada de certos setores na vida da população por meio de “conluíus” feitos entre mercado e Estados, bem como outras características que estão adentrando o cotidiano das pessoas.

Sendo assim, a “nova normalidade”, consequência da pandemia, nos faz perguntar: até que ponto a globalização, por meio dos seus atores hegemônicos, pode continuar a ser sustentada com suas ideologias primeiras e discursos falaciosos? Ou até quando as empresas e agentes que estão por trás dessa globalização irão continuar insistindo na busca da maximização do lucro em detrimento da vida? Não seria o caso de atentarmos, no momento presente, para os reais objetivos das grandes empresas farmacêuticas voltadas ao desenvolvimento de medicamentos e similares, apregoando a saída e salvação para a cura de determinadas doenças? Tal saída e salvação tem determinado preço, como já apontado por Mathias e Torres (2020), quando afirmaram que Estados Unidos e Inglaterra já tinham anunciado que não venderiam a preço de custo, referindo-se à vacina contra a covid-19. No entanto, cabe-nos questionar que preço será esse e se tais empresas usarão da pandemia para obter maior margem de lucro.

Destarte, nosso objetivo foi apontar como estava sendo a retomada das atividades econômicas, sociais, culturais etc. até o final da segunda onda da pandemia. Assim, mediante as impressões de um geógrafo brasileiro e outro espanhol, centramo-nos na realidade da Espanha para mostrar como foi o “novo normal” no dia a dia da população e como esta enfrentou as diversas normas e regras que se somaram às já existentes. Para tanto, além do uso de alguns referenciais teóricos, têm-se os dados e informações de sites específicos, como o Ministério de Saúde da Espanha (2020a) e da Junta de Castela e Leão (CASTILLA Y LEÓN, 2020) sobre a covid-19 e a respectiva pandemia, bem como as observações in loco registras por estes nas diversas regiões e provinciais espanholas, desde o processo de desconfinamento, em meados de junho, até dezembro de 2020.

## **2. CONFINAMENTO, MEDIDAS RESTRITIVAS E O “NOVO NORMAL”: NOTAS DA REALIDADE ESPANHOLA ATÉ FINAIS DE 2020**

É sabido, desde a expansão na China, que com o próprio surgimento desse novo vírus, em fins de dezembro de 2019, cada país se viu na encruzilhada de tomar certas medidas, sendo obrigados, por exemplo, a se mobilizar e criar dinâmicas e estratégias no âmbito fronteiriço, combinadas com uma drástica diminuição de quase todo tipo de circulação e fluxos, o que afetou as mais diversas economias e populações, sobretudo aquelas mais frágeis.

Em um curto espaço de tempo o vírus tomou grandes proporções e atingiu a quase totalidade dos países (FIRMINO, 2020), obrigando-os a um maior controle de suas fronteiras (terrestres, marítimas e/

ou aéreas), restringindo ainda mais, e principalmente, a entrada de pessoas em seus países. Então, os Estados começaram, em momentos distintos e com intensidades diferentes, a se fechar, com a necessidade urgente de frear o deslocamento/trânsito de pessoas por ruas, cidades, estados e regiões, ao mesmo tempo em que todos e quaisquer tipos de indústrias, comércio, serviços e/ou atividades voltadas à agricultura, não considerados essenciais, tiveram que parar.

Tais medidas, entre outras, foram tomadas como forma de conter e evitar a propagação da covid-19 e trazer de volta a sensação de “normalidade” que foi posta em xeque por essa doença. Alguns países adotaram medidas mais rígidas, como quarentena, isolamento e distanciamento social, voltadas para todo o país através de decretos governamentais, a exemplo da Espanha. Já outros seguiram um caminho com medidas mais brandas ou inexistentes, tentando manter um fluxo “normal” como forma de atender aos reclamos dos principais representantes econômicos, a exemplo do Brasil.

A Espanha, localizada na Península Ibérica, possui 47.329.981 de habitantes, conforme dados do Instituto Nacional de Estatística da Espanha (1 de janeiro de 2020), distribuídos pelas suas 17 comunidades autônomas (grandes regiões) e duas cidades autônomas (Ceuta e Melilla), conforme pode ser visto na Figura 1. O estado de alarme decretado nesse país se deu em 14 de março de 2020, valendo pelos 15 dias seguintes, com o confinamento total da população e diversas medidas restritivas. No entanto, diante do crescente número de casos de contágios e mortes nos primeiros dias, conforme dados apresentados nos Gráficos 1 e 2, o governo, com apoio dos diversos partidos, prorrogou tal estado por mais cinco vezes, tendo duração até o dia 20 de junho de

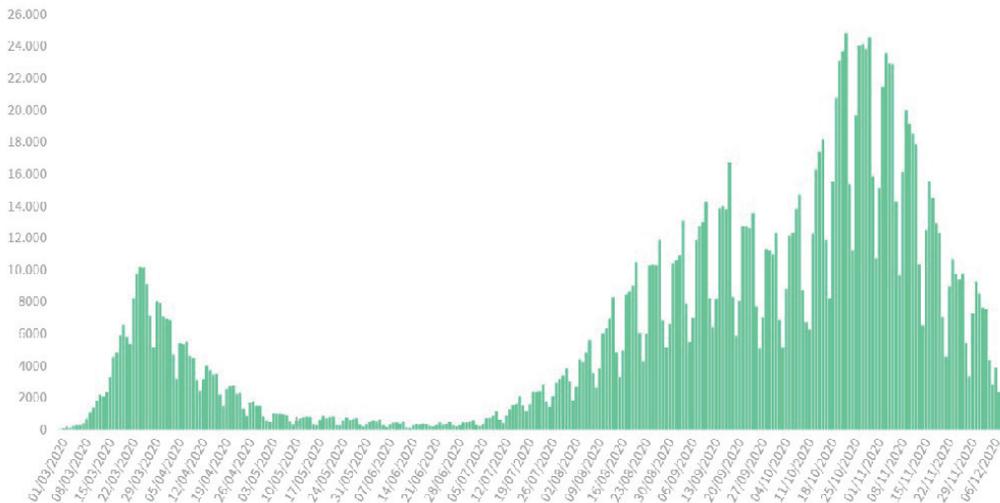
2020, com abertura para a “nova normalidade” a partir do dia 21 de junho de 2020. Vale ressaltar que, nos últimos pedidos de prorrogação ao Congresso, o governo teve dificuldades em relação aos partidos que se posicionavam contrários ao confinamento, a exemplo do Partido Popular (PP, de direita) e do Vox (de extrema-direita ou populista de direita a extrema-direita).

Figura 1 – Organização territorial da Espanha



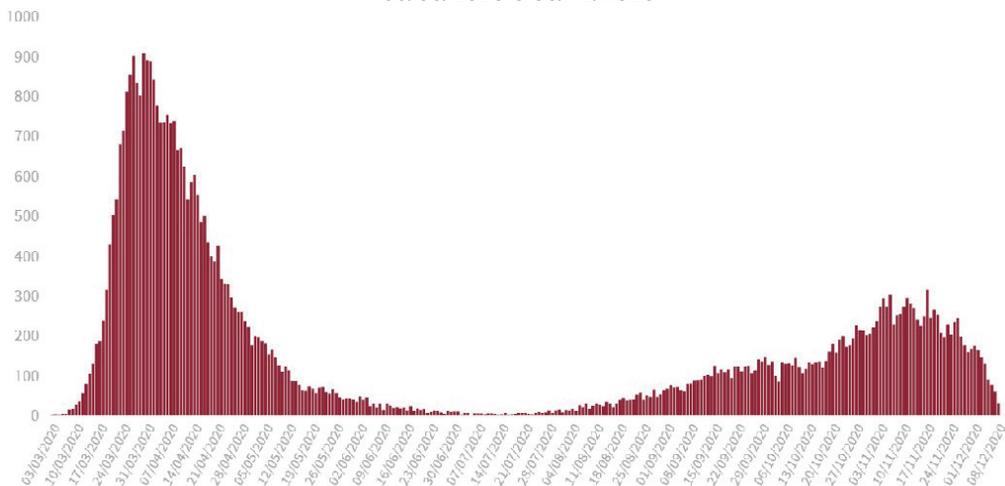
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo Centro Nacional de Información Geográfica (2020).

Gráfico 1 – Espanha: casos diários de contágios entre 01/03/2020 e 06/12/2020



Fonte: Espanha (2020a).

Gráfico 2 – Número de óbitos diários por covid-19 por data de morte na Espanha entre 03/03/2020 e 08/12/2020



Fonte: Espanha (2020a).

Ainda durante o confinamento, iniciou-se no dia 4 de maio um processo de abertura do comércio e saída da população mediante quatro fases, que iam de zero (0) a três (3). Cada uma dessas fases tinha duração de mais ou menos 15 dias para as comunidades

autônomas mais afetadas<sup>3</sup>, enquanto aquelas mais evoluídas no controle e redução de contágios e mortes permaneciam em torno de uma semana em cada fase. No entanto, para passar de uma fase a outra era necessária a solicitação do governo autônomo regional ao governo central espanhol, apresentando dados que comprovassem que estariam aptas a ascender de fase. Era, portanto, a transição para a “nova normalidade” que necessitava de todo um cuidado para não pôr em risco a luta travada até aquele momento contra a covid-19. Foi considerado um momento crucial para a retomada da vida econômica e social no país. De forma sucinta, pode-se definir essas fases de acordo com as características apresentadas no Quadro 1 e visíveis em nível nacional na Figura 2

Quadro 1 – Fases e características da transição para a nova “normalidade”

| <b>Fase</b> | <b>Características</b>   |
|-------------|--|
| 1ª (0)      | Fase de transição, com saída durante horários determinados para crianças, adultos e idosos no decorrer do dia; abertura de restaurantes e outros voltados aos serviços de alimentação para serem consumidos em casa, porém com marcação antecipada.  |
| 2ª (1)      | Mantém características da fase anterior, porém com um pouco mais de abertura (já era possível reuniões de até 10 pessoas em casa ou em áreas abertas de bares e restaurantes, sem deslocamentos para fora de suas províncias); volta de outros serviços e empresas pequenas, mas com o comércio de forma geral fechado, principalmente os shoppings. |
| 3ª (2)      | Fase intermediária, na qual todos os estabelecimentos, ao abrirem, tiveram que respeitar um limite de público, seja na parte interna ou externa, de um terço da sua capacidade e outras exigências.  |
| 4ª (3)      | Considerada a mais flexível, com abertura de quase todo o comércio, seguindo as recomendações de uso de máscaras, distanciamento mínimo, uso de luvas em determinados estabelecimentos etc.  |

Fonte: Espanha (2020b).

<sup>3</sup> Territórios de referências utilizados por cada comunidade autônoma: enquanto a província era usada como unidade de referência para a maioria das comunidades autônomas, outras usavam territórios pré-existentes em matéria de saúde (Catalunha: sete regiões de saúde; Comunidade Valenciana: 24 departamentos de saúde; e Castela e Leão: 247 áreas básicas de saúde).

Esses foram alguns dos exemplos de práticas sociais permitidas em cada fase como forma de analisar o avanço ou recuo do vírus. Foi então dado o primeiro passo como forma de voltar à “normalidade”. Na verdade, pode-se dizer que começava um “novo normal” como consequência da pandemia que se instalou e que não dá sinais de um fim a curto prazo, como visto com os surgimentos de novos surtos (segunda onda iniciada entre agosto/setembro de 2020), que demonstram tal assertiva. Dentre os exemplos que estão contribuindo para o surgimento de novos casos, pode-se citar a falta de cuidados por parte da população, que passa a viver o “novo normal” como se não fosse necessário seguir normas e regras de proteção. Destaca-se o caso dos mais jovens, que acabam desrespeitando as medidas de segurança e promovendo diversos tipos de aglomerações. Arelado a esse fator tem-se a liberação das fronteiras municipais, estaduais e nacionais, que acaba pondo em risco o que foi obtido durante o processo de confinamento, bem como a migração da zona urbana para a rural, aumentando os casos nesta última (como será visto no próximo tópico) ao analisar a segunda onda em relação à primeira.

Figura 2 – Infográfico publicado pelo governo da Espanha; fases de desconfinamento após a primeira onda

Entrada en vigor a partir del lunes 11 de mayo de 2020.



Fonte: Espanha (2020a).

Vale ressaltar que a obrigatoriedade do isolamento social e outras recomendações contribuíram significativamente para que os países tivessem decréscimos em suas curvas de contágios e mortes, ao ponto de contabilizarem, em determinadas áreas, zero contágio e morte diários. Isso se mostrou importante, pois foi um termômetro para que as províncias e/ou regiões continuassem na nova “normalidade” ou regressassem de fase.

Em relação ao cotidiano, não se pode pensar o “novo normal” sem a inserção obrigatória do uso de máscaras em toda a Espanha (com algumas exceções), que inicialmente era mais maleável e foi se tornando mais rígida mediante os focos de casos que voltavam a aparecer, a exemplo de regiões como País Basco, Aragão, Catalunha e a própria capital, Madri. Isso pode ser visto no Gráfico 1, no qual se observa a evolução das duas ondas a partir dos dados de contágios diários para todo o país.

O não uso da máscara em espaços públicos leva à multa que pode chegar a 100 euros (cerca de R\$ 610,00 conforme cotação em agosto de 2021). No caso de não querer colocá-la, apesar das exigências do agente reclamante – caso em que estaríamos perante uma infração à Lei de Segurança do Cidadão que sanciona a resistência à autoridade, classificando-a como uma infração grave –, há implicação uma multa de € 601,00 a € 30.000,00. Assim, o seu uso, que pouco ou nada era presente na vida em sociedade, passou a fazer parte do conjunto de acessórios utilizados por todos, apresentando cores, formatos e desenhos antes não pensado para este acessório, uma vez que sua utilização era prioritária em hospitais, unidades de saúde e em necessidades mais urgentes.

Vale salientar, de um lado, que a máscara (junto com o álcool gel) também entrou na lista de produção diretamente com fins lucrativos, em que as empresas farmacêuticas, principalmente, passam a vender muito mais e a preços mais elevados, junto a uma série de outros produtos. Assim,

O crescimento acelerado do setor de fármacos e biotecnologia em função da pandemia da covid-19 pode levar as indústrias que atuam nesse campo a ocupar o lugar das petrolíferas e exercer o segundo posto da hegemonia no capitalismo global – cuja liderança ainda permanecerá exercida pelo setor financeiro, caso o mundo não mude sua rota. (ABDALLA, 2020, p. 5)

De outro lado, elas surgem como forma de sobrevivência e adaptação ao “novo normal”, a exemplo das máscaras caseiras feitas por costureiras, associações, cooperativas e pequenas empresas, que passam a se especializar neste setor e comercializar em lojas de produtos variados ou dedicados somente a esse acessório. Seriam tais máscaras caseiras consideradas produtos da chamada flexibilidade tropical, já proposta por Santos (2008a)? Segundo o autor, os produtos “piratas” criados de forma imitativa por uma classe social que não tem acesso aos produtos do chamado mundo globalizado seriam o cerne dessa tal flexibilidade.

A generalização e o uso obrigatório da máscara não chegaram até que seu fornecimento fosse garantido nas últimas semanas de maio de 2020. As máscaras que os vizinhos e amigos começaram a produzir, gostar e vender não são seguras. Qualquer máscara que não tenha a referência UNE 0065:2020 – UNE 0064-1 (adultos) e UNE 0064-2 (crianças) – não garante que esse proteção está em conformidade com os parâmetros de filtração e respirabilidade e, portanto, não é aprovada. Sem etiqueta ou comprovação de que atende aos parâmetros mínimos, a máscara não é considerada uma barreira eficaz e pode criar uma falsa sensação de segurança para aqueles que a usam e aqueles ao seu redor.

Assim, ao direcionar os olhos para as vitrines de determinadas lojas, lá estão as variedades de máscaras substituindo outros acessórios, ou mesmo lado a lado com eles (Figura 3). Em muitos casos são fabricadas para estimular o seu uso como mais um tipo de consumo, junto com outros produtos, criando no imaginário das pessoas o “estar na moda” a partir das mais diversas combinações, mesmo que seja enfrentando todas as adversidades desta pandemia.

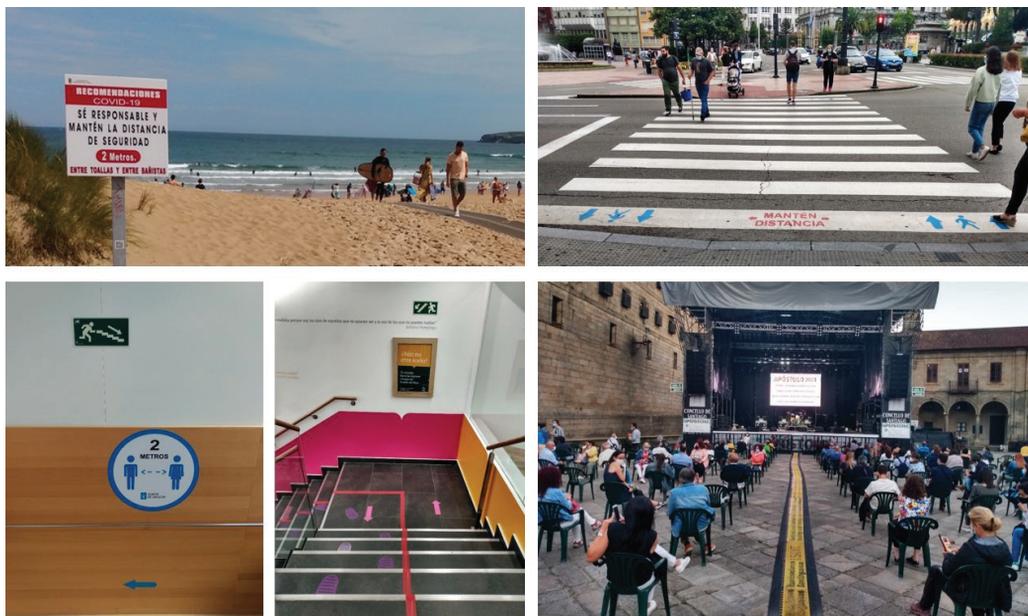
Figura 3 – O “novo normal” e o consumo: a comercialização de máscaras



Fonte: Acervo particular dos autores. Da esquerda para a direita: Santiago de Compostela-Galícia, 25/07/2020 (1 e 2) e Comunidade de Madri, 31/07/2020 (3 e 4).

Arelado ao uso de máscaras, têm-se a obrigatoriedade de uso do álcool gel ou similar na entrada de todo estabelecimento comercial – restaurantes, lojas, supermercados, salões de beleza, bancos, hotéis e similares, entre tantos outros –; o uso de luvas, por exemplo, nos supermercados; a limitação de pessoas em estabelecimentos e distância de dois metros não somente em lugares fechados, como também nos parques e praias (Figura 4); a proibição de funcionamento de boates nos moldes tradicionais, sendo substituída a pista de dança por mesas; a proibição de festas públicas que provoquem aglomerações; o toque de recolher; e a ausência de aperto de mãos, abraços e beijos com pessoas que não fazem parte do seu núcleo familiar, entre outras medidas diretamente relacionadas com esse “novo normal”.

Figura 4 – O “novo normal” e o consumo: das medidas restritivas (lugares abertos e fechados)



Fonte: Acervo particular dos autores. Da esquerda para a direita e de cima para baixo: 1) Santander-Cantábria, 12/07/2020; 2) Oviedo-Astúrias, 10/07/2020; 3) Santiago de Compostela-Galícia, 25/07/2020; 4) Comunidade de Madri, 31/07/2020; e 5) Santiago de Compostela-Galícia, 24/07/2020.

Outro ponto a destacar é o que diz respeito às fronteiras. Os países da União Europeia (UE) continuam mantendo uma rigidez na circulação de pessoas que entram e saem de seus países. É possível uma maior circulação entre os países da UE, desde que sigam as normas e regras dessa “nova normalidade”. Alguns impasses foram vivenciados logo em seguida à abertura das fronteiras, como no caso do Reino Unido, que retirou a Espanha dos países seguros, impondo quarentena para os procedentes do país, com necessidade de se isolar durante 14 dias.

Outros locais também passaram a tomar medidas mais rígidas

em relação aos procedentes da Espanha ou para os seus cidadãos que aí querem fazer turismo. Ao mesmo tempo são tomadas medidas para a entrada em território espanhol de procedentes de outros países, porém, sem retaliações aos que se impõem de forma mais rígidas para com a Espanha. Nesse caso, pode-se citar a proibição, em toda a UE, da entrada de brasileiros<sup>4</sup>. Isso porque, com base em dados apresentados nos próximos parágrafos, o Brasil se mostra como um país que não controlou a propagação da covid-19, dando a impressão de que nunca saiu da primeira onda – portanto, é um risco a entrada de pessoas de países que não têm controlado a expansão/propagação do vírus.

Cabe ainda tecer alguns apontamentos sobre o “velho normal”, que parece estar mais aprofundado – a desigualdade exposta por meio da pobreza e da fome que atingem uma grande parte da população. Estas passam a ser vistas com mais frequência nas ruas, becos e vielas das grandes cidades, e a Espanha, mesmo sendo um país desenvolvido, não fica às margens dessa situação (Figura 5). Isso já era uma realidade, mas agora passa a ser mais nítida. Por um lado, o afastamento que sempre existiu em relação a essa parte da população marginalizada é aprofundado neste momento de pandemia. Por outro, nota-se como essas pessoas, por mais que estejam imersas no mundo das perversidades, tentam estar inseridas e seguir as ditas normas de proteção contra a covid-19, como visto a partir do uso de máscaras pela grande maioria de pessoas que vivem em situação de rua – os pobres e miseráveis esquecidos de sempre –, embora não se saiba sobre a procedência e a higienização

---

<sup>4</sup> Vale ressaltar que essa situação foi constatada até a segunda onda, momento em que a vacinação ainda não era uma realidade. A partir do momento em que os brasileiros começaram a comprovar a imunização completa, houve possibilidade de sua entrada, porém observando as normas de cada país.

dessas máscaras, podendo ter sido adquiridas nas calçadas das ruas e ou nos latões de lixo, colocando ainda mais em risco suas vidas em vez de protegê-las. Isso nos leva a refletir a respeito do que aponta Alavina (2020, p. 1): “a pandemia nem está perto do fim, nem sequer somos capazes de compreendê-la em sua inteireza, sequer abarcamos bem as suas causas e a enxurrada dos seus efeitos sociais, mas já nos dispomos a pensar sobre o ‘pós’”.

Figura 5 – Do aprofundamento das velhas desigualdades



Fonte: Acervo particular dos autores. Da esquerda para a direita: 1) Sevilha-Andaluzia, 05/08/2020; 2) Valladolid, Castela e Leão, 25/06/2020.

Retomando o que foi exposto no início deste tópico, ao fazer referência ao Brasil, cabe tecer breves comentários a respeito do posicionamento do presidente brasileiro no que concerne ao enfrentamento desta pandemia. A ideia é tentar mostrar o quão importante e imprescindível é o papel de um chefe de Estado neste momento. É necessário pensar não somente em medidas de socorro à economia, mas criar políticas para que a população possa enfrentar as adversidades desse momento, atreladas a outras políticas de enfrentamento e controle da covid-19.

Então, como é possível ver nos noticiários (impressos, televisivos, online etc.), com a falta de uma política em nível nacional de combate e não propagação da covid-19 (e agora sem uma política nacional de vacinação), coube aos estados e municípios brasileiros tomarem certas decisões e medidas, uma vez que o governo federal, representado por Jair Messias Bolsonaro, se ausentou dessa responsabilidade. O presidente desdenhou da gravidade da pandemia e teceu comentários nada coniventes com a triste realidade que foi se aprofundando no país, a exemplo de dizeres como: “É só uma gripezinha”, “Eu não sou coveiro, tá?”, “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagre”, “Todos nós vamos morrer um dia”, entre outras falas (RELEMBRE..., 2021). Aqui podemos fazer uma comparação com a famosa passagem bíblica na qual Pilatos lava as mãos no momento de condenar Jesus Cristo à morte, retirando de si a responsabilidade por tal ato: “[...] tomando água, lavou as mãos diante da multidão, dizendo: estou inocente do sangue deste justo. Considerai isso” (BÍBLIA, 27:24)<sup>5</sup>.

Sendo assim, não estaria ele, Bolsonaro, lavando as mãos e fazendo nada em relação aos números de mortes e contágios que não param de crescer? O quantitativo registrado para o dia 11 de dezembro de 2020, às 18h55, foi de 6.781.799 casos e 179.765 óbitos acumulados, segundo dados do Painel coronavírus (BRASIL, 2020). Atrelado a isso, tem-se o fato de o Brasil ter ficado mais de 100 dias sem ministro da Saúde, sendo esse ministério comandado interinamente pelo militar Eduardo Pazuello, indicado pelo próprio presidente, até ter sido nomeado ministro titular da pasta no dia 14 de setembro de 2020. Diante

---

<sup>5</sup> Nesse caso, não nos posicionamos a favor de ou contra nenhuma religião ou quaisquer tipos de crenças e fé, respeitando a diversidade existente, inclusive daqueles que não acreditam.

de tudo isso, questionamo-nos se não estaria Bolsonaro ferindo a Constituição Federal em seu art. 196, que explicita: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

Durante o início da pandemia na Espanha, como em outros países, evidenciou-se uma rápida difusão espacial do contágio por meio de determinados eixos. Esse fenômeno provocou uma notável seletividade da distribuição espacial da pandemia segundo fatores como a conectividade e a acessibilidade dos territórios, em que os diversos tipos de redes garantiram uma expansão acelerada e fácil entrada a diferentes pontos, sobretudo mediante as conexões aéreas, impulsionando sua difusão (CASTILHO, 2020)<sup>6</sup>. Em um primeiro momento, é possível notar sua concentração nos espaços urbanos, principalmente os mais densos, para posteriormente se expandir às áreas semiurbanas e rurais, principalmente aquelas com maior desigualdade, como a falta de uma melhor distribuição de renda que garanta a sobrevivência de grande parcela da população que está às margens da sociedade, e a escassez das condições mínimas de higiene, como o saneamento básico (BOMBARDI; NEPOMUCENO, 2020).

Assim, temos conhecido algumas das limitações das formas de mobilidade que se implantaram, de modo tanto internacional, regional e estadual quanto interurbano, generalizando-se a manutenção da distância física entre indivíduos como principal medida de proteção.

---

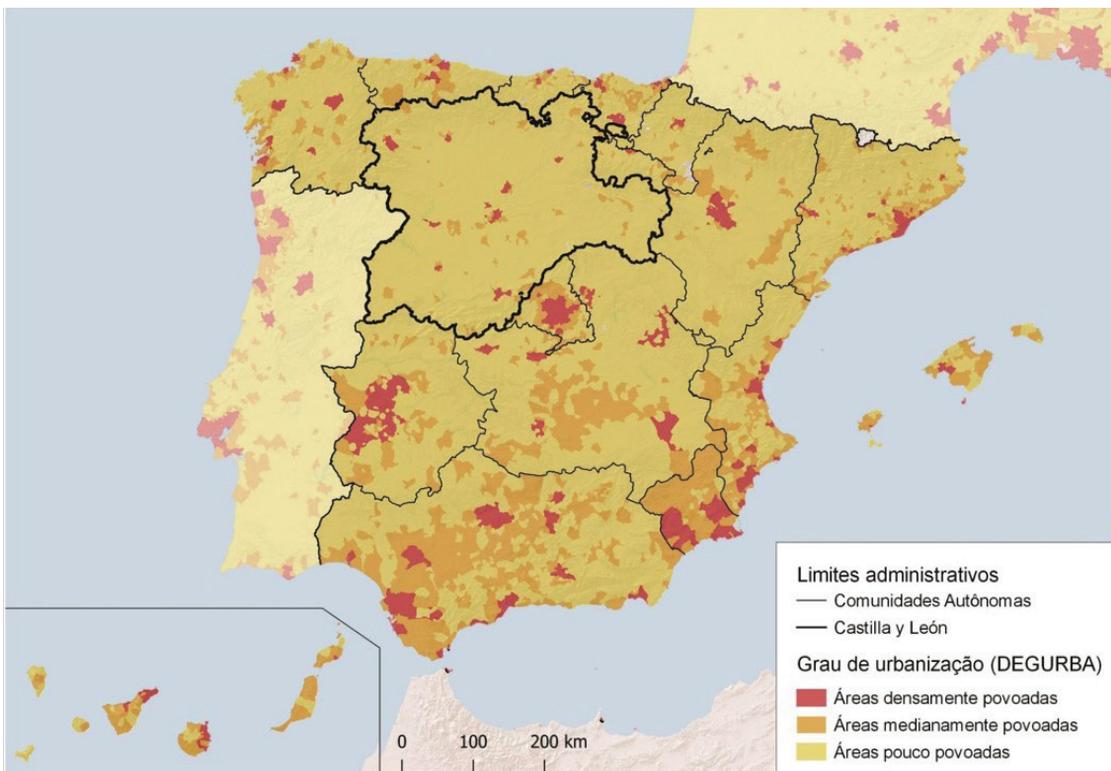
<sup>6</sup> Ver o caso do Brasil a partir do texto “Como o coronavírus viaja pelo Brasil, três casos exemplares” (CONFINS, 2020).

Nesse contexto, as áreas de baixa densidade, como as rurais, se converteram em objeto de interesse, pois elas implicavam uma limitada probabilidade de contatos exteriores e, por conseguinte, um menor risco de contágio. Em torno dessa temática surgiram diversos discursos que pretendemos apontar nesta contribuição, para o que nos aproximamos de um amplo território espanhol caracterizado por baixa densidade de população e envelhecimento.

### **3. APONTAMENTOS SOBRE A DIFUSÃO SELETIVA (URBANO-RURAL) EM CASTELA E LEÃO, UM ESPAÇO DE BAIXA DENSIDADE POPULACIONAL E ENVELHECIDO EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID-19**

A comunidade autónoma de Castela e Leão resulta um caso paradoxo de dita situação (Figura 6): (i) é a nova região europeia com maior índice de envelhecimento – 211 pessoas com 65 anos ou mais para cada 100 jovens de menos de 15 anos em 2019 (EUROSTAT, 2020) –; (ii) é um território extenso no contexto europeu, com uma superfície de 94.223 km<sup>2</sup>, superando países como Hungria, Portugal ou Áustria; (iii) apresenta uma baixa densidade de população no meio rural – 9,6 hab/km<sup>2</sup> nos municípios rurais (EUROSTAT, 2018) –; e (iv) uma acentuada concentração de uma rede urbana polarizada – a população não rural equivale a 64,6% do total de habitantes, e os municípios em que residem representam 2,3% do total, ocupando 5,7% da superfície de Castela e Leão (EUROSTAT, 2018).

Figura 6 – Grau de urbanização dos municípios da Espanha em 2016<sup>7</sup>



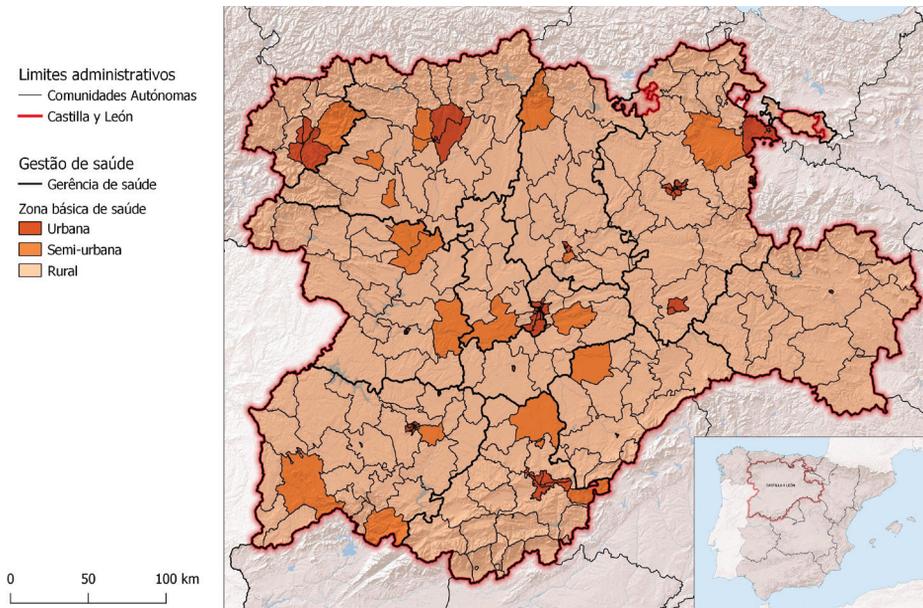
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Eurostat (2018).

A complexidade da gestão sanitária em um extenso território com notáveis contrastes justificou que tanto a desescalada quanto a própria gestão da pandemia fossem espacialmente seletivas. Assim, o governo regional de Castela e Leão optou pelas menores unidades territoriais em matéria sanitária de toda Espanha, as

<sup>7</sup> Essa classificação tem por base as unidades territoriais europeias (Local Administrative Units – LAU – 2 freguesias em Portugal, municípios em Espanha) e classifica o território dos Estados-Membros em três categorias (áreas densamente povoadas, áreas medianamente povoadas e áreas pouco povoadas), essencialmente através de critérios de densidade e dimensão populacional. Classificação posta em marcha pelas Direções Gerais de Política Regional e Urbana, Agricultura e Desenvolvimento Rural da Comissão, Eurostat e o Centro Comum de Investigação (CCI), junto com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Zonas Básicas de Saúde (ZBSs), diante das províncias e regiões ou distritos sanitários do resto das comunidades autônomas. A Lei Geral de Saúde, de 25 de abril de 1986 (ESPAÑA, 1986), no art. 63<sup>8</sup>, consagra a ZBS como marco territorial básico na Atenção Primária de Saúde para Espanha, ao mesmo tempo

Figura 7 – Mapa das unidades territoriais de gestão em saúde de Castela e Leão



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos por Junta de Castela e Leão (2020).

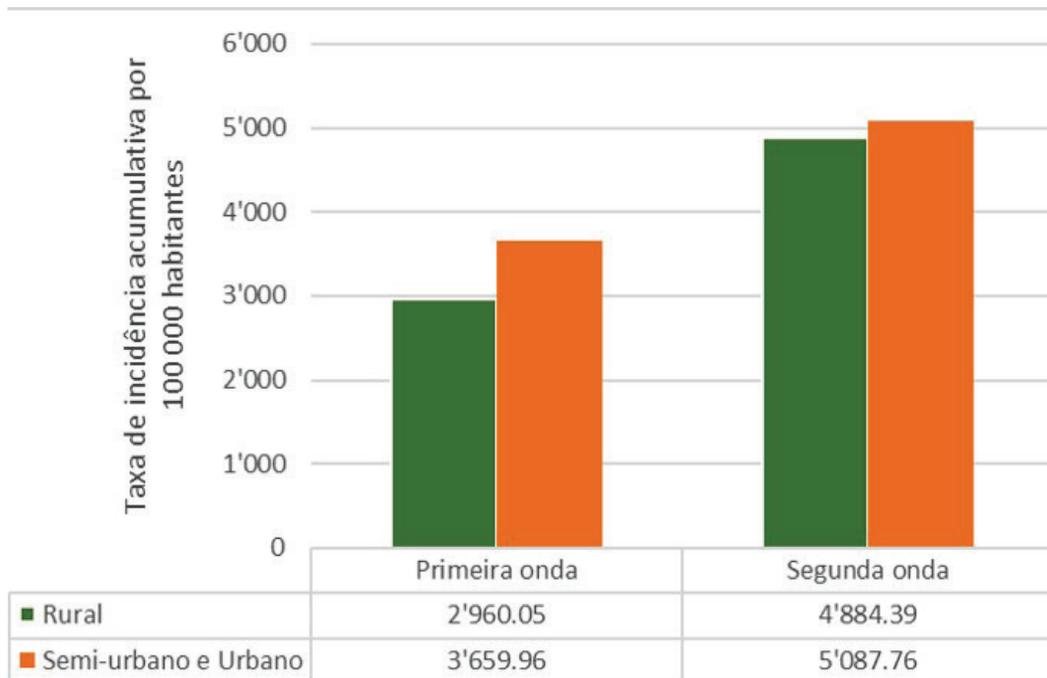
que, em seu art. 51.2, atribui às comunidades autônomas a ordenação territorial dos serviços de saúde. Essa competência é exercida em Castela e Leão por meio do Decreto nº 32/1988, que estabelece a ordenação territorial das ZBSs. Mediante sucessivas

<sup>8</sup> A ZBS é o marco territorial da atenção primária de saúde, em que se desenvolvem as atividades sanitárias dos Centros de Saúde, centros integrados de atenção primária. Os Centros de Saúde desenvolveram de forma integrada e mediante o trabalho em equipe todas as atividades encaminhadas à promoção, prevenção, cura e reabilitação da saúde, tanto individual quanto coletiva, dos habitantes da zona básica, cujos efeitos serão dotados dos meios pessoais e materiais que sejam precisos para o cumprimento de dita função.

reestruturações<sup>9</sup>, identificam-se 247 ZBSs classificadas em três tipos: urbanas, semiurbanas e rurais (Figura 7).

Uma breve análise dos dados de doentes diários da primeira e da segunda onda, unificando os dados das ZBSs urbanas e semiurbanas, revela comportamentos díspares em função do tipo de ZBS, com pautas seletivas. Na primeira onda, os efeitos da covid-19 se concentraram nas ZBSs urbanas e semiurbanas (até 14 de julho de 2020). Na segunda onda, em termos gerais, a disparidade entre as ZBSs urbanas e semiurbanas e as ZBSs rurais é menor (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Taxa de incidência acumulada de covid-19 por 100 mil habitantes segundo tipo de ZBS nas duas primeiras ondas em Castela e Leão

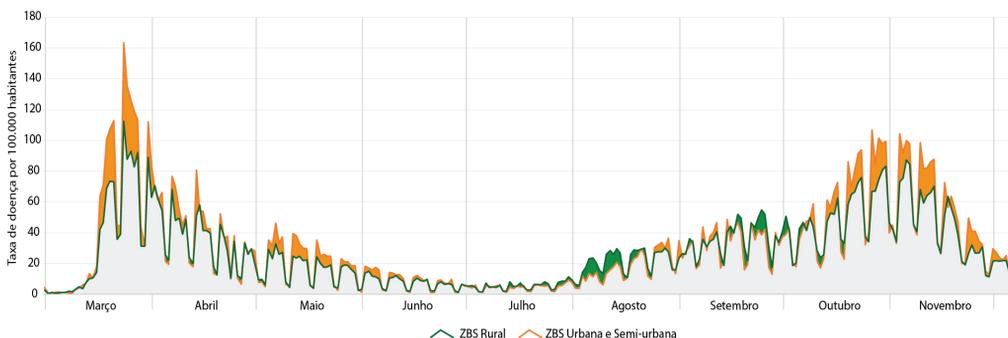


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos por Junta de Castela e Leão (2020).

<sup>9</sup> Decreto nº 44/1990, Decreto nº 96/1991, Decreto nº 133/1992, Decreto nº 86/1993, Decreto nº 213/1998, Decreto nº 220/2000, Decreto nº 246/2001, Decreto nº 120/2004, Decreto nº 102/2005, Acordo nº 76/2006 e Decreto nº 94/2006.

Essa dicotomia por tipo de ZBS não responde à natureza própria de cada onda, mas sim às pautas de propagação do vírus que os geógrafos Cliff, Hagget e Smallen-Raynor (2004) já assinalaram: difusão por contiguidade, hierarquia e saltos. Isso mostra que a pandemia evolui tanto temporal quanto espacialmente com ritmos e intensidades díspares. Assinalamos que o maior equilíbrio espacial por tipo de ZBS não se deve à natureza da própria onda porque, mediante a análise dos dados diários de evolução da taxa de incidência por ZBS, relacionamos o crescimento da incidência ao meio rural com o comportamento habitual da população em termos de mobilidade e residência durante o período de verão (Gráfico 4): o deslocamento das cidades aos povoados.

Gráfico 4 – Evolução da taxa de casos de covid-19 diagnosticados todos os dias por 100 mil habitantes por tipo de ZBS na Junta de Castela e Leão



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos por Junta de Castela e Leão (2020).

Os deslocamentos até as casas de familiares e de segunda residência no meio rural da região são comuns durante fins de semana e períodos de férias, mas haviam sido restringidos durante o estado de alarme. A recuperação progressiva da mobilidade territorial favoreceu a difusão do vírus entre núcleos de diferentes tamanhos e classificação funcional. Assim, os fluxos de pessoas que circularam entre as zonas apontadas se intensificaram, sendo

evidenciada uma maior taxa diária de casos de covid-19 na população rural que na população semiurbana e urbana (por 100 mil habitantes). Terminando o período de verão, reproduziram-se de novo, na segunda onda, as pautas de difusão registradas na primeira, com maior incidência na população em ZBSs urbanas e semiurbanas do que em ZBSs rurais (Gráfico 4).

A análise da representação cartográfica da informação sobre a pandemia possui um enorme potencial para o geógrafo, permitindo-o evidenciar, a exemplo do caso tratado, como espaços rurais de baixa densidade, menor interação e menos conectados manifestam menor incidência do vírus. Também é um caminho futuro de trabalho analisar os efeitos de revalorização das áreas rurais durante os períodos de confinamento. Essas áreas atraíram um notável interesse, como evidenciam os dados publicados pelo portal imobiliário Idealista, que levantaram a porcentagem de buscas por casas em municípios de menos de 5 mil habitantes sobre o total das comunidades autônomas entre janeiro e junho de 2020 (EL INTERÉS..., 2020). Em escala nacional, verifica-se um incremento na busca de casas no meio rural de 10,1% a 13,2%, destacando por comunidades autônomas a de Castela e Leão, que registrou o maior crescimento – 10 pontos percentuais, de 23,7% a 33,7%. Essa mudança está diretamente inserida nas características da “nova normalidade” em terras espanholas.

#### **4. ALGUMAS REFLEXÕES FINAIS**

Por enquanto, não é possível pensar a vida de hoje como aquela vivida até meados de março de 2020<sup>10</sup>. O “normal” de outrora

<sup>10</sup> Até dia 14 de março de 2020 a vida seguia seu fluxo “normal”, mesmo com os números de contágios e mortes crescendo, uma vez que os primeiros casos diagnosticados na Espanha foram em fins de janeiro – levando, portanto, ao início do estado de alarme decretado pelo governo em 15 de março.

parece estar bem distante e algumas mudanças nos hábitos cotidianos são cada vez mais frequentes e sem data de validade. Para alguns países, isso se dá de forma mais intensa, é o caso aqui analisado; já para outros, os hábitos parecem nunca terem sofrido mudanças, sendo estas absorvidas pela população de forma muito passageira – veja-se o caso do Brasil, em que o próprio presidente incitava a população a não seguir as recomendações, colocando a vida de todos em risco, e agora difunde um discurso contra a vacina. Isso refletiu nos altos números de contágios e mortes apresentados no país.

Outras realidades muito díspares estão, infelizmente, muito longe de sofrer algum tipo de metamorfose. As desigualdades que rodeiam um contingente populacional bastante expressivo são um exemplo e, por sua vez, acometem diretamente outra grande parcela da população em momentos de crises. Assim, isso se reflete, por exemplo, por meio de redução de salários, demissão em massa, substituição da mão de obra por maquinário ou mesmo o trabalho home office, algo mais frequente nesta crise presente, entre outras mudanças que atingem desde o campo até as mais diversas prestações de serviços na cidade. Assim, Antunes (2003, p. 232) mostra que “as mutações organizacionais, tecnológicas e de gestão também afetaram o mundo do trabalho nos serviços, que cada vez mais se submete à racionalidade do capital e à lógica dos mercados”.

Neste momento de pandemia, como apontado em vários estudos e notícias, vemos quem são os que mais sofrem em decorrência das consequências deixadas por ela, juntamente com as (não) políticas públicas direcionadas às classes sociais mais necessitadas da proteção do Estado. As desigualdades não só se expressam em termos econômicos, mas também em função da densidade populacional e dos fluxos de relações

entre elas, como se evidencia em Castela e Leão, comunidade autônoma mais extensa da Espanha. O maior fluxo de população nas áreas rurais menos densamente povoadas durante o período de verão favoreceu o incremento da incidência da covid-19 nelas e reverteu uma tendência generalizada: a taxa de casos de covid-19 diagnosticados nas zonas urbanas é, em geral, superior à registrada nas rurais.

Diante desta situação de pandemia que afeta a todos, uns mais intensamente e de forma mais perversa que outros, algumas indagações nos parecem pertinentes: não nos caberia pensar o mundo a partir de uma nova vivência, sem suplicar para que tudo volte à “normalidade”? Grande parte da sociedade, principalmente aqueles com um maior poder aquisitivo, não retomaria uma vida desenfreada de luxo e consumo? Os de menor poder, mesmo diante da pobreza e da desigualdade que os assolam, não seguiriam os ensinamentos do mercado para se sentirem inseridos no mundo globalizado? Não seriam estes os mais marginalizados no momento da “nova normalidade”, compondo o pelotão de frente na salvação da economia e pagando a conta dos estragos deixados pelo vírus? E não seriam os últimos na fila da “salvação” da tão esperada vacina? Estamos prontos – espiritualmente, psicologicamente, financeiramente – para enfrentarmos o “novo normal” que será a vida e o mundo pós-pandêmicos? E, mediante o apresentado aqui a respeito de urbano e rural a partir da região de Castela e Leão, poderíamos nos perguntar se o rural não seria o caminho para uma vida mais saudável e sustentável pós-pandemia, diferentemente dos discursos pregados de “atrasado” e “arcaico”?

## REFERÊNCIAS

- ABDALLA, M. Covid: a saída nas mãos de indústrias sem ética. Outras Palavras, São Paulo, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fSCWRH>. Acesso em: 29 jul. 2021.
- ALAVINA, F. Ciência e consumo: dois tempos, uma encruzilhada. Outras Palavras, São Paulo, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3AsQz1K>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- ANTUNES, R. O caráter polissêmico e multifacetado do mundo do trabalho. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 229-237, 2003. doi: <https://doi.org/10.1590/S1981-77462003000200004>.
- BÍBLIA Sagrada. Evangelho segundo Mateus. Novo Testamento. Campinas: Os Gideões Internacionais no Brasil, [s.d.]. p. 1-67.
- BOMBARDI, L. M.; NEPOMUCENO, P. L. M. Covid-19, desigualdade social e tragédia no Brasil. Le Monde Diplomatique Brasil, [S.l.], 29 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VMPFye>. Acesso em: 4 maio 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro 1998. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3s3k5Is>. Acesso em: 6 ago. 2021.
- BRASIL. Painel coronavírus, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jGhxc>. Acesso em: 6 ago. 2021.
- CASTILHO, D. Um vírus com DNA da globalização: o espectro da perversidade. Espaço e Economia: Revista Brasileira de Geografia Econômica, Rio de Janeiro, ano IX, n. 17, p. 1-7, 2020.
- CASTILLA Y LEÓN. Situación epidemiológica del coronavirus (covid-19) en Castilla y León. Junta de Castilla y León, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VFphGg>. Acesso em: 10 dez. 2020.
- CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA. Centro de descargas, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2WpAfAf>. Acesso em: 25 ago. 2021.
- CLIFF, A.; HAGGET, P.; SMALLEN-RAYNOR, M. World atlas of epidemic diseases. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2004.
- CONFINS. Como o coronavírus viaja pelo Brasil, três casos exemplares. Revista Confins, [S.l.], n. 45, 2020. doi: <https://doi.org/10.4000/confins.28436>.
- EL INTERÉS por comprar vivienda en municipios de menos de 5.000 habitantes aumenta en la desescalada. Idealista, [S.l.], 11 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ApXj0e>. Acesso em: 11 dez. 2020.
- ESPAÑA. Ley nº 14, de 25 de abril de 1986. Ley General de Sanidad. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 102, 29 abr. 1986. Disponível em: <https://bit.ly/3CF7vUs>.

Acesso em: 6 ago. 2021.

ESPAÑA. Ministerio de Sanidad. Actualización nº 267: enfermedad por Sars-CoV-2 (covid-19) 09.12.2020, [S.I.], 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3yIMC8Q>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ESPAÑA. Ministerio de Sanidad. Plan para la transición hacia una nueva normalidad, [S.I.], 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/38kxNXK>. Acesso em: 25 ago. 2021.

EUROSTAT. Degree of urbanization DEGURBA 2018, [S.I.], 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3xzHxOI>. Acesso em: 10 dez. 2020.

EUROSTAT. Population on 1 January by age group, sex and NUTS 3 region. DEMO\_R\_PJANGRP3, [S.I.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VHMo3m>. Acesso em: 10 dez. 2020.

FIRMINO, P. C. S. Globalização e covid-19: guerra contra um inimigo invisível. Revista Contexto Geográfico, Maceió, v. 5, n. 9, p. 1-15, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Cifras de población, [S.I.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3t1Vkgp>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MATHIAS, M.; TORRES, R. A multibilionária especulação com as vacinas. Outras Palavras, São Paulo, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jHcs6P>. Acesso em: 29 jul. 2021.

RELEMBRE o que Bolsonaro já disse sobre a pandemia, de gripezinha e país de maricas a frescura e mimimi. Folha de São Paulo, São Paulo, 5 mar. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/37CBTAw>. Acesso em: 6 ago. 2021.

SANTOS, M. Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional. 5. ed. São Paulo: Edusp, [1994] 2008a. (Coleção Milton Santos, v. 11).

SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, [1996] 2008b.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, [2000] 2008c.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, [2001] 2010.

## AGRADECIMENTOS

Ao Grupo de Trabalho Geografia e Covid-19, do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP). À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão da bolsa de doutorado (Processo: 2017/22120-9). A Dhiago Antonio de Medeiros, Ricardo de Holanda Leão e Simone Affonso da Silva pelas leituras e sugestões.





# Transportes: logística e fluxos em tempos de pandemia

*Thiago Oliveira Neto*

## 1. INTRODUÇÃO

As infraestruturas de transportes e os fluxos que ocorrem nelas formam uma rede cada vez mais densa e conectada entre os lugares por meio dos objetos técnicos, constituídos em fixos e móveis e que permitem deslocar pessoas, cargas e informações. No final do ano de 2019, foi identificada a difusão do vírus Sars-CoV-2 em diversas pessoas na província chinesa de Wuhan e, com a fluidez contemporânea, principalmente a de pessoas, propiciou-se a difusão espacial do respectivo vírus para diversos países. Essa difusão espacial esteve associada à hipermobilidade de pessoas no período atual, visto a facilidade para deslocamentos rápidos e por meio de vários modais de transportes.

Apesar de as infraestruturas fixas e móveis possibilitarem essa difusão espacial, elas também permitiram que cargas, como insumos, vacinas e medicamentos, viajassem pelo mundo em poucas horas, atendendo demandas das mais diversas ordens

de urgência. Nesse contexto, analisamos a atuação do Estado na montagem das infraestruturas de circulação; a rigor, uma boa parte é de realização estatal e fundamental para a circulação e fluidez territorial. Posteriormente, destaca-se o papel das infraestruturas nos deslocamentos emergenciais e o papel da logística na gestão dos fluxos e de insumos.

Na última seção, apontamos algumas considerações sobre logística, infraestruturas e fluxos para a cidade de Manaus, onde uma parcela da população vivenciou o colapso do sistema de saúde devido à falta de insumos hospitalares e de oxigênio medicinal nas primeiras semanas de 2021.

Para este texto, realizamos três tipos de levantamentos bibliográficos: o primeiro deles de ordem teórica sobre transportes, logísticas e infraestruturas de circulação; o segundo levantamento consistiu em textos sobre a pandemia e transportes; por fim, realizamos um amplo levantamento de dados e informações em sites oficiais e de notícias para auxiliar na elaboração dos mapas de fluxos referentes aos deslocamentos de pacientes e de oxigênio.

## **2. A IMPORTÂNCIA DA LOGÍSTICA DE ESTADO E DAS CORPORAÇÕES**

Os fluxos entre os lugares com o deslocamento de pessoas, cargas e informações se dão por meio de uma base fixa, como estradas e ferrovias, que são objetos geográficos lineares e contínuos, e por objetos geográficos em descontiguidade espacial, como aeroportos, portos, estações hidroviárias e rodoviárias. Esses objetos lineares e pontuais foram materializados em tempos pretéritos respondendo a objetivos diversos, como permitir acesso a uma área com recurso natural ou acesso à fronteira política.

A rigor, esses objetos geográficos são de realização do Estado, que materializou um conjunto de infraestruturas para propiciar uma fluidez territorial internamente e entre os países, sendo tais infraestruturas resultantes de motivações geopolíticas, como a integração territorial e o acesso às fronteiras e aos recursos naturais, assim como motivações econômicas – expansão das atividades produtivas e de exploração dos recursos naturais.

Além da atuação na montagem dos grandes conjuntos espaciais com diversos objetos geográficos e ações voltadas para a melhoria das infraestruturas, Silveira (2018, p. 3) aponta que o Estado atua também na construção de novos objetos geográficos, “formulação e implementação de um sistema de normas e tributação (sistemas de ações, relações de produção), com a finalidade de desburocratizar a movimentação de mercadorias (importação/exportação e circulação interna), abrandar e padronizar impostos e taxas”. Essa atuação é denominada por Silveira (2018, p. 3) de “logística de Estado” e propicia uma fluidez territorial e um amortecimento dos custos totais de circulação do capital.

A importância dessa “logística de Estado” é fundamental para a fluidez territorial em períodos de emergências hospitalares, a fim de propiciar a realização de fluxos de insumos, produtos e pacientes de uma cidade para outra ou de um país para o outro. Para além dessa atuação do Estado, devemos pontuar o exercício das empresas nos transportes que, apesar de não materializarem objetos geográficos lineares cruzando municípios e estados, atuam na construção de objetos fixos e na gestão das atividades de armazenamento e distribuição, propiciando a potencialização do uso das infraestruturas construídas pela logística de Estado.

As duas atuações de forma combinada resultam no uso das infraestruturas e no controle dos fluxos, que ocorrem com o uso

cada vez maior de meios técnicos informacionais, a rigor, no período atual o Estado e, principalmente, as empresas possuem um controle dos fluxos e este se dá pela inserção das técnicas com a emissão e recepção de informações.

No mundo, os fluxos de pessoas ocorrem substancialmente pelo transporte aéreo entre os países e continentes. Tais deslocamentos propiciam viagens em um intervalo de tempo inferior se comparados com o deslocamento hidroviário, marítimo, rodoviário e ferroviário. No ano de 2019 foram deslocados mais de 4,5 bilhões de passageiros no mundo (INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION [ICAO], 2021); no Brasil, o deslocamento nesse mesmo ano foi de 119,4 milhões de passageiros, superando os valores dos deslocamentos em viagens interestaduais em ônibus rodoviário (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL [ANAC], 2020a). Os deslocamentos possuem uma particularidade assentada na vulnerabilidade, que pode ser constituída na possibilidade de interrupção ou redução dos fluxos de pessoas, cargas e informações em decorrência de acontecimentos geopolíticos, econômicos ou fitossanitários.

No segundo semestre de 2019, houve o início da transmissão do vírus Sars-CoV-2 de animais para os humanos na província chinesa de Wuhan, ocasionando nas pessoas os sintomas de dificuldade em respirar, falta de ar, febre, dores nas articulações, batimentos cardíacos acelerados e perda persistente de olfato e paladar, acarretando a necessidade de internações. Além disso, os vírus que ocasionam gripe possuem grande capacidade de transmissibilidade (PASCOAL *et al.*, 2020). Esse contexto, associado à circulação frenética de pessoas entre as cidades e países pelos meios de transportes, à infecção de pessoas e à falta de controle efetivo das testagens em passageiros propiciou

uma difusão espacial do vírus em diversos lugares do mundo (SILVEIRA *et al.*, 2020) e “um dos meios de locomoção mais eficaz para o vírus se deu justamente no transporte aéreo, pela simples razão das necessidades de deslocamento de grandes distâncias em curto tempo” (RODRIGUES, 2020, p. 194). Além disso, “o novo coronavírus combina rápida expansão e um acesso fácil a diferentes pontos do globo, o que se explica pela posição da China na atual economia mundial e pelas redes de conexões aéreas que terminaram por impulsionar a difusão do vírus” (CASTILHO, 2020).

No dia 26 de fevereiro de 2020, foi registrado o primeiro caso de covid-19 no Brasil (BRASIL, 2020a) e no dia 13 de março de 2020 foi registrado o primeiro caso no estado do Amazonas, na cidade de Manaus (AMAZONAS, 2020a), que ocorreu porque a pessoa havia viajado para a Europa e retornou para o Brasil, indo para Manaus. “O segundo município a apresentar casos da doença foi Parintins [...] no dia 28/03/2020” e, a partir dessa data, foi identificada “a transmissão comunitária da doença em Manaus. Os casos evoluíram progressivamente no estado de forma distinta na capital e interior” (ALEIXO *et al.*, 2020).

No estado do Amazonas, a difusão espacial predominante entre as cidades ocorreu pelo transporte fluvial regional ao longo das calhas dos rios Solimões, Negro, Madeira e Amazonas, sendo estas “especialmente importantes para a difusão do novo coronavírus e a incidência da doença em municípios que não possuem serviços de saúde de alta complexidade. Isso agravou a situação da população do estado no enfrentamento dos casos graves da doença” (ALEIXO, SILVA NETO, 2020, p. 173).

Para fins de reduzir a propagação do vírus Sars-CoV-2, algumas medidas foram realizadas em diversos países, “controlando a difusão espacial do vírus, notadamente por meio da interrupção/

diminuição de algumas interações sociais/espaciais e de maior eficiência sanitária” (SILVEIRA *et al.*, 2020, p. 4), porém esse controle da difusão ocorreu tardiamente, com o fechamento das fronteiras (OLIVEIRA NETO *et al.*, 2020). A suspensão dos transportes com deslocamento de pessoas em viagens intermunicipais em ônibus rodoviários e nas embarcações regionais aconteceu somente no período de 13 a 26 de maio de 2020 (AMAZONAS, 2020b). Essas medidas contribuíram para a redução da transmissão via deslocamento de pessoas da cidade de Manaus para as cidades amazonenses, no entanto, a propagação comunitária já estava ocorrendo (COM TRANSMISSÃO..., 2020).

Ao longo do ano de 2020, com a difusão do Sars-CoV-2, a atividade de transporte foi alterada, principalmente aquela voltada para o transporte de passageiros em ônibus, barcos regionais e aviões, ocorrendo a proibição de alguns deslocamentos e a remodelação dos fluxos aéreos no Brasil, com o estabelecimento de uma “malha área emergencial” (ANAC, 2020b), visando manter uma conectividade mínima com as principais cidades da rede urbana nacional.

Rodrigues (2020) pontua que a ausência de uma maior intervenção regulatória por parte da ANAC para efetuar medidas de restrição à circulação de pessoas poderia ter sido um caminho adotado, pois, segundo o autor, ao se “observa[r] a quantidade de casos da covid-19 e compará-los com o fluxo aéreo no Brasil, fica evidente que o modal é um elemento difusor do vírus por intermédio da movimentação de passageiros” e as cidades que foram mantidas na “malha aérea essencial” corresponderam à concentração de casos de contaminação, pois “os aeroportos com voos regulares (principalmente os hubs) se localizam nos principais nós da rede urbana, em cidades que possuem ampla centralidade regional e

uma hinterlândia com ampla circulação de pessoas, mercadorias, capitais e informações (RODRIGUES, 2020, p. 195).

Apesar da circulação reduzida no número de passageiros nos diferentes modais no Brasil, ocorreu uma retomada da atividade conforme se passaram os meses de junho até dezembro de 2020, com o restabelecimento de voos para diversas cidades além da malha aérea delimitada pela ANAC. Houve ainda a liberação da circulação de viagens intermunicipais e o próprio relaxamento das medidas de prevenção que não somente se referem aos atos de usar máscaras e lavar as mãos, como também ao funcionamento de estabelecimentos comerciais, que tendem a formar aglomerações.

Esse cenário foi potencializado pela minimização da situação pandêmica no país com base na redução de novos casos e de mortes ao longo dos meses de junho até dezembro de 2020, minimização operada em uma psicoesfera alimentada por atos oriundos de pessoas do governo, apesar de se manter uma média de mortes diárias em dezenas de pessoas (BRASIL APRESENTA..., 2020; BRASIL, 2020b).

Apesar da propagação do vírus pelo deslocamento de pessoas sintomáticas e assintomáticas, devemos destacar a existência de deslocamentos específicos durante a pandemia, com o objetivo de ajuda humanitária por meio do envio de equipamentos, recursos humanos e vacinas, apesar das tensões criadas com a aquisição e a retenção “forçada” de insumos e de produtos por parte dos Estados Unidos.

### **3. INFRAESTRUTURAS: EMERGÊNCIA E NECESSIDADES**

As infraestruturas que propiciam fluidez diversa também ocasionaram a difusão espacial do Sars-CoV-2 para diversos

países, mas devemos pontuar que o aparente problema não se circunscreve à existência das infraestruturas de transportes ou aos fluxos: o cerne do problema que engloba a difusão do vírus está no não controle da circulação de pessoas por meio de testagens entre as frações territoriais endêmicas com as demais, não interrompendo ou mesmo não testando os passageiros que viajavam e desembarcavam nos aeroportos. A propagação do vírus pelo deslocamento das pessoas entre os países e o aumento repentino de internações e de mortes sinalizou, no ano de 2020, que a pandemia estava levando ao colapso dos sistemas hospitalares em várias cidades pelo mundo.

Apesar da propagação do vírus, impulsionada pelo deslocamento de pessoas por meio dos diversos modais de transportes, devemos pontuar que os objetos fixos (estradas, aeroportos, portos etc.) e móveis (veículos, aviões, embarcações etc.) foram fundamentais no deslocamento de insumos e equipes médicas entre países no ano de 2020. A atividade de transporte foi reorganizada e notou-se o uso das infraestruturas militares para apoio nas operações de transporte e de fiscalização.

No Brasil, um conjunto de deslocamentos foi realizado no ano de 2020 para manter operantes as instalações hospitalares, como o envio de respiradores mecânicos e máscaras. Esse contexto denota que as infraestruturas fixas e móveis são fundamentais para os deslocamentos em período de pandemia. Além dos deslocamentos de cargas em aviões, ocorreu o deslocamento contínuo de cargas dentro dos e entre os países, sendo apenas restrita a passagem de pessoas ao longo das fronteiras políticas (OLIVEIRA NETO *et al.*, 2020), mantendo-se o fluxo de mercadorias, pois a interrupção total da circulação nas fronteiras poderia ocasionar o desabastecimento de produtos e a interrupção de

circuitos espaciais da produção. A rigor, a produção industrial não está mais concentrada em uma dada fração territorial e uma diversidade de insumos circula entre plantas industriais em vários países. A manutenção desse fluxo sinaliza também que as fronteiras são fechadas para alguns tipos de circulação; a maior restrição nos últimos anos esteve centrada na circulação e na entrada de pessoas, enquanto a circulação de mercadorias continuou com base nas normas internacionais e nacionais do ponto de vista fitossanitário.

A propagação do Sars-CoV-2 resultou, em algumas cidades do Brasil, no colapso do sistema de saúde, com superlotação e falta de atendimento e internações para as pessoas que necessitavam, o que se denominou de primeira “onda”. Uma das cidades em que isso ocorreu foi Manaus. Em decorrência da propagação comunitária na cidade de Manaus e nas demais cidades amazonenses, as atividades consideradas não essenciais – lojas em shoppings, bares, casas noturnas, restaurantes etc. – foram suspensas no intuito de reduzir a propagação do vírus e, no período de maio até novembro de 2020, a propagação, as internações e o número de mortes mantiveram um nível estabilizado.

Para efetuar o combate à difusão da pandemia, um conjunto de ações foi divulgado como recomendações, e estas foram centradas no uso de máscaras, aplicação de álcool gel e lavagem das mãos com água e sabão. Além dessas recomendações, que se tornaram constantes no cotidiano da sociedade (ou de pelo menos parte desta), devemos pontuar a importância fundamental das infraestruturas nesse movimento de combate, destacando-se o caso das infraestruturas de saneamento básico, que permitem uma fluidez – nesse caso, a fluidez de água potável e de efluentes.

Sion (2020, p. 112) aponta que “o saneamento básico e o abastecimento de água potável, além de constituir direito fundamental constitucionalmente previsto, é condição sine qua non para a segurança e proteção da saúde da população” e um dos agravantes no Brasil é que uma parte da sociedade, composta por mais de 100 milhões de pessoas, não possui acesso ao esgotamento sanitário e “cerca de 35 milhões de pessoas [estão] sem acesso à água potável”.

A precariedade das infraestruturas de saneamento básico corrobora como “potencial lesivo ao meio ambiente, especialmente pela contaminação dos corpos hídricos” (SION, 2020, p. 113). No caso da pandemia ocasionada pelo Sars-CoV-2, houve a identificação da presença do vírus nos cursos d’água e nos efluentes (FERREIRA, 2020; SION, 2020). Essa presença, associada à precariedade da infraestrutura de saneamento básico, pode acarretar um impulso na propagação do respectivo vírus. A rigor, o acesso à água potável e a existência de tratamento de efluentes, segundo Silva e Cunha (2020, p. 299), são componentes “essenciais para auxiliar na prevenção e para evitar a transmissão de doenças como a covid-19”.

A necessidade das infraestruturas de transportes para atender a população em tempos de emergência de saúde é fundamental e, para isso, um conjunto de objetos geográficos fixados – como hospitais, Unidades Básicas de Saúde (UBS), portos, aeroportos e estações hidroviárias – e os objetos móveis (como ambulâncias e viaturas) precisam possuir uma distribuição espacial nas cidades e nos estados. Nesse contexto, deve-se pontuar o papel do Estado enquanto planejador e fornecedor de serviços básicos para a população, sendo que, em alguns casos, o próprio Estado precisa manter objetos técnicos fixos e móveis “ociosos”, como

aeronaves, salas de atendimentos, embarcações e ambulâncias, para ter capacidade em períodos de emergência, como o caso recente da pandemia. Mesmo não possuindo essa infraestrutura no serviço de saúde, o Estado tem de possuir objetos técnicos em outras áreas e remanejá-los para a realização de operações de atendimento médico e transporte de pessoas, equipamentos e insumos.

No caso do Brasil, as infraestruturas militares, nos anos de 2020 e 2021, foram utilizadas para o deslocamento de equipamentos, pacientes e insumos para hospitais em diversas cidades por meio de aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB). Também foi feito o uso de embarcações da Marinha, tendo ainda o uso e a instalação de hospitais de campanha para ampliar o atendimento à população. No estado do Amazonas, as infraestruturas militares são utilizadas pela população civil em algumas cidades como Tabatinga, situada na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru (NOGUEIRA; OLIVEIRA NETO; BARBOSA, 2018).

#### **4. ESTUDO DE CASO: MANAUS NAS PRIMEIRAS SEMANAS DE 2021**

O deslocamento para acessar uma unidade de saúde com equipamentos e profissionais pode variar de poucos quilômetros até centenas. A média nacional é de 72 km para acessar os serviços de saúde de baixa e média complexidade, enquanto no estado do Amazonas essa média é de 418 km. No que tange ao acesso aos serviços de saúde de alta complexidade, a média nacional é de 155 km; no Amazonas, fica superior a 462 km (IBGE, 2020).

Esses dados já indicam que os deslocamentos para acessar serviços de média e de alta complexidade<sup>1</sup> no Amazonas

constituem viagens de centenas de quilômetros dentro do próprio estado. Além disso, a concentração espacial dos equipamentos e de serviços de saúde neste estado estão na capital – Manaus –, e isso já denota um problema, pois essa centralização e os enormes deslocamentos, muitas vezes, acabam limitando o acesso aos serviços de saúde.

Como vemos, “a disseminação da covid-19 tem gerado o desafio de atender às dificuldades de acesso aos serviços de saúde para pacientes com deficiência respiratória aguda, principalmente nos leitos de unidade de tratamento intensivo (UTI) equipados com respiradores/ventiladores, equipamentos de alta complexidade médica” (GUIMARÃES, *et al.*, 2020, p. 371).

A precariedade dos serviços hospitalares se apresenta em uma distribuição desigual no estado. Com o advento da difusão espacial do vírus Sars-Cov-2 e suas variantes (P1), ocasionou-se uma diversidade de problemas: (i) acesso ao serviço com grandes deslocamentos; (ii) cidades apenas com serviços de saúde de baixa e média complexidade; (iii) limitação no número de vagas e de equipamentos – respiradores; (iv) produção de oxigênio O<sup>2</sup> medicinal apenas na cidade de Manaus.

Os municípios do estado do Amazonas, com exceção da capital, “não têm capacidade para o atendimento em massa dos doentes acometidos pelo Sars-CoV-2” em decorrência de poucos ou da inexistência de “equipamentos ou profissionais para o atendimento emergencial. Mesmo se houvesse o abrandamento da curva de crescimento da doença (o que de fato não vem ocorrendo), os equipamentos e profissionais estão concentrados em Manaus e não haverá como atender todo o interior” (SCHWADE; SCHWADE;

---

<sup>1</sup> Cf. Brasil (2007).

SCHWADE, 2020, p. 208).

Aleixo e Silva Neto (2020, p. 181) alertam que as desigualdades regionais e sociais “corroboraram para o precário e impotente enfrentamento da propagação da covid-19 no Amazonas” com a presença de “falhas nas intervenções em saúde de forma descoordenada pelos gestores responsáveis, consoante a não garantia de uma vivência digna pelas assimetrias sociais que estão materializadas na produção do espaço” e, em nível nacional, houve uma “lentidão nas tomadas de decisão estratégicas” (SILVEIRA *et al.*, 2020, p. 16).

No final de 2020, algumas mudanças e práticas contribuíram para o segundo colapso do sistema de saúde na cidade de Manaus: (i) nova cepa com maior capacidade de infecção<sup>2</sup> (SABINO *et al.*, 2020); (ii) aglomerações das festas de final de ano (RIOS; MOREIRA, 2021); (iii) aglomerações no centro comercial devido à manifestação no dia 26 de dezembro de 2020 (CENTENAS..., 2020), em decorrência do decreto estadual nº 43.234, de 24 de dezembro de 2020, que dispunha de medidas centradas no fechamento de todos os “estabelecimentos comerciais e serviços não essenciais e destinados à recreação e lazer” no período de 26 de dezembro de 2020 a 10 de janeiro de 2021 (AMAZONAS, 2020c) – com a “pressão” comercial, o decreto foi revogado pelo governador Wilson Lima em 27 de dezembro de 2020 (APÓS..., 2020) –; (iv) deslocamento de pessoas pelos transportes rodoviário, fluvial e aéreo no final de ano; (v) “as hospitalizações do covid-19 em Manaus permaneceram estáveis e bastante baixas por 7 meses de maio a novembro, apesar do relaxamento das medidas de controle da covid-19 durante esse período” (SABINO *et al.*,

---

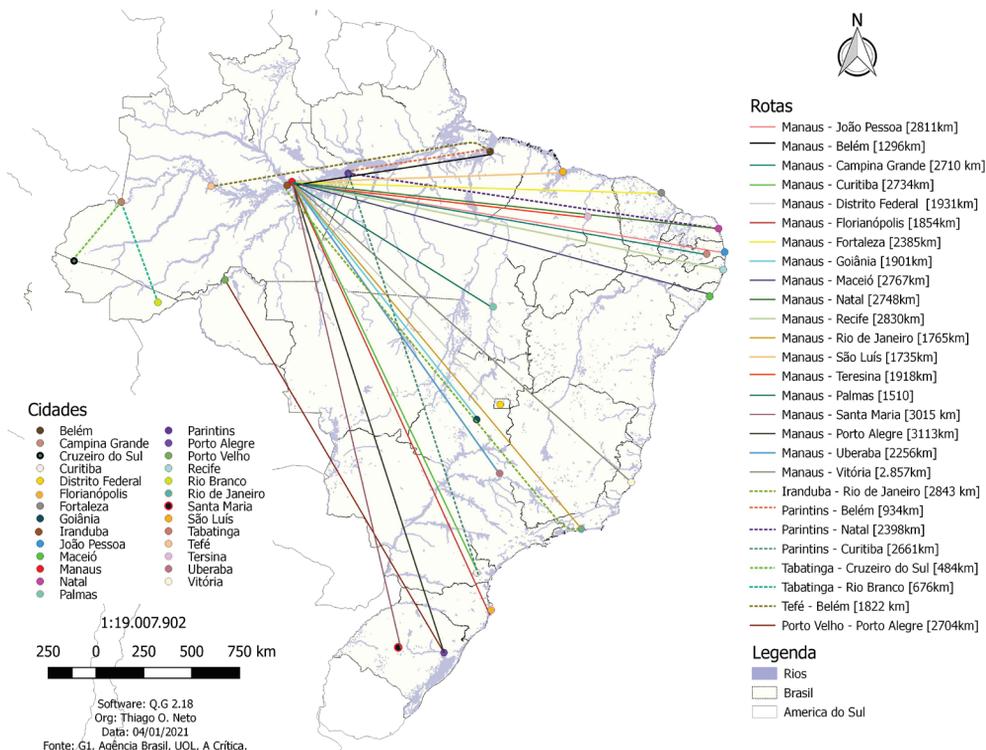
<sup>2</sup> As “linhagens SARS-CoV-2 estão circulando no Brasil (B.1.1.7 e P.1) e uma (P.1) foi detectada em Manaus em 12 de janeiro de 2021” (SABINO *et al.*, 2020, tradução nossa).

2020, tradução nossa), gerando uma falsa sensação de controle e de baixa propagação do vírus; e (vi) ônibus do transporte público lotados todos os dias (LEMES, 2020).

A cidade de Manaus teve o segundo colapso do sistema de saúde a partir do dia 8 de janeiro de 2021 (quando houve lotação máxima e pacientes aguardando leitos) e o problema persistiu até o mês de fevereiro de 2021, mantendo-se por “duas semanas uma média diária de 557 pessoas à espera de um leito hospitalar” (CARVALHO, 2021). No dia 26 de janeiro, a fila era de 583 pessoas diagnosticadas com a covid à espera por leitos (AM CONFIRMA..., 2021) e a taxa de letalidade de 2,63% em 1 de janeiro de 2021 (AMAZONAS, 2021a) passou para 3,15% em 4 de fevereiro de 2021 (AMAZONAS, 2021b). No dia 13 de fevereiro de 2021, o estado do Amazonas totalizou 294.322 casos confirmados de covid-19 e 9.819 mortes (SÁBADO..., 2021).

Esse problema, constituído pela superlotação e pela ausência de vagas, foi parcialmente solucionado com a ampliação do número de leitos nos hospitais da cidade e a reativação do hospital de campanha com 103 leitos, sendo 81 clínicos e 22 de UTI (AMAZONAS, 2021c). A “segunda alternativa” foi a elaboração de um plano de cooperação entre os governos estadual e federal para transferência de pacientes (PASSOS, 2021). No período de 15 de janeiro até 4 de fevereiro, foram transferidos do estado do Amazonas 503 pacientes com covid e oito oncológicos (Figura 1), sendo 51 pessoas das cidades de Tabatinga, Tefé, Parintins e Iranduba (GOIÂNIA..., 2021). Apesar do envio de pacientes para hospitais de outras cidades brasileiras, houve transtornos vivenciados pela população que possuía parentes necessitando de internação e de acesso à máscara com oxigênio medicinal.

Figura 1 – Distribuição espacial das transferências de pacientes realizadas



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados de G1, Agência Brasil, UOL e A Crítica.

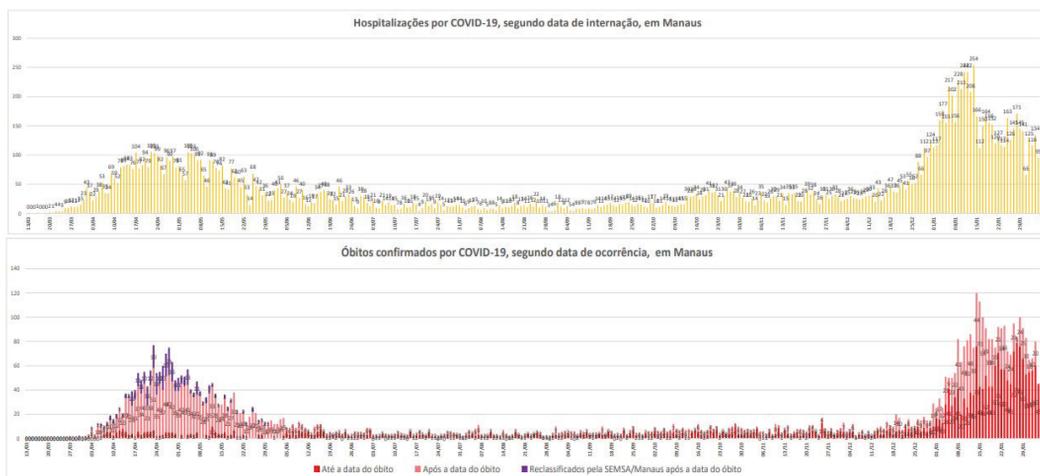
A Figura 1 destaca as linhas correspondentes às viagens realizadas para deslocar pacientes das cidades de Manaus, Tabatinga, Parintins e Porto Velho para outras cidades brasileiras que possuíam capacidade de atendimento e instalações hospitalares (UTI). Devemos chamar atenção para os deslocamentos pulverizados para 21 cidades brasileiras, sendo que 13 dessas viagens tiveram um percurso superior a 2 mil km. Isso evidencia dois aspectos: (i) a dimensão continental do país e a concentração de cidades com equipamentos adequados em quantidade e atendimento de baixa, média e alta complexidade

na faixa costeira; e (ii) poucos deslocamentos foram realizados internamente na região amazônica, o que pode ser um indicador da precária infraestrutura hospitalar na própria região e da falta de capacidade para atendimentos em situações de pandemia. Deve-se mencionar que as transferências de pacientes não ocorreram somente no estado do Amazonas: a capital de Rondônia também teve transferências e no dia 5 de fevereiro de 2021 o sistema de saúde da cidade de Porto Velho alcançou 100% de lotação dos leitos hospitalares (RONDÔNIA..., 2021).

O município de Manaus teve, em decorrência da propagação da nova cepa, um aumento expressivo de internações e de falecimentos. Em comparação, o número de óbitos no mês de janeiro de 2020 foi de 1.224; já nos primeiros 31 dias do ano de 2021, foram 3.529, um crescimento de 313,9% (NOVAES, 2021), correspondente ao elevado índice de mortes que alcançou o recorde de 213 sepultamentos no dia 15 de janeiro (MANAUS..., 2021a).

Com base nos dados da Fundação de Vigilância e de Saúde do estado do Amazonas, dois gráficos representam curvas que correspondem à primeira e à segunda “ondas”, com um período de estabilidade de sete meses (Figura 2).

Figura 2 – As duas ondas de contágio com dados de hospitalizações e de óbitos



Fonte: Amazonas (2021, p. 3-4).

Nos primeiros dias de fevereiro de 2021, a cidade de Manaus teve uma redução no número de enterros de forma geral, sendo registrados 146 sepultamentos no dia 3 de fevereiro (MANAUS..., 2021b), 127 sepultamentos no dia 4 de fevereiro (MANAUS..., 2021c) e 125 sepultamentos no dia 5 de fevereiro (MANAUS..., 2021d), reflexo das medidas de isolamento. Nesse período, o Brasil estava com uma taxa de mortalidade de 108,9 para cada grupo de 100 mil pessoas; na região Norte, esse valor médio era de 124,6 e o Amazonas liderava o ranking nacional, com uma taxa de 210,3 (BRASIL, 2021).

Nas primeiras semanas de janeiro de 2021 houve o colapso do sistema de saúde da cidade Manaus, tendo o maior agravante ligado ao aumento do número de pessoas com sintomas de síndrome respiratória precisando de internações e ao alcance da capacidade máxima de internações em leitos clínicos e de terapia

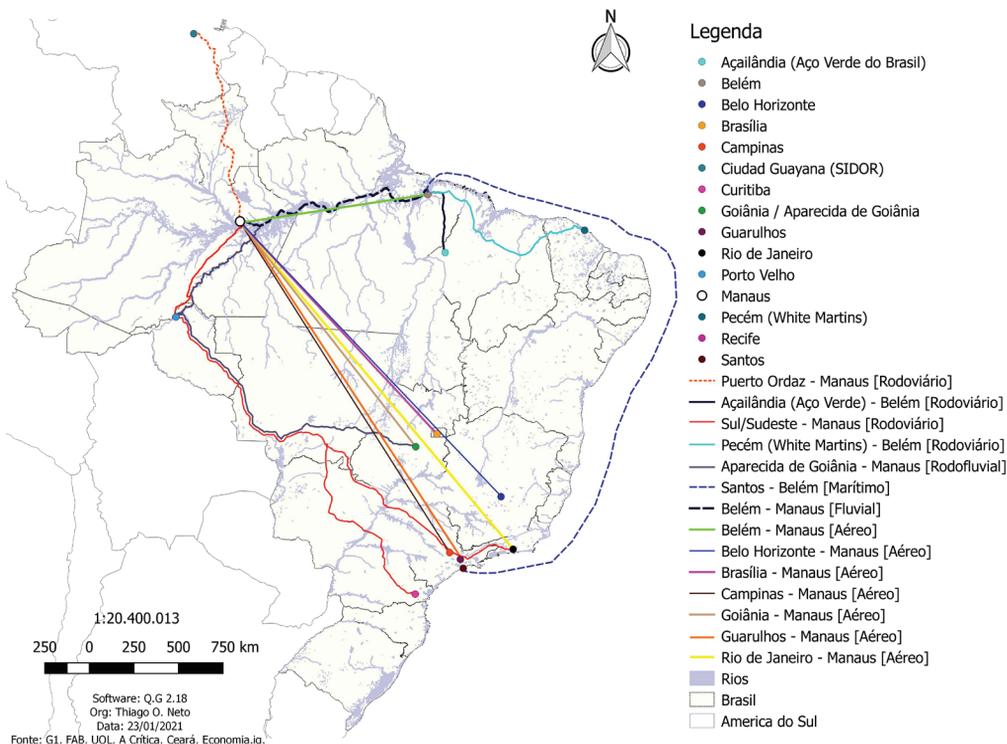
intensiva. Houve ainda um segundo agravante que não ocorreu na “primeira onda”: a falta de oxigênio medicinal nos hospitais e para a comercialização em balas (cilindros de até 9 m<sup>3</sup>).

A falta de oxigênio ocorreu em decorrência do aumento das internações com a necessidade de uso de respiradores, contribuindo para o acréscimo no consumo diário que, no ano de 2020, alcançou pouco mais de 30 mil m<sup>3</sup> e no mês de janeiro de 2021 passou para mais de 75 mil m<sup>3</sup>, ocasionando um descompasso entre a produção industrial diária de 28.200 m<sup>3</sup> e o consumo diário hospitalar no período da segunda onda da pandemia.

Erros na gestão são apontados (LUPION, 2021) e um dos agravantes foi o transporte de cilindros de oxigênio de plantas industriais do Brasil para a capital amazonense em um intervalo de tempo superior aos dias de viagens pelos rios no transporte fluvial, apesar do uso de aeronaves da FAB e de aviões das companhias aéreas – estes conseguiam deslocar entre 3 mil e 6 mil m<sup>3</sup>. Somente no início de fevereiro de 2021 foi estabelecida a rota aérea Manaus-Belém-Manaus para o deslocamento de isocontainers com 6.047 m<sup>3</sup>, mantendo viagens diárias na rota Brasília-Manaus-Brasília com aviões C130 e KC390 (FARIA, 2021).

Além desses deslocamentos aéreos de isocontainers e de centenas de cilindros (cada um com 7 a 9m<sup>3</sup>), houve deslocamentos de caminhões e carretas com carregamentos oriundos de vários locais do Brasil e da Venezuela em direção à cidade de Manaus (Figura 3). Houve percurso rodoviário das cargas de Puerto Ordaz para Manaus, de plantas industriais do Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro até Manaus via rodovia BR-319, também pela hidrovía do rio Madeira, e deslocamentos via rodofluvial entre Belém e Manaus (OLIVEIRA NETO, 2021).

Figura 3 – Principais rotas de deslocamento de oxigênio para a cidade de Manaus no mês de janeiro de 2021



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados de G1, Agência Brasil, UOL e A Crítica.

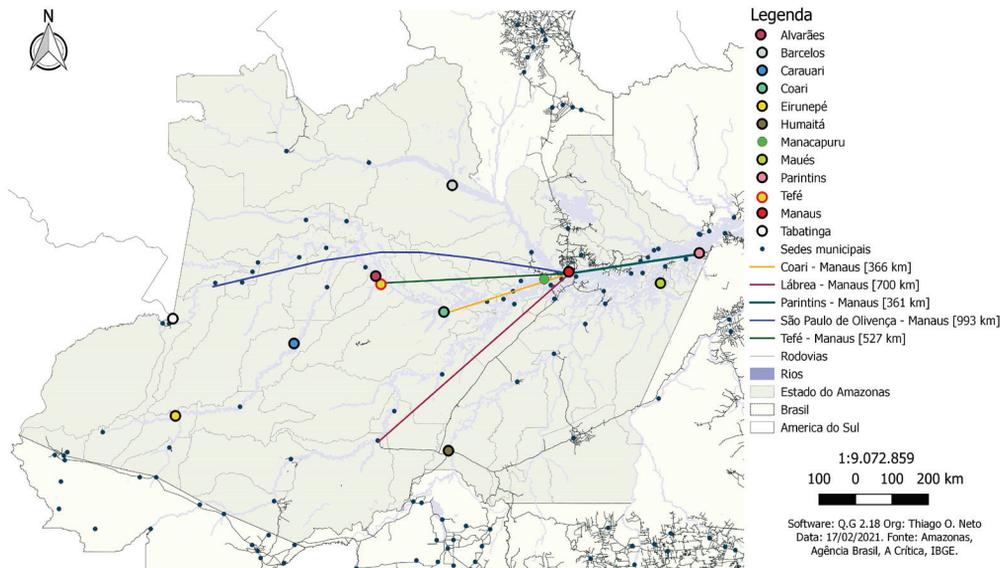
Esses deslocamentos evidenciam a concentração de plantas industriais de produção de O<sub>2</sub> no Brasil, com uma parte considerável dos deslocamentos realizados de cidades das regiões Sul e Sudeste para Manaus. Os deslocamentos realizados constituem em uma ação combinada de logística das corporações (transportadoras rodoviárias, fluviais e aéreas) e a logística de Estado militar por meio do uso de aviões da FAB.

Outra ação realizada ainda no mês de janeiro foi a aquisição, por parte de prefeituras e governos estadual e federal, de miniusinas

para a geração de oxigênio medicinal; cada miniusina adquirida possui a capacidade de produzir 26 m<sup>3</sup>/hora de O<sup>2</sup> (AMAZONAS, 2021d) e algumas foram instaladas nos hospitais da cidade de Manaus: duas no Delphina Aziz, uma no Francisca Mendes, uma no João Lúcio, uma na maternidade Azilda Medeiros, uma no Getúlio Vargas, uma no Platão Araújo, uma no Serviço de Pronto Atendimento (SPA) da Redenção, uma no Nilton Lins e duas no Hospital Adventista de Manaus, sendo este último parte da rede privada de saúde (HOSPITAL..., 2021).

A instalação dessas miniusinas se fez necessária em um período – janeiro e fevereiro – cujo consumo diário de O<sup>2</sup> passou para 86 mil m<sup>3</sup> (VEIGA, 2021) e essas instalações corroboram para a redução do consumo de insumo transportado via balsa e aviões. A meta dos governos estadual e federal é implantar 64 miniusinas (VEIGA, 2021, S/P), sendo que até o início de fevereiro já havia 18 em pleno funcionamento em diversas cidades do Amazonas (Figura 4), porém não atendendo metade das sedes municipais (RODRIGUES, 2021). Além do envio dos equipamentos, houve ainda um novo deslocamento de pacientes acometidos de covid-19, porém o fluxo estabelecido foi entre as cidades amazonenses para a capital do estado com a finalidade de possibilitar acesso às unidades de terapia e, em caso de ausência de vagas, o deslocamento foi destinado para outras cidades do Brasil (MAIS..., 2021).

Figura 4 – Distribuição das novas miniusinas produtoras de oxigênio medicinal e os fluxos aéreos de deslocamento de pacientes das cidades do Amazonas para a capital do estado



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Amazonas, Agência Brasil, A Crítica e IBGE.

Apesar dessa distribuição de miniusinas para os hospitais em algumas sedes municipais do estado do Amazonas, deve-se pontuar que no Amazonas e na Amazônia brasileira os serviços de saúde estão concentrados em poucas cidades e parte da população precisa se deslocar centenas de quilômetros pelas vias fluviais para acessá-los.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A logística de Estado e a das corporações são fundamentais para a circulação e transportes, porém, com a pandemia ocasionada pelo Sars-CoV-2, as atividades de transportes no mundo tiveram

alterações em diversas escalas, com a paralisação de algumas viagens, continuidade de outras e o uso de aeronaves para o envio rápido de insumos e de equipamentos para os países assolados pela pandemia no ano de 2020.

No Brasil, uma das cidades com ampla difusão espacial e transmissão comunitária foi Manaus, assim como demais cidades do estado do Amazonas. A capital amazonense, inclusive, teve um primeiro colapso do sistema de saúde nos meses de abril e maio de 2020, tendo uma estabilidade de novos casos e de internações entre maio e novembro, cenário que se alterou completamente no final do ano de 2020 com o aparecimento de uma nova cepa e, nessa segunda onda, as viagens e as aglomerações realizadas foram os principais elementos que culminaram para o segundo colapso do sistema de saúde pública da capital e das cidades do interior.

Esses dois colapsos do sistema de saúde e o deslocamento dos pacientes para outras cidades brasileiras evidenciam algumas características, como precariedade no sistema de saúde, concentração de serviços nas cidades situadas ao longo da costa brasileira e concentração dos principais serviços hospitalares do estado do Amazonas na capital Manaus. Algumas ações podem ser realizadas do ponto de vista de gestão pública, como a desconcentração dos serviços hospitalares com unidades de terapia intensiva e de leitos nos hospitais situados nas principais cidades da rede urbana amazonense, como Tabatinga, Tefé, Coari, Parintins etc., para reduzir não somente a concentração na capital, como também o percurso realizado pela população com a finalidade de atendimento adequado e em tempo de evitar sequelas e óbitos.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. Mercado aéreo em 2019: maior número de passageiros transportados da série histórica. Anac, São José dos Campos, 26 ago. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3CE9xo7>. Acesso em: 6 fev. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. Malha aérea essencial começa no sábado (28). Anac, São José dos Campos, 27 mar. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3jLvgSe>. Acesso em: 6 fev. 2021.
- ALEIXO, N. C. R.; SILVA NETO, J. C. A. A geografia da covid-19 no Amazonas: uma tragédia evitável. In: RIBEIRO, W. C. Covid-19: passado, presente e futuro. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. p. 168-183.
- ALEIXO, N. C. R.; SILVA NETO, J. C. A.; CATÃO, R. C. A difusão temporo-espacial da covid-19 no Amazonas. Hygeia, [S.l.], edição especial, p. 336-348, 2020.
- ALEIXO, N. C. R.; SILVA NETO, J. C. A.; PEREIRA, H. S.; BARBOSA, D. E. S.; LORENSI, B. C. Pelos caminhos das águas: a mobilidade e evolução da covid-19 no estado do Amazonas. Confins, [S.l.], n. 45, 2020.
- AM CONFIRMA mais 136 óbitos por Covid e total de mortes sobe para 7.560. G1, [S.l.], 27 jan. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3s6nPZL>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- AMAZONAS. Amazonas confirma 1º caso de covid-19 e autoridades garantem que rede de assistência está preparada. SES-AM, Manaus, 16 mar. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3xEjwWs>. Acesso em: 6 fev. 2021.
- AMAZONAS. Governo do Amazonas revoga suspensão de transporte intermunicipal e interestadual terrestre, Manaus, 26 maio 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3yDMQxD>. Acesso em: 6 fev. 2021.
- AMAZONAS. Governo do Estado publica decreto com novas medidas restritivas para o enfrentamento à covid-19, Manaus, 24 dez. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3s6A5JA>. Acesso em: 6 fev. 2021.
- AMAZONAS. Boletim diário covid-19 no Amazonas 4/2/2021. Manaus, 4 fev. 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3fSS3dV>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- AMAZONAS. Boletim diário covid-19 no Amazonas 1/1/2021, Manaus, 1 jan. 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/3CEVfDx>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- AMAZONAS. Wilson Lima faz abertura de 60 novos leitos no Hospital Nilton Lins, Manaus, 5 fev. 2021c. Disponível em: <https://bit.ly/37BBQoW>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- AMAZONAS. Governo do Estado garante abastecimento de oxigênio para Tabatinga com instalação de miniusinas. SES-AM, Manaus, 21 jan. 2021d. Disponível em: <https://bit.ly/3jOhcaA>. Acesso em: 6 fev. 2021.

APÓS protestos, governo do AM decide autorizar reabertura do comércio a partir de segunda (28). G1, [S.I.], 27 dez. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/3m8d3RV>. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL APRESENTA queda na média móvel de mortes pela primeira vez; redução foi de 17%. G1, [S.I.], 5 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/09/05/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-5-de-setembro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml> Acesso em: 06 de fev. de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Assistência de média e alta complexidade no SUS. Brasília: CONASS, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/37yYFJN>. Acesso em: 7 fev. 2021.

BRASIL. Primeiro caso de covid-19 no Brasil permanece sendo o de 26 de fevereiro. Gov.br, Brasília, 17 jul. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3jFKQPk>. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. Brasil apresenta redução de casos e óbitos por covid-19. Gov.br, Brasília, 30 dez. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/37CWyER>. Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. Síntese de casos, óbitos, incidência e mortalidade. Dados da atualização 04/02/2021, 18:30. Painel Coronavírus, Brasília, 4 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3yDqF17>. Acesso em: 5 fev. 2021.

CARVALHO, R. Apesar de lockdown, AM tem média de 550 pessoas esperando leito hospitalar. UOL, [S.I.], 5 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3xGU2I6>. Acesso em: 5 fev. 2021.

CASTILHO, D. Um vírus com DNA da globalização: o espectro da perversidade. Espaço e Economia, [S.I.], v. 17, 2020.

CENTENAS de pessoas fazem protesto em Manaus contra fechamento do comércio. Correio Braziliense, Brasília, 26 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VPh6ra>. Acesso em: 6 fev. 2021.

COM TRANSMISSÃO comunitária e avanço do coronavírus no interior do AM, governo quer manter isolamento social para conter doença. G1, [S.I.], 28 mar. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/3CHj8Ky>. Acesso em: 6 fev. 2021.

FARIA, L. FAB ultrapassa 1000 horas de voo em missões de apoio à região Norte. FAB, Brasília, 1 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3jMGCW1>. Acesso em: 5 fev. 2021.

FERREIRA, V. Fiocruz divulga estudo sobre a presença do novo coronavírus em esgotos sanitários. Fiocruz, Rio de Janeiro, 28 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3xEA158>. Acesso em: 7 fev. 2021.

GUIMARÃES, Raul Borges; SIMON, Carolina Russo; LIMA, João Pedro Pereira Caetano. Covid-19, regiões de saúde e os desafios do planejamento territorial

no Brasil. Hygeia, [S.I.], edição especial: Covid-19, p. 370-379, 2020.

GOIÂNIA é a cidade que mais recebeu pacientes de Manaus com covid-19. A Crítica, [S.I.], 4 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2VHx8mS>. Acesso em: 4 fev. 2021.

HOSPITAL Platão Araújo passa a ter estrutura própria para a geração de oxigênio. A Crítica, [S.I.], 5 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2VM5iGn>. Acesso em: 6 fev. 2021.

IBGE. Destaques da Pesquisa Regiões de Influência das Cidades 2018 – informações de deslocamentos para serviços de saúde. IBGE, [S.I.], 07 abr. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/27332-destaques-da-pesquisa-regioes-de-influencia-das-cidades-2018-informacoes-de-deslocamentos-para-servicos-de-saude.html>. Acesso em: 05 de fev. de 2021.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. The world of air transport in 2019. ICAO, [S.I.], 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3Avxtbl>. Acesso em: 6 fev. 2021.

LEMES, V. Passageiros reclamam de superlotação em ônibus de Manaus na pandemia. Em Tempo, Manaus, 10 set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3yDyeP1>. Acesso em: 13 fev. 2021.

LUPION, B. A sucessão de erros que levou à crise de oxigênio em Manaus. DW, [S.I.], 19 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3s6K6qn>. Acesso em: 7 fev. 2021.

MAIS de 1,2 mil pacientes com covid-19 foram transferidos do interior para Manaus. A Crítica, [S.I.], 16 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3s8heOz>. Acesso em: 17 fev. 2021.

MANAUS registra 213 sepultamentos e bate recorde pelo quinto dia seguido. O Tempo, Belo Horizonte, 15 jan. 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3iBpp2w>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MANAUS registra 146 sepultamentos nesta quarta-feira; 55 mortes foram declaradas como covid. D24, Manaus, 3 fev. 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/3ITILCf>. Acesso em: 5 fev. 2021.

MANAUS registra 127 sepultamentos em 24 horas. G1, [S.I.], 4 fev. 2021c. Disponível em: <https://glo.bo/3fS7KSk>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MANAUS registra 125 novos enterros e atinge menor número dos últimos 28 dias. G1, [S.I.], 5 fev. 2021d. Disponível em: <https://glo.bo/37ArhSQ>. Acesso em: 5 jan. 2021.

NOGUEIRA, R. J. B.; OLIVEIRA NETO, T.; BARBOSA, F. C. Cidades na linha de fronteira: estruturas militares em Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). Intellector, [S.I.], n. 29, p. 64-81, 2018.

NOVAES, F. Cartórios registram 3.529 óbitos em Manaus no mês de janeiro. Jornal do

Comercio, Manaus, 5 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ITyjdL>. Acesso em: 5 jan. 2021.

OLIVEIRA NETO, T. Transportes e a rodovia BR-319: mudanças, economia e oxigênio. Boletim de Conjuntura, [S.l.], v. 6, n. 21, p. 96-114, abr. 2021.

OLIVEIRA NETO, T.; GARCIA, T. S. L.; SPINUSSI, E. Pandemia de covid-19, as fronteiras pelo mundo e o transporte aéreo na Itália. Confinis, [S.l.], v. 44, 2020.

PASCOAL, D. B.; CARVALHO, A. C. S.; MATA, L. E. L. F. S.; LOPES, T. P.; LOPES, L. P.; CRUZ, C. M. Síndrome respiratória aguda: uma resposta imunológica exacerbada ao covid19. Brazilian Journal of Health Review, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 2978-2994, 2020.

PASSOS, G. Pacientes do Amazonas começam a ser transferidos para outros estados. Radioagência Nacional, [S.l.], 14 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3fPZX7G>. Acesso em: 5 fev. 2021.

RIOS, A.; MOREIRA, C. Aglomerações nas festas de fim ano começam a impactar nos números da covid-19 no DF. Correio Braziliense, Brasília, 7 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2VLvGzA>. Acesso em: 6 fev. 2021.

RODRIGUES, A. No Amazonas, mais 7 cidades vão receber usinas de oxigênio. Agência Brasil, [S.l.], 5 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3yGpjMz>. Acesso em: 7 fev. 2021.

RODRIGUES, L. A. Transporte aéreo de passageiros e o avanço da Covid-19 no Brasil. Hygeia, [S.l.], ed. esp. Covid-19, p. 193-201, 2020.

RONDÔNIA volta a ter 100% de ocupação de leitos de UTI para pacientes com covid-19. Diário da Amazônia, Porto Velho, 5 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3xxRJak>. Acesso em: 5 fev. 2021.

SÁBADO tem 66 novas mortes confirmadas por covid-19 no Amazonas. A Crítica, [S.l.], 13 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2VNZz2C>. Acesso em: 13 fev. 2021.

SABINO, Ester C.; BUS, Lewis F.; CARVALHO, Maria P. S.; PRETE JR, Carlos A.; CRISPIM, Myuki A. E.; FRAIJI, Nelson A.; PEREIRA, Rafael H. M.; PARAG, Kris V.; PEIXOTO, Pedro da Silva; KRAEMER, Moritz U. G.; OIKAWA, Marcio K.; SALOMON, Tassila; CUCUNUBA, Zulma M.; CASTRO, Márcia C.; SANTOS, Andreza Aruska de Souza; HENRIQUE, Vítor H Nascimento; PEREIRA, S.; FERGUSON, Neil M.; PYBUS, Oliver G.; KUCHARSKI, Adam; BUSCH, Michael P.; DYE, Christopher; FARIA, Nuno R. Resurgence of COVID-19 in Manaus, Brazil, despite high seroprevalence. The Lancet, [S.l.], v. 397, p. 452-455, 2020.

SCHWADE, T. M. M.; SCHWADE, M. C. D. L.; SCHWADE, L. A. A chegada do Sars-CoV2 no Amazonas. Hygeia, [S.l.], ed. esp. Covid-19, p. 202-210, 2020.

SILVA, J. I. A. O.; CUNHA, B. P. O saneamento básico brasileiro versus pandemia: a

necessidade urgente de mudança de paradigma. Revista Direito Ambiental e Sociedade, Caxias do Sul, v. 10, n. 3, p. 298-336, 2020.

SILVEIRA, M. R. Transportes e a logística frente a reestruturação econômica no Brasil. Mercator, Fortaleza, v. 17, p. 1-20, 2018.

SILVEIRA, M. R.; FELIPE JUNIOR, N. F.; COCCO, R. G.; FELÍCIO, R. M.; RODRIGUES, L. A. Novo coronavírus (Sars-CoV-2): difusão espacial e outro patamar para a socialização dos investimentos no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v. 22, p. 1-36, 2020.

SION, A. O. Necessidade de investimento em infraestrutura para universalização do saneamento básico no combate a pandemias. Revista Ciências Jurídicas e Sociais, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 111-141, 2020.

VEIGA, M. Abastecimento de oxigênio ainda preocupa o Amazonas. BNC, Manaus, 4 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2VNEyVp>. Acesso em: 4 fev. 2021.





## Transporte rodoviário interestadual de passageiros e a pandemia do covid-19: lacunas e iniciativas

*Bruno Candido dos Santos*

### 1. INTRODUÇÃO

O transporte rodoviário de passageiros no Brasil é altamente estratégico para a integração territorial e para o provimento do deslocamento de pessoas pela rede urbana. Trata-se de um serviço público delegado pelo Estado à iniciativa privada no âmbito das unidades federativas e da União, que são entes responsáveis pela regulação da atividade. Considerando o âmbito federal, a regulação dos deslocamentos via linhas regulares é competência da Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT), que em meio à pandemia do novo coronavírus se restringiu a permitir a supressão de horários por parte das companhias, de modo que as restrições à circulação dos coletivos ficaram sob responsabilidade de cada unidade federativa.

Diante das incongruências por parte dos estados e da União e da ausência do ente regulador neste momento chave para o transporte rodoviário interestadual de passageiros no Brasil,

este texto se propõe a debater a circulação coletiva rodoviária de pessoas pelo território nacional, considerando os serviços de longa distância interestaduais e as iniciativas de interrupções na circulação dessas linhas em cada unidade federativa. O objetivo é elucidar parte das inconsistências e a multiplicidade de cenários que incorreram no transporte rodoviário interestadual em virtude da ausência de um conjunto mais robusto de diretrizes que normatizasse a atividade em um momento peculiar da história do país, desafiador do ponto de vista epidemiológico e exigente de políticas públicas.

Utilizamos referências bibliográficas que possam alicerçar os estudos sobre a Geografia da circulação e citamos artigos recém-publicados sobre o novo coronavírus e os reflexos de sua difusão no espaço geográfico. Também reunimos os dados de demanda de passageiros no transporte rodoviário interestadual disponibilizados pela ANTT para a construção de mapas, tabelas, quadros e gráficos que subsidiem reflexões acerca das variações no volume de passageiros transportados no ano de 2020. Finalmente, mobilizamos notícias sobre as iniciativas de interrupção e retomada da circulação coletiva rodoviária de passageiros pelo território brasileiro para esmiuçar o panorama operacional do setor, em que processos de rearranjo de horários e linhas ocorreram com certas particularidades em relação a períodos anteriores.

Esperamos contribuir com propostas que busquem subsidiar reflexões e iniciativas para a análise integrada do transporte rodoviário de passageiros dentro da Geografia e em outras áreas, como Economia, Sociologia, Engenharia de Transportes etc. Como estudo de caso, enfatizamos a demanda de passageiros na comparação entre o primeiro semestre de 2020 e o primeiro de 2019, considerando as capitais de estado e as cidades paulistas

atendidas pelo serviço interestadual, já que o estado de São Paulo não interrompeu a circulação das linhas rodoviárias interestaduais em nenhum momento do ano de 2020.

## **2. O TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS NO BRASIL**

O transporte rodoviário de passageiros no Brasil é um serviço público dotado de função social basilar para a efetivação de deslocamentos de pessoas, bagagens e até mercadorias pela rede rodoviária nacional, conectando cidades de diversos portes e localidades distantes dos centros urbanos, sobretudo as situadas às margens das rodovias. Isso se deve em grande medida à flexibilidade do sistema de movimento rodoviário, que propicia aos veículos automotores um funcionamento que pode prescindir de vias de circulação mais elaboradas ou infraestruturas de embarque e desembarque ou carga e descarga, como estações ferroviárias, portos ou aeroportos, imprescindíveis para outros sistemas de movimento (CONTEL, 2012).

É justamente a partir dessa flexibilidade que o transporte rodoviário se constituiu como um grande elemento de integração territorial. Esse sistema de movimento permite a imposição de uma nova divisão territorial do trabalho (RANGEL, 2012), já que “as rodovias tornaram-se um dos principais instrumentos para a formação de um mercado nacional unificado e para a circulação exigida pela nova divisão territorial do trabalho que se esboçou nas próximas décadas” (XAVIER, 2012, p. 333). A rede rodoviária brasileira forma um par indissociável com a rede urbana nacional, que é central para o entendimento do transporte de passageiros, já que as duas redes ilustram as facetas dessa atividade.

Assim como as demais atividades de transporte, o rodoviário de

passageiros é formado por fixos e fluxos que são responsáveis pela organização dessa atividade no espaço geográfico. Os fixos são os instrumentos que permitem a operacionalização do serviço. Estes podem estar fixados, como rodovias, terminais rodoviários e pontos de apoio; ou serem móveis, como os veículos que circulam pelas vias. Esses fixos contribuem para a configuração de fluxos, que são deslocamentos efetuados por passageiros e cargas que interligam um conjunto de centros inseridos em uma rede geográfica.

Os fixos são os próprios instrumentos de trabalho e as forças produtivas em geral, incluindo a massa dos homens. [...] Os fluxos são o movimento, a circulação e assim eles nos dão, também, a explicação dos fenômenos da distribuição e do consumo (SANTOS, 2014, p. 86)

O serviço de transporte coletivo rodoviário interestadual (e internacional) no Brasil é regulado e fiscalizado pela ANTT, criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 (BRASIL, 2001), ano em que ocorreram profundas transformações institucionais no setor de transportes na esfera federal, com a extinção de importantes órgãos públicos e mistos que contribuíram para uma presença estatal mais efetiva, como a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) (PEREIRA, 2014). Dentro de um governo de caráter neoliberal, a criação de novas autarquias e departamentos foi consonante com a extinção de empresas públicas que tiveram ao longo de sua existência papel relevante na organização e, em alguns casos, na prestação de serviços de transporte.

O transporte rodoviário possui atuação marcante em cidades próximas entre si, sobretudo aquelas não atendidas pelo transporte ferroviário, bem como por ligações aéreas (SILVA, 2005). Esse modal permite realizar a circulação entre centros menores, portanto, possui importante função social para o território brasileiro, já que consegue

atender a números reduzidos de usuários que demandam uma circulação em rotas com frequências e distâncias específicas. A capilaridade do ônibus rodoviário propicia, em todo o território nacional, a movimentação de dezenas de milhões de passageiros anualmente.

No ano de 2019 foram transportados em linhas interestaduais e internacionais 80.048.030 passageiros (ANTT, 2020), dos quais 5.895.842 com gratuidades previstas pela legislação nacional<sup>1</sup>. Trata-se, portanto, de um importante serviço público para a integração do território nacional. Considerando o âmbito interestadual<sup>2</sup>, o rodoviário de passageiros atende a 25 estados e o Distrito Federal, operando em 2.036 municípios com 194 empresas e 3.497 linhas de longa distância<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Todas as gratuidades garantidas pela ANTT para linhas interestaduais e internacionais se baseiam na comprovação de renda. Destacamos as seguintes modalidades: Passe Livre Interestadual, com passagens gratuitas para pessoas com deficiência (PCDs); IdJovem, com passagens para jovens de 15 a 29 anos com cadastro no Cadastro Único (CadÚnico); e passagens para idosos com idade superior a 60 anos, conforme o Estatuto do Idoso. Ressaltamos que há a possibilidade de passagens totalmente ou parcialmente (50%) gratuitas, conforme a disponibilidade de lugares mediante os horários definidos pela agência como “convencionais”. Ou seja, em serviços superiores como “executivo”, “semi-leito” ou “leito”, as gratuidades não são concedidas.<sup>2</sup> As “linhagens SARS-CoV-2 estão circulando no Brasil (B.1.1.7 e P.1) e uma (P.1) foi detectada em Manaus em 12 de janeiro de 2021” (SABINO *et al.*, 2020, tradução nossa).

<sup>2</sup> Diante da multiplicidade de categorizações e regulamentos por parte das unidades federativas, optou-se por utilizar os marcos normativos e as regulamentações da ANTT para debater a circulação rodoviária de passageiros no Brasil, já que a agência é responsável pelo transporte interestadual.

<sup>3</sup> A ANTT divide o serviço de transporte rodoviário de passageiros em duas modalidades básicas: “rodoviário” e “semiurbano”. Embora ambas sejam consideradas como “transporte rodoviário”, há diferenças entre elas. O “semiurbano” opera linhas com extensão máxima de 75 quilômetros, com veículos do tipo “urbano”, cobrança de passagens no interior do veículo (seja por cobrador/trocador ou pelo próprio motorista) e passageiros transportados em pé. Já o “rodoviário” opera linhas com extensão superior a 75 quilômetros, não permite o transporte de passageiros em pé e não permite a cobrança de passagens no interior do veículo, que é do tipo “rodoviário”, ou seja, possui poltronas reclináveis e espaço abaixo do salão de passageiros para o transporte de bagagens.

### **3. REDES GEOGRÁFICAS E O TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS: A DISPERSÃO DO VÍRUS PELAS CIDADES, RODOVIAS E ÔNIBUS**

O debate acerca das redes é central na ciência geográfica. Conforme aponta Dias (2005, 2012), o conceito moderno de rede é constituído na filosofia de Saint-Simon nas décadas iniciais do século XIX e se torna amplamente debatido por diversas áreas do conhecimento. Dias (2005, p. 13) resgata o filósofo francês Pierre Musso para ponderar que “a noção de rede se tornou onipresente, e mesmo onipotente”. Tal afirmação é importante para situar que não há exclusividade conceitual por parte da Geografia, mas sim uma centralidade dentro da disciplina, já que o conceito de rede estrutura e alicerça diversas discussões que envolvem a análise do espaço geográfico e seus elementos. “As redes geográficas estão em toda parte” (CORRÊA, 2012, p. 203).

Enquanto Raffestin (1993, p. 156) define rede como “um sistema de linhas que desenham tramas”, Corrêa (1997, p. 107) aponta que uma rede geográfica é o “conjunto de localizações geográficas interconectadas entre si por um certo número de ligações”. Já Santos (2012, p. 262) ressalta que “a rede também é social e política, pelas pessoas, mensagens, valores que a frequentam”. Recorremos, novamente, a Corrêa (2012, p. 200), que assevera que “as redes geográficas são redes sociais espacializadas. São sociais em virtude de serem construções humanas, elaboradas no âmbito de relações sociais de toda ordem, envolvendo poder e cooperação, além daquelas de outras esferas da vida”. Finalmente, Blanco (2015, p. 18) compartilha da perspectiva de Santos e Corrêa ao afirmar que “as redes são ao mesmo tempo concreções e portadoras de projetos e práticas

sociais”<sup>4</sup> (tradução nossa). As cinco definições se associam e se complementam, mostrando a complexidade do conceito e a multiplicidade de caminhos para o seu debate.

Os fluxos pressupõem a existência das redes e os nós são pontos de conexão. Portanto, o tratamento analítico das redes é indispensável para os estudos sobre circulação. Destacamos a rede urbana, que é considerada como a síntese de diversas redes, sendo ela própria uma rede geográfica, formada por um conjunto de centros funcionalmente articulados entre si (CORRÊA, 2006a, 2012). Ela é condição e reflexo da divisão territorial do trabalho, pois forma um par dialético que elucida a distribuição das atividades econômicas e dos contingentes populacionais pelo território e possibilita o “entendimento do desenvolvimento regional e urbano” (FRESCA, 2010, p. 119).

A história da rede urbana brasileira, sobretudo a partir do século XX, está interligada à história da rede rodoviária nacional. A expansão desta refletiu na configuração daquela, ou seja, os novos caminhos, as novas estradas, foram integrantes de uma transformação do território e da rede urbana brasileira. Segundo Wolkowitsch (1973, p. 234), “o sistema de transporte intervém como um elemento decisivo das condições de ocupação do espaço em todas as escalas: as da cidade e da área metropolitana, as das regiões, as dos Estados”<sup>5</sup> (tradução nossa).

O transporte de passageiros utiliza a rede rodoviária para conectar centros de uma rede urbana. É formado por um conjunto

---

<sup>4</sup> Trecho original: “las redes son al mismo tiempo concreciones y portadoras de proyectos y prácticas sociales” (BLANCO, 2015, p. 18).

<sup>5</sup> Trecho original: “le système de transport intervient comme un élément décisif des conditions de l’occupation de l’espace à toutes les échelles: celles de la ville et de l’aire métropolitaine, celle des régions, celle des États” (WOLKOWITSCH, 1973, p. 234)

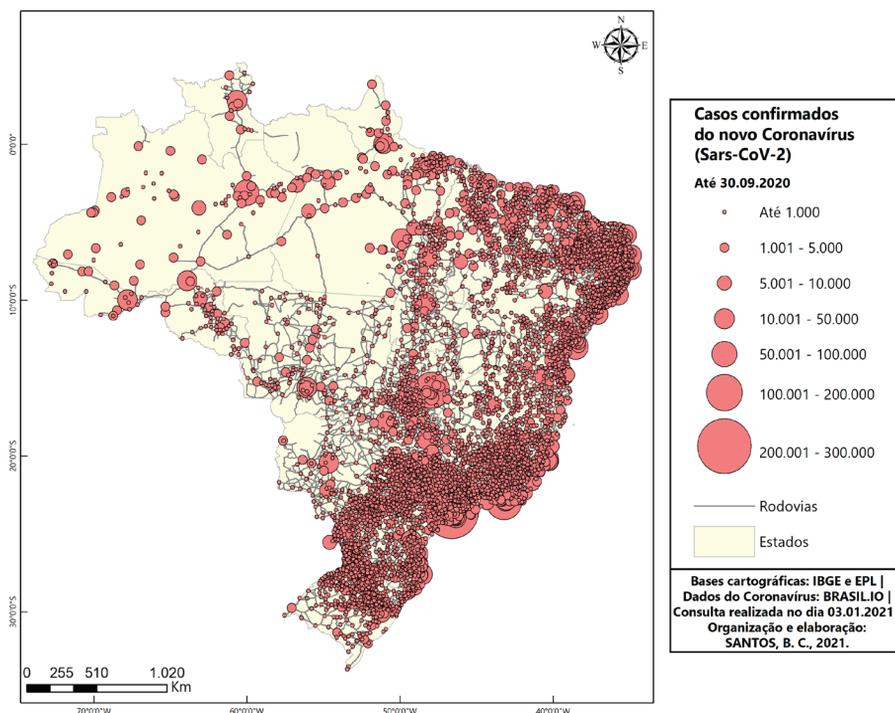
de interações espaciais que “constituem um amplo e complexo conjunto de deslocamentos de pessoas, mercadorias, capital e informação sobre o espaço geográfico” (CORRÊA, 2006b, p. 279). Portanto, tal serviço público contém e é contido por diversas interações espaciais, pois além de possuir características normativas (leis, resoluções) e operacionais (frequência, cidades atendidas) próprias, é uma atividade que envolve um conjunto de fixos e fluxos (rodoviárias, linhas, veículos) que configura uma dinâmica particular ao serviço prestado. A análise de todos esses elementos é de extrema importância para que possamos compreender a dinâmica dessa atividade no território. Ademais, “o transporte rodoviário de passageiros é produzido pelo movimento humano e, ao mesmo tempo, potencializa novos deslocamentos, inerentes à produção do espaço geográfico” (LEMOS, 2020, p. 290).

A importância das redes geográficas é evidente, assim como da circulação propiciada por elas. Rede urbana e rede de transportes são centrais para a compreensão da disseminação do vírus (SPOSITO; GUIMARÃES, 2020). Segundo Aguiar (2020, p. 52), “os meios de transporte são um ambiente inevitável para a dinâmica da rede de contaminação”, pois propiciam o deslocamento de pessoas portadoras do vírus (assintomáticas ou não) por diversos lugares no mundo. Ou seja, “para um vírus poderoso como os da família corona, a circulação é a alma do negócio e a velocidade, o seu *modus operandi*” (AGUIAR, 2020, p. 52), o que nos faz refletir para além dos fixos que propiciam aglomerações, como shoppings, restaurantes e supermercados, já que o vírus é “deixado” nos lugares pelas pessoas que passam por eles.

Tomamos o dia 30 de setembro de 2020 como referência

para tabular os casos confirmados e óbitos ocasionados pelo novo coronavírus. Tal data se faz necessária para que possamos comparar tais informações com a demanda do transporte rodoviário interestadual de passageiros, que fora contabilizada e disponibilizada pela ANTT para o período de janeiro a setembro de 2020. Portanto, para haver consonância entre períodos, consideramos o último dia de setembro como referência. Segundo o portal Brasil.io, com base nas informações das secretarias de Saúde estaduais, foram registrados 4.710.181 casos confirmados do novo coronavírus (Figura 1) e 142.151 mortes haviam sido confirmadas na mesma data.

Figura 1 – Brasil: casos confirmados do novo coronavírus até o dia 30/09/2020



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Brasil.io, com base nas informações das secretarias de Saúde estaduais. Consulta realizada no dia 03/01/2021.

Ressalta-se que no dia 30 de setembro de 2020 apenas seis municípios não haviam registrado nenhum caso do novo coronavírus: os mineiros Camacho, Queluzito e Veredinha, o paranaense Laranjal e os gaúchos Cerro Branco e Garruchos. Nota-se que todos esses municípios possuem população inferior a 6.000 habitantes<sup>6</sup>, o que ilustra que para grande parte das cidades pouco populosas o vírus chega preponderantemente pelo sistema de movimento rodoviário.

Todavia, destaca-se a importância do sistema de movimento aeroviário como o primeiro responsável pela “massificação” do vírus, em virtude de sua velocidade e fluidez, que fez com que grande parte das capitais e cidades médias brasileiras registrassem os primeiros casos nas primeiras semanas de circulação do vírus no Brasil. Em suma, “a difusão espacial seguiu a hierarquia da rede urbana e o nível de centralidade de cada cidade. A divisão territorial do trabalho se estende nesse sistema de cidades, constituído como resultado da organização e da formação da rede de transportes” (SILVEIRA *et al.*, 2020, p. 8).

No entanto, em determinadas situações a hierarquia urbana não foi necessariamente preponderante, já que no período atual as interações espaciais na rede urbana estabelecem fluxos altamente diversificados que se vinculam estreitamente à divisão territorial do trabalho com base nas especializações produtivas de determinadas localidades. “A rede urbana não pode ser entendida apenas pelo princípio da hierarquia, devem-se considerar as diferenças da integração produtiva” (SPOSITO, 2008, p. 67). Em suma, a capilaridade do transporte rodoviário na rede urbana (e

---

<sup>6</sup> Os dados populacionais para o ano de 2019 foram compilados pela tabulação feita pelo portal Brasil.io, com base nas informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

a presença do aéreo em determinadas centralidades regionais) corroborou a disseminação do vírus por grande parte da rede urbana brasileira.

#### **4. REDUÇÕES E INTERRUPTÕES NA CIRCULAÇÃO COLETIVARODOVIÁRIAINTERESTADUALDEPASSAGEIROS**

Apesar de diversas iniciativas de redução e interrupção dos fluxos de passageiros, sobretudo no transporte coletivo rodoviário, a partir do mês de março de 2020, a inépcia do poder público federal, associada à ausência de diálogo entre as diversas unidades federativas, culminou em suspensões parciais feitas por entes federados, ou seja, estados como Santa Catarina proibiram totalmente o transporte rodoviário interestadual e o intermunicipal<sup>7</sup>, ao passo que em outros, como a Bahia, a interrupção se deu por etapas, a partir da evolução do número de casos por município<sup>8</sup>.

Já no âmbito federal, contemplando as linhas interestaduais, a ANTT autorizou a supressão de horários sem a necessidade de aviso prévio. A partir do Decreto Federal n° 10.282, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020), o transporte coletivo rodoviário interestadual foi definido como serviço essencial, o que inicialmente invalidou as proibições estaduais. No entanto, o que vimos foi o

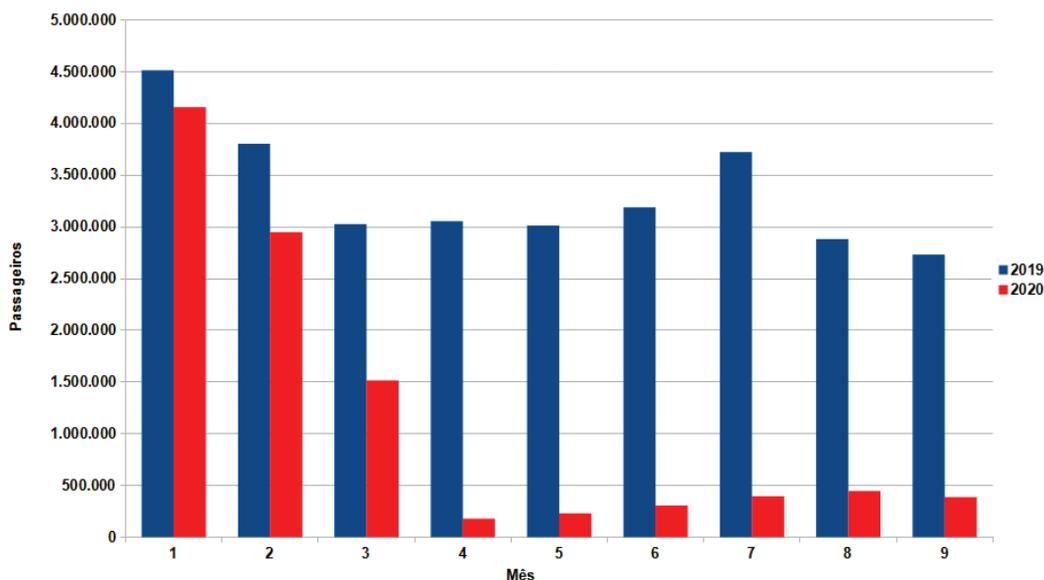
---

<sup>7</sup> O estado de Santa Catarina interrompeu totalmente o transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e intermunicipal a partir do dia 18/03/2020 (cf. MOREIRA; PELEGI, 2020).

<sup>8</sup> O estado da Bahia interrompeu o transporte coletivo rodoviário de passageiros em etapas, ordenando o fechamento de terminais rodoviários conforme o avanço dos casos de covid-19 em cada município. A suspensão foi iniciada no dia 18/03/2020, e no mês de agosto de 2020, 395 dos 417 municípios baianos estavam com o transporte coletivo rodoviário suspenso (cf. MOREIRA, 2020).

embate jurídico entre os estados e a União, de modo que esses conseguiram interromper a circulação de linhas interestaduais nos terminais rodoviários de seus municípios. O Gráfico 1 mostra a evolução do volume de passageiros transportados para os meses de janeiro a setembro na comparação entre os anos de 2019 e 2020<sup>9</sup>.

Gráfico 1 – Brasil: quantidade de passageiros, 2019 e 2020 (de janeiro a setembro)



Fonte: ANTT (2020a, 2020b).

A redução a partir de março foi evidente, sobretudo nos meses iniciais da pandemia (abril e maio). O mês de março ainda apresenta cerca de 1,5 milhão de passageiros, pois as interrupções começaram a partir da terceira quinzena desse mês e tiveram

<sup>9</sup> Ressalta-se que todos os valores utilizados para o gráfico, a tabela e os mapas subsequentes, são atinentes à modalidade “rodoviário”, ou seja, contemplam somente as linhas de longa distância (acima de 75 quilômetros de extensão).

o período mais rigoroso nos meses de abril e maio. Contudo, a partir de junho, diante da inoperância do Estado brasileiro, as empresas passaram a retomar suas atividades integralmente<sup>10</sup>, investindo em campanhas publicitárias com a divulgação de tarifas promocionais, cancelamentos e remarcações gratuitas válidas para o período de um ano.

#### 4.1 Capitais de estado

Os dados de demanda para as linhas interestaduais são compilados e disponibilizados para consulta aberta e download gratuito no sítio eletrônico da ANTT por intermédio do Sistema de Controle de Dados dos Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros (SISDAP)<sup>11</sup>, que é responsável pela coleta e tabulação de dados relativos ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Para este capítulo foram considerados os dados de janeiro a setembro de 2020 e o mesmo período para o ano de 2019, para efeito comparativo. A redução no volume de passageiros, sobretudo a partir de março de 2020, foi notável, em virtude das interrupções do transporte rodoviário em diversas cidades brasileiras, conforme a Tabela 1.

---

<sup>10</sup> Segundo a Associação Brasileira de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI), entidade patronal do setor, até o início de abril fora previsto um prejuízo para as empresas de transporte rodoviário de passageiros da ordem de 2,8 bilhões de reais em virtude da redução de usuários decorrente das interrupções dos serviços (cf. BAZANI, 2020).

<sup>11</sup> Ressalta-se, entretanto, as várias lacunas nessa rica base de dados, pois eles são fornecidos pelas empresas operadoras, que em diversos casos não declararam corretamente a quantidade de passageiros transportados. Esse fato comprometeu, em particular, valores de capitais nordestinas, além de cidades como Goiânia/GO e Brasília/DF, que possuem um amplo conjunto de linhas operadas por um pequeno número de empresas que justamente não registraram as informações da forma correta.

Tabela 1 – Brasil: variação na demanda de passageiros nas linhas de ônibus interestaduais com origem e destino nas capitais de estado - janeiro a setembro de 2019 e 2020

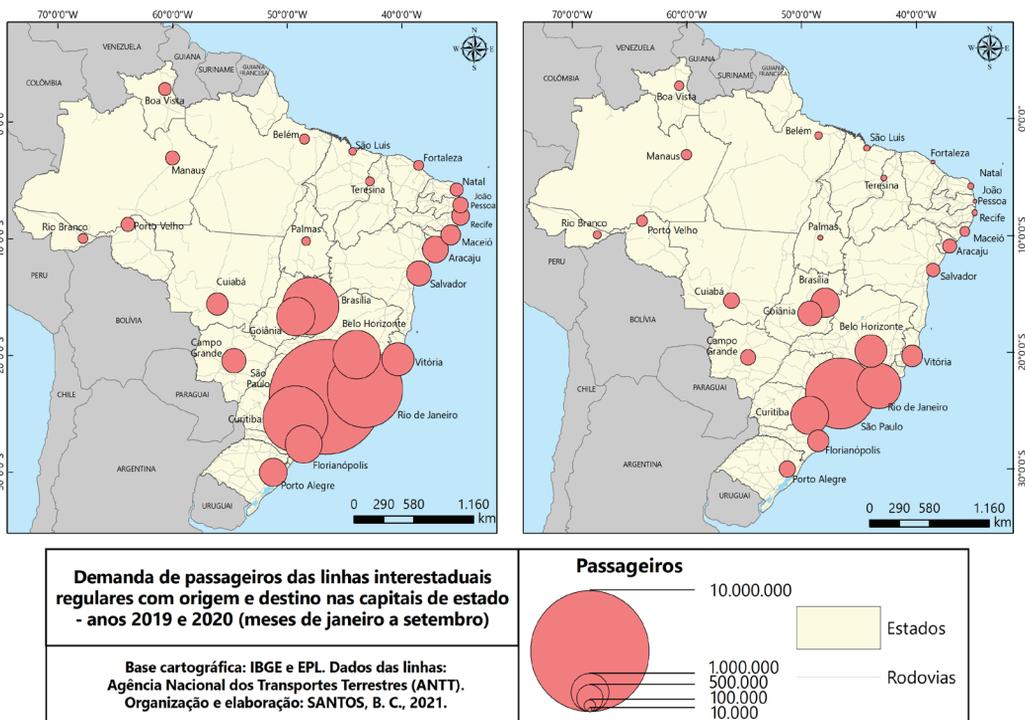
| UF                               | Capital        | Passageiros |           | Variação (em %)                 | UF | Capital        | Passageiros |                          | Variação (em %) |  |
|----------------------------------|----------------|-------------|-----------|---------------------------------|----|----------------|-------------|--------------------------|-----------------|--|
|                                  |                | 2019        | 2020      |                                 |    |                | 2019        | 2020                     |                 |  |
| PB                               | João Pessoa    | 172.748     | 9.649     | -94,41                          | TO | Palmas         | 54.049      | 20.335                   | -62,38          |  |
| PE                               | Recife         | 227.910     | 22.770    | -90,01                          | GO | Goiânia        | 1.054.944   | 405.809                  | -61,53          |  |
| CE                               | Fortaleza      | 71.482      | 12.279    | -82,82                          | PI | Teresina       | 56.858      | 22.581                   | -60,29          |  |
| RN                               | Natal          | 133.934     | 27.065    | -79,79                          | MS | Campo Grande   | 414.827     | 169.276                  | -59,19          |  |
| AL                               | Maceió         | 287.715     | 65.760    | -77,14                          | ES | Vitória        | 747.545     | 323.081                  | -56,78          |  |
| DF                               | Brasília       | 2.293.052   | 596.943   | -73,97                          | MG | Belo Horizonte | 1.608.681   | 719.772                  | -55,26          |  |
| SE                               | Aracaju        | 478.392     | 141.339   | -70,46                          | RR | Boa Vista      | 120.114     | 59.685                   | -50,31          |  |
| BA                               | Salvador       | 425.976     | 132.952   | -68,79                          | MT | Cuiabá         | 342.459     | 171.951                  | -49,79          |  |
| SC                               | Florianópolis  | 963.969     | 314.157   | -67,41                          | AM | Manaus         | 143.046     | 77.004                   | -46,17          |  |
| PR                               | Curitiba       | 2.983.592   | 996.245   | -66,61                          | PA | Belém          | 66.494      | 38.871                   | -41,54          |  |
| RS                               | Porto Alegre   | 553.363     | 188.081   | -66,01                          | RO | Porto Velho    | 134.888     | 84.052                   | -37,69          |  |
| RJ                               | Rio de Janeiro | 4.044.729   | 1.375.495 | -65,99                          | MA | São Luís       | 38.765      | 26.247                   | -32,29          |  |
| SP                               | São Paulo      | 9.062.949   | 3.409.597 | -62,38                          | AC | Rio Branco     | 66.187      | 45.033                   | -31,96          |  |
| <b>Total em 2019: 26.548.668</b> |                |             |           | <b>Total em 2020: 9.456.029</b> |    |                |             | <b>Variação: -64,38%</b> |                 |  |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de ANTT (2020a, 2020b).

A Tabela 1 considera as capitais de estado e o Distrito Federal. A perda no volume total de passageiros circulantes nas capitais foi de 64,38% do volume de passageiros de 2019 para 2020, ou seja, tivemos uma redução sensível na circulação de pessoas via linhas rodoviárias. Em capitais como João Pessoa/PB, Recife/PE, Fortaleza/CE, Natal/RN e Maceió/AL, a diminuição superou os 75%, ao passo que em apenas três capitais (Rio Branco/AC, São Luís/MA e Porto Velho/RO) a redução foi inferior a 40%. No cenário

interestadual, alguns nós se destacam com maior proeminência, como São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Curitiba/PR, Brasília/DF e Belo Horizonte/MG, o que não diminui a importância das demais capitais. A circulação no litoral nordestino é bastante intensa, como evidencia a Figura 2.

Figura 2 – Brasil: fluxos de passageiros nas linhas de ônibus interestaduais com origem e destino nas capitais de estado - janeiro a setembro de 2019 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de ANTT (2020b).

Conforme a Figura 2, as maiores reduções foram registradas nas capitais nordestinas, sobretudo no eixo costeiro que vai de Salvador/BA a Fortaleza/CE. São cidades em que os fluxos turísticos são muito relevantes, pois atraem viajantes de várias regiões brasileiras tanto em feriados prolongados quanto durante

a “alta temporada” (dezembro e janeiro) e nas férias escolares de julho. Ademais, essas capitais são pontos de conexão para outros destinos nos seus respectivos estados, já que desses centros há a possibilidade de efetuar deslocamentos intermunicipais. Há também uma dinâmica intensa entre as próprias capitais nordestinas, com linhas diárias que possuem importantes fluxos de passageiros, como Maceió/AL – Salvador/BA (via Aracaju/SE), Recife/PE – Natal/RN (via João Pessoa/PB), entre outras, além das ligações dentro da própria região, como Aracaju/SE – Juazeiro do Norte/CE, Petrolina/PE – Maceió/AL, entre outras.

Tal raciocínio também se aplica para as demais regiões brasileiras, já que capitais como Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Goiânia/GO e Brasília/DF tiveram reduções superiores a 60%. Nota-se a importância estratégica da circulação rodoviária para essas cidades, que são nós da rede responsáveis por conexões de passageiros provenientes de estados distintos com linhas intermunicipais, ou seja, uma linha interestadual transporta cidadãos que possivelmente embarcarão em outros coletivos nas capitais.

Em última análise, o papel regional e inter-regional desses nós na rede urbana brasileira é basilar, já que além de cumprirem o papel de pontos de conexão entre linhas distintas, são também polos que geram demanda de passageiros por conterem fixos especializados de saúde (como hospitais de alta complexidade e clínicas especializadas), universidades e escritórios centrais de firmas de abrangência nacional, entre outros.

## **4.2 O estado de São Paulo**

O estado de São Paulo não interrompeu a circulação de ônibus interestaduais em nenhuma das cidades paulistas. Todavia, com o

fechamento de terminais em estados vizinhos, como Paraná e Rio de Janeiro, a quantidade de passageiros transportados no estado caiu consideravelmente, sobretudo nas primeiras semanas da pandemia. Segundo reportagem veiculada pela revista *ABRATI*<sup>12</sup> no dia 17 de junho de 2020, no período entre 29 de março e 2 de maio de 2020, “o movimento de partidas e passageiros embarcados nos três terminais da capital de São Paulo<sup>13</sup>, administrados pela Socicam, em relação a idêntico período de 2019: a pancada foi de -87,20% nas partidas e de -91,07% nos embarques” (CRISE..., 2020, p. 18).

Segundo a ANTT (2020a, 2020b), os dados de demanda para o município de São Paulo registraram queda vertiginosa a partir do mês de março, pois enquanto em 2019 foram transportados 898.241 passageiros em linhas interestaduais saindo ou chegando à capital paulista, em março de 2020 esse número foi de 483.549 (queda de 46,17% de 2019 para 2020). Em abril, mês de isolamento social mais restrito, a queda foi de 92,97%, já que no ano de 2019 foram movimentados 838.906 passageiros na capital, ao passo que em 2020 apenas 59.014 usuários embarcaram e desembarcaram no município de São Paulo em linhas interestaduais.

No entanto, como dito anteriormente, o transporte aéreo teve papel central na difusão do vírus da covid-19 pelo Brasil e por parte razoável da rede urbana paulista. Coube às linhas intermunicipais paulistas geridas pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP)<sup>14</sup> a difusão pelas

---

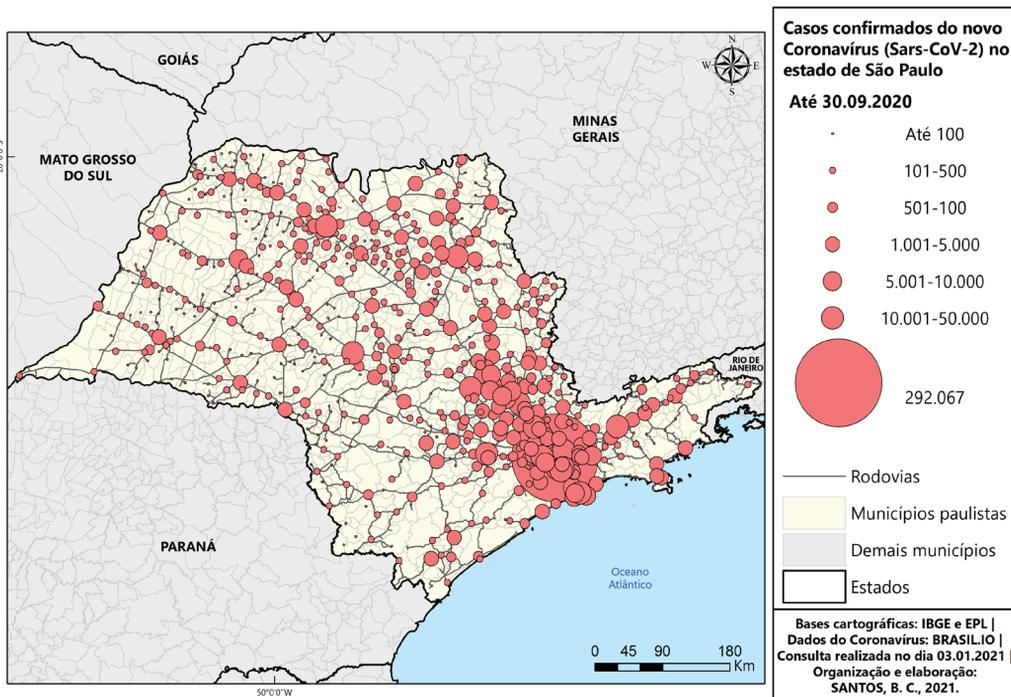
<sup>12</sup> Revista editada pela ABRATI, entidade patronal do setor.

<sup>13</sup> Terminais rodoviários: Tietê, Barra Funda e Jabaquara. Este último opera somente linhas intermunicipais paulistas com destino ao litoral sul do estado.

<sup>14</sup> Houve apenas a autorização por parte da ARTESP para a supressão de 1/3 dos horários intermunicipais operados pelas empresas. Ou seja, linhas como São Paulo – Ribeirão Preto continuaram com cerca de 2/3 das partidas mesmo nos meses iniciais da pandemia (cf. BAZANI, 2020).

idades de pequeno porte, conforme aponta a Figura 3, em que todas as cidades do estado registraram casos do novo coronavírus.

Figura 3 – São Paulo: casos confirmados do novo coronavírus até o dia 30/09/2020

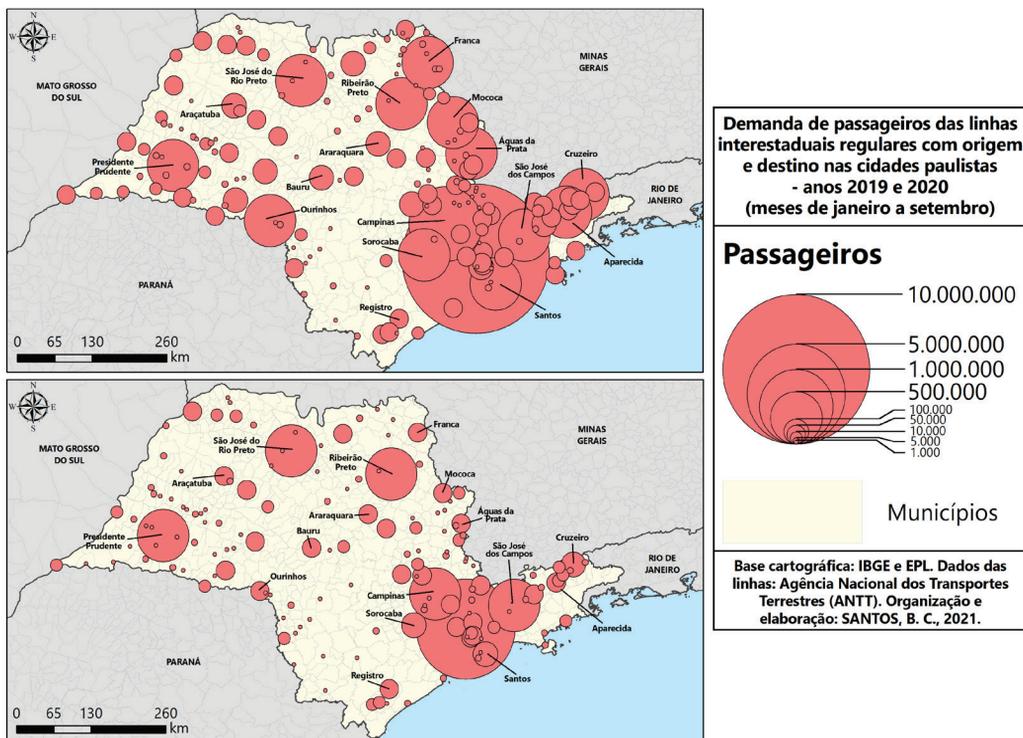


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Brasil.io, com base nas informações das secretarias de Saúde estaduais.

“Aspectos como a centralidade das cidades e a densidade populacional e dos fixos de transportes, sobretudo no estado de São Paulo, favorecem os fluxos econômicos e populacionais” (SILVEIRA *et al.*, 2020, p. 13). Isso fica evidente quando verificamos na Figura 3 que a capital paulista registrou no dia 30 de setembro de 2020 292.067 casos da doença, ao passo que polos regionais como Campinas, Ribeirão Preto, Santos e São José dos Campos, importantes nós do transporte rodoviário intermunicipal e interestadual de passageiros situados em rodovias centrais para o

estado de São Paulo, como as BR 116 (Dutra e Régis Bittencourt) e 153 (Transbrasiliana) e as estaduais SP 330 e 348 (Sistema Anhanguera e Bandeirantes), e SP 270 e 280 (Raposo Tavares e Castello Branco), tiveram valores superiores a 20 mil casos no período. Embora a pujança da capital sobressaia quanto ao número de casos do novo coronavírus e quanto à demanda de passageiros das linhas interestaduais, é notável a presença dos polos regionais do estado, conforme aponta a Figura 4.

Figura 4 – São Paulo: fluxos de passageiros nas linhas de ônibus interestaduais com origem e destino nas capitais de estado, janeiro a setembro de 2019 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de ANTT (2020b).

A redução na demanda de passageiros de 2019 para 2020 é nítida, com destaque para algumas perdas importantes por

razões distintas. Cidades próximas à divisa com Minas Gerais, como Águas da Prata, Mococa e Franca, tiveram o turismo amplamente afetado pela pandemia, o que reduziu drasticamente a circulação de pessoas em suas rodoviárias no ano de 2020. Tal situação se aplica a Aparecida, polo nacional do turismo religioso. Já centros como Cruzeiro e São José dos Campos tiveram a circulação reduzida em decorrência da interrupção dos fluxos provenientes sobretudo de estados como Rio de Janeiro e Minas Gerais. Cidades como Bauru, Presidente Prudente, Ourinhos e Registro são tributárias de fluxos interestaduais provenientes do estado do Paraná, que foi um dos primeiros a proibir embarques para São Paulo e desembarques provenientes do estado paulista. Por fim, Campinas, Ribeirão Preto, Santos e São José do Rio Preto são cidades com ligações interestaduais que se destinam a diversas cidades brasileiras, sendo atendidas por linhas com ampla extensão que saem e chegam de capitais em regiões variadas como Aracaju/SE, Brasília/DF, Curitiba/PR, Goiânia/GO, Recife/PE e Salvador/BA, ou ainda para centros regionais como Londrina/PR, Juiz de Fora/MG e Uberlândia/MG, entre outros. Em suma, “as interações das metrópoles regionais estão vinculadas, de um lado, às suas funções centrais e, de outro, às suas especializações funcionais, seja na esfera produtiva, seja nos serviços especializados” (CORRÊA, 2006a, p. 306). Ou seja, mais do que os impactos da pandemia na capital paulista, as cidades médias e os polos regionais tiveram impacto expressivo decorrente da redução da demanda de passageiros.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ausência do Estado brasileiro em meio à pandemia mais grave do atual século é notória. Os diversos embates entre União,

estados e municípios evidenciam a inoperância do poder público diante de um desafio de tamanha complexidade que exigiu o diálogo e a integração entre esferas, agências, ministérios e secretarias, para que justamente o cidadão fosse devidamente amparado e protegido. A inépcia, sobretudo do governo federal atual, foi flagrante, a ponto de o setor empresarial (não somente no setor de transportes) se queixar da “ausência do Estado”, mesmo sendo favorável a práticas econômicas neoliberais, o que evidentemente se mostra paradoxal.

Todavia, ao considerar o transporte rodoviário de passageiros no Brasil, tal cenário não é novo. O serviço não era primoroso antes da pandemia e as empresas de modo geral sempre operaram sem uma presença mais efetiva do Estado. Quando há a criação das agências reguladoras a partir do início do século XXI, essa realidade é ratificada. Tal situação é elucidada quando observamos a falta de licitação para a operação das linhas rodoviárias tanto no âmbito interestadual quanto nos serviços intermunicipais de estados como São Paulo, Paraná, Rondônia, entre outros.

Em última análise, a histórica ausência estatal no serviço de transporte rodoviário de passageiros no Brasil, em todos os âmbitos, fez com que não fossem observadas as coexistências e as complementaridades. Afinal, o vírus percorre trajetos entre países, estados e municípios distintos, e o papel do Estado é o de justamente ter o conhecimento preciso da circulação das pessoas e a fiscalização adequada dos fluxos e fixos.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES. Estatísticas e estudos: dados do sistema de controle de dados dos serviços de transporte rodoviário de passageiros (SISDAP) – ano 2019. ANTT, Brasília, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3fYM8Uy>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES. Estatísticas e estudos: dados do sistema de controle de dados dos serviços de transporte rodoviário de passageiros (SISDAP) – ano 2020. ANTT, Brasília, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3fYM8Uy>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- AGUIAR, S. Covid-19: a doença dos espaços de fluxos. GEOgraphia, Niterói, v. 22, n. 48, p. 51-74, 2020.
- BAZANI, A. Empresas de ônibus rodoviários tiveram prejuízos de R\$ 2,8 bilhões até agora, diz Abrati. Diário do Transporte, [S.l.], 6 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3iGqTZp>. Acesso em: 3 ago. 2020.
- BAZANI, A. Coronavírus: Artesp autoriza redução de até 1/3 das viagens por ônibus rodoviários no estado de São Paulo Diário do Transporte, [S.l.], 18 mar. 2020. Disponível em: <https://bityli.com/rUXUm>. Acesso em: 4 jan. 2021.
- BLANCO, J. Territorio, circulación y redes: articulaciones y tensiones. In: ARROYO, M. E CRUZ, R. C. A. Território e circulação: a dinâmica contraditória da globalização. São Paulo: FAPESP/PPGH/CAPES; Annablume Geografia, 2015. p. 15-36.
- BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 6 jun. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3fXFX37>. Acesso em: 8 ago. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Diário Oficial da União, Brasília, ed. extra, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2UbKPP5>. Acesso em: 8 ago. 2021.
- BRASIL.IO. Disponível em: <https://brasil.io/home>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- CONTEL, F. B. Os sistemas de movimento do território brasileiro. In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 357-372.
- CORRÊA, R. L. Estudos sobre a rede urbana. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006a.

- CORRÊA, R. L. Interações espaciais. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORREA, R. L. (org.). Explorações geográficas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b. p. 279-318.
- CORRÊA, R. L. Redes geográficas: reflexões sobre um tema persistente. Revista Cidades, Presidente Prudente, v. 9, n. 16, p. 199-218, 2012.
- CORRÊA, R. L. Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- CRISE ou oportunidade? Revista ABRATI. Brasília, ano 25, n. 101, p. 18, 17 jun 2020.
- DIAS, L. C. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. (org.). Redes, sociedades e territórios. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005. p. 13-30.
- DIAS, L. C. Redes: emergência e organização [1995]. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORREA, R. L. (org.). Geografia: conceitos e temas. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 141-162.
- FRESCA, T. M. Rede urbana e divisão territorial do trabalho. Geografia Londrina, v. 19, n. 2, p. 115-128, 2010.
- LEMOS, J. H. Z. Por uma geo-história do transporte rodoviário de passageiros: contextos de operação na região Oeste de Santa Catarina. Revista Transporte y Territorio, Buenos Aires, v. 23, p. 287-318, 2020.
- MOREIRA, W. 395 cidades de 417 suspendem o transporte intermunicipal na Bahia. Diário do Transporte, [S.l.], 6 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3lYDfOD>. Acesso em: 29 out. 2020.
- MOREIRA, W.; PELEGI, A. Coronavírus: transporte de passageiros em Santa Catarina é suspenso por sete dias. Diário do Transporte, [S.l.], 18 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3xHyaMI>. Acesso em: 29 out. 2020.
- PEREIRA, V. B. Transportes: história, crises e caminhos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.
- RANGEL, I. Ferrovia versus rodovia. In: RANGEL, I. Obras reunidas. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. v. 2. p. 517-519.
- SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2012.
- SANTOS, M. Metamorfoses do espaço habitado. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2014.
- SILVA, A. F. Tendências sobre o número de passageiros transportados em ônibus interestaduais no Brasil. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia) Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.
- SILVEIRA, M. R.; FELIPE JUNIOR, N. F.; COCCO, R. G.; FELÍCIO, R. M.; RODRIGUES,

L. A. Novo coronavírus (Sars-CoV-2): difusão espacial e outro patamar para a socialização dos investimentos no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo v. 22, p. 1-36, 2020.

SPOSITO, E. S. *Redes e cidades*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

SPOSITO, M. E. B.; GUIMARÃES, R. B. Por que a circulação de pessoas tem peso na difusão da pandemia. *Notícias UNESP*, [S.l.], 26 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jMxnp6>. Acesso em: 5 jan. 2021.

XAVIER, M. Os sistemas de engenharia e a tecnicização do território. O exemplo da rede rodoviária brasileira [2001]. In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 329-343.

WOLKOWITSCH, M. *Géographie des transports*. Paris: Librairie Armand Colin, 1973.





# Do confinamento territorial aos novos consumos do espaço: a pandemia de covid-19 e a radicalização da práxis turística

*Ricardo Devides Oliveira*

## 1. INTRODUÇÃO

O espaço-tempo e o movimento da pandemia do novo coronavírus Sars-CoV 2 tiveram nas viagens e no turismo parte de seus principais agentes de contaminação, impulsionados tanto pelos deslocamentos quanto pelas aglomerações, sendo o turismo um dos setores econômicos mais impactados pelas ações de confinamento territorial impostas em inúmeros países, colocando em risco cerca de 50 milhões de empregos, segundo dados da World Travel & Tourism Council (CONSELHO MUNDIAL DE VIAGENS E TURISMO [WTTC], 2020). Duplamente protagonista, as previsões de perdas econômicas apresentadas no mês de maio de 2020 pela Organização Mundial do Turismo das Nações Unidas (OMT, 2020) giravam em torno de 60 a 80% para o setor, com efeitos intensificados em lugares nos quais o turismo concentra parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB), como Espanha (12,3%), Portugal (13,7%) e Tailândia (20%), bem como nos

países e territórios insulares do Sul global, altamente vulneráveis ao turismo de massa (CRUZ, 2020; ESPÍNOLA; CRAVIDÃO, 2014).

Para além das estatísticas gerais que auxiliam na visualização da magnitude do problema e na devida cautela no tratamento das estimativas (ROMAGOSA, 2020), os impactos atingiram uma ampla cadeia de serviços que abastecem o setor, como transportes, alimentação, lavanderia e hospedagem (GÖSSLING; SCOTT; HALL, 2020; HALL; SCOTT; GÖSSLING, 2020), desempregando milhares de trabalhadores e provocando a involução total de algumas economias locais (BRITO-HENRIQUES; BOAVIDA-PORTUGAL; ARROBAS, 2020).

Nesse processo, destinos turísticos sofreram acentuadas perdas econômicas, ocasionadas em grande parte pela interrupção praticamente integral de viagens aéreas, cruzeiros marítimos e deslocamentos fronteiriços (CRUZ, 2020; HALL; SCOTT; GÖSSLING, 2020). Nas cidades europeias mais atingidas pela primeira onda da covid-19, a estabilização da curva de contaminação e óbitos permitiu medidas de flexibilização que reativaram a economia apenas parcialmente. Nas ilhas paradisíacas do Caribe e Pacífico, os impactos estão sendo maiores, pois, apesar do isolamento insular e da baixa densidade demográfica e de mobilidade, a dependência desses territórios das receitas advindas do setor é altíssima (CRUZ, 2020), como nas Maldivas (32,5%) e nas Bahamas (19,5%).

Encontramos exceção apenas nos ilhéus, como Micronésia, Tonga e Tuvalu, que, segundo dados extraídos do painel da John Hopkins Center Resource, data-referência 11/01/2021, não tinham registrado até o momento de escrita deste capítulo casos de covid-19. Estados insulares, como Cuba e Timor-Leste, vêm mobilizando o máximo de suas capacidades técnico-institucionais para combater as perdas e retomar as atividades

econômicas (OLIVEIRA, 2020a). Em todo caso, observamos que, apesar de cada localidade apresentar especificidade territorial e dinâmica econômica próprias, a globalização do consumo e do lazer alcançou e atingiu a totalidade dos espaços que, em algum nível, experimentam o turismo, produzindo e reorientando ofertas e demandas, tornando-os dependentes dos fixos e fluxos constituídos e constituintes dos mercados globais.

Em lugares atravessados por um intenso processo de turistificação, a ausência das práticas turísticas por conta da pandemia possibilitou a renovação e recuperação, por exemplo, de meios ambientes naturais e culturais já bastante degradados, caso da ciudad vieja de Barcelona (Espanha) e das praias de Koh Phi Phi (Tailândia). Se pelo viés econômico houve prejuízos financeiros, por outro lado o patrimônio cultural e natural pôde “respirar” novamente (OLIVEIRA, 2020b). A questão que se coloca, entretanto, é que o confinamento territorial vem oportunizando questionar as práticas, bem como o modelo de turismo predominante, permitindo repensar como será o turismo nas próximas décadas (BROUDER, 2020), indicando reflexões urgentes sobre ser e fazer turismo, pois a pandemia, em sua dimensão ecológica (LATOURE, 2020), mostrou uma vez mais os limites do planeta sob um neoliberalismo que estimula o consumo inconsciente, insustentável e alienado, propulsor de desigualdades econômicas e socioespaciais (HIGGINS-DESBIOLLES, 2020; OLIVEIRA, 2020b). À vista disso, discutiremos a eminência de uma guinada radical na práxis turística como alternativa real frente o modelo hegemônico de consumo do espaço.

Partindo do arcabouço teórico-metodológico da Geografia do Turismo no que se refere à produção e consumo do espaço, capaz de mobilizar uma abordagem espacial, crítica, dialética e

multiescalar (CRUZ, 2019); e ainda a partir da observância do contexto pandêmico, com ampla investigação bibliográfica de natureza qualitativa e quantitativa articulada à análise de discurso, intentamos neste capítulo apontar e problematizar tendências e desafios que atravessam a denominada radicalização da práxis turística, pressupondo uma transformação radical das formas tradicionais de turismo (BROUDER, 2020). Ao questionar o modelo turístico dominante, que concebe o lugar-mercadoria (CRUZ, 2019), pretendemos reforçar a pertinência de outros olhares sobre o processo de produção e consumo de lugares turísticos que privilegiem e equilibrem a proteção de vidas, ambientes e economias nos diferentes horizontes temporais, e que sejam autodeterminadas no nível territorial-local (OLIVEIRA, 2020b).

Frisamos, além disso, que o espaço-tempo da pandemia de covid-19 é movimento constante: diariamente surgem novos acontecimentos que desafiam pesquisadores a inseri-los no processo analítico, justamente porque alteram previsões e tendências, como nas novas variantes mais transmissíveis da Sars-CoV-2. Datas e estatísticas, nesse sentido, são úteis apenas como referência-base para demarcar contextos e evidenciar problemáticas; mas é, sobretudo, a simultaneidade das ações pouco planejadas que complexifica as escalas de análise e acaba por confundir e caotizar a vida das pessoas em uma sociedade cada vez mais imediatista e consumista.

## **2. DO CONFINAMENTO TERRITORIAL AOS NOVOS CONSUMOS DO ESPAÇO**

Com o irrompimento de uma contemporaneidade que conviverá com pandemias a médio e longo prazos, as reflexões que permeiam

o discurso e as ações dos sujeitos que vivem nos destinos turísticos, bem como o *homo turisticus*<sup>1</sup>, podem ser analisadas sob uma perspectiva geográfica, na medida em que fazer turismo rebete nas atitudes, práticas e formas de ser e estar nesses espaços, pautados atualmente por restrições de mobilidade, medidas de distanciamento social e imposição de protocolos sanitários. As específicas realidades territoriais discutidas a seguir objetivam demonstrar que a pandemia se apresenta como uma oportunidade de propor e construir outras formas de produzir e consumir o espaço, tomando este como categoria geográfica e locus da reprodução da vida, recriado constantemente pela ação humana (CARLOS, 2019).

Dadas as densidades técnicas e a hipermobilidade envolvida nas viagens e turismo, a difusão espacial por meio da rede mundial de transportes aéreos potencializou a contaminação para todos os continentes, atingindo os países e lugares mais longínquos (OLIVEIRA, 2020a) via territórios-rede transnacionais (HAESBAERT, 2020 apud MONIÉ, 2020). Com a elevação decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) da contaminação do novo coronavírus à categoria de pandemia em 11 de março de 2020, o que se observou foi uma profusão de medidas de confinamento territorial, pelas quais o mecanismo de *lockdown*<sup>2</sup> consolidou-se como a mais impactante. O turismo, pelas suas intrínsecas características, tornou-se a antítese dessas medidas, já que a interrupção dos fluxos de pessoas e capitais, impedindo a circulação e o consumo de diversos serviços, praticamente paralisou o setor durante meses (CRUZ, 2020).

---

<sup>1</sup> Tomado em uma perspectiva evolucionista derivada do *homo sapiens*, compreendendo um conceito originalmente referente a uma pessoa que viaja constantemente durante longos períodos, aproveitando-se de uma disparidade econômica entre sua residência habitual e os destinos escolhidos (CANESTRANI, 2016).

Na Espanha, um dos países europeus mais atingidos pela pandemia, a cidade de Barcelona tornou-se um caso emblemático. Após ter sofrido nas últimas décadas um intenso processo de turistificação – suscitando o fenômeno da turismofobia como um contraponto ao *overtourism*<sup>3</sup> que transformou a cidade em um parque temático (MILANO, 2018) –, a flexibilização permitiu uma relativa retomada das atividades turísticas nos bairros centrais, até então esvaziados pelas medidas de contenção territorial. O que se viu nessa retomada foi um “esquecimento” da turismofobia mediante a urgência da sobrevivência econômica (CHEER, 2020), enquanto nas áreas periféricas da capital catalã a vida seguiu em considerável normalidade, já que o turismo é uma atividade extremamente restrita do ponto de vista espacial (CRUZ, 2019). Com altíssimo grau de dependência do turismo, os atores implicados no setor estão sendo forçados a perceber que a vida econômica de um lugar deve ir além do turismo, justamente porque este conecta cadeias econômicas mais amplas e, portanto, os impactos econômicos e sociais são esticados.

Já no vizinho Portugal, medidas antecipadas permitiram um controle significativo da primeira onda em cidades turísticas como Porto, Lisboa e Coimbra, nas quais os bloqueios fronteiriços, articulados a um rápido plano de conscientização da população, arrefeceram o número de contaminação e mortes em um dos países com maior população idosa do mundo, o que não deixou de impactar a economia do setor, que apontou queda de cerca de 75% das receitas advindas do turismo, diretamente ligada

---

<sup>2</sup> Traduzido como fechamento, bloqueio ou suspensão, constitui um protocolo de emergência destinado a controlar a mobilidade de pessoas e/ou vazamento de informações de uma área específica.

<sup>3</sup> Refere-se ao lado negativo do turismo, pelo qual a massificação do consumo em pequenos espaços gera inúmeros danos ao meio ambiente e à cultura locais.

à ausência de turistas estrangeiros. Entre os meses de abril de maio de 2020, respectivamente 85% e 70,4% dos meios de hospedagem encerraram os serviços ou ficaram sem atividades (BRITO-HENRIQUES; BOAVIDA-PORTUGAL; ARROBAS, 2020). Necessitando reativar a economia turística, as alternativas apresentadas pelo país foram estimular o turismo doméstico direcionado para outras rotas e destinos internos (diminuindo a concentração das práticas nas principais cidades e rompendo com a dependência dos fluxos internacionais, dado que a fronteira terrestre com a Espanha segue controlada) e limitar os deslocamentos aéreos. Vale mencionar o projeto da União Europeia (UE), veiculado em maio de 2020, para implementação de corredores turísticos seguros (CORREDORES..., 2020) que permitiriam a abertura de fronteiras para países e/ou regiões com perfis de risco epidemiológico similares e capacidade suficiente em termos de hospitais, testes, vigilância e rastreamento de contatos (BRITO-HENRIQUES; BOAVIDA-PORTUGAL; ARROBAS, 2020), medida considerada de altíssimo risco e ineficaz frente a difusão da covid-19.

No Brasil, país dotado de dimensões territoriais continentais e caótica articulação político-administrativa entre suas autarquias, as cidades turísticas de São Paulo e Florianópolis nos oferecem interessantes realidades analíticas. Em São Paulo, metrópole de mais de 20 milhões de habitantes na qual as atividades turísticas de lazer se misturam às viagens de negócios e trabalho, além da hipermobilidade interna e inter-regional de pessoas e mercadorias, a assertiva de que a cidade parou por conta da pandemia é um argumento bastante relativo, já que parcela significativa da população continuou a deslocar-se, utilizando diariamente o transporte público lotado, especialmente o metrô, justamente

buscando fornecer serviços essenciais e não essenciais para a outra parcela da população que tem o privilégio de fazer quarentena e *home office* (OLIVEIRA, 2020b). Essa desigualdade ficou bastante evidente aos fins de semana e feriados prolongados, quando o direito de praticar atividades de lazer e entretenimento no litoral de São Paulo foi preservado para as classes média-alta e alta, dotadas de segunda residência, alto poder aquisitivo e autonomia total de deslocamento.

Na grande Florianópolis, em Santa Catarina, há anos um dos principais destinos de turismo sol & praia do Brasil, as perdas econômicas ainda serão mensuradas após a alta temporada 2020/2021 (dezembro, janeiro e fevereiro), mas já há indícios de forte impacto econômico nas empresas turísticas ativas que perfazem, na grande maioria, microempreendedores individuais e pequenas empresas (EMMENDOERFER; BIZ, 2020). A renegociação de despesas e o adiamento/remarcação de serviços foram as principais medidas tomadas para retardar o encerramento total dos serviços, já que mais de 50% dessas pequenas empresas tinham capital de giro suficiente apenas para um ou dois meses (EMMENDOERFER; BIZ, 2020).

É pertinente mencionar o caso do arquipélago de Fernando de Noronha, localizado no Nordeste do país. Após meses sem visitação, a reabertura aos turistas na data-referência 10/10/2020 ocasionou rapidamente o aumento do número de casos de covid-19, contaminando os moradores locais – que raramente saem da ilha – e ativando a transmissão comunitária. Sem a prévia realização de testes moleculares PCR<sup>4</sup> antes, durante e após a visitação, somada a um controle rigoroso do número de viajantes

---

<sup>4</sup> Reação em cadeia de polimerase.

e fiscalização contínua dos protocolos sanitários, o turismo continuará atuando como propagador do vírus.

O controle da pandemia nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID's), como Cuba e Timor-Leste, demonstra que, dadas suas específicas condições e o *rol* de prioridades em jogo, prevenir mostrou-se primordial. Cuba, que há décadas sofre severos bloqueios econômicos e tem o turismo como uma das principais fontes de renda, mobilizou o máximo de sua avançada capacidade hospitalar e medicinal organicamente vinculada à gestão governamental (BERMÚDEZ; JOVER, 2020) para não somente prevenir a contaminação e manter o número de óbitos em nível baixíssimo, como também ser protagonista no desenvolvimento da vacina cubana Soberana-2<sup>5</sup>, feito notável em um contexto em que Estados-Nações e grandes corporações farmacológicas localizadas nos centros hegemônicos do poder/saber direcionam a “guerra capitalista da vacina” em um processo comercial que envolve bilhões de dólares.

Em Timor-Leste, nação insular localizada no Sudeste-Asiático, pelo contrário, foi a incipiente capacidade técnica, estrutural e financeira do país que forçou o governo a antecipar as medidas de prevenção, instituindo o Estado de Emergência já nos primeiros casos de contaminação (OLIVEIRA, 2020a). Marcada por alta dependência do petróleo e baixíssima diversificação econômica, parte significativa dos serviços turísticos da ilha fechou as portas, como restaurantes, meios de hospedagens, serviços de transporte marítimo e agências de mergulho. Segundo Oliveira (2020a), sem turistas internacionais e com irrisório investimento no setor, a política de turismo na ilha precisará ser reinventada.

---

<sup>5</sup> Cf. Agence France-Press (AFP, 2021).

Nas ilhas paradisíacas localizadas sobretudo no Caribe e Pacífico, em muitas das quais cerca de 50% das receitas advêm do turismo, o isolamento geográfico articulado ao fechamento das fronteiras nos locais em que a população mais viaja (Estados Unidos, Europa e Ásia) impediram consideravelmente a circulação do vírus em territórios nos quais a densidade demográfica e a mobilidade são baixas na maior parte do ano, com exceção da alta temporada, quando a dinâmica é fortemente alterada pela massificação do turismo. Este cenário possibilitou uma reabertura gradual de destinos insulares menos visitados, caso de Kiribati e Vanuatu, no Pacífico, ocasionando os primeiros casos de covid-19.

Em outras ilhas, como no arquipélago das Maldivas, o turismo de alta renda operou normalmente, com os resorts sendo utilizados como destinos de quarentena – muitas das ilhotas são ocupadas por um único *resort* –, visto as celebridades que continuaram a viajar. Nessas realidades, a relação entre turismo de massa e desigualdade de condições precisa ser encarada com criticidade, já que evidencia o caráter seletivo dessas práticas, pois o ano de 2020 reforçou o que já vem sendo notado há décadas: o direito ao lazer e entretenimento é vetor de desigualdades sociais.

Embora o continente africano represente uma baixa participação no turismo internacional (cerca de 2,6% das receitas mundiais), as viagens e o turismo sofreram impactos tanto nos países da África do Norte quanto nos da África Subsaariana, com destaque aos países mais visitados (África do Sul, Cabo Verde, Quênia e Moçambique) e aos territórios insulares de Comores, Maurício e Seychelles (GUAMBE, 2020). Com o decréscimo das chegadas internacionais em torno de 37% entre os meses de março de 2019 e março de 2020, os sujeitos mais afetados foram os trabalhadores locais urbanos e rurais, a maioria com contratos

sazonais e precários (GUAMBE, 2020; MONIÉ, 2020). Em Inhambane, principal província turística de Moçambique, “cerca de 130 estâncias turísticas fecharam as portas, deixando pouco mais de 1400 trabalhadores em casa” (GUAMBE, 2020, p. 76). Na hiperturística Marrakesh, privada de seus milhões de visitantes anuais, grande parte dos *souks*<sup>6</sup> que contornam a famosa praça Jemaa El-Fna fecharam as portas. Sem turistas, muitos comerciantes clamaram pela flexibilização das restrições, pois é melhor conviver com o vírus do que morrer de fome, dizia um banner local. Ironicamente, com os pacientes dormindo no chão do principal hospital da cidade, o rótulo “Marrakesh é sufocante” dominou as redes sociais<sup>7</sup>.

A Argentina, buscando diminuir os prejuízos do setor (que contabilizou uma queda de 73,3% dos turistas e perdas na casa de 1 bilhão de dólares só em Buenos Aires), optou por reabrir as fronteiras, visando principalmente aos turistas brasileiros, que em 2019 perfizeram 28% do total de turistas internacionais. O setor de gastronomia foi o mais afetado: além do fechamento de cerca de 2.000 estabelecimentos, a contenção territorial dos deslocamentos pelas fronteiras terrestres apresentou obstáculos para obtenção de matérias-primas, muitas das quais tiveram os preços inflacionados<sup>8</sup>. O projeto denominado Rede de Destinos Seguros, proposto pelo governo argentino, se enquadra na fase de flexibilização das medidas de restrição e busca a consolidação de corredores seguros de promoção de intercâmbio turístico entre os

---

<sup>6</sup> Refere-se a mercados tradicionais dentro das medinas, nos quais se comercializa todo tipo de mercadoria, caracterizados por um enorme fluxo de pessoas. Na cidade de Marrakesh, há dezenas de centenas de souks que compõem um verdadeiro labirinto espacial.

<sup>7</sup> Cf. Montes (2020).

<sup>8</sup> Cf. Rosa (2020).

países da América do Sul, como Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, permitindo viajar sem justificativa prévia, ainda que seguindo os protocolos de segurança sanitários, como a exigência de exame de PCR e contratação de seguro saúde que cubra serviços de internação e isolamento em caso de contaminação.

Como podemos perceber, o espaço-tempo da pandemia do novo coronavírus sufocou os tempos-espacos das viagens e do turismo em diferentes níveis e combinações escalares, atingindo a totalidade das realidades nacionais e seus principais destinos turísticos. As viagens e turismo tiveram um duplo protagonismo na transmissão da covid-19, mas, sobretudo, foram fortemente impactadas pelas denominadas intervenções não farmacológicas, como quarentena e controle de fronteiras (RYU *et al.*, 2020 *apud* HALL; SCOTT; GÖSSLING, 2020). Segundo Gössling, Scott e Hall (2020), em 31 de março de 2020 mais de 90% da população mundial se encontrava em países com algum nível de restrição a viagens internacionais e movimento interno, o que evidencia o grau de (i)mobilidade e da condição de desastre econômico, principalmente nos destinos turísticos (HALL; SCOTT; GÖSSLING, 2020; ROMAGOSA, 2020). Conforme a pandemia adentra o ano de 2021 com a expectativa da imunização em massa, a recuperação do turismo, reforçada por fortes vozes empresariais e políticas, inclusive dentro da OMT, objetiva retomar rapidamente o “normal” de antes, entendido como turismo de massa: reproduzidor de cotidianos, arauto do consumismo exacerbado, inimigo da natureza e da cultura.

As realidades nacionais discutidas ilustram não somente a dificuldade de gerir, no contexto pandêmico, economia e vida de forma minimamente equilibrada (OLIVEIRA, 2020b), mas, sobretudo, demonstram que o nível de reflexão de parte dos

sujeitos e atores implicados no setor destoam bastante do discurso já desgastado da sustentabilidade (ROMAGOSA, 2020). Reverter os prejuízos econômicos para depois repensar práticas alternativas parece ser a narrativa hegemônica. No caso das grandes empresas aéreas e poderosas redes do setor hoteleiro, o processo em curso é, no primeiro caso, apoio financeiro governamental substancial e, no segundo caso, a oligopolização do segmento, oportunizada pela quebra das empresas locais (CRUZ, 2020). São discrepantes também as formas como os países vêm planejando a retomada econômica. Enquanto Singapura está introduzindo novos padrões de segurança para reconstruir a confiança do viajante<sup>9</sup>, governadores e prefeitos de cidades litorâneas brasileiras flexibilizaram boa parte das medidas restritivas e permitiram uma massificação do turismo na passagem de ano 2020/2021 em meio a níveis altíssimos de casos e óbitos por covid-19.

A partir da observância da flexibilização e da retomada econômica em alguns países, é possível identificar que o reinício do turismo está – ou deveria estar – acontecendo internamente, com a promoção do turismo doméstico, priorizando a retomada econômica de serviços locais, viagens de negócios essenciais e turismo de natureza em parques nacionais, nos quais o distanciamento físico pode ser alcançado (HALL; SCOTT; GÖSSLING, 2020). Na perspectiva sanitária, situações de turismo de massa como vistas em Veneza e Barcelona, os “parques temáticos” da Europa, não podem mais ocorrer. No caso do turismo sol & praia, bastante praticado em países como o Brasil e nas ilhas do Caribe e Pacífico, somente a limitação do acesso e a

---

<sup>9</sup> Uma das iniciativas mais interessantes permite a entrada em Singapura de um número limitado de turistas, podendo permanecer no país por apenas 14 dias, ficando alojados em uma “bolha” dentro de instalações previamente designadas (SINGAPURA, 2020).

rigorosa fiscalização, articuladas ao apoio financeiro às economias locais, permitirão produzir um cenário saudável e seguro de lazer e entretenimento. De toda forma, é uma recuperação desigual e combinada, pois alguns mercados estão alinhados às fases iniciais do sistema de viagens e turismo, como companhias aéreas, empresas de câmbio e agências de viagens. Nos destinos, alimentação, transporte e hospedagens são segmentos a serem priorizados (HALL; SCOTT; GÖSSLING, 2020).

Das grandes companhias aéreas, como a Latam e Avianca<sup>10</sup>, projetando demissões em massa, aos cinco ou dez funcionários de pequenos restaurantes que tiveram que fechar as portas, são os sujeitos trabalhadores que fornecem uma gama de serviços que compõem o turismo os mais afetados pela crise. Além deles, há um número expressivo de trabalhadores informais (vendedores ambulantes, guias turísticos, artistas de rua etc.) que em raras situações puderam ter algum tipo de ajuda financeira. Também afetados pela privação de mobilidade e por dificuldades financeiras, turistas e viajantes, ao permanecerem em quarentena pelo menos nos primeiros meses da pandemia, tiveram uma oportunidade de refletir sobre o futuro do planeta, bem como sua própria existência, por onde o turismo é prática balizadora e a satisfação de suas necessidades de lazer e entretenimento passa diretamente pela recolocação e manutenção do trabalho de centenas de milhares de sujeitos implicados no setor.

### **3. NOVAS VELHAS PRÁTICAS? POR UMA RADICALIZAÇÃO DA PRÁXIS TURÍSTICA**

Segundo a OMT, o turismo no pós-pandemia deverá estar

---

<sup>10</sup> Cf. AFP (2020).

alinhado a práticas sustentáveis de desenvolvimento em seis linhas de iniciativas e gestão: (1) saúde pública, (2) inclusão social, (3) conservação da biodiversidade, (4) ação para o clima, (5) economia circular, e (6) governança e finanças. Ainda de acordo como órgão internacional, é possível identificar algumas tendências de práticas turísticas, como turismo de natureza, turismo de bem-estar, turismo de base comunitária, “volunturismo” e turismo científico (BARRETTO FILHO, 2020). Articular saúde pública, inclusão social e biodiversidade é um discurso estratégico para os atores hegemônicos, em que a concepção de desenvolvimento sustentável segue sendo a base racional e econômica de toda e qualquer proposição; mas é preciso ir além, já que muitas das denominadas “novas práticas turísticas” se mostram velhas conhecidas e o discurso que aparece como novidade é diariamente contradito e inviabilizado pela ideologia do consumo (CORBARI; FERREIRA, 2019; ROMAGOSA, 2020). Em um contexto no qual a alternativa comemorada envolve turistas em ilhas paradisíacas protegidos do vírus dentro de resorts de luxo, enquanto são arrancadas da população mundial as condições mínimas de sobrevivência, não caberia pensar uma radicalização da práxis turística?

Considerando que a práxis ocorre quando a atividade exercida pelo ser humano é auxiliada pelo conhecimento intelectual transformador da realidade e que um dos objetivos da práxis no turismo é que as pessoas que viajam possam respeitar, interagir e retornar aos seus locais de morada melhor do que eram (PINHEIRO; SOARES; AZEVEDO, 2020), a radicalização da práxis envolve uma transformação radical do ser e fazer turismo, sine qua non o “novo normal” repetirá a filosofia do business as usual (ROMAGOSA, 2020), ou seja, tudo conforme o habitual. A tomada

de consciência do turismo como fenômeno econômico global e prática espacial produtora de desigualdades sociais é o primeiro passo da radicalização, na medida em que viajar na pandemia é um privilégio para poucos e, no caso brasileiro, o empobrecimento geral da população, mesmo nas classes médias e médias-baixas, é sintomático desse processo de elitização. O congestionamento de jatinhos particulares no aeroporto da cidade de Trancoso (Bahia) para festas ilegais em uma localidade onde a unidade de terapia intensiva (UTI) regional tinha todos os leitos ocupados traduz emblematicamente as contradições socioespaciais.

Já nos destinos que têm um altíssimo grau de dependência para com o setor, caso de Jericoacoara e Fernando de Noronha, com uma Taxa de Dependência do Turismo/variável emprego (TDT) de 71,2% e 61,2%, respectivamente (SAKOWSKI, 2015 apud CRUZ, 2020), controlar o número de turistas é uma opção, mas só terá efeitos positivos se articulada a um audacioso plano de diversificação econômica autodeterminada, discutida e decidida no nível local, enfrentando, sobretudo, os interesses do grande capital na figura das poderosas redes hoteleiras e companhias aéreas que visam exclusivamente ao lucro, enquanto o poder e a opinião públicos vêm continuamente abandonando o setor – no caso brasileiro, sem plano de retomada, planejamento e diálogo. Nesse cenário negacionista, radicalizar envolve construir abordagens responsáveis com base nos direitos e interesses das comunidades locais (HIGGINS-DESBIOLLES, 2020), ressignificando a noção de florescimento humano (CHEER, 2020) bem como da própria sustentabilidade (ROMAGOSA, 2020).

Posto que a economia mundial está em grande parte assentada no setor de serviços, envolvendo parte expressiva da composição de PIB's nacionais, regionais e municipais, empregando milhares

de pessoas, transformar a lógica da demanda e oferta de serviços turísticos é um intento possível somente em determinadas condições político-econômicas, algo distante considerando o acirramento dos conflitos geopolíticos contemporâneos, a falta de resiliência das principais lideranças mundiais e a permissividade neoliberal que abre caminhos e mais caminhos para o grande capital, sobretudo em momentos de crise. A própria OMT, responsável por fornecer diretrizes e orientações visando reativar a economia turística, não se mostra capaz de propor uma retomada efetivamente transformadora, tampouco demonstra preocupação com a dimensão do trabalho. Portanto, questionar o modelo dominante deve partir tanto de turistas e viajantes quanto das comunidades receptoras.

Especialistas e viajantes experientes preenchem as mídias virtuais com previsões e tendências para um “novo” turismo, apontando uma crescente busca por simplicidade, turismo social com vínculos comunitários e voluntariado. Tomando como principal atributo a segurança, não parece viável a realização de viagens longas por diversos países, mesmo porque a reabertura de viagens aéreas e fronteiras será lenta, gradual e descontínua (CRUZ, 2020). Tendo em vista todas as opções de deslocamento, o projeto de corredores seguros, como já mencionado nas propostas da UE e da Argentina, pode ganhar força durante o ano de 2021. E se no discurso a ideia é retomar o normal, no plano prático repensar o formato é o grande desafio (BROUDER, 2020).

Ainda que turismo signifique presença e interação social, é crucial compreender a massificação como uma questão mais de planejamento e organização territorial do que de turismo propriamente dito. Nessa via, inúmeras lideranças de comunidades locais já defendem há décadas o discurso do “pequeno turismo”<sup>11</sup>

almejando uma melhor condição financeira, mas sem renunciar à preservação dos patrimônios culturais e naturais. Focar no turismo doméstico e de proximidade (ROMAGOSA, 2020) e privilegiar a empregabilidade no setor são ações estratégicas agora e durante os próximos anos.

Considerando que 2021 será um ano difícil em termos epidemiológicos por conta da lenta vacinação, as ideias do viajar devagar e do turismo de proximidade pelos entornos dos locais de moradia, fortalecendo as economias locais, estreitando laços no nível cultural e socioambiental (HIGGINS-DESBIOLLES, 2020) e redefinindo o lugar das comunidades anfitriãs dentro do novo normal (CHEER, 2020), se apresentam como alternativas no curto prazo, quiçá nos outros horizontes temporais. Por outro lado, vemos surgir práticas encabeçadas por grupos privilegiados, ausentes de senso coletivo, como o turismo de quarentena, realizado em resorts nas Maldivas, e o recente turismo de vacina, por meio de viagens para localidades e países onde a campanha de vacinação está avançada.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base nas evidências e nos dados disponíveis, bem como nas tendências recentes observadas, esta análise buscou demonstrar que cenários de crise oportunizam efetivas transformações socioeconômicas, e o turismo pode ser central nesse processo que envolve uma ampla reconfiguração das formas de ser e estar e de produzir e consumir o espaço em suas diferentes disposições e singularidades. As medidas de confinamento territorial, bem como o conjunto das restrições sanitárias, em constante atualização, devem impelir uma radicalização por parte de todos os atores

e sujeitos implicados no setor: mudanças significativas em mobilidade, padrões de socialização e consumo, lazer e trabalho, dentre outros. Mudanças de comportamento, como já observado pelos cancelamentos e reagendamentos de viagens programadas, ou pela decisão, ainda que decorrente de forças maiores, de permanecer em casa cuidando de outros aspectos da vida social em vez de viajar, contribuem para a mitigação dos efeitos deletérios tanto no aspecto emocional quanto no econômico, mas é preciso mais. No plano nacional, algumas nações bem-sucedidas na crise, como o Vietnã, tornar-se-ão capazes de produzir uma espécie de selo de qualidade, visando a rotas e práticas seguras, qualificando o turismo doméstico e internacional.

O pós-pandemia é um processo, um continuum, e na perspectiva do consumo consciente do espaço a superação dessa crise poderá ser transformadora somente se percorrida através de audaciosos planos de retomada, motivados por colaboração, resiliência e inovação entre nações, empresas e comunidades, colocando ações individualizadas e protecionistas em segundo plano. Como antítese do turismo e antes de qualquer planejamento imediatista, será necessário desacelerar, realizar a autocrítica comportamental e (re)conectar-se com o entorno. A pandemia – da qual conhecemos apenas seu início, mas não seu fim, faz-se necessário frisar – já é uma consequência de uma gama enorme de más decisões, tomadas principalmente nas últimas décadas, desconsiderando os limites físico-biológicos do planeta sob a égide da indústria capitalista e do neoliberalismo, evitando as alternativas mais radicais de gestão e governança; e o turismo, por tudo que representa em termos de mobilidade, consumo e interação social, é imprescindível nessa almejada transformação.

## REFERÊNCIAS

- AGENCE FRANCE-PRESS. Planos de demissão em massa são a ponta do iceberg em crise da pandemia. UOL Economia, São Paulo, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ii5ZQ9>. Acesso em: 17 jan. 2021.
- AGENCE FRANCE-PRESS. Segunda vacina contra covid-19 vai para fase 2 de testes em Cuba. Isto É, São Paulo, 1 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3yv3Vty>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- BARRETTO FILHO, A. OMT indica cinco opções de turismo pós pandemia. Correio do Povo, [S.l.], 12 out. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3yIAIkO>. Acesso em: 11 jan. 2021.
- BERMÚDEZ, M. D.-C.; JOVER, J. N. Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la covid-19. Anales de la Academia de Ciencias de Cuba, La Habana Vieja, v. 10, n. 2, 2020.
- BRITO-HENRIQUES, E.; BOAVIDA-PORTUGAL, I.; ARROBAS, F. Covid-19 e turismo: danos reputacionais e efeitos da pandemia nos planos de férias e viagens. Lisboa: Territuri; CGE, 2020.
- BROUDER, P. Reset redux: possible evolutionary pathways towards the transformation of tourism in a covid-19 world. Tourism Geographies, [S.l.], v. 22, p. 484-490, 2020. doi: 10.1080/14616688.2020.1760928.
- CANESTRANI, D. The evolution of homo turisticus. Revista CIDOB d'Afers Internationals, [S.l.], n. 113, p. 149-189, 2016.
- CARLOS, A. F. A. Uma Geografia do espaço. In: CARLOS, A. F. A.; CRUZ, R. C. A. (coord.). A necessidade da Geografia. São Paulo: Contexto, 2019. p. 15-28.
- CHEER, J. M. Human flourishing, tourism transformation and covid-19: a conceptual touchstone. Tourism Geographies, [S.l.], v. 22, p. 514-524, 2020. doi: 10.1080/14616688.2020.1765016.
- CONSELHO MUNDIAL DE VIAGENS E TURISMO. Coronavírus coloca até 50 milhões de empregos em viagens e turismo em risco, Londres, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3zngKqF>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- CORBARI, S. D.; FERREIRA, M. R. Ser ou não ser sustentável, eis a questão! Um olhar sobre a relação da pesquisa em turismo e a panaceia do sustentável. Revista Turismo em Análise, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 423-439, set.-dez. 2019.
- CORREDORES turísticos permitirão viagens na União Europeia. Veja, São Paulo, 12 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fljNro>. Acesso em: 10 nov. 2020.
- CRUZ, R. C. A. O lugar-mercadoria. In: CARLOS, A. F. A.; CRUZ, R. C. A. (coord.). A

necessidade da Geografia. São Paulo: Contexto, 2019. p. 163-174

- CRUZ, R. C. A. Os impactos da pandemia no setor de turismo. *Jornal da USP*, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=334700>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- EMMENDOERFER, L.; BIZ, A. A. P. Perspectivas iniciais dos impactos da covid-19 no turismo do estado de Santa Catarina – Brasil. *Revista Turismo e Cidades*, São Luís, v. 2, especial, p. 139-152, set. 2020.
- ESPÍNOLA, P.; CRAVIDÃO, F. A ciência das ilhas e os estudos insulares: breves reflexões sobre o contributo da Geografia. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 26, n. 3, p. 433-444, 2014. doi: 10.1590/1982-451320140303.
- GÖSSLING, S.; SCOTT, D.; HALL, M. Pandemics, tourism and global change: a rapid assessment of covid-19. *Journal of Sustainable Tourism*, [S.l.], v. 29, p. 1-20, 2020. doi: 10.1080/09669582.2020.1758708.
- GUAMBE, J. J. J. Efeitos da pandemia de covid-19 sobre o turismo na África Subsaariana e em Moçambique. *AbeÁfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 59-78, 2020.
- HALL, M. C.; SCOTT, D.; GÖSSLING, S. Pandemics, transformations and tourism: be careful what you wish for. *Tourism Geographies*, [S.l.], v. 22, p. 577-598, 2020. doi: 10.1080/14616688.2020.1759131.
- HIGGINS-DESBIOLLES, F. Socialising tourism for social and ecological justice after covid-19. *Tourism Geographies*, [S.l.], v. 22, p. 610-623, 2020. doi: 10.1080/14616688.2020.1757748.
- JOHNS HOPKINS CORONAVIRUS RESOURCE CENTER. Baltimore, 2021. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 11 jan. 2021.
- LATOUR, B. A crise sanitária incentiva a nos prepararmos para as mudanças climáticas. *AGB-Campinas*, Campinas, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3C4PQFE>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- MILANO, C. Overtourism, malestar social y turismofobia: un debate controvertido. *Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, [S.l.], v. 6, n. 3, p. 551-564, 2018.
- MONIÉ, F. A África Subsaariana diante da pandemia de coronavírus/covid-19: difusão espacial, impactos e desafios. *Espaço e Economia*, [S.l.], ano IX, n. 18, 2020. doi: 10.4000/espacoeconomia.13629.
- MONTES, J. Marrakech se hunde ante la falta de turistas extranjeros. *Diario AS*, Madrid, 15 set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3Ik47YV>. Acesso em: 9 fev. 2021.
- OLIVEIRA, R. D. Timor-Leste no pós-pandemia: contribuições geográficas para a vida

e a economia. *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, Lisboa, v. 55, n. 115, p. 255-260, 2020a. doi: 10.18055/finis20330.

OLIVEIRA, R. D. Assim nasce a Geografia da pandemia: aportes teóricos, enfoques e temas para pensar o território. *International Journal of Social Sciences and Humanities*, Cuernavaca, v. 2, n. 3, p. 13-21, 2020b. doi: 10.35766/jf20232.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. OMT estima declínio de 60% a 80% no turismo devido a Covid-19, Madri, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2UCiWLw>. Acesso em 5 jan. 2021.

PINHEIRO, B. R. A.; SOARES, A. S.; AZEVEDO, F. F. A relação homem-natureza e a práxis do turismo: um (re)encontro para a preservação. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 331-340, 2010.

ROMAGOSA, F. The covid-19 crisis: opportunities for sustainable and proximity tourism. *Tourism Geographies*, [S.l.], v. 22, p. 690-694, 2020. doi: 10.1080/14616688.2020.1763447.

ROSA, L. Sem brasileiros, tango e voos do exterior, Buenos Aires agoniza. *Nossa UOL*, Buenos Aires, 11 set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3zVDyxt>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SAKOWSKI, P. A. M. Mensurando o emprego no setor turismo no Brasil: do nível nacional ao regional e local. Brasília: IPEA, 2015.

SINGAPURA. Singapore Tourism Board, [S.l.], 15 dez. 2020. Disponível em: [www.stb.gov.sg](http://www.stb.gov.sg). Acesso em: 12 jan. 2021.





# As unidades de conservação da natureza e o turismo pós-pandemia no Brasil: estudo de caso sobre o Parque Nacional do Iguaçu, em Foz do Iguaçu-Paraná

*Mariana Cristina da Cunha Souza*

## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2020, p. 32, tradução nossa), a pandemia da covid-19 tem possibilitado reflexões sobre a necessidade de “garantir que a sustentabilidade esteja no centro de qualquer programa de recuperação da prática turística, tomando esta crise como uma oportunidade de transformação”.

O turismo de natureza, desse modo, é visto como tendência. Espera-se a preferência dos turistas por passeios a céu aberto (parques e jardins), visitação aos destinos e atrativos com baixa aglomeração de pessoas (pequena escala), maior segmentação/personalização dos serviços e o contato com as comunidades locais (SPALDING; BURKE; FYALL, 2020).

Sendo assim, o objetivo geral neste capítulo é discutir o papel das Unidades de Conservação (UCs) como ambientes estratégicos para a retomada das práticas turísticas em contato com a natureza,

desde que estejam articuladas à Educação Ambiental (EA). Para tanto, foi realizado um estudo de caso sobre o Parque Nacional do Iguaçu (PNI), localizado em Foz do Iguaçu/PR.

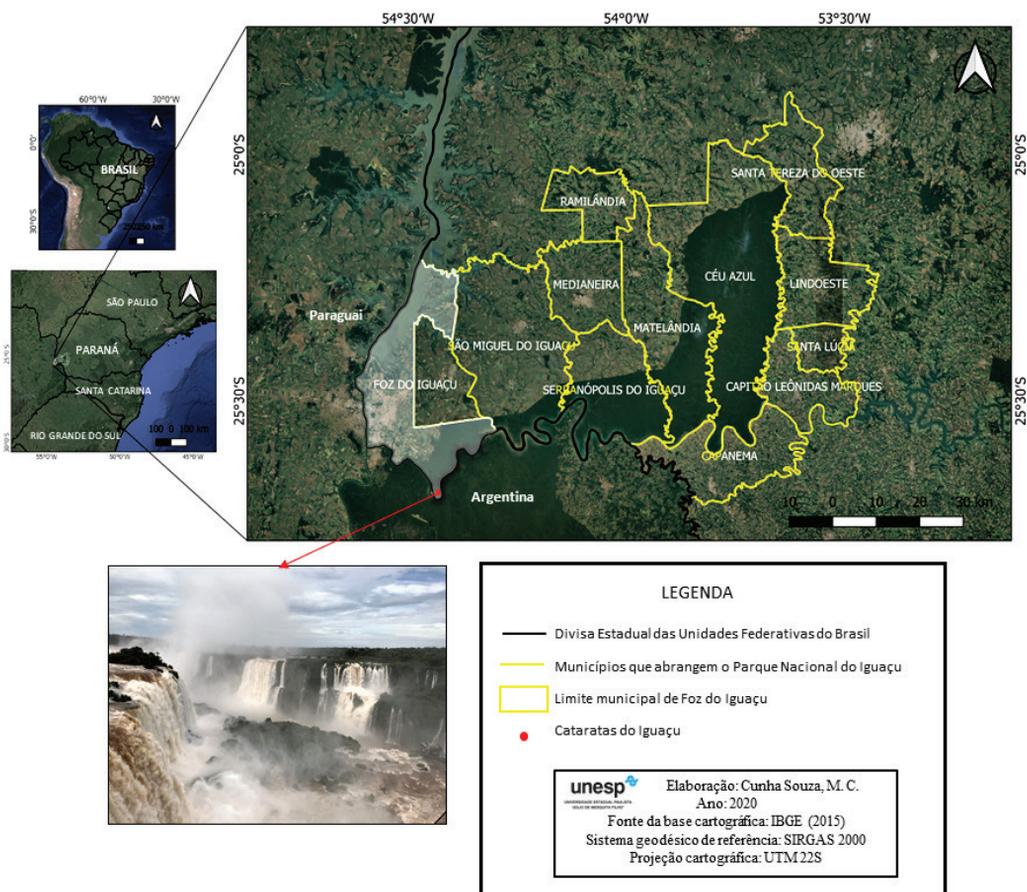
No Brasil, existe potencial para ser explorado de maneira consciente e sustentável: são 2.446 UCs distribuídas em todo o território nacional, somando 255.219.700 hectares (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE [ICMBIO], 2020a), cuja finalidade é a conservação e preservação do patrimônio natural e cultural, conforme estabelece a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (BRASIL, 2000).

Nas UCs, o modo mais eficiente para que turismo e sustentabilidade sejam compatíveis é pelo planejamento e gerenciamento responsável da atividade, adequando-a às necessidades das áreas protegidas (LÓPEZ-DEL-PINO; GRISOLÍA, 2018). Essa premissa ampara a abordagem proposta, pois o turismo é um dos setores mais modificados para atender aos protocolos sanitários de saúde relacionados ao novo coronavírus, e a EA, por sua vez, pode ser uma ferramenta decisiva na concepção de parâmetros sustentáveis para as ações humanas.

## **2. METODOLOGIA**

O estudo de caso foi escolhido como metodologia, considerando-se o objetivo geral do capítulo, os questionamentos, a hipótese defendida e o tipo de pesquisa realizada, ou seja, qualitativa. Trata-se de um procedimento pautado na investigação detalhada do objeto de estudo e do fenômeno analisado (YIN, 2009). O objeto de estudo é o turismo e sua relação com as práticas de EA realizadas no PNI (Figura 1).

Figura 1 – Mapa de localização do PNI no Brasil, no estado do Paraná e em Foz do Iguaçu



Fonte: Elaborado pela autora.

O PNI se destaca dos demais parques porque abriga as Cataratas do Iguaçu, um dos atrativos que consolidam o turismo no Brasil. Em 2011, as Cataratas foram eleitas uma das sete maravilhas naturais do mundo, pela Fundação New7wonders. O título aumentou a sua visibilidade no cenário internacional (NEW7WONDERS FOUNDATION, 2015).

Além disso, o parque como recorte de análise, é interessante por ser a segunda UC mais visitada por turistas brasileiros e

estrangeiros no país (ICMBIO, 2020b), o que demonstra sua atratividade e capacidade de movimentar o turismo na cidade e região de influência. Contudo, não se busca tecer generalizações baseadas no caso, mas apresentar uma situação que pode ser tomada como referência, para repensar o turismo em contato com a natureza nas UCs e, com isso, compreender as possibilidades de retomada do setor, conciliando com as necessidades socioambientais e, sobretudo, turísticas no pós-covid-19.

## **2.1. Sistematização do estudo de caso**

No estudo de caso, algumas etapas são fundamentais, como: (i) o delineamento da pesquisa, a partir de questionamentos e afirmações; (ii) o processo investigativo, com a coleta de dados confiáveis representativos do objeto de estudo e do fenômeno investigado; e (iii) a análise e a interpretação do caso, realizadas com base teórica e rigor científico, para que os resultados sejam compreensíveis e possíveis de serem replicados a outras realidades, por exemplo (YIN, 2009).

Portanto, o capítulo foi estruturado fundamentado na pergunta: a Educação Ambiental é uma ferramenta eficiente para qualificar a experiência turística em contato com a natureza nas UCs no pós-covid-19? O levantamento de informações considerou revisões bibliográficas, documentais (relatórios oficiais), consultas em sites (como os do PNI, ICMBio, Ministério do Meio Ambiente – MMA – e Ministério do Turismo – MTUR) e solicitações por e-mail (feitas à Secretaria Municipal de Turismo de Foz Do Iguaçu – SMTU).

Nessa etapa, destacaram-se as concepções de autores como Trevisan (2018), que investigou a relação entre patrimonialização

da natureza e sua valorização turística; Luchiari (2002), que discutiu o processo de mercantilização das paisagens naturais, refletindo sobre como espaços turísticos são transformados em mercadorias e descontextualizados historicamente, com narrativas artificiais do lugar; e Loureiro (2005, 2015), apoiador de uma educação ambiental crítica e transformadora.

A fim de complementar as análises, foram utilizados dados adquiridos em trabalho de campo<sup>1</sup> no Parque Nacional do Iguaçu entre os dias 19, 20 e 21 de janeiro de 2018. Na ocasião, visitou-se a subsede do ICMBio dentro da UC e realizou-se análise *in loco*, seguindo roteiro de observação sistemática. As finalidades, entre outras, foram compreender o modelo de visitação turística, verificar a infraestrutura disponível e identificar ações de EA direcionadas aos visitantes nos percursos mais visitados, como a Trilha das Cataratas e seus mirantes.

Previamente à pesquisa empírica, obteve-se a Autorização para Atividades com Finalidade Científica, por meio de cadastro no Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBio). De acordo com o art. 28 da Instrução Normativa nº 3, de 1 de setembro de 2014, para acesso e uso de informações do ICMBio é obrigatória essa solicitação (BRASIL, 2014).

A interpretação dos resultados esteve articulada aos autores de base; aos documentos, como o relatório *Índice de competitividade do turismo nacional* (BARBOSA, 2015<sup>2</sup>, relatório

---

<sup>1</sup> Realizado em razão da tese de doutorado da autora.

<sup>2</sup> Estudo elaborado, desde 2008, por Fundação Getúlio Vargas (FGV), MTUR e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), sob a coordenação de Luiz Gustavo Medeiros Barbosa (2015). Avalia os principais destinos turísticos brasileiros por meio de uma série histórica da competitividade, que fornece informações para subsidiar o planejamento estratégico da atividade e monitorar a sua evolução nos destinos e no país.

*Número total de visitantes* – 2017 (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS [IBAMA]; ICMBIO, 2017) e relatório *Inventário técnico de estatísticas turísticas* (FOZ DO IGUAÇU, 2017); e à Portaria nº 890, de 25 de agosto de 2020, que instituiu normas para a liberação da visitação em UCs durante a pandemia (BRASIL, 2020), entre outros, todos em associação ao que foi observado empiricamente.

### **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

#### **3.1. Contextualização das práticas de Educação Ambiental no Parque Nacional do Iguaçu**

As primeiras iniciativas de um programa de EA para o PNI foram previstas em 1994 no Plano de Manejo, quando se sentiu a necessidade de tornar essas práticas uma ferramenta para o gerenciamento da UC. Apesar da sua importância, nessa época, não havia quadro de funcionários efetivos para desenvolvimento do programa. Por isso, somente uma ação foi concretizada: a capacitação de professores locais para o desenvolvimento de atividades de EA formal e não formal<sup>3</sup> (BORBA; CUNHA; XAVIER, 2017).

Situações como a supracitada influenciaram na busca de parcerias com organizações não governamentais (ONGs) e outras instituições, para que fosse criado um plano de atuação

---

<sup>3</sup> Na Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), a EA formal é definida no art. 9º como “a educação escolar desenvolvida no âmbito dos currículos das instituições de ensino públicas e privadas”. No art. 13º, a EA não formal é conceituada como “as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente” (BRASIL, 1999).

voltado à EA no parque. Inaugurou-se nos anos 2000 a Escola de Educação Ambiental do Parque Nacional do Iguaçu – Escola Parque<sup>4</sup> –, resultado da terceirização financiada pelo IBAMA. O IBAMA destinou um servidor para ser o responsável pelo programa de EA no PNI; todavia, a efetivação de um funcionário para atuar como coordenador ocorreu apenas em meados de 2009 (BARBADO, 2008; BORBA; CUNHA; XAVIER, 2017).

Atualmente, a Escola Parque é o principal projeto de EA do PNI sob gerência do ICMBio. A sua finalidade é sensibilizar a sociedade para a conservação da biodiversidade no parque e no entorno, informando a todos e fortalecendo a relação sociedade e natureza, com o envolvimento e comprometimento da coletividade nas ações para sua conservação.

Os resultados alcançados são considerados positivos e as principais ações realizadas são: (i) curso/laboratório de EA, destinado aos professores de Foz do Iguaçu e dos municípios do entorno; (ii) Mostra Anual de EA, evento periódico no qual são apresentados os trabalhos desenvolvidos na Escola Parque; e (iii) Conhecendo o Parque Nacional do Iguaçu e Visitas Técnicas, que são trabalhos realizados com a implementação da visita etc. (Quadro 1).

---

<sup>4</sup> A Escola Parque resulta de uma reformulação da escola criada em 1962 para atender os filhos de funcionários e fazendeiros do entorno do parque. Essa escola foi desativada e entregue ao IBAMA em 1998, por causa do número reduzido de alunos, o que tornou inviável a sua manutenção (ICMBIO, 2020a).

Quadro 1 – Projetos de EA relacionados ao PNI/Escola Parque

| Projetos  | Características   |
|---|---|
| <b>Conhecendo o Parque Nacional do Iguaçu</b>                 | O projeto é destinado às escolas, universidades, ONGs, clubes de mães, grupos de terceira idade e outros que tenham interesse em conhecer a UC e o que a região oferece, utilizando ferramentas de EA. Nessa ação, o objetivo é informar os visitantes quanto às questões socioambientais durante visita guiada pela equipe de educadores da unidade. No decorrer das atividades, o grupo passa pela Escola Parque, momento em que entra em contato com a natureza por meio de atividades de sensibilização socioambiental.   |
| <b>Gestão Participativa no Parque Nacional do Iguaçu</b>      | Em 2009, foi criado o Conselho Consultivo do Parque Nacional do Iguaçu (CONPARNI), que é formado por um grupo de 37 representantes da sociedade civil, do governo e comunidade ligada ao PNI e tem por objetivo organizar, informar e dar sugestões às diversas atividades desenvolvidas no parque.   |
| <b>Datas Comemorativas de Meio Ambiente</b>                   | Por meio de práticas organizadas pela Escola Parque, em parceria com as concessionárias que atuam na UC e a Rodovia das Cataratas – Ecocataratas, o PNI realiza ações, referentes às datas comemorativas de Meio Ambiente, como ferramenta de EA e estratégia de informação/sensibilização contínua sobre a importância de se preservar o PNI.  |
| <b>Programa de Voluntariado do Parque Nacional do Iguaçu</b>  | No início de cada ano é oferecido um curso de capacitação para os acadêmicos das faculdades da região, com total de 20 horas. O objetivo é selecionar voluntários para atuarem nos diversos setores do parque, inclusive desenvolvendo práticas de EA. Esse projeto foi criado a partir de necessidades e questões administrativas, tais como o corte de verbas para a UC, a redução do quadro de funcionários e outros desafios impostos a essas áreas em todo o país, resultando na necessidade de estabelecer parcerias para auxiliar no desenvolvimento de diversas atividades. |
| <b>Curso de Educação Ambiental em Unidades de Conservação</b> | O curso de Educação Ambiental em UCs tem como proposta formar, sensibilizar e orientar professores e comunitários do entorno do PNI, no sentido de envolver esse público na gestão do parque e na tomada de decisões sobre esse importante espaço protegido.  |

Fonte: Elaborado pela autora com base em ICMBio (2015), Borba, Cunha e Xavier (2017) e Barbado (2008).

É importante ressaltar que estratégias de descentralização foram executadas em 2005, com a criação de duas bases da Escola Parque fora das dependências do PNI: uma na cidade de Metalândia e outra em Capanema. No ano de 2008 foi inaugurada a terceira base descentralizada na cidade de Serranópolis do Iguaçu (BARBADO, 2008; ICMBIO, 2020a). Observa-se, portanto, o papel fundamental que a Escola Parque desempenha na consolidação do Programa de EA do PNI, principalmente quando se trata da EA formal, que é aquela relacionada às ações

das instituições de ensino.

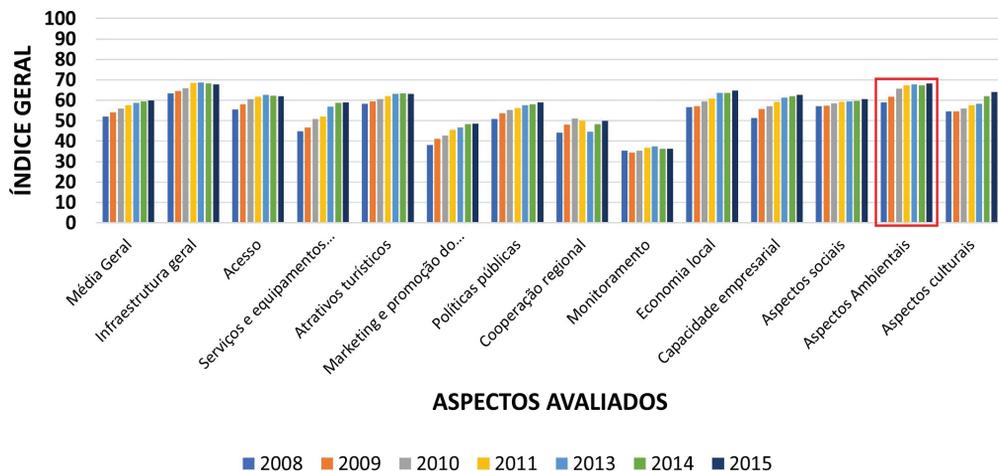
Por outro lado, há carência de práticas de EA para os turistas do parque, para além do contato com o ambiente natural – cenário das Cataratas do Iguazu –, realizado por intermédio das trilhas e da observação nos mirantes. Nesse sentido, o principal desafio é tornar a visita no PNI mais condizente com o objetivo básico das práticas de EA e menos ancorada no consumo visual da paisagem. É necessário extrapolar a dimensão comercial da visitação, promovendo momentos de sensibilização socioambiental, pois trata-se da UC mais visitada no Sul do país.

### **3.2. O modelo de visitação turística no PNI: pré-pandemia, pandemia e pós-pandemia da covid-19**

O Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum – WEF) aponta o Brasil como a economia mais competitiva quando se trata do turismo no continente sul-americano. O diferencial do país decorre da multiplicidade cultural e da diversidade natural, apropriadas e comercializadas como atrativos para diferentes segmentos de mercado, sendo um dos mais expressivos o turismo em contato com a natureza (WEF, 2019).

Os resultados apresentados no relatório Índice de competitividade do turismo nacional (BARBOSA, 2015) confirmam essa potencialidade turística na oferta brasileira, ou seja, a disponibilidade de recursos naturais, que podem ser apropriados e comercializados enquanto atrativos (Figura 2).

Figura 2 – Índice de competitividade do turismo nacional, por dimensão avaliada (2008/2015)



Fonte: Elaborado pela autora com base em Barbosa (2015).

Das 13 dimensões<sup>5</sup> que compõem a cadeia produtiva do turismo no estudo, a de “aspectos ambientais” é uma das que sempre pontuaram acima da média geral no país. Em 2015, por exemplo, obteve o maior desempenho<sup>6</sup> (68,2 pontos). Nessa dimensão são considerados: estrutura e legislação municipal de meio ambiente; atividades em curso potencialmente poluidoras; rede pública de distribuição de água; rede pública de coleta e tratamento de esgoto; coleta e destinação pública de resíduos; e *patrimônio natural e unidades de conservação no território*

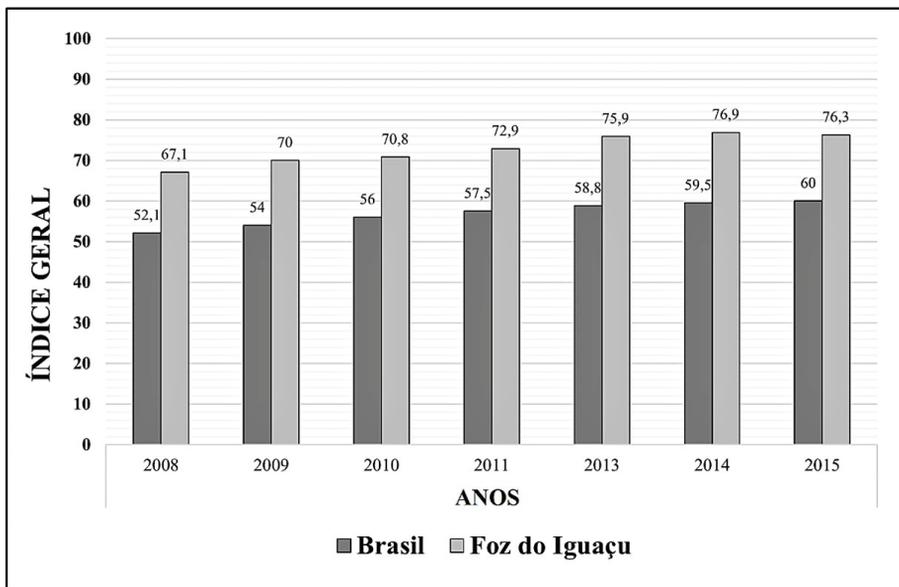
<sup>5</sup> 1) Infraestrutura geral; 2) Acesso; 3) Serviços e equipamentos turísticos; 4) Atrativos turísticos; 5) Marketing e promoção do destino; 6) Cooperação regional; 7) Políticas públicas; 8) Monitoramento; 9) Economia local; 10) Capacidade empresarial; 11) Aspectos sociais; 12) Aspectos ambientais; e 13) Aspectos culturais.

<sup>6</sup> O desempenho é mensurado em uma escala de cinco níveis: nível 5 (entre 81 e 100 pontos); nível 4 (entre 61 e 80 pontos); nível 3 (entre 41 e 60 pontos); nível 2 (entre 21 e 40 pontos); nível 1 (entre 0 e 20 pontos).

municipal (BARBOSA, 2015).

A média dos destinos foi de 60 pontos em 2015, representando estágio intermediário de desenvolvimento. No ranking final, Foz do Iguaçu apareceu na oitava posição, com 76,3 pontos. Analisando a série histórica de competitividade desde 2008, confirma-se o bom desempenho da cidade, sempre acima da pontuação geral brasileira (Figura 3).

Figura 3 – Índice de competitividade do turismo nacional: comparativo entre Brasil e Foz do Iguaçu (2008/2015)



Fonte: Elaborado pela autora com base em Barbosa (2015).

Em Foz do Iguaçu, três dimensões permaneceram com médias estáveis entre 2008 e 2015, são elas: marketing e promoção do destino; aspectos ambientais; e atrativos turísticos, com 83, 80 e 80 pontos, respectivamente.

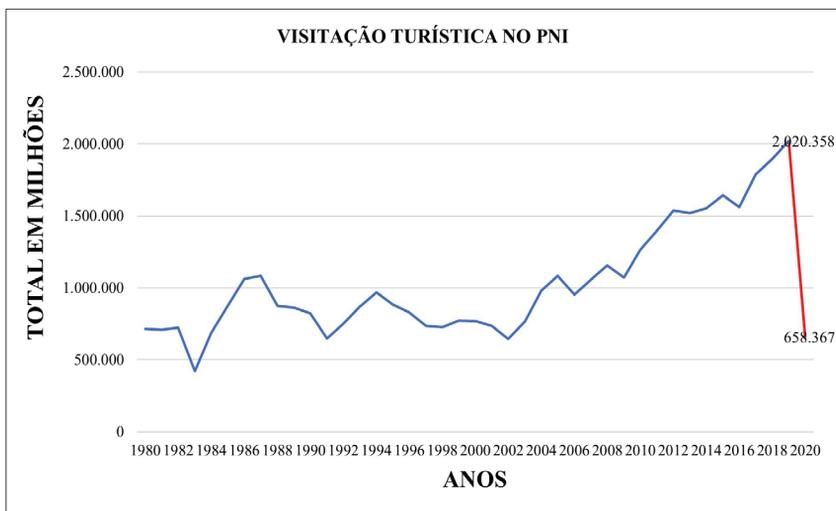
O melhor desempenho em 2015 foi em “atrativos turísticos”, recebendo 86,9 pontos. A cidade dispõe de diversos atrativos

estruturados; entretanto, as Cataratas do Iguaçu são consideradas o cartão-postal, tanto em escala local quanto regional. Por estarem situadas dentro do PNI, conseqüentemente, o parque registra altos índices de visitação (Figura 4).

Com as restrições impostas pela pandemia, houve redução no número total de visitantes em 2020: menos 67% em comparação a 2019. Porém, informações do ICMBio (2020b) mostram a capacidade do PNI em atrair turistas. Exemplificando, as atividades de visitação foram interrompidas em 18 de março de 2020. No mês de junho, o parque reabriu para visitação e voltou a fechar em julho, com o aumento no número de casos de covid-19 no Paraná. Por sua vez, em 4 de agosto, o PNI fez nova reabertura, registrando em 5 de setembro a maior taxa de visitação em um único dia desde março, quando a UC foi fechada.

A reabertura oficial das UCs para visitação pública foi aprovada

Figura 4 – Visitantes no Parque Nacional do Iguaçu, série histórica 1980/2020



Fonte: Elaborado pela autora com base em ICMBio (2021) e IBAMA e ICMBio (2017).

pela Portaria nº 890, publicada em 25 de agosto de 2020. No art. 1º consta:

Permitir a reabertura das Unidades de Conservação Federais para visitação pública, de forma gradual e monitorada, mediante cumprimento dos protocolos de segurança sanitária estabelecidos pelos estados e municípios em que se encontra localizada a unidade de conservação. (BRASIL, 2020)

Na Portaria foram estabelecidos protocolos sanitários de saúde, como o uso obrigatório de máscara; disponibilização de álcool gel 70% ou produto de higienização para as mãos; o não compartilhamento do equipamento de proteção individual (EPIs), sem proceder a sua higienização e desinfecção; manter ambientes bem ventilados; promover a limpeza e desinfecção dos ambientes de uso comum; estimular e priorizar a venda on-line de ingressos<sup>7</sup>, serviços e/ou agendamentos, ou organizar o atendimento em filas para evitar aglomerações; manter o distanciamento mínimo de dois metros; respeitar a capacidade de transporte de cada tipo de veículo; e evitar superlotação e/ou aglomeração (BRASIL, 2020). Apesar desses protocolos, não existem recomendações sobre a necessidade de atividades e/ou práticas de sensibilização ambiental com os visitantes. Essa observação é importante porque o momento atual é oportuno para trabalhar os objetivos da EA em contato com a natureza.

No PNI existem diversos passeios – rapel, trilhas, arborismo (escalada em árvores), arborismo (trilhas suspensas instaladas em árvores), rafting, escalada e outros – que podem ser mais bem aproveitados para a EA. Embora haja opções, a atividade principal é a contemplação das quedas das Cataratas, realizada nos mirantes (Figura 5).

---

<sup>7</sup> O agendamento da visita e a aquisição de ingressos podem ser realizados on-line, no site oficial do parque. Atualmente, a entrada é limitada a 350 pessoas/hora.

Figura 5 – Vista parcial dos mirantes existentes na Trilha das Cataratas no PNI



Fonte: Elaborado pela autora. Trabalho de campo, janeiro de 2018.

Na UC, a infraestrutura disponível e o potencial para a sensibilização ambiental são notáveis. O maior diferencial é todo o patrimônio natural preservado pelo parque, que além de proporcionar o contato com a natureza pode ser aproveitado para a reflexão e promoção de um turismo mais sustentável, conectado com as dimensões subjetivas e históricas naquele ambiente. No entanto, a experiência turística no Parque Nacional do Iguaçu limita-se, quase que exclusivamente, ao ato da observação, condição que não estimula a compreensão do lugar no espaço e no tempo. Loureiro (2015, p. 166) esclarece:

Compreender o mundo, ter consciência dele, interpretá-lo, “ser mundo”, são acontecimentos que se efetivam tão somente em sociedade. Ao indagar-se, conhecer, compreender, interpretar e agir, o ser humano desperta potencialidades e mobiliza sua capacidade de optar, de decidir, de escolher (ainda que sob as coerções sistêmicas) e, ao exercer a escolha na ação que desenvolve, não muda apenas o mundo, mas muda também sua posição diante do mundo.

É preciso repensar como a visita tem sido realizada, reformulando, por exemplo, o roteiro básico, constituído pelo passeio na Trilha das Cataratas, que envolve as passarelas e os mirantes para contemplação das suas quedas (Figura 6). Aproximadamente 90% das pessoas fazem apenas o passeio dessa trilha, que é o que o bilhete de entrada dá direito de acesso

(MACHADO, 2016). Todo o caminho pode ser percorrido em uma ou duas horas, sem que se tenha contato com a terra, pois encontra-se cimentado e/ou calçado (BAPTISTON, 2017).

Figura 6 – Vista parcial da Trilha das Cataratas, a principal trilha no PNI



Fonte: Elaborado pela autora. Trabalho de campo, janeiro de 2018.

O modelo de visitação atual não desperta no turista as reflexões críticas a que a EA se propõe. É necessário reformular a visita, para que seja prolongada a permanência do visitante na UC e qualificada a sua vivência naquele ambiente. Uma alternativa é finalizar a Trilha das Cataratas em um espaço no qual se conheçam os projetos desenvolvidos no Parque. Os resultados podem ser organizados, como uma mostra permanente de banners, vídeos e/ou outros tipos de materiais informativos, com estímulos sensoriais.

Atualmente, a parte final dessa Trilha leva à estação Porto Canoas, que compreende estruturas de restaurante, lanchonete, joalheria, loja e café. Durante a pandemia, esses espaços encontram-se fechados por questões de segurança. Somente o circuito de acesso às Cataratas permanece aberto.

Loureiro (2015, p. 161) pontua que “a principal característica da EA é colocar racionalmente sob questão toda verdade socialmente apresentada, afirmada, legitimada e refutar todo e qualquer pensamento que dissocia sociedade de natureza”. Ou

seja, apesar desse contato ser um dos elementos primordiais para que, em áreas naturais protegidas, se consiga influenciar positivamente a sociedade para as questões socioambientais<sup>8</sup>, precisa-se instigar pensamentos críticos e contextualizados historicamente.

No Parque são encontradas, ainda, a reprodução de cenários urbanos característicos do cotidiano de grandes cidades. Há lojas, praças de alimentação e o comércio de produtos alimentícios semelhantes aos existentes em shopping centers, transformando o PNI em mais um espaço de circulação do capital (Figura 7).

Figura 7 – Vista parcial de elementos urbanos visualizados no PNI

Hotel



Loja de conveniência



Loja de souvenirs



Cantina na Trilha das Cataratas



Praça de alimentação



Toten para a compra de Fast Food



Fonte: Elaborado pela autora. Trabalho de campo, janeiro de 2018.

<sup>8</sup> Tratando de temas como a erradicação da pobreza extrema e da fome, igualdade de gênero, saúde e bem-estar, redução das desigualdades, sustentabilidade, aquecimento global, paz e justiça, dentre outros (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU], 2015).

A questão da artificialização não é exclusiva ao PNI, mas sim um padrão de muitas outras UCs no país. Para Luchiari (2002), a expansão do turismo no Brasil causou a reprodução do mundo urbano em diversos lugares, no intuito de superar o estranhamento com o meio natural e “pouco domesticado”. Sendo assim, a visitação turística em áreas naturais protegidas foi, gradativamente, sendo adaptada às demandas da vida urbana.

Trevisan (2018, p. 223) afirma, a partir de seus estudos sobre o PNI, que:

A logística proposta e as infraestruturas instaladas pelas concessionárias permitiram o acesso de maior número de pessoas ao Parque e tornaram a visitação mais segura, embora a experiência da visitação tenha se tornado demasiadamente artificial, massificada e controlada. O empobrecimento da experiência de visitação e a sua redução ao consumo visual da paisagem é, assim como a necessidade de transformar o Parque em um empreendimento rentável, uma característica particular do modelo de visitação comercial.

De acordo com Meneses (2009), nesse modelo de visitação coloca-se em destaque o valor formal desse patrimônio. Luchiari (2002) e Machado (2016) esclarecem que o foco da visitação turística no consumo visual da paisagem, obedecendo ao padrão comercial, é uma maneira de valorização estética dos elementos naturais, no qual a visitação proporciona a contemplação como um fim nela mesma, causando o empobrecimento da experiência turística.

Essa é uma das maiores falhas observadas durante a visitação no PNI: desconsiderar os valores intrínsecos ao patrimônio natural e o potencial que o parque possui enquanto local de aprendizado, reflexão, EA e turismo em contato com a natureza. Nota-se que os projetos de EA formal da Escola Parque podem

ser adaptados e ampliados para o grande público, cujo perfil difere do escolar.

O turista do Parque Nacional do Iguaçu, geralmente, está na cidade pela primeira vez, permanecendo de três a quatro dias; é homem; tem entre 30 e 40 anos; viaja a lazer; está com a família e/ou sozinho (FOZ DO IGUAÇU, 2017).

Outra possibilidade é o aproveitamento do trajeto na Trilha das Cataratas com a disponibilização de guias de turismo (inclusive moradores locais, que podem ser capacitados para esse tipo de atendimento) em pontos de maior circulação de pessoas e mirantes, ministrando falas recreativas-educativas e que tenham o cenário como artifício fundamental para se discutir a conservação e a preservação dos recursos ali existentes.

Devido ao baixo nível de dificuldade, a Trilha das Cataratas é autoguiada, mas ela pode ser monitorada. Além da apreciação da paisagem, a realização do percurso pode ser pensada para suscitar reflexões sobre o momento histórico da pandemia e como esse período tem evidenciado a necessidade de mudanças comportamentais e de hábitos da sociedade, incluindo suas práticas de turismo.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No PNI, a visitação turística está centrada no consumo visual da paisagem, com atividades descontextualizadas da realidade local, desprovidas de aspectos identitários e históricos. Mesmo que sejam observadas tentativas de superação do padrão convencional, sobretudo com a EA formal, esse modelo de visita turística foi construído historicamente, tornando-se estrutural em muitas UCs no país.

Essa dificuldade é reflexo de conjunturas diversas, como instabilidades que marcam o cenário político em pastas importantes, como o MMA, pelo enfraquecimento de instituições como o ICMBio, que atualmente passa por crise interna, causada pelas divergências entre os funcionários e as políticas públicas de gestão, propostas pelo governo federal. São exemplos: projetos legislativos de “concessão” à iniciativa privada (Decreto nº 10.147, de 3 de dezembro de 2019); impasses na transferência dos recursos financeiros; ausência de fiscalização e gerenciamento integrado com, conseqüentemente, invasão de grileiros de terras, desmatamento e caça ilegal; e desvalorização dos recursos humanos e pesquisas realizadas dentro das UCs, dentre outros.

Ao promover a precarização das UCs, a eficiência dos programas de EA também é comprometida. Logo, a visitação nos moldes tradicionais é perpetuada. Entretanto, o estudo de caso no Parque Nacional do Iguaçu demonstra que é possível construir um turismo mais sustentável no pós-covid-19, focado na biodiversidade e que, ao mesmo tempo, possibilita a sensibilização do visitante para as questões socioambientais, primeiramente pela importância do PNI na preservação e conservação do patrimônio natural que, se explorado sob a perspectiva da EA crítica e transformadora, proporciona pensamentos reflexivos. Em segundo, pela atratividade, traduzida em altas taxas de visitação. Os turistas podem ser instigados a refletir sobre suas vivências na UC por meio de ações educativas em seus passeios turísticos de contato com a natureza. Acredita-se que o alcance dessas práticas seria amplo e permanente – vide resultados positivos observados no contexto da Escola Parque.

Entende-se que a procura por destinos “naturais”, com ambientes preservados e o envolvimento com as comunidades locais, seja realidade antecedente à pandemia (AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO INTERNACIONAL DO TURISMO [EMBRATUR], 2017). Todavia, as conjecturas impostas pelo novo coronavírus indicam que o turismo pós-pandemia deverá, necessariamente, estar comprometido ecologicamente e baseado nas metas previstas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

Diante disso, é fundamental mobilizar os viajantes a compreenderem o seu papel nesse processo. A EA pode ser uma ferramenta eficiente para alcançar esse objetivo, qualificando as experiências turísticas nas áreas naturais protegidas.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO INTERNACIONAL DO TURISMO. O perfil do turista e a imagem do Brasil. Boletim de Inteligência Competitiva, Brasília, ed. 3, 2017.
- BAPTISTON, I. Entrevista concedida a Fernanda Lodi Trevisan. Foz do Iguaçu, 6 set. 2017. In: TREVISAN, F. L. O patrimônio mundial natural e a produção de destinos turísticos no Brasil: Parque Nacional do Iguaçu (PR). 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018. p. 212-235.
- BARBADO, N. Escola parque: educação ambiental na região do Parque Nacional do Iguaçu. 2006. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2008.
- BARBOSA, L. G. M. (coord.). Índice de competitividade do turismo nacional: relatório Brasil 2015. Brasília: Ministério do Turismo; FGV; SEBRAE, 2015.
- BORBA, R.; CUNHA, M. B.; XAVIER, M. M. O Parque Nacional do Iguaçu e a educação ambiental: uma trajetória a ser contada. Revista Latino-Americana de Estudos Avançados, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 2, p. 118-134, 2017.
- BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 28 abr. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3yIJVE6>. Acesso em: 24 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 19 jul. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3jSWNkD>. Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa nº 3, de 1 de setembro de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, 2 set. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/37DTBns>. Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.147, de 2 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Diário Oficial da União, Brasília, p. 3, 3 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3m0CAMr>. Acesso em: 8 ago. 2021.

BRASIL. Portaria nº 890, de 25 de agosto de 2020. Dispõe sobre a reabertura da visitação pública nas Unidades de Conservação Federais. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 164, seção 1, p. 33, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fZyBvY>. Acesso em: 10 fev. 2021.

FOZ DO IGUAÇU. Secretaria Municipal do Turismo. Inventário técnico de estatísticas turísticas 2017. Foz do Iguaçu: SMTU, 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Registros de experiências de educação ambiental e comunicação desenvolvidas em Unidades de Conservação federais. Brasília: ICMBio, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3IXDdX8>. Acesso em: 2 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Número total de visitantes: 2017 – Principais atrativos turísticos e portões de entrada (aeroporto e rodoviária) de Foz do Iguaçu. Brasília: SMTU, 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Escola de educação ambiental. Brasília: ICMBio, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3AAacFd>. Acesso em: 10 dez. 2020.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. UCs federais registram mais de 15 milhões de visitas em 2019. ICMBio, Brasília, 15 jun. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3yIMeah>. Acesso em: 2 mar. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Monitoramento da visitação em Unidades de Conservação federais: resultados de 2019 e breve panorama histórico. Brasília: ICMBio, 2021. Disponível em:

<https://bit.ly/3m0xrUO>. Acesso em: 24 dez. 2020.

- LÓPEZ-DEL-PINO, F.; GRISOLÍA, J. M. Pricing beach congestion: an analysis of the introduction of an access fee to the protected island of Lobos (Canary Islands). *Tourism Economics*, [S.l.], v. 24, n. 4, p. 449-472. 2018.
- LOUREIRO, C. F. B. Teoria crítica. In: FERRARO JÚNIOR, L. A. (org.). *Encontros e caminhos da educação ambiental*. Brasília: MMA, 2005. v. I. p. 39-51.
- LOUREIRO, C. F. B. Educação ambiental e epistemologia crítica. *Revista Eletrônica Mestrado em Educação Ambiental*, Natal, v. 32, n. 2, p. 159-176, 2015.
- LUCHIARI, M. T. D. P. A mercantilização das paisagens naturais. In: BRUHNS, H. T.; GUTIERREZ, G. L. *Enfoques contemporâneos do lúdico: III ciclo de debates lazer e motricidade*. São Paulo: UNICAMP, 2002. p. 25-42.
- MACHADO, R. Entrevista concedida a Fernanda Lodi Trevisan. Foz do Iguaçu, 25 out. 2016. In: TREVISAN, F. L. *O patrimônio mundial natural e a produção de destinos turísticos no Brasil: Parque Nacional do Iguaçu (PR)*. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018. p. 212-235.
- MENESES, U. T. B. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 1, 2009, Ouro Preto. *Anais [...]*. Brasília: IPHAN, 2009. p. 25-39. Disponível em: <https://bit.ly/2XiVjIV>. Acesso em: 15 fev. 2020.
- NEW7WONDERS FOUNDATION. *New7Wonders of Nature*, [S.l.], 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3ACZMED>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: UNIC, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3jRAk7z>. Acesso em: 1 dez. 2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. *Supporting jobs and economies through travel & tourism: a call for action to mitigate the socio-economic impact of covid-19 and accelerate recovery*. Madrid: OMT, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3xM62rU>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- SPALDING, M. D.; BURKE, L.; FYALL, A. Covid-19: implications for nature and tourism. *Anatolia*, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 126-127, 2020.
- TREVISAN, F. L. *O patrimônio mundial natural e a produção de destinos turísticos no Brasil: Parque Nacional do Iguaçu (PR)*. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *The travel & tourism competitiveness report 2019: travel and tourism at a tipping point*. Cologny: WEF, 2019.

YIN, R. K. Case study research, design, and methods (applied social research methods). Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.

## AGRADECIMENTOS

Agradecimentos ao Ministério do Meio Ambiente e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que autorizaram a realização da pesquisa científica de doutorado no Parque Nacional do Iguaçu.





# A crise socioambiental e a relação de consumo e produção dos resíduos sólidos urbanos em tempos de pandemia

*Carolina Stefani Baldo Kerhart  
Maria Teresa Frigo Serraceni*

## 1. INTRODUÇÃO

A pandemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2), anunciada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) no dia 11 de março de 2020, levou os países, independentemente de seu grau de desenvolvimento econômico, a uma crise sanitária e humanitária, evidenciando as falhas de organização socioambiental em que estamos inseridos. Concomitantemente, o ano de 2020 foi caracterizado como o ano mais importante para tomada de decisões políticas estruturais quanto ao combate da crise da biodiversidade e da crise climática que a humanidade vem enfrentando.

Inter-relacionadas por terem seu cerne na sociedade do consumo, essas crises se agravam com a intensificação das desigualdades socioeconômicas. De acordo com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 2020), um dos reflexos da pandemia será a contração econômica de 5,3%

somente na América Latina, levando cerca de 30 milhões de pessoas à pobreza.

Como bem colocado por Lima, Buss e Paes-Sousa (2020, p. 1) “a pandemia nos coloca diante do espelho, que nos revela um mundo atravessado por muitas crises e carente de mudanças”. Isso porque as mudanças necessárias exigem desconstrução de paradigmas em relação à interação entre ser humano e natureza.

Um dos setores da organização social pré-existente no Brasil que nos permite enxergar a complexidade e o entrelaçamento dessas crises é o saneamento básico, mais especificamente o serviço de coleta, tratamento de resíduos e disposição final dos rejeitos. Serviço público a título municipal, em um primeiro momento foi categorizado como serviço essencial pelo Decreto Federal nº 10.282/2020 (BRASIL, 2020c) e, posteriormente, pela gestão de cada município; teve sua dinâmica atingida diretamente pela pandemia, por meio do aumento da geração de resíduos de saúde e das compras digitais, assim como pela falta de um plano emergencial para manutenção segura das atividades realizadas pelas cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

A partir da análise do gerenciamento de resíduos sólidos durante a pandemia de covid-19, é possível observar questões que permeiam a crise sanitária, humanitária, econômica, climática e de biodiversidade, evidenciando o consumo da sociedade e, conseqüentemente, o uso indiscriminado dos recursos naturais, a falta de políticas públicas para a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), a vulnerabilidade dos catadores de materiais recicláveis e, para finalizar, a falta de consciência/educação ambiental da população, que enxerga no descarte dos resíduos o caminho para se desvencilhar do problema que o seu consumo lhe trouxe.

Nesse sentido, a análise sistematizada das informações sobre a gestão de resíduos sólidos urbanos durante a pandemia do coronavírus nos permite compreender a relação de consumo com as crises socioambientais que estamos enfrentando enquanto sociedade. Desse modo, este capítulo objetiva reunir informações sobre as ações propostas no Brasil para a gestão de resíduos sólidos urbanos diante da pandemia de covid-19, demonstrando a relação da sociedade com o consumo e a falta de importância dada pelo poder público à gestão de resíduos e aos agentes ambientais responsáveis pela existência, mesmo que pequena, da reciclagem no país.

Este capítulo foi estruturado a partir de base de dados secundários, envolvendo levantamento bibliográfico, documental e jornalístico, considerando aspectos sobre a geração de resíduos sólidos urbanos (resíduos domiciliares originários das residências urbanas e resíduos de limpeza urbana, de logradouros e vias públicas) e a relação de consumo durante o período de pandemia da covid-19. O levantamento qualitativo considerou dados oficiais da Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2020a, 2020b), da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana da Cidade de São Paulo (AMLURB, 2020) e do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS).

## **2. A RELAÇÃO ENTRE CONSUMO E PANDEMIA**

A covid-19 foi identificada pela primeira vez em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, na China. Devido ao seu alto índice de contaminação e disseminação, em 11 de março de 2020 foi anunciada a situação pandêmica, a partir da qual, diante da

pouca informação sobre a doença, a OMS e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) orientaram sobre a necessidade de os países agirem de forma inovadora, com identificação e isolamento dos casos confirmados para contenção de sua transmissão.

O Ministério da Saúde do Brasil, por meio da Portaria nº 188, “declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)” (BRASIL, 2020a), e no mesmo dia de divulgação da Pandemia pela OMS promulgou a Portaria nº 356, estabelecendo “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19)” (BRASIL, 2020b), a partir da qual os estados teriam a anuência para decretar quarentena com a liberação apenas dos serviços essenciais, conforme a situação observada pela Secretaria de Saúde de cada região.

O primeiro estado a adotar medidas de quarentena no Brasil foi o Distrito Federal, em 11 de março de 2020, seguido dos estados de São Paulo (16 de março de 2020) e Rio de Janeiro (17 de março de 2020). O que se observou diante das incertezas e das paralisações a partir desse momento foi uma corrida por compra de materiais de limpeza e estoque de alimentos pela população, com uma ação conhecida como *panic buying*, ou seja, a realização de compras em grande quantidade (sobretudo de comida e de insumos farmacêuticos) movida pelo pânico, que comumente atinge um comportamento de manada<sup>1</sup>, resultando em estoques de materiais para populações mais favorecidas, aumento da vulnerabilidade devido ao desabastecimento, e elevação dos

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada para descrever situações em que certo grupo de indivíduos reage da mesma forma, sem ter um objetivo conscientemente planejado, o famoso “animal de rebanho” descrito por Nietzsche em suas obras (KUSKOSKI, 2011).

preços de produtos importantes para toda a população (YUEN *et al.*, 2020).

Ironicamente, o consumo a que somos condicionados em um momento de pânico também é a causa do pânico. Temos que recordar que o novo coronavírus, assim como os demais surtos sanitários dos séculos XX e XXI, tem origem zoonótica: se não relacionada ao consumo alimentar direto de animais silvestres (caso da covid-19), é ligada à intervenção nos habitats naturais com a diminuição de áreas florestadas e recursos naturais – fato diretamente ligado às crises socioambientais instauradas, da biodiversidade e climática (MARQUES, 2020).

Alguns estudiosos defendem que estamos na época geológica do Antropoceno<sup>2</sup>, em que as ações humanas se destacam em relação ao equilíbrio da Terra, na qual estamos caminhando para o colapso ambiental. O planeta está chegando ao seu limite e é incapaz de se regenerar na mesma velocidade que a necessidade humana que, em seu modelo estrutural atual, precisa de seus insumos para sustentar os padrões pré-estabelecidos, como destacam Silva *et al.* (2020, p. 1002):

os Limites Planetários (LP) que asseguram um espaço operacional seguro para o desenvolvimento da humanidade relativo ao funcionamento do Sistema Terra vêm constantemente sendo ameaçados pelo aumento global das taxas de desmatamento, desenvolvimento acelerado da agropecuária e das formas industriais intensivas de proteína animal (gado e pesca), assim como o intercâmbio artificial de diversas espécies vegetais e animais entre os continentes e as mudanças climáticas globais que, entre outras coisas, propicia um aumento das taxas de extinção das espécies e a disseminação de diversas doenças por diferentes patógenos.

---

<sup>2</sup> Termo popularizado por Paul Crutzen, vencedor do Prêmio Nobel de Química de 1995. O prefixo grego “antropo” significa humano, e o sufixo “ceno” denota as eras geológicas – ou seja, época geológica dos humanos (ARTAXO, 2014).

Como bem apontado por Pugliesi, Santiago e Leite (2020, p. 135), “os impactos voltam-se para o ser humano como situações atípicas e emergenciais”, mas não sem aviso ou inesperadamente. Só no grupo das *influenzas*, nos últimos 100 anos, tivemos a gripe espanhola (entre 1918 e 1920), a gripe asiática (entre 1957 e 1960, iniciada na China) e a de Hong Kong (entre 1968 e 1969). Posteriormente, registraram-se a *influenza* aviária, entre 2003 e 2004, contida nos países asiáticos, e a influenza A (H1N1) em 2009, que deixou cerca de 400.000 mortos no primeiro ano de incidência (COSTA; MERCHAN-HAMANN, 2016). Ainda temos ebola, dengue, zika, febre amarela, malária e outros vírus já identificados, mas controlados na sua origem, todos zoonóticos.

Diante do alto índice de desmatamento nos últimos anos no Brasil para a atividade agropecuária, Marques (2020, s.p.) inclusive questiona a possibilidade de uma nova zoonose ser gestada no país, como aponta:

O caos ecológico produzido pelo desmatamento por corte raso de cerca de 20% da área original da floresta, pela degradação do tecido florestal de pelo menos outros 20% e pela grande concentração de bovinos na região cria as condições para tornar o Brasil um “hotspot” das próximas zoonoses. Em primeiro lugar porque os morcegos são um grande reservatório de vírus e, entre os morcegos brasileiros, cujo habitat são sobretudo as florestas (ou o que resta delas), circulam pelo menos 3.204 tipos de coronavírus (Maxman 2017). Em segundo lugar porque, como mostraram Nardus Mollentze e Daniel Streicker (2020), o grupo taxonômico dos Artiodactyla (de casco fendido), ao qual pertencem os bois, hospedam, juntamente com os primatas, mais vírus, potencialmente zoonóticos, do que seria de se esperar entre os grupos de mamíferos, incluindo os morcegos. [...] A relação entre desmatamento amazônico e a malária foi bem estabelecida em 2015 por uma equipe do IPEA: para cada 1% de floresta derrubada por ano, os casos de malária aumentam 23%.

Novas endemias e pandemias são previstas cientificamente, caso não haja mudança na relação entre o ser humano e o meio.

A Covid-19 nos mostrou, empiricamente, a falta de preparo político, econômico e social que os países têm para uma rápida resposta sanitária, uma vez que o saneamento básico exclui parte da sociedade. Só aqui no Brasil, o último levantamento do SNIS mostrou que 35 milhões de pessoas não possuem acesso à água tratada e aproximadamente 100 milhões sofrem com a falta de tratamento de esgoto (TRATA BRASIL, 2021). Então, como lidar com essa questão em meio a uma crise sanitária na qual os principais requisitos para contenção da doença referem-se a distanciamento social, uso de máscaras e lavagem das mãos?

Com a necessidade de distanciamento social e o funcionamento apenas dos serviços essenciais, o sistema econômico entrou em colapso, levando milhões de pessoas para a linha da pobreza e trazendo mais vulnerabilidade aos já vulneráveis. Moraes (2020, p. 39) chama a atenção ao demonstrar o impacto da pandemia, em termos econômicos, sobre 40% dos trabalhadores do país que tiveram suas atividades paralisadas e, conseqüentemente, uma diminuição drástica de renda, “levando à ampliação de níveis de endividamento ou ao sacrifício de itens essenciais, incluindo alimentação, aluguel, medicamentos e eletricidade”. De acordo com pesquisa realizada no início da pandemia pelo Instituto Locomotiva/Data Favela, entre os moradores de comunidades, 70% dos trabalhadores tiveram corte no orçamento e 86% precisaram restringir o acesso à alimentação (MELLO, 2020).

Nessa organização social complexa, a economia é a base sustentada pelo consumo, conforme foi possível observar empiricamente com a pandemia da covid-19, cujo cerne está no início (causa), no meio (*panic buying* e períodos comemorativos) e no fim (a busca pelo retorno econômico). No entanto, será a primeira vez que a busca de recuperação socioeconômica se entrelaça

com o tempo limite de combate das crises socioambientais. Isso se quisermos lutar contra as consequências dos índices máximos do aquecimento global, como vem orientando o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas ao longo das últimas décadas (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE [IPCC], 2019).

### **3. PRODUÇÃO E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Um dos reflexos do modelo econômico de consumo é a geração de resíduos sólidos, que aumenta a cada ano e extrapola a capacidade de absorção desses resíduos pelo planeta. A sociedade do consumo também é a do descarte. “O consumo exacerbado fomentado pelo atual modelo de produção banaliza a compra e o descarte constante de produtos” (PUGLIESI; SANTIAGO; LEITE, 2020, p. 136). A complexidade do gerenciamento dos resíduos sólidos e a ineficácia na execução do serviço pelo poder público ficaram evidentes durante a pandemia.

A gestão dos resíduos sólidos é definida como um dos serviços de saneamento básico estabelecidos pela Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), estruturado por uma política nacional própria, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010).

Apesar de uma década dessa legislação – completada coincidentemente em período pandêmico –, pouco foi o avanço do país nas pautas da PNRS: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Essa sequência de prioridades, descrita no artigo 9º, abarca a logística reversa, o incentivo aos catadores de materiais recicláveis e o fim dos lixões

em território nacional (BRASIL, 2010).

Os dados apresentados no *Panorama de resíduos sólidos no Brasil 2020*, lançado pela ABRELPE (2020b), apontam que a geração de resíduo sólido urbano no Brasil passou de 67 milhões para 79 milhões de toneladas por ano, aumento de 31 kg/ano na geração per capita, que foi de 348 kg/ano para 379 kg/ano. Além disso, estima-se que 8% da população não tem seus resíduos coletados, ou seja, não se tem conhecimento sobre o descarte de 6.251.485 toneladas de resíduos no país.

De acordo com a ABRELPE (2020b), das 72.748.515 toneladas de resíduos sólidos urbanos coletados, independentemente da sua composição gravimétrica, uma parcela expressiva é destinada diretamente para aterros sanitários, controlados e lixões, disposição inadequada de acordo com a PNRS.

No Brasil, a maior parte dos RSU coletados segue para disposição em aterros sanitários, tendo registrado um aumento de 10 milhões de toneladas em uma década, passando de 33 milhões de toneladas por ano para 43 milhões de toneladas. Por outro lado, a quantidade de resíduos que segue para unidades inadequadas (lixões e aterros controlados) também cresceu, passando de 25 milhões de toneladas por ano para pouco mais de 29 milhões de toneladas por ano. (ABRELPE, 2020b, p. 20)

Se considerarmos a composição gravimétrica dos resíduos, delimitada pela ABRELPE (2020b), apenas 14,1% dos resíduos coletados deveriam ser destinados para aterro sanitário por serem caracterizados como rejeito, os demais (matéria orgânica, papel e papelão, plásticos, vidros, metais, tecidos, eletrônicos etc.) deveriam ser reinseridos no sistema de produção a partir de compostagem, reciclagem e reaproveitamento.

Dessa forma, mesmo havendo coleta seletiva na maior parte dos municípios brasileiros<sup>3</sup>, é notória a defasagem na gestão em relação ao atendimento da PNRS, que institui também a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, ou seja, reparte por toda seção das organizações sociais desse sistema a responsabilidade por produção, consumo e descarte responsáveis, abrangendo fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, bem como consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. É de fundamental importância um sistema de gestão funcionando adequadamente para garantia da conscientização da população quanto ao descarte consciente e à importância sobre a redução do consumo, pois a inversão estratégica dessa lógica não tem sido produtiva e beneficia o setor produtivo na culpabilização do pós-consumo.

É importante notar que a caracterização dos resíduos sólidos urbanos não abrange os resíduos industriais e de saúde, regulamentados por normas específicas às suas funções. No entanto, com a pandemia da covid-19 e as orientações para suas contenções, tivemos uma mudança de cenário nesse setor que impactou a composição dos resíduos sólidos urbanos e trouxe incertezas quanto ao gerenciamento, afetando de forma abrupta os catadores de materiais recicláveis.

---

<sup>3</sup> De acordo com os dados da ABRELPE (2020b), números oficiais apontam que 4.070 dos 5.570 municípios possuem coleta seletiva; no entanto, não há controle oficial sobre suas funções, estimativas de coletas e quantidade de colaboradores trabalhando nas iniciativas. Todas as estimativas relacionadas ao tema são realizadas a partir de levantamentos das cooperativas vinculadas à Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis e as Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, não abrangendo os catadores individuais.

### 3.1. Gestão de resíduos sólidos durante a pandemia da covid-19

Além da quarentena, as medidas para prevenção do novo coronavírus orientadas pelas instituições de saúde mundiais e nacionais são o distanciamento social, o uso de máscaras continuamente, o uso de álcool em gel e a lavagem das mãos constante com água e sabão. Essas medidas alteraram hábitos cotidianos da sociedade: alguns produtos se tornaram itens essenciais de consumo para nos desvencilharmos da doença, caso da máscara, do álcool em gel e, para algumas pessoas mais preocupadas, das luvas de látex. Como em um jogo de causa e consequência, sucedeu-se uma alteração na caracterização dos resíduos sólidos urbanos das cidades.

Ferreira (2020) aponta que, de acordo com a classificação de risco dos agentes biológicos do Ministério da Saúde, o novo coronavírus (SARS-CoV-2) corresponde a um agente biológico classe de risco 3, ou seja, com transmissão de alto risco individual e moderado risco para a comunidade. Consequentemente, os resíduos provenientes dos pacientes com suspeita ou confirmação da doença inserem-se no grupo A1 da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) nº 222/2018, “Resíduos com a possível presença de agentes biológicos que, por suas características de maior virulência ou concentração, podem apresentar risco de infecção” (ANVISA, 2018).

Seguindo o preconizado nas normas brasileiras, que são realizadas, em sua maioria, com embasamento técnico científico, esses resíduos deveriam ter tratamento específico de resíduo de saúde, ou seja, deveriam passar por um processo para a modificação das características físicas, químicas ou biológicas,

reduzindo ou eliminando o risco de dano ao meio ambiente ou à saúde pública, sendo posteriormente destinados ao aterro sanitário.

Contudo, como analisado no tópico anterior deste capítulo, o gerenciamento de resíduos sólidos possui pouco incentivo para funcionamento adequado conforme previsto na PNRS, sendo inexistente um plano estratégico estruturado para lidar com uma crise sanitária como a da covid-19. As instituições públicas e privadas responsáveis pela manutenção da limpeza urbana recomendam o descarte desses insumos de saúde diretamente no rejeito doméstico a ser coletado pelo órgão de limpeza urbana e encaminhado diretamente para aterro sanitário. Isso, além de contrariar o disposto nas próprias normas legais do país, pode ser considerado como um incentivo à população para descarte de outros insumos de saúde de forma inadequada, como medicamentos e seringas, por exemplo.

Sendo um resíduo sólido urbano (RSU) dependente do descarte adequado pelos indivíduos e da gestão de limpeza urbana, em pouco tempo de quarentena muitas notícias foram reportadas sobre a incidência de máscaras e luvas nos oceanos, nos córregos e nos rios de todo o mundo, poluindo o meio ambiente e causando impacto direto na fauna marinha. Como bem observado por Ferreira (2020, s.p.):

os RSU abarcam uma problemática que transpõe sua localidade, na medida em que, apesar de seus efeitos imediatos pontualmente detectados, os impactos socioambientais a longo prazo refletem de maneira sinérgica em todo o planeta. Sendo assim o lixo urbano afeta sobremaneira a questão do aquecimento global, da escassez dos recursos hídricos, do desflorestamento, dentre outros.

Diante das incertezas do novo coronavírus, com o alto índice

de contaminação, a permanência do vírus nas superfícies<sup>4</sup>, a falta de controle de pessoas contaminadas ou não por parte do poder público e a existência de pessoas assintomáticas, os municípios tiveram que adotar medidas restritivas na gestão dos resíduos para que estes não se tornassem fonte de transmissão do vírus, havendo a suspensão de atividades como unidades de triagem, transbordo manual, descarga em ecopontos e cooperativas de catadores de materiais recicláveis. A ABRELPE (2020a) recomendou o reforço do uso dos equipamentos de proteção individual (EPI), visando à intensificação da saúde e segurança do trabalhador nas cooperativas que não puderem suspender suas atividades e em toda a cadeia de serviços de limpeza urbana.

Em levantamento realizado pelos estudos de Araújo e Silva (2020) e Pugliesi, Santiago e Leite (2020) sobre as medidas adotadas em diferentes países para a gestão estratégica de resíduos sólidos urbanos durante o período da pandemia, demonstrou-se a inexistência de um plano emergencial em todos os países. As iniciativas não destoaram tanto das adotadas pelo Brasil, no entanto, vale informar que apenas Índia e México elencaram como orientação à população a necessidade de diminuição da geração dos resíduos (PUGLIESI; SANTIAGO; LEITE, 2020) e a Inglaterra ofereceu um canal de comunicação para pacientes solicitarem a retirada de resíduos infecciosos de suas residências para destinação adequada (ARAÚJO; SILVA, 2020).

No que tange à produção de resíduos no ano de 2020 pela população brasileira, não foram apresentadas informações

---

<sup>4</sup> Em uma análise sistêmica sobre grupos do coronavírus conhecidos em diferentes superfícies, foi observado que os espécimes podem persistir em plásticos (cinco dias), papel (quatro a cinco dias), vidro e madeira (quatro dias), aço (dois dias), luvas cirúrgicas (oito horas) e alumínio (duas a oito horas), tornando os materiais possíveis fontes de transmissão do novo coronavírus (ARAÚJO; SILVA, 2020).

atualizadas sobre o período da pandemia pelos órgãos competentes. Estima-se um aumento de resíduos sólidos urbanos entre 15 e 30% no país, com algumas variações de cidade para cidade, e um aumento de 20% dos resíduos hospitalares no mês de junho em comparação a igual período do ano anterior (BOCCHINI, 2020).

A cidade de São Paulo registrou um aumento de 14% da coleta de materiais recicláveis (AMLURB, 2020), mesmo estando em funcionamento as cooperativas mecanizadas conveniadas da prefeitura. Apesar de a prefeitura atribuir o feito à conscientização da população para a reciclagem, as razões podem estar no aumento de consumo de produtos industrializados e de pedidos *delivery* por parte dos municípios durante a quarentena. Há a necessidade de um estudo mais completo nessa ótica para analisar inclusive a relação desses resíduos com o poder aquisitivo de cada região.

De certo, durante um período de crise sanitária a saúde de trabalhadores e a contenção da disseminação da doença são a prioridade entre qualquer outra discussão que se possa haver em relação a um serviço a ser executado pelas instituições governamentais; no entanto, há de se reconhecer a necessidade de uma gestão organizada dos resíduos sólidos para combater as demais crises que assolam o mundo, como a crise climática e econômica.

A má gestão dos resíduos sólidos tem impacto direto no clima, com a representação de 5% das emissões de gases de efeito estufa e 12% das emissões de metano geradas no mundo. Além disso, estima-se que, se todos os resíduos sólidos urbanos gerados hoje no Brasil fossem reciclados ou reaproveitados como deveriam, os benefícios econômicos e ambientais chegariam a R\$ 8 bilhões (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA], 2010

apud RIBEIRO; INOUE, 2016), sem contar a inclusão social e a geração de trabalho e renda para milhares de famílias por meio da coleta seletiva feita por catadores individuais ou coletivos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia e a geração de resíduos possuem o mesmo cerne, o consumo. Como uma retroalimentação, fazemos parte de um sistema socioeconômico que se desenvolve por meio do consumo, alimenta uma cadeia de produção que privilegia o lucro e não se responsabiliza pelo equilíbrio ecossistêmico, gerando, conseqüentemente, resíduos sólidos sem destinação adequada e zoonoses. Além disso, ainda como parte desse processo, durante a pandemia (causada pela zoonose) desenvolvemos de forma inconsciente a necessidade de consumir mais, o *panic buying*, e modificamos parte dos nossos hábitos de consumo para nos adequarmos a uma nova forma de vivência. No caso do isolamento social causado pela covid-19, aumentaram as compras digitais, com invólucros e embalagens que aumentam ainda mais a geração de resíduos.

A negação da relação entre consumo e produção de resíduos como causa dos desastres ambientais e sanitários dos últimos séculos encaminhará a sociedade para novas pandemias, bem como para um processo de desertificação intensa dos locais superexplorados, alto índice de migração para cidades, desemprego em massa, perda da biodiversidade com afetação do abastecimento alimentar, falta de água potável e intensificação da pobreza e da fome – causas essas esperadas em um prazo relativamente curto por autoridades e estudiosos dos impactos do clima. A sociedade tem uma história longa com superação de

pandemias, no entanto, a diferença da pandemia da covid-19 em relação às demais, como bem apontado por Marques (2020), é que, pela primeira vez, as condições pela busca de recuperação socioeconômica irão se entrelaçar com a necessidade de recuperação socioambiental para combate da crise climática

A crise sanitária causada pela pandemia do novo coronavírus demonstra de forma empírica a interrelação entre as matérias climáticas, sociais e econômicas, além de dar visibilidade à falta de ação governamental no que se refere às questões socioambientais, como saneamento básico e preservação ambiental.

Tornam-se necessários estudos que demonstrem tanto a modificação do padrão de consumo e de geração de resíduos durante a quarentena quanto a situação do descarte dos resíduos sólidos urbanos desse período, mas que também apresentem soluções para adoção de medidas futuras para o equilíbrio social, ambiental e econômico.

A ABRELPE (2020b) estima que, se não houver uma mudança na forma de agirmos perante o consumo e os resíduos, em 2050 o Brasil duplicará a geração de resíduos anual, ou seja, passaríamos a gerar, aproximadamente, 160 milhões de toneladas de resíduos/ano. Além disso, há a necessidade de oferecer aos agentes ambientais desse país (ou seja, os catadores de materiais recicláveis) segurança do trabalho com EPI adequado e um plano de contenção abrangente para exercerem suas atividades durante os momentos de crise.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução RDC nº 222, de 28 de março de 2018. Regulamenta as boas práticas de gerenciamento dos resíduos de serviços de saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 61, seção 1, p. 76, 29 mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3xmdwS6>. Acesso em: 25 jan. 2021.
- ARAUJO, E. C. S.; SILVA, V. M. A gestão de resíduos sólidos em época de pandemia do covid-19. Revista Digital GeoGraphos, Alicante, v. 11, n. 129, p. 192-215, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rNjXfU>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- ARTAXO, P. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno? Revista USP, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2UZrmNo>. Acesso em 20 jan. 2021.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. Recomendações para a gestão de resíduos sólidos durante a pandemia de coronavírus (covid-19). São Paulo: ABRELPE, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3ykp5uF>. Acesso em: 25 jan. 2021.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2020. São Paulo: ABRELPE, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3fk4GOP>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- AUTORIDADE MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA. Prefeitura de São Paulo aponta crescimento de 14% na coleta seletiva durante período de isolamento social. São Paulo: AMLURB, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VpC3su>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- BOCCHINI, B. Geração de lixo hospitalar no Brasil aumenta 20% em junho. Agência Brasil, São Paulo, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3C7nuur>. Acesso em: 25 jan. 2021.
- BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, p. 3, 8 jan. 2007.
- BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, p. 2, 3 ago. 2010.
- BRASIL. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, ed. 24-A, seção 1 (extra), p. 1, 4 fev. 2020a.
- BRASIL. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020. Estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional

decorrente do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, ed. 49, seção 1 (extra), p. 185, 12 mar. 2020b.

BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, ed. extra, p. 1, 20 mar. 2020c.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Informe especial covid-19: dimensionar los efectos del covid-19 para pensar en la reactivación. Santiago: CEPAL, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rReSU8>. Acesso em: 23 jan. 2021.

COSTA, L. M. C.; MERCHAN-HAMANN, E. Pandemias de influenza e a estrutura sanitária brasileira: breve histórico e caracterização dos cenários. Revista Pan-Amazônica de Saúde, Ananindeua, v. 7, n. 1, p. 11-25, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3A2Nu8f>. Acesso em: 24 jan. 2021.

FERREIRA, L. C. A problemática dos resíduos sólidos urbanos e o descarte de máscara respiratória de uso não profissional. Revista Online Chão Urbano, Rio de Janeiro, n. 6, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rNtl3l>. Acesso em: 20 jan. 2021.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate change and land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. [S.l.]: IPCC, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3KALldU>. Acesso em: 20 jan. 2021.

KUSKOSKI, M. S. O animal de rebanho em Nietzsche e o homem de massas em Arendt: paralelos e influências. Cadernos de Ética e Filosofia Política, São Paulo, p. 139-155, fev. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3t8c7OV>. Acesso 20 jan. 2021.

LIMA, N. T.; BUSS, P. M.; PAES-SOUSA, R. A pandemia de covid-19: uma crise sanitária e humanitária. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 7, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2TOTxxQ>. Acesso em: 23 jan. 2021.

MARQUES, L. A pandemia incide no ano mais importante da história da humanidade. Serão as próximas zoonoses gestadas no Brasil? Unicamp, Campinas, 5 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2WNB9qm>. Acesso em: 27 nov. 2020.

MELLO, D. Coronavírus: 70% dos moradores de favelas tiveram redução da renda. Agência Brasil, São Paulo, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3xeR7pW>. Acesso em: 25 jan. 2021.

MORAES, R. F. Prevenindo conflitos sociais violentos em tempos de pandemia: garantia da renda, manutenção da saúde mental e comunicação efetiva. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília, n. 22, p. 37-50, abr. 2020.

Disponível em: <https://bit.ly/3C8SABH>. Acesso em: 25 jan. 2021.

- PUGLIESI, E.; SANTIAGO, C. D.; LEITE, W. C. A. Gestão de resíduos sólidos e a pandemia covid-19: (des)preparo para enfrentamento da crise. In: VALENCIO, N.; OLIVEIRA, C. M. (org.). Covid-19: crises entremeadas no contexto de pandemia (antecedentes, cenários e recomendações). São Carlos: UFSCar; CPOI, 2020. p. 135-150. Disponível em: <https://bit.ly/2Veil9u>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- RIBEIRO, T. M. M. L.; INOUE, C. Y. A. Padrões sustentáveis de produção e consumo: resíduos sólidos e os desafios de governança do global ao local. Meridiano 47: Journal of Global Studies, Brasília, v. 17, n. 0, p. e17008, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3xlvMeC>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- SILVA, C. M.; SOARES, R.; MACHADO, W.; ARBILLA, G. A pandemia de covid-19: vivendo no Antropoceno. Revista Virtual de Química, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 1001-1016, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ii1hSj>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- TRATA BRASIL. Ranking do saneamento básico 2021, São Paulo, mar. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2Vu8lwL>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- YUEN, K. F.; WANG, X.; MA, F.; LI, K. The psychological causes of panic buying following a health crisis. International Journal Environmental Research and Public Health, Basel, v. 17, n. 10, p. 3513, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3A5hWyM>. Acesso em: 24 jan. 2021.





# Covid-19 e o campo relacional de poder hobbesiano no Brasil

Elói Martins Senhoras

## 1. INTRODUÇÃO

Um olhar histórico de longa duração sobre casos pontuais de epidemias ou mesmo de generalização multilateral de surtos pandêmicos de doenças no mundo demonstra que elas possuem impactos estruturais ou inflexivos nas dinâmicas das relações humanas em relação aos momentos prévios, sendo drives para trajetórias de eventuais mudanças ou transformações dos padrões relacionais intranacionais e internacionais.

Nesse contexto temático, o contágio do novo coronavírus, Sars-CoV-2, demonstrou um padrão com elevada rapidez na difusão pandêmica da doença identificada pelo acrônimo em inglês – *coronavirus disease 2019*, covid-19 (MARANHÃO; SENHORAS, 2020a) –, a qual se tornou objeto de uma securitização sanitária de modo multilateral e com diferentes padrões relacionais e de respostas nacionais.

Partindo dessa temática, a justificativa para o desenvolvimento

desta pesquisa reside na lacuna científica sobre a securitização da pandemia da covid-19, bem como em uma rica realidade empírica, razão pela qual este capítulo faz uma análise da construção de trajetórias diferenciadas na tomada de decisões no mundo e nos correspondentes padrões relacionais intranacionais e internacionais de natureza conflitiva no Brasil durante a pandemia.

O objetivo deste capítulo é analisar os padrões de interação sociopolítica registrados pelo Brasil nas relações intranacionais e internacionais associadas à temática da securitização da pandemia da covid-19 ao longo do ano de 2020, por meio de um recorte construtivista que leva em conta as dinâmicas interacionais kantiana, lockeana e hobbesiana.

A pesquisa toma como objeto de estudo os padrões relacionais de poder – kantiano, lockeano e hobbesiano – manifestados no contexto de difusão da pandemia da covid-19, caracterizando-se por uma abordagem exploratória, descritiva e analítica quanto aos fins e qualiquantitativa quanto aos meios, ao se utilizar de um método dedutivo e de uma lógica discursiva histórica-teórica-dedutiva.

A triangulação metodológica no trabalho de dados primários e secundários está alicerçada no uso de uma revisão bibliográfica e documental como procedimento de levantamento desses dados, combinado a uma qualitativa análise hermenêutica com base em fundamentações construtivistas, bem como a uma qualiquantitativa análise gráfica e geoespacial (SENHORAS, 2015; SENHORAS; VITTE; ROCHA, 2019).

Os resultados da pesquisa apontam que a dinâmica das relações nacionais e internacionais se tornou permeada durante a pandemia pelos padrões de interação lockeano (competitivo),

hobbesiano (conflitivo) e kantiano (consensuais) em razão de um assimétrico campo de poder que se complexifica. Conclui-se, com base nos resultados, que as dinâmicas interacionais registradas pelo Brasil demonstram a convergência para uma apreensão negativa da pandemia da covid-19 no tecido social, embora com trajetórias históricas diferenciadas no mundo, dentre as quais registra-se, materializado no Brasil, um padrão predominantemente hobbesiano de conflitos intranacionais e internacionais.

Estruturado em quatro seções, incluídas esta breve introdução e as considerações conclusivas, este capítulo discute inicialmente os distintos padrões relacionais de poder na securitização da pandemia da covid-19 para, em seguida, abrir espaço para um estudo de caso das dinâmicas relacionais do Brasil.

## **2. COVID-19 E OS PADRÕES DE PODER**

A rápida difusão multilateral da pandemia da covid-19 trouxe repercussões multidimensionais e transescalares no globo em termos de securitização da saúde pública (LUIGI; SENHORAS, 2020a), o que exigiu sistemáticas transformações nas ações diárias e, por conseguinte, nas rotinas dos Estados, organizações e indivíduos de um modo massivo e amplo, não antes registrado na história mundial contemporânea (SENHORAS, 2020).

O contexto de incertezas gerado pela pandemia e os sacrifícios dispensados pelo isolamento social pelo amplo conjunto de diferenciado de atores sociais, políticos e econômicos por um período indeterminado e variável entre diferentes localidades, regiões e países naturalmente é objeto de um campo de debates assimétricos materializados na esfera pública (HABERMAS, 1991).

Os campos de poder difundidos pelos diferentes debates existentes intranacionalmente ou internacionalmente nas esferas públicas ou espaços públicos propícios de comunicação por meio das tecnologias de informação e comunicação geraram durante o contexto de difusão da pandemia da covid-19 distintos padrões construtivos de relacionamento das estruturas de governança, os quais podem ser identificados por uma tipologia tripartite.

Durante o período de difusão global da pandemia da covid-19, a dinâmica relacional dos atores pode ser caracterizada pelos padrões hobbesiano, lockeano e kantiano (SENHORAS, 2010, 2014; WENDT, 1999), os quais demonstram interações específicas de consenso ou dissenso ou, ainda, de convergência ou divergência na esfera pública, que podem ser funcionais ou disfuncionais na conformação de respostas ao enfrentamento da pandemia.

No primeiro nível, o padrão de relacionamento hobbesiano caracteriza-se pela instabilidade devido ao princípio da rivalidade. No segundo nível, o padrão de relacionamento lockeano é caracterizado pela convivência de momentos de estabilidade e instabilidade em função do princípio da competição. No terceiro nível, o padrão de relacionamento kantiano é caracterizado pela estabilidade devido ao princípio da cooperação. (SENHORAS, 2014, p. 33)

A lógica existente nos padrões de interação comunicacional e dialógica na esfera pública durante a pandemia da covid-19 se estrutura em função do grau de polarização entre os atores e na capacidade da projeção das ideias e ações. Quanto maior o grau de polarização, mais propícia se torna a dinâmica conflitiva, por uma via hobbesiana. Quanto menor o grau de polarização, maiores são situações consensuais e de convergência, conduzindo por sua vez à manifestação de um padrão estável de interação kantiana. O padrão lockeano, por sua vez, se manifesta no interstício entre

ambas as dinâmicas à medida que interações de consenso e conflito são recorrentes.

## **2. 1. Padrões internacionais de interação com a covid-19**

No plano internacional, o padrão lockeano é característico no contexto da interação do sistema de governança global da saúde durante a pandemia da covid-19, uma vez que o campo de poder oriundo da interação de atores diplomáticos e paradiplomáticos (LUIGI; SENHORAS, 2020b; SENHORAS, 2013), sob a liderança da Organização Mundial da Saúde (OMS), apresenta sincrônicas dinâmicas de consensualidade e conflito, bem como de adesão e boicote às diretrizes institucionais (CARVALHO; SENHORAS, 2020).

No contexto paradiplomático, o padrão lockeano das interações é permeado por uma sincrônica agenda cooperativa e competitiva, tanto da comunidade científica ligada à securitização da pandemia da covid-19 quanto do setor empresarial farmacêutico (SENHORAS; SOUSA, 2013), tendo como pano de fundo redes nacionais e internacionais de pesquisa, nas quais se articulam tanto o interesse público quanto o interesse privado.

No contexto diplomático, a lógica lockeana é oriunda do cruzamento de diferentes forças vetoriais engendradas pelos países no contexto internacional de modo prioritário, por meio da política externa das chancelarias e da diplomacia presidencial, bem como de modo secundário por meio de ações de diplomacia da saúde ou de diplomacia médica.

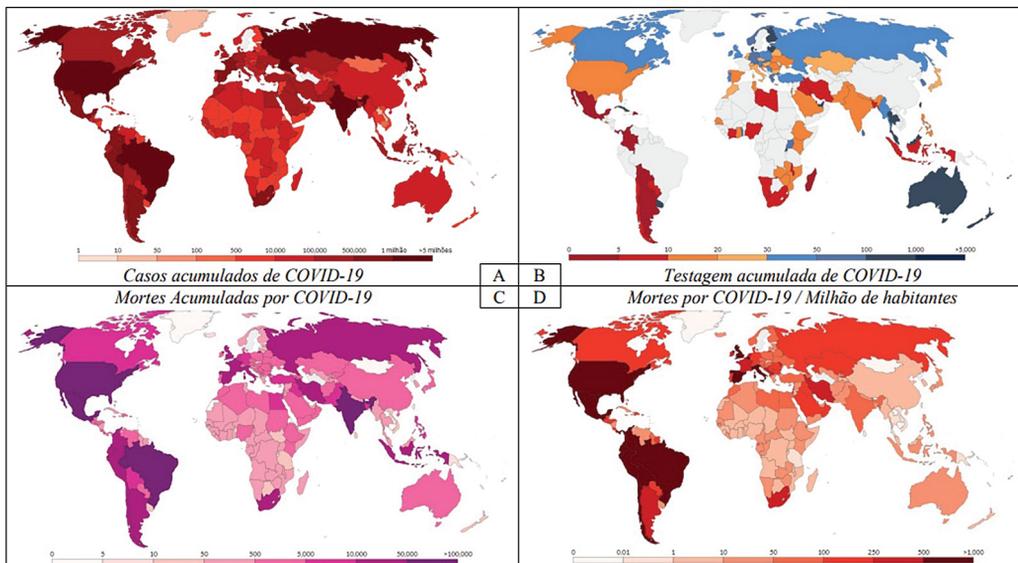
O campo de poder manifestado pela interação diplomática e paradiplomática no contexto da pandemia da covid-19 apresenta uma assimetria de ações e de resultados, a qual pode

ser evidenciada de modo agregado por meio do mapeamento da capacidade de gestão da crise sanitária em termos de contaminação e mortes (Figura 1), bem como pelo mapeamento da densidade dos pacotes fiscais ligados à covid-19 (Figura 2).

De um lado, a capacidade de gestão da crise sanitária da covid-19, ilustrada por ações e recursos destinados dos Estados Nacionais, apresenta uma hierarquia de resultados em termos de contaminação, mortes e testes, demonstrando assim que há uma geopolítica da pandemia permeada pela complexidade, bem como pela presença de ganhadores e perdedores, os quais projetaram distintas ações e discursos em relação à covid-19 ao longo do tempo e que acabaram materializando distintos resultados sanitários, políticos e econômicos.

Os distintos mapeamentos sobre covid-19 com base na quantificação absoluta ou relativa do número de pessoas contaminadas, mortes e de testes (Figura 1) realizados apresentam um quadro geopolítico da pandemia com clara assimetria entre os países a partir de um padrão complexo, porém não aleatório. Nesse sentido, os resultados da gestão da crise sanitária possuem uma relação com o perfil das políticas de saúde adotadas pelos países, bem como com a capacidade de testagem e de gastos.

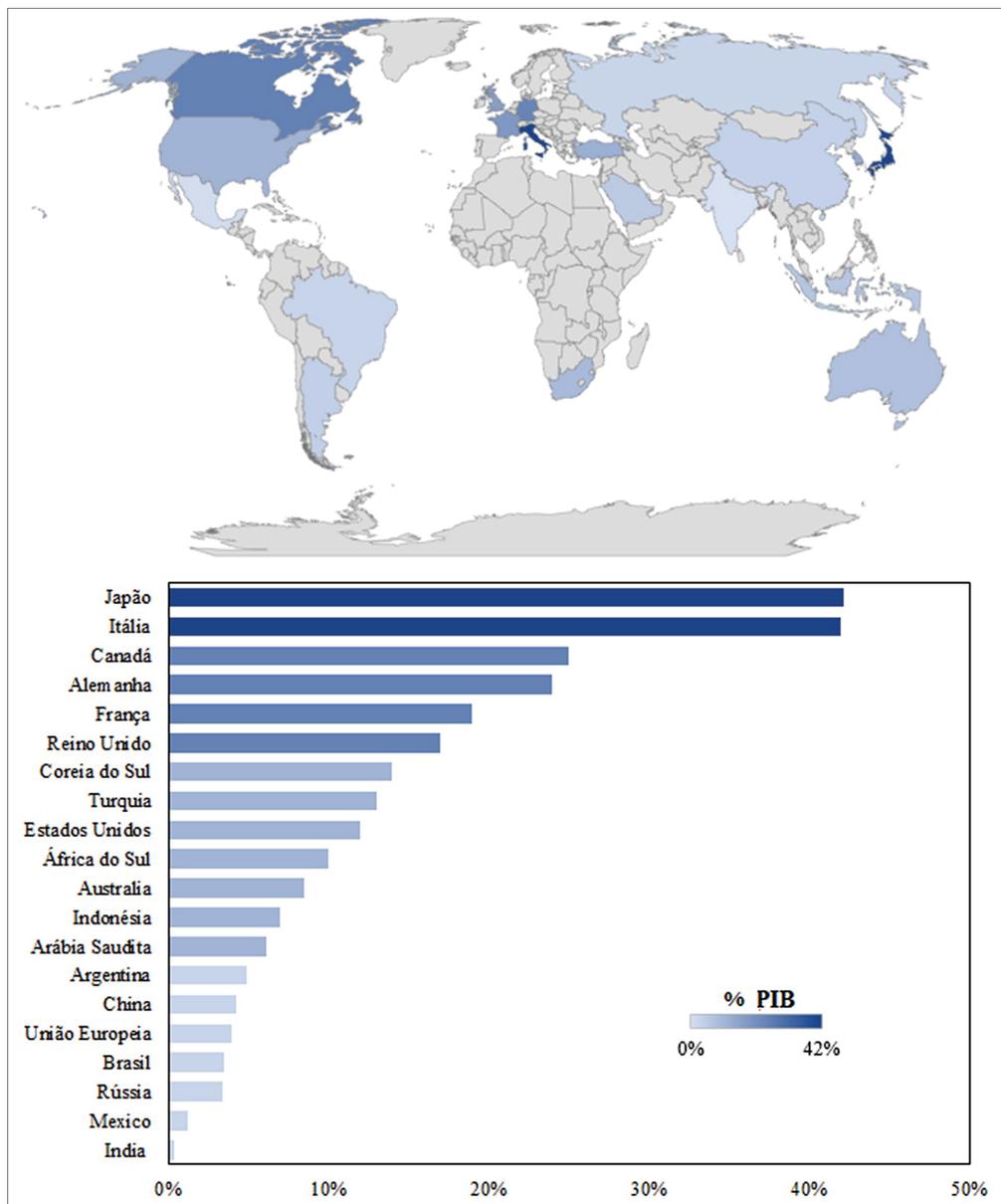
Figura 1 – Facetas da difusão internacional da pandemia da covid-19 (31/12/2019 a 30/09/2020)



Fonte: Our World in Data (2020).

Por outro lado, a rápida difusão multilateral da pandemia da covid-19 ao longo do ano de 2020 gerou a adoção de medidas epidemiológicas de isolamento social vertical e horizontal na maioria dos países, ocasionando significativos impactos recessivos e de quebra nas cadeias de consumo e produção, os quais repercutiram na subsequente conformação de diferentes respostas governamentais, com diferentes capacidades de ingerência estatal e com distintos impactos orçamentários (MARANHÃO; SENHORAS, 2020b), demonstrando assim o reforço para uma compreensão hierarquizada e assimétrica das relações internacionais (Figura 2).

Figura 2 – Comparação dos pacotes fiscais contra a covid-10 entre países do G20 no ano de 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *International Monetary Fund* (FMI, 2020).

A conformação de um mapa geoeconômico da pandemia da covid-19 é demonstrada pela recriação de uma lógica assimétrica do desenvolvimento nacional entre centro-periferia, na qual há *polos desenvolvidos* com maior espaço discricionário de gastos, o que possibilita o surgimento de significativos pacotes econômicos de natureza intervencionista-anticíclica, em contraposição a *polos subdesenvolvidos* e em desenvolvimento, com baixa capacidade fiscal e, portanto, com limitadas iniciativas para a estabilização econômica.

Conforme identificado pelo complexo campo de poder materializado pela pandemia da covid-19 e manifestado pelo dual padrão lockeano nas relações internacionais, a pandemia criou repercussões geopolíticas em um contexto lato sensu, por meio de uma lógica de interdependência complexa que potencializou efeitos de transbordamentos de múltiplas crises nos âmbitos social, econômico e político, gerando profundas mudanças em uma realidade que estruturalmente já se caracterizava por tendências de fluidez, embora magnificando tendências pré-existentes e, por conseguinte, reproduzindo de modo ampliado as assimetrias.

## **2.2. Padrões nacionais de interação com a covid-19**

No plano nacional, os padrões de interação dos atores econômicos, políticos e sociais no espaço público comunicacional são específicos para cada país, demonstrando a existência dos três padrões – hobbesiano, lockeano e kantiano – em razão dos impactos conjunturais da covid-19 em cada Estado e do grau de abertura do espaço público comunicacional para manifestação dos debates por parte dos distintos atores.

Por um lado, no caso dos países ditatoriais, o grau de abertura da esfera pública, ao ser estruturalmente limitado à manifestação dos interesses dos distintos atores sociais e econômicos, acaba sendo permeado por uma dinâmica kantiana nos assuntos relacionados à pandemia da covid-19, comandada pelo monopólio da elite política dirigente, embora suscetível eventualmente a situações hobbesianas diante de potenciais manifestações sociais<sup>1</sup>.

Por outro lado, observa-se no caso dos países democráticos que o grau de abertura da esfera pública, por ser elevado e absorvente ao debate, repercute na manifestação de qualquer um dos três padrões de interação comunicacional durante a difusão da pandemia da covid-19, demonstrando assim situações consensuais, conflitiva<sup>2</sup> e competitivas, que podem ser contínuas ou descontínuas no tempo.

Enquanto em alguns países democráticos as políticas de isolamento social engendraram, em determinada temporalidade inicial, crescente apoio popular à tomada de decisões por parte dos *policymakers*, como no caso europeu, em outros países

---

<sup>1</sup> Uma série de manifestações sociais surgiu em diferentes momentos em Hong Kong, contrapontando-se às políticas do governo central chinês relacionadas à extradição e segurança nacional, as quais afetam a autonomia dessa região administrativa especial e colocam em xeque a política de um país, com dois sistemas (CHINA'S..., 2020; HONG..., 2019). Essas manifestações acontecem desde 2019 e continuaram no primeiro semestre de 2020, em pleno contexto de difusão da pandemia da covid-19.

<sup>2</sup> Os episódios de protestos em massa ocorridos durante o epicentro da pandemia da covid-19 em países democráticos como os Estados Unidos e o Brasil, ou ainda na Europa Ocidental e na Ásia Central, demonstram como o aumento de polarizações sociopolíticas, relacionadas ou não à covid-19 (como as tensões raciais), tendeu a problematizar os padrões de relacionamento durante a pandemia em direção a uma lógica crescentemente hobbesiana, potencializando, assim, tanto o aumento do risco de uma segunda onda de contaminação quanto o aumento de medidas autoritárias por determinados governos (SCHUMAKER, 2020; WILL..., 2020).

gerou crescente polarização política sobre a tomada de decisão, repercutindo assim em conflitos entre diferentes poderes e entes políticos, como no caso dos Estados Unidos e parte da América Latina e Caribe.

De modo não surpreendente, a literatura científica não é conclusiva em relação aos potenciais efeitos da pandemia da covid-19 no contexto das políticas nacionais (BOL *et al.*, 2020), uma vez que a crise sanitária impactou de modo assimétrico os países e foi apreendida pela percepção pública ou explorada pelos políticos de modos variados, refletindo assim experiências políticas específicas em distintas partes do globo e com temporalidades também distintas.

A análise comparativa entre os países permite evidenciar no contexto da pandemia da covid-19, de modo sistêmico no globo, que existiram trajetórias relacionais diferenciadas nas esferas públicas nacional e internacional, de modo que o Brasil se destacou como *player* no campo de poder discursivo e material relacionado à pandemia, por meio da projeção de uma série de conflitos a partir uma lógica predominantemente hobbesiana intranacional e internacionalmente.

### **3. O CONFLITIVO PADRÃO BRASILEIRO DE INTERAÇÃO COM A COVID-19**

No mundo, a pandemia da covid-19 configurou-se como um choque exógeno na dinâmica das relações internacionais ou como uma tempestade perfeita que surgiu de modo inesperado e imprevisível, aprofundando a crise multilateral na atual ordem internacional em função das distintas estratégias de securitização da saúde e dos pacotes econômicos adotados,

com impactos assimétricos nas trajetórias históricas nacionais de desenvolvimento socioeconômico-político.

Diferentemente das demais crises emergenciais de natureza securitária internacional declaradas pela OMS no século XX, como os surtos contidos e regionalizados da Sars, Mers e H1N1, o novo coronavírus (Sars-CoV-2) teve uma difusão claramente multilateral, em quase todos os países, em um rápido espaço temporal, o que gerou uma situação de pânico generalizado, proeminentes impactos negativos em diferentes áreas e distintos padrões interacionais e respostas nacionais em relação à pandemia.

Nesse contexto de complexidade e amplas incertezas sobre a pandemia ou sobre a melhor opção estratégica para securitizá-la no âmbito das políticas públicas, os países apresentaram distintos padrões de securitização da covid-19 nas relações intranacionais e internacionais, razão pela qual nesta pesquisa o capítulo explora o caso brasileiro e seu campo geopolítico de poder durante a pandemia.

O Brasil registrou um padrão hobbesiano de relações intranacionais e internacionais, comprometendo avanço na agenda temática da pandemia da covid-19, com eventuais fragmentações e tensionamentos sociopolíticos que se manifestaram pela posição conflitiva intrafederativa no país e pela incapacidade de se alavancar as estruturas de governança da saúde no contexto nacional e multilateral.

### **3.1 Brasil e a pandemia da covid-19**

No caso do Brasil, a ampla polarização das elites políticas e da sociedade civil durante a evolução da pandemia da covid-19 gerou

um padrão de interação relacional na esfera pública amplamente conflitiva, repercutindo no aumento de tensões intranacionais e na ruptura de princípios multilateralistas da política externa, com aumento significativo dos riscos epidemiológicos, políticos e econômicos.

Em um primeiro prisma, o cenário nacional se caracterizou por tensões no pacto federativo e entre os Poderes, rentismo econômico e casos de corrupção relacionados a compras de equipamentos de saúde pública. O padrão hobbesiano de interação na esfera pública nacional acabou gerando tensionamentos no pacto federativos, com soluções diferenciadas dentro do governo federal (Presidência da República × Ministério da Saúde) e entre o governo federal e os entes subnacionais (estados e municípios), com soluções diferenciadas em termos de isolamento social e flexibilização do isolamento.

O federalismo hobbesiano, caracterizado por um padrão de descoordenação intergovernamental entre os entes federativos, afetou o combate à covid-19 no Brasil, trazendo a identificação de um disfuncional modelo federativo constituído pelo governo Bolsonaro (ABRUCIO *et al.*, 2020), o qual foi engendrado por dinâmicas de confrontação e com repercussão na fragmentação de ações e respostas ao combate da pandemia no país.

Em um segundo prisma, houve a continuidade da projeção internacional de discursos e agendas unilaterais do país, relativamente alinhadas com a agenda do presidente Trump nos Estados Unidos, e muito recorrentemente disfuncionais à consolidação de uma governança global da saúde sob o comando da OMS ou ao fortalecimento de respostas multilaterais à pandemia da covid-19, demonstrando uma opção estratégica do governo Bolsonaro que se fundamenta em um desinflamento

da diplomacia da saúde (ABRANTES, 2020), por meio de um posicionamento ideológico antiglobalização e de alinhamento à política hegemônica estadunidense.

O posicionamento ideológico negacionista e antiglobalista adotado pelo presidente Bolsonaro e por parte da administração pública federal, alinhado ao padrão hobbesiano instaurado nos Estados Unidos, consolidou uma crise de infodemia no Brasil, relacionada à disseminação notícias falsas, imprecisas ou de rumores sobre a pandemia da covid-19 (GALHARDI *et al.*, 2020), o que comprometeu a credibilidade das explicações e a capacidade de coordenação intergovernamental, repercutindo em crescentes conflitos discursivos e materiais, bem como em distintas respostas por parte dos entes subnacionais e em uma divergente projeção diplomática e paradiplomática de agendas sanitárias.

Ao longo dos anos de 2020 e 2021, esse padrão hobbesiano de conflitos, manifestado no tecido político-social do Brasil, não pôde ser compreendido como o resultado sincrônico exclusivamente de forças conjunturais ligadas ao campo de poder da tomada de decisão no contexto de difusão da covid-19, mas antes reflete tendências assincrônicas de polarização política previamente existentes no país desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff no ano de 2016, as quais passaram a se tornar magnificadas no contexto eleitoral em 2018 e que conduziram à emergência de Jair Bolsonaro como presidente do país.

Nessa conjuntura de curta e média duração do Brasil, a difusão da pandemia da covid-19 no país muito rapidamente adquiriu uma dimensão complexa, uma vez que deixou de ser uma grave crise sanitária para adquirir as feições iniciais de uma crise

econômica em um contexto nacional e internacional de baixo crescimento econômico, além de uma crise política diante dos questionamentos políticos e judiciais sobre as possíveis políticas de isolamento social e as responsabilidades administrativas conflitivas entre o governo federal e os governos subnacionais na tomada das decisões.

No Brasil, a polarização sociopolítica pré-existente passou a adquirir maior massa crítica no contexto da pandemia da covid-19 em razão das divergências existentes na narrativa negacionista da pandemia pelo presidente da República, Jair Bolsonaro, o que gerou três efeitos cascata no funcionamento da máquina pública, identificados por esquizofrenia institucional dentro do Poder Executivo, *tensões institucionais* com os Poderes Legislativo e Judiciário, e *conflitos federativos* com estados e municípios.

A incapacidade de o Brasil realizar uma adequada gestão da crise sanitária da covid-19 não pode ser caracterizada pela simples falta de experiência do país em pandemias prévias, como a H1N1, mas antes reflete o próprio padrão hobbesiano de construção das relações político-sociais intranacionais, fundamentada em uma crescente polarização entre a esquerda e a direita nos últimos cinco anos e reverberada institucionalmente na política e no pacto federativo durante o ano de 2020 diante dos processos de tomada de decisão para políticas sanitárias e econômicas ligadas à covid-19.

#### **4. ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES À GUIA DE CONCLUSÃO**

A rápida difusão internacional do vírus Sars-CoV-2 ao longo das semanas entre o final do ano de 2019 e o início de 2020 engendrou uma massiva pandemia de natureza multilateral

identificada como covid-19, que se manifestou como uma perturbação sistêmica com relevantes impactos globais na realidade humana em termos multidimensionais, ao transbordar vetores de uma crise sanitária em várias outras crises de natureza econômica e social.

A despeito das especificidades existentes quanto ao número de casos e óbitos em cada país, a pandemia da covid-19 tornou-se o maior choque exógeno de natureza sanitária na história do Brasil, ultrapassando os impactos da crise da influenza no século XX, uma vez que, em um cenário que ampla integração e capilaridade, a covid-19 trouxe repercussões negativas de modo transversal dentro de uma dinâmica de interdependência complexa, suscetível ao transbordamento de subseqüentes crises nas esferas econômica e social.

A convergência negativa sobre os impactos sanitários da pandemia no globo é identificada pelos indicadores registrados pelos países, uma vez que, a despeito de o Brasil possuir a sexta maior população no mundo, a pandemia da covid-19 o posicionou, respectivamente, como o terceiro país com maior número acumulado de casos e o segundo país com maior número de óbitos no acumulado ao longo dos anos de 2020 e 2021 (JOHNS HOPKINS UNIVERSITY [JHU], 2021).

Diante do contexto de securitização dessa crise pandêmica, o perfil de respostas planejadas pelos países demonstra em uma análise comparativa que o Brasil, em função das limitações fiscais, acabou se posicionando no espectro como o quarto menor nível de gastos entre os países do G20, com recursos equivalentes a 4% do Produto Interno Bruto (PIB).

A natureza da pandemia da covid-19 como um complexo

problema intergovernamental (PAQUET; SCHERTZER, 2020), que possui natureza transfronteiriça e de interdependência complexa, acabou pressionando o sistema político e o pacto federativo brasileiro para demandas de uma governança multinível, com uma resposta descoordenada no caso brasileiro, com um padrão de interação hobbesiana.

Os impactos políticos da covid-19 no Brasil reforçaram uma percepção de desgaste do status quo democrático e colaborativo do pacto federativo em termos institucionais, uma vez que o processo de tomada de decisão gerou pressões institucionais entre os Poderes e no pacto federativo, sem impactar em uma migração por vias autoritárias, embora com fortes tensões políticas e crescente incapacidade dialógica.

No Brasil, o crescente tensionamento entre os Poderes e os entes federativos gerou efeitos diferenciados no tempo, com voláteis momentos de adensamento e corrosão do apoio popular ao presidente da República ao longo dos anos de 2020 e 2021 diante dos embates com o Legislativo, o Judiciário e os entes subnacionais (governadores).

É certo que a politização ideológica no Brasil e os conflitos institucionais contaminaram e comprometeram uma potencial governança da saúde contra a covid-19 no país, uma vez que fortaleceram uma crescente politização sobre a pandemia e implodiram uma guerra entre os Poderes e o pacto federativo.

Compreende-se que as dinâmicas interacionais registradas pelo Brasil demonstram trajetórias históricas diferenciadas no contexto mundial da pandemia da covid-19, evidenciando que o grau de polarização social e tensionamentos políticos pré-existentes se manifestaram como dutos de capilarização para a

tomada de decisões, potencializando um padrão hobbesiano de conflitos intranacionais e internacionais.

Conclui-se, com base nas discussões ora apresentadas, que a pandemia da covid-19 ampliou a dinâmica de crescente complexificação e incerteza das relações humanas lato sensu em função das distintas agendas de securitização da saúde engendradas e dos correspondentes resultados e impactos atingidos, conformando um assimétrico campo de poder que se manifesta por distintos padrões interacionais consensuais, conflitivos e competitivos, tanto nas relações nacionais quanto nas relações internacionais, sendo o Brasil exemplo de uma dinâmica relativamente hobbesiana.

## REFERÊNCIAS

- ABRANTES, V. V. Brasil e a “diplomacia da saúde”: um recorte temporal da atuação do Estado na pandemia de covid-19. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 4, n. 10, p. 11-27, 2020.
- ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul.-ago. 2020.
- BOL, D.; GIANI, M.; BLAIS, A.; LOEWEN, P. J. The effect of covid-19 lockdowns on political support: some good news for democracy? European Journal of Political Research, [S.l.], 19 maio 2020. doi: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>.
- CARVALHO, P. N.; SENHORAS, E. M. Impactos da pandemia da covid-19: economia internacional e ciclo hegemônico. In: SENHORAS, E. M. (org.). Impactos econômicos durante a evolução da pandemia da covid-19. Boa Vista: EdUFRR, 2020.
- CHINA'S draconian security law for Hong Kong buries one country, two systems. The Economist, London, 2 jul. 2020. Disponível em: <https://econ.st/3m400Rd>. Acesso em: 3 jul. 2020.
- GALHARDI, Cláudia Pereira *et al.* Fato ou Fake? Uma análise da desinformação frente à pandemia da Covid-19 no Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 25, supl. 2, p.

4201-4210, 2020.

- HABERMAS, J. The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society. 6. ed. Cambridge: MIT Press, 1991.
- HONG Kong stares into the abyss amid growing violence. The Economist, London, 21 nov. 2019. Disponível em: <https://econ.st/3iJEmzQ>. Acesso em: 3 jul. 2020.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. Policy responses to covid-19. IMF Website, Washington, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3m05Eni>. Acesso em: 3 jul. 2020.
- JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. Covid-19 dashboard by the center for systems science and engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). Johns Hopkins University, Baltimore, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3iDvmMu>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- LUIGI, R.; SENHORAS, E. M. A crise pandêmica da covid-19 e a des(governança) global da saúde. In: SENHORAS, E. M.; NASCIMENTO, F. L. (org.). Covid-19: enfoques gerenciais na saúde. Boa Vista: EdUFRR, 2020a.
- LUIGI, R.; SENHORAS, E. M. O novo coronavírus e a importância das organizações internacionais. Nexo Jornal, [S.l.], 17 mar. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3xK1kuC>. Acesso em: 2 jul. 2020.
- MARANHÃO, R. A.; SENHORAS, E. M. Orçamento de guerra no enfrentamento à covid-19: entre manobras parlamentares e batalhas políticas. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 2, n. 6, p. 113-132, 2020a.
- MARANHÃO, R. A.; SENHORAS, E. M. Pacote econômico governamental e o papel do BNDES na guerra contra o novo coronavírus. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 2, n. 4, p. 27-39, 2020b.
- OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (covid-19) deaths. Our World in Data Website, [S.l.], 30 set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jPW11p>. Acesso em: 30 set. 2020.
- PAQUET, M.; SCHERTZER, R. Covid-19 as a complex intergovernmental problem. Canadian Journal of Political Science, [S.l.], v. 53, n. 2, p. 343-347, 2020.
- SENHORAS, E. M. Uma agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Campinas, Campinas, 2010.
- SENHORAS, E. M. Múltiplas camadas das relações internacionais entre a diplomacia e a paradiplomacia. Revista Intellector, [S.l.], v. 9, n. 18, p. 1-14, 2013.
- SENHORAS, E. M. Conflito e cooperação no complexo regional de segurança da América do Sul. Boa Vista: EdUFRR, 2014.
- SENHORAS, E. M. Episteme da geografia das relações internacionais. Revista

Intellector, v. 11, n. 22, p. 31-60, 2015.

SENHORAS, E. M. Coronavírus e o papel das pandemias na história humana. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 1, n. 1, p. 31-34, 2020.

SENHORAS, E. M.; SOUSA, Y. N. Cooperação funcional para o desenvolvimento da saúde e os entraves para a diplomacia médica no Brasil. Boletim Mundorama, [S.l.], v. 70, p. 31-34, jun. 2013.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S.; ROCHA, A. S. Geografia e Relações Internacionais: debates temáticos! Boa Vista: EdUFRR, 2019.

SHUMAKER, E. How COVID-19 is exposing — and widening — cracks in the US health system. ABC News, May 8, 2020.

WENDT, A. Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WILL the legacy of covid-19 include increased authoritarianism? Transparency International, [S.l.], 29 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3sd45DA>. Acesso em: 3 jul. 2020.





## Parte I I

### Periferias, Resistências e Lutas.



# Genocídio e ofensiva anti-indígena durante a pandemia de covid-19 no Brasil

Daniel Bruno Vasconcelos  
Fábio Márcio Alkmin

## 1. INTRODUÇÃO

O ano de 2020 ficou marcado tristemente na história como o ano da pandemia da covid-19, quando praticamente todos os países do mundo tiveram registros de casos de infecções e mortes por essa doença. O Brasil registrou mais de 220 mil óbitos até o final de janeiro de 2021, ficando entre os cinco primeiros países com mais mortes em números absolutos e *per capita*. De acordo com estimativa da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), se somados os casos subnotificados, o número de mortos nesta data pode chegar a 280 mil, um acréscimo de quase 30%<sup>1</sup>.

Seguramente, as desigualdades sociais no Brasil colaboraram para esse quadro: em 2020 nos tornamos o oitavo país mais desigual do mundo, perdendo apenas para África do Sul, Namíbia, Zâmbia, São Tomé e Príncipe, República Centro-Africana,

---

<sup>1</sup> Cf. Sakamoto (2021).

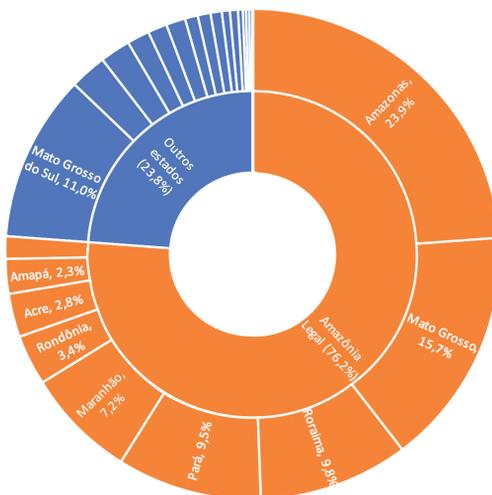
Suazilândia e Moçambique, segundo o relatório anual do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME [UNDP], 2020). Essa desigualdade, marcada pelo racismo e profundamente enraizada em nossa história colonial, refletiu-se no perfil das pessoas mais afetadas pelo vírus Sars-CoV-2.

A própria Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) reconhece que os povos indígenas são mais vulneráveis a viroses do que os não indígenas. Infecções respiratórias como a covid-19 foram responsáveis pelo genocídio de povos inteiros ao longo da História, sendo ainda hoje, segundo a secretaria, a principal causa de mortalidade infantil entre a população indígena brasileira (CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO [CIMI], 2020b). Segundo a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB, 2021), de 305 etnias indígenas registradas no país, 161 até agora foram afetadas pela covid-19, sendo que no dia 6 de fevereiro de 2021 registravam-se 47.937 indígenas infectados e 953 mortes decorrentes da doença.

Considerando-se o total da população indígena no Brasil – 896,9 mil pessoas, conforme o Censo de 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE], 2012) –, cerca de 5,3% da população indígena foi contaminada até essa data. Para efeito de comparação, se considerarmos a população não indígena brasileira (também a partir de dados do Censo de 2010, para mantermos a base de referência), esse número gira em torno de 4,9% de infectados. No que diz respeito aos óbitos, o impacto do coronavírus também é maior entre indígenas, com um índice de mortalidade cerca de 16% superior à média brasileira (LUPION, 2020), com grande concentração na Amazônia Legal (76,2% do total) (Gráfico 1):

Gráfico 1 – Povos indígenas: óbitos confirmados por covid-19 (06/02/2021)

|                           | Estado              | %     | Óbitos |
|---------------------------|---------------------|-------|--------|
| Amazônia Legal<br>(76,2%) | Amazonas            | 23,9% | 228    |
|                           | Mato Grosso         | 15,7% | 150    |
|                           | Roraima             | 9,8%  | 93     |
|                           | Pará                | 9,5%  | 91     |
|                           | Maranhão            | 7,2%  | 69     |
|                           | Rondônia            | 3,4%  | 32     |
|                           | Acre                | 2,8%  | 27     |
|                           | Amapá               | 2,3%  | 22     |
|                           | Tocantis            | 1,5%  | 14     |
| Outros estados<br>(23,8%) | Mato Grosso do Sul  | 11,0% | 105    |
|                           | Santa Catarina      | 2,4%  | 23     |
|                           | Rio Grande do Sul   | 2,0%  | 19     |
|                           | Pernambuco          | 1,5%  | 14     |
|                           | Ceará               | 1,3%  | 12     |
|                           | Paraná              | 1,3%  | 12     |
|                           | São Paulo           | 0,8%  | 8      |
|                           | Bahia               | 0,8%  | 8      |
|                           | Paraíba             | 0,7%  | 7      |
|                           | Alagoas             | 0,5%  | 5      |
|                           | Rio Grande do Norte | 0,5%  | 5      |
|                           | Minas Gerais        | 0,3%  | 3      |
|                           | Espírito Santo      | 0,2%  | 2      |
|                           | Rio de Janeiro      | 0,2%  | 2      |
|                           | Piauí               | 0,2%  | 2      |
|                           | TOTAL               | 100%  | 953    |



Fonte: APIB (2021).

Vale recordar que os sistemas de saúde público e privado das capitais da região Norte entraram em colapso em diversos momentos durante a pandemia, com destaque para Manaus, que careceu de itens fundamentais para o tratamento dos infectados, como cilindros de oxigênio<sup>2</sup>. Essa falta de gerenciamento por parte do Ministério da Saúde levou à abertura de uma investigação pelo Ministério Público Federal<sup>3</sup> (MPF) e pelo Tribunal de Contas da União<sup>4</sup> (TCU) contra o ministro Eduardo Pazuello. Na ocasião, a ajuda imediata veio do presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, responsável por um suprimento emergencial de oxigênio para o estado

<sup>2</sup> Cf. Documentos... (2021).

<sup>3</sup> Cf. Ribeiro Júnior (2021).

<sup>4</sup> Cf. TCU... (2021).

do Amazonas<sup>5</sup>, ação que foi corroborada posteriormente por outros estados brasileiros e iniciativa privada, a partir de doações. O transporte de cargas no território nacional foi o principal entrave para solucionar o problema de imediato, visto que a rede brasileira de estradas, as hidrovias e até mesmo o transporte aéreo para Manaus não foram capazes de suprir a demanda por conta da sua *viscosidade*<sup>6</sup>. O principal erro foi a falta de planejamento na gestão governamental, visto que é sabido que a rodovia BR-319 (principal acesso interestadual a Manaus) se encontrava em péssimas condições para rodagem de carretas no “inverno amazônico” (período mais chuvoso – verão brasileiro), os aviões militares nacionais são de baixa capacidade para transporte de carga (o modelo C130 consegue carregar 33 toneladas e o KC390 carrega 26 toneladas) e o transporte fluvial em balsas demora entre cinco e sete dias para chegar até Manaus, tendo como ponto de referência a foz do rio Amazonas.

Diante de tal situação, a estratégia dos povos indígenas organizados tem tomado basicamente dois caminhos. Um deles é a crescente denúncia internacional dos agravos cometidos pelo Estado brasileiro na pandemia, como forma de pressão política e econômica. Em dezembro de 2020, por exemplo, duas lideranças indígenas brasileiras – Raoni Metuktire e Almir Suruí – entraram com uma denúncia contra Bolsonaro por crimes contra a humanidade no Tribunal Penal Internacional, com sede em Haia (OLIVEIRA, 2021).

Outro caminho tem sido a construção de formas autônomas

---

<sup>5</sup> Cf. Há comoção... (2021).

<sup>6</sup> O termo viscosidade foi utilizado para se referir a existência de elementos que atrapalham a fluidez, como a péssima infraestrutura ou normativa.

de organização política e territorial, buscando superar a atuação desastrosa do Estado durante a crise. Nesse sentido, o número de mortos e infectados seguramente teria sido bem maior sem a iniciativa dos próprios indígenas, que na contramão do governo resolveram decretar o lockdown de suas comunidades ainda no começo da pandemia. Essa auto-organização também possibilitou a criação de redes de solidariedade com a sociedade civil, incluindo diversas mobilizações na internet, que juntas conseguiram arrecadar mais de 100 toneladas de alimentos e itens de primeira necessidade (APIB, 2020, p. 9). Essas mobilizações também lograram o abastecimento de equipamentos de proteção, testes rápidos e Unidades de Atenção Primária Indígena (UAPIs) para cerca de 13 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIS), que atendem mais de 40 territórios em sete estados da Amazônia (APIB, 2020).

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é refletir criticamente sobre as ações adotadas pelo Estado brasileiro para com os povos indígenas durante a grave crise sanitária no país, sobretudo sua parcela aldeada, tomando como recorte temporal o primeiro ano da pandemia no Brasil (março de 2020 a março de 2021). A pesquisa – que se nutriu de dados oficiais, notícias da imprensa, boletins epidemiológicos e publicações de organizações indígenas e indigenistas – encontrou evidências que permitem qualificar as ações empregadas por Jair Bolsonaro como uma estratégia de genocídio. Além disso, a partir da compilação de Projetos de Lei em tramitação no Legislativo e Atos Normativos expedidos pelo governo, levantamos a hipótese de que a situação de vulnerabilidade social decorrente do emprego de tal estratégia vem servindo como elemento catalisador da agenda anti-indígena brasileira, sobretudo no que diz respeito ao retrocesso de direitos

territoriais indígenas assegurados até o momento pela Constituição e outras normas internacionais.

## **2. A POLÍTICA GENOCIDA DO ESTADO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO À COVID-19**

Engana-se quem pensa que essas mais de duzentas mil mortes são resultado da simples incompetência e/ou negligência do governo federal na gestão da crise sanitária. Lembremos, como bem disse Jair Bolsonaro, que sua “especialidade como capitão do exército é matar, não é curar ninguém”<sup>7</sup>. Dessa forma, torna-se importante compreender que a gravidade da pandemia no Brasil é resultado de uma estratégia institucional de propagação do coronavírus – muito eficiente, aliás.

Uma ampla e sólida pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP) e da Conectas Direitos Humanos sistematizou mais de 3 mil normas relativas à covid-19 no âmbito da União, revelando “o empenho e a ciência da atuação da União em prol da ampla disseminação do vírus no território nacional, declaradamente com o objetivo de retomar a atividade econômica o mais rápido possível e a qualquer custo” (CONNECTAS; CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS DE DIREITO SANITÁRIO [CEPEDISA], 2021, p. 7). Ainda conforme o relatório, a maioria das mortes teria sido evitada com uma real estratégia de contenção da doença, fato que “constitui uma violação sem precedentes do direito à vida e do direito à saúde dos brasileiros, sem que os gestores envolvidos sejam responsabilizados” (CONNECTAS; CEPEDISA, 2021, p. 7).

---

<sup>7</sup> Cf. Bolsonaro... (2017).

O histórico de ataque aos povos indígenas pelo atual presidente da República Federativa do Brasil é antigo no campo da política. Ferrenho defensor das ações autoritárias perpetradas pelo regime da ditadura civil-militar (1964-1985), Jair Bolsonaro já realizava seu discurso de ódio quando exercia o mandato de deputado federal. Em 1998, por exemplo, declarou que “competente, sim, foi a cavalaria norte-americana, que dizimou seus índios no passado e hoje em dia não tem problema” (CIMI, 2020a, p. 15). Nesse mesmo ano, o Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil pediu a cassação do seu mandato, visto a apologia a políticas genocidas contra os indígenas de todo Brasil. Talvez, se naquela época os Poderes Judiciário e Legislativo tivessem acatado a esse pedido de cassação de Bolsonaro, não veríamos hoje um rastro tão grande de mortes e destruição ambiental.

Resistindo às recomendações de distanciamento social da Organização Mundial da Saúde (OMS), Bolsonaro se indispôs com dois ministros da Saúde de seu governo, Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich, que deixaram o cargo e/ou foram demitidos por não terem autonomia para trabalhar com base em dados científicos. Após esses ocorridos, o ministro da Saúde que foi escolhido por Bolsonaro para gerir a maior crise sanitária do país do último século foi um general de divisão do Exército Brasileiro, Eduardo Pazuello, sem qualificação/formação alguma para lidar com o problema da saúde pública e que nem ao menos sabia o que era o Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>8</sup>.

A política adotada por Pazuello buscou eximir as responsabilidades do Ministério da Saúde perante a crise,

---

<sup>8</sup> Cf. Machado (2020).

deixando a cargo dos governadores e prefeitos a gestão do avanço da pandemia no território. Apesar de sua especialização em logística, Gen. Pazuello não comprou insumos essenciais para todos os profissionais da saúde combaterem a doença, como testes RT-PCR e equipamentos de proteção individual<sup>9</sup>, nem itens básicos para a imunização no momento apropriado, como seringas e agulhas<sup>10</sup>.

Com a disseminação desenfreada da pandemia em todo o território nacional, o movimento indígena brasileiro, junto à Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas, conseguiu no dia 7 de julho de 2020 a aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 1.142/2020. Este propunha criar mecanismos e medidas para conter a disseminação do vírus entre os povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e outros povos tradicionais. Entretanto, no dia seguinte, o presidente Jair Bolsonaro vetou 22 itens desse projeto, reafirmando sua política genocida contra esses povos. Dentre os pontos vetados pelo presidente estavam a obrigatoriedade de o governo federal garantir o acesso à água potável, higiene e leitos hospitalares aos povos indígenas<sup>11</sup>.

Outro ponto que salienta o argumento da existência de uma estratégia institucional de disseminação do vírus pelo território brasileiro – uma política genocida, reforçamos – é o fato de que quase metade dos recursos destinados ao combate da pandemia pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) nos territórios indígenas sequer foram utilizados. De acordo com

---

<sup>9</sup> Cf. Falta... (2020).

<sup>10</sup> Cf. Souza (2021).

<sup>11</sup> Cf. Oliveira (2020).

Leila Saraiva (2020), pesquisadora do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC):

Com a chegada do novo Coronavírus em território brasileiro, foram destinados para a Fundação Nacional do Índio (Funai) R\$18.340.000,00 em recursos extraordinários e redirecionados R\$23.073.386,00 dos recursos próprios para o enfrentamento da pandemia entre povos indígenas. O gasto efetivo do recurso, no entanto, não acompanha a gravidade dos efeitos do vírus entre os povos originários: apenas 52% dos recursos foram efetivamente pagos até o início de dezembro de 2020.

É importante ressaltar que, por falta de recursos, tanto o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) quanto a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) nunca conseguiram desenvolver integralmente a política de saúde indígena ao longo do território nacional. Entretanto, até o início do governo de Jair Bolsonaro, havia ao menos uma política norteadora para estas instituições, embasada minimamente em critérios científicos e estatísticos, e não em ideologias ou pressupostos religiosos.

Uma das primeiras medidas de Jair Bolsonaro, após ganhar a eleição presidencial de 2018 e antes mesmo de tomar posse do cargo de presidente, foi declarar o rompimento do Brasil com o programa cubano Mais Médicos, o único que assegurava a presença de profissionais da saúde de forma mais ou menos consistente nas terras indígenas. Segundo dados de 2017, 90% dos médicos que atuavam pelo programa em áreas indígenas eram cubanos (FUHRMANN, 2018). O motivo alegado para deixar os indígenas sem atendimento médico era ideológico – a saber, de que os profissionais cubanos eram comunistas que queriam formar núcleos de guerrilha no país<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cf. Lindner e Weterman (2019).

A segunda medida ocorreu logo nas primeiras semanas de seu governo, quando colocou sob suspeição a administração orçamentária da saúde indígena, interrompendo durante meses os recursos financeiros para tais atividades, deixando as comunidades sem nenhum tipo de assistência. Finalmente, em uma terceira medida, disseminou que a política de saúde indígena seria por seu governo municipalizada ou privatizada, não abrindo diálogo para participação indígena ou de especialistas da área da saúde indígena nesse debate (CIMI, 2020c).

Essa desestruturação se refletiu durante a pandemia, quando os agentes de saúde da SESAI – médicos, enfermeiros e outros – não cumpriram sequer os protocolos sanitários exigidos para o acesso às terras indígenas. De acordo com a médica Mariana Maleronka, professora da Faculdade de Ciências da Saúde Albert Einstein e consultora do Conselho Nacional dos Direitos Humanos para Saúde Indígena, a expansão da contaminação dos povos indígenas se deu sobretudo pela falta de uma política estruturada de prevenção, que por exemplo exigisse testes PCR e quarentena das pessoas que estivessem a caminho de terras indígenas, então em isolamento voluntário e auto-organizado. Ainda de acordo com a médica, a SESAI errou gravemente ao usar testes rápidos de sorologia, que indicam se a pessoa já teve a doença, em vez do teste PCR, que mostra quando a pessoa está infectada (LUPION, 2020). Nesse sentido, a SESAI – em tese capacitada com médicos que possuem a compreensão das vulnerabilidades imunológicas destes povos – foi o primeiro vetor na transmissão do vírus em terras indígenas do país.

O primeiro caso confirmado de contaminação por Covid-19 entre indígenas brasileiros foi de uma jovem de 20 anos do povo Kokama, no dia 25 de março, no município amazonense Santo Antônio do Itá. O contágio foi feito por um médico vindo de São Paulo a serviço da SESAI, que estava infectado com o vírus. (APIB, 2021)

Mas não foram apenas os agentes de saúde que atuaram como vetores de transmissão: os militares também foram responsáveis pela disseminação do vírus em comunidades indígenas remotas do país. Um exemplo claro disso foi na Terra Indígena Parque de Tumucumaque (PA/AP), local acessível apenas por via aérea, que possuía ao menos 23 indígenas infectados em junho de 2020, dentre eles uma mulher grávida. A liderança indígena Angela Kaxuyana, da aldeia Missão Tiriyo e membro da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), relatou que os dois primeiros casos no local – responsáveis pela disseminação ao restante do grupo – foram de indígenas que trabalhavam em uma empresa terceirizada de limpeza, a serviço da Aeronáutica (MAISSONAVE, 2020).

O governo federal também foi negligente com os povos indígenas que não falam a língua portuguesa, não os informando sobre os riscos e as formas de prevenção da covid-19. Agindo na contramão desta responsabilidade, o governo federal propagou informações falsas e distribuiu medicamentos sem eficiência comprovada cientificamente<sup>13</sup>, inclusive com o risco de graves efeitos colaterais, tal qual o uso da cloroquina como “tratamento precoce”:

Em 30 de junho, uma comitiva com o ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva, e o coordenador da Sesai, Robson Santos Silva, deslocou-se até a Terra Indígena Yanomami, o que “desrespeitou a decisão dos indígenas pelo autoisolamento” e atraiu cerca de 20 jornalistas. A missão entregou 33 mil comprimidos de cloroquina à unidade de saúde dos Yanomami, medicamento sem eficácia comprovada contra a covid-19. (LUPION, 2020)

---

<sup>13</sup> Vale citar que esta não é a primeira vez que Jair Bolsonaro defende o uso de medicamentos sem nenhuma eficácia científica comprovada, já que ele foi um dos autores do PL 4.639/2016, que aprovou o uso da chamada “pílula do câncer”, mesmo sem nenhum estudo que atestasse a segurança da substância para o uso em seres humanos. Sobre o tema, consultar Preite Sobrinho (2020).

Diante de tal ação, coube às universidades e ao terceiro setor traduzir informações confiáveis, com base científica, como forma de orientar as comunidades indígenas mais isoladas sobre como proceder em relação à pandemia. Pesquisadores da Universidade Federal de Roraima (UFRR)<sup>14</sup>, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)<sup>15</sup> e do Instituto Socioambiental (ISA)<sup>16</sup>, entre outros, criaram de forma voluntária vídeos e cartilhas em diversas línguas indígenas para este objetivo<sup>17</sup>.

### **3. O CARÁTER TERRITORIAL DA OFENSIVA ANTI-INDÍGENA BRASILEIRA**

No dia 22 de abril de 2020, em uma reunião interministerial privada (posteriormente tornada pública pelo Supremo Tribunal Federal), com a presença do presidente Jair Bolsonaro e do vice-presidente Hamilton Mourão, o ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles sugeriu abertamente que o governo federal deveria “aproveitar” o caos social causado pela covid-19. Em suas palavras, como o foco da imprensa estava na pandemia, esse seria o momento ideal para “ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de Ministério da Agricultura, de Ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo”<sup>18</sup>. Em síntese, tratava-se de impulsionar

---

<sup>14</sup> Cf. Projeto... (2020a).

<sup>15</sup> Cf. Projeto... (2020b).

<sup>16</sup> Cf. No Alto... (2020).

<sup>17</sup> A cartilha redigida por pesquisadores do ISA, intitulada Coronavírus (Covid-19). Tome cuidado, parente!, está disponível em: <https://bit.ly/371lg0z>. Os vídeos produzidos por pesquisadores da UFRR estão disponíveis em: <http://bit.ly/3cX8qW4>. Acesso em 10 fev. 2021.

<sup>18</sup> Cf. Ministro... (2020).

o projeto neoliberal de espoliação dos recursos naturais e de privatização dos bens comuns, desregulamentando mecanismos de proteção do meio ambiente e das terras indígenas em prol de grileiros, ruralistas, empreiteiros, mineradoras e garimpeiros.

Dessa forma, torna-se importante compreender que para os povos indígenas a luta contra a covid-19 não se separa da luta pelo território. E por que esses elementos são indissociáveis? Em primeiro lugar, porque, como citado por Ricardo Salles no parágrafo anterior, o dramático caos social ocasionado pela pandemia vem realmente servindo para “passar a boiada”, isto é, como um catalisador de processos de desterritorialização e retirada de direitos territoriais por parte do Estado brasileiro, inclusive com a aliança da esfera executiva e legislativa em prol do avanço da agenda anti-indígena. Com a pandemia, as instituições indigenistas e ambientais do governo passaram a sofrer com ainda mais severidade cortes orçamentários e o aprofundamento do processo de aparelhamento de cargos de comando, por quadros estratégicos aos interesses ruralistas. O esfacelamento da FUNAI, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Fundação Cultural Palmares (FCP) demonstram perfeitamente como a pandemia serviu para alavancar as políticas voltadas ao agronegócio e à mineração, em detrimento da saúde e do bem-estar das comunidades indígenas.

Em contrapartida, a pandemia prejudicou imensamente a resistência indígena contra tais ataques, visto que a estratégia de autoisolamento amplamente adotada pela população aldeada para se proteger do vírus dificultou a mobilização de suas bases, no sentido de uma articulação regional/nacional para o enfrentamento

a esses ataques, ou ainda para a sensibilização da opinião pública e da sociedade civil. Uma evidência do uso estratégico dessa “janela de oportunidade” foi o pedido de Jair Bolsonaro – em plena ascensão da “segunda onda” da pandemia, no começo de fevereiro de 2021 – para que o atual líder da câmara, Arthur Lira, dê prioridade na votação do Projeto de Lei nº 191/2020, que trata da mineração e o aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas<sup>19</sup>.

Um segundo exemplo do esforço governamental em prol da pauta anti-indígena durante a pandemia vem da FUNAI, instituição que, a princípio, deveria zelar pelos direitos indígenas. Em plena pandemia o presidente da instituição – o delegado da Polícia Federal (PF) Marcelo Augusto Xavier da Silva, que já foi assessor da bancada ruralista<sup>20</sup> – publica a Instrução Normativa nº 9/2020, de 16 de abril de 2020. Com essa ação, a FUNAI deixou de considerar a existência de mais de 200 terras indígenas em todo o Brasil, que, por ainda não estarem homologadas, poderão ser vendidas, loteadas, desmembradas e invadidas. Isso ocorre porque a FUNAI passou a reconhecer somente as terras indígenas homologadas na emissão da “Declaração de Reconhecimento de Limites”, um documento necessário para a regularização de novas propriedades junto ao INCRA<sup>21</sup>.

Nessa mesma toada, durante a pandemia, o governo federal determinou que a SESAI só prestasse atendimento à covid-19 em terras indígenas já homologadas, de forma que os indígenas de terras não homologadas deveriam buscar o SUS,

---

<sup>19</sup> Cf. Angelo (2021).

<sup>20</sup> Cf. Shalders (2019).

<sup>21</sup> Conferir o vídeo publicado pela FUNAI, Presidente da FUNAI, Marcelo Xavier, com Nabhan Garcia – 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VUe0SP>. Acesso em: 11 ago. 2021.

ainda que a grande maioria dessas áreas não conte com este tipo de atendimento. A tentativa foi posteriormente derrubada pelo Supremo Tribunal Federal (PIRES, 2020), o que evitou um verdadeiro desastre humanitário, visto as particularidades sociais e as vulnerabilidades imunológicas da população indígena.

Um outro exemplo se deu no dia 22 de janeiro de 2021, ocasião em que a FUNAI publicou a Resolução nº 4/2021<sup>22</sup>, retomando um antigo projeto da ditadura civil-militar ao estabelecer critérios de heteroidentificação para a definição da identidade indígena<sup>23</sup>. Até então, o critério era a autodeclaração e o reconhecimento pelo grupo étnico em questão, como colocado pelo Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho, cujo Brasil é signatário. Com a medida da FUNAI, o governo passa a ter o poder de classificar determinado grupo como indígena ou não, o que o faria perder os direitos originários sobre a terra e o acesso prioritário às vacinas contra a covid-19. Soma-se a isso à publicação por FUNAI e IBAMA da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 24 de fevereiro de 2021, também na segunda onda da pandemia, que regulamenta a abertura das terras indígenas ao agronegócio, não apenas pelos indígenas, mas também por meio de associações com outros produtores não indígenas<sup>24</sup>.

Finalmente, as ações e falas do presidente Jair Bolsonaro durante a pandemia vêm incentivando a ação direta de grileiros, madeireiros e garimpeiros, que com a expectativa de legalização de suas atividades por parte do governo federal passaram a invadir violentamente as terras indígenas<sup>25</sup>. Além dos diversos crimes ambientais, como a

---

<sup>22</sup> Para conferir o documento na íntegra, publicado no Diário Oficial da União, ver Brasil (2021).

<sup>23</sup> Cf. Valente (2021a).

<sup>24</sup> Cf. Valente (2021b).

<sup>25</sup> Cf. Fellet (2021).

contaminação dos rios com mercúrio (vide o caso dos Munduruku, no Pará, e dos Yanomami, em Roraima), esses invasores tornaram-se um dos principais vetores de disseminação da covid-19 entre as comunidades indígenas. No ano de 2020 o Centro de Documentação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) registrou 178 ocorrências de invasões de territórios indígenas, atingindo 55.821 famílias. Para se ter ideia do aumento desse fenômeno, em 2019 a CPT havia registrado nove ocorrências de invasões, envolvendo 39.697 famílias. Portanto, o aumento do número de ocorrências de 2019 para 2020, ano da pandemia, foi de mais de 1800% (CPT, 2020).

Dessa maneira, defendemos a hipótese de que a situação de vulnerabilidade social entre os povos indígenas, especialmente durante a pandemia, vem servindo como elemento impulsionador da agenda anti-indígena brasileira, sobretudo no que diz respeito a projetos que buscam facilitar a exploração econômica das terras indígenas pelo agronegócio e pela mineração, além da abertura delas à construção de grandes obras de infraestrutura, como estradas e hidroelétricas. A seguir, trazemos uma compilação com os principais projetos legislativos atualmente em tramitação com tais objetivos (Quadro 1):

Quadro 1 – Projetos legislativos em tramitação para a flexibilização dos direitos territoriais indígenas (fevereiro de 2021)

| Projeto/Ano  | Ementa   | Autor   | Impacto(s)   |
|--|--|---|--|
| <p><a href="#">PLP 260/1990</a></p> <p>Status: aguardando criação de Comissão Temporária pela Mesa Diretora.</p> | <p>“Dispõe sobre a exploração das riquezas materiais do solo, dos rios e dos lagos em terras indígenas. Regulamenta dispositivos da Constituição Federal de 1988.”</p> | <p>Senador Calos Patrocínio (Pecuarista) – PFL/TO</p> | <p>Define a hipótese de “relevante interesse público da União” para a ocupação, o domínio e a posse das Terras Indígenas (TIs), incluindo a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Na prática transfere ao Congresso Federal o controle territorial sobre as TIs, já que são eles que definirão quais áreas são de relevante interesse público da União.</p> |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <p><a href="#">PL 4.881/1990</a></p> <p>Status: em tramitação no Senado Federal.</p>                              | <p>“Dispõe sobre a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, e dá outras providências.”</p>  | <p>Senado Federal – Comissão Diretora – Suprapartidário</p> | <p>Passa o controle das demarcações das Terras Indígenas ao Congresso Nacional. Na prática, permite ao Congresso vetar novas demarcações ou mesmo rever as já homologadas.</p>   |
| <p><a href="#">PL 2.057/1991</a></p> <p>Status: pronta para pauta no Plenário (PLEN).</p>                         | <p>“Dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas.”</p>   | <p>Câmara dos Deputados do Brasil – Suprapartidário</p>     | <p>O projeto original foi esvaziado a partir de quase duas dezenas de outros projetos apensados desde 1991. A partir do <i>lobby</i> de mineradoras, madeireiras, hidroelétricas e agronegócio, dentre outros, esvaziou-se a proposta de consolidação legal dos direitos originários, buscando-se criar mecanismos jurídicos em prol da abertura das Terras Indígenas à exploração econômica, com todos os impactos envolvidos nas atividades.</p> |
| <p><a href="#">PEC 133/1992</a></p> <p>Status: pronta para pauta no Plenário (PLEN).</p>                          | <p>“Exige a autorização prévia do Congresso Nacional para a demarcação das terras indígenas, após a aprovação da extensão e dos limites territoriais da área que compreende a reserva indígena.”</p> | <p>Deputado Nicias Ribeiro (Engenheiro) – PMDB/PA</p>       | <p>Passa o controle das demarcações das TIs ao Congresso Nacional. Na prática, permite ao Congresso vetar novas demarcações, ou mesmo rever as já homologadas.</p>   |
| <p><a href="#">PL 1.610/1996</a></p> <p>Status: aguardando criação de Comissão Temporária pela Mesa Diretora.</p> | <p>“Dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas, de que tratam os arts. 176, parágrafo 1º, e 231, parágrafo 3º, da Constituição Federal.”</p>              | <p>Deputado Romero Jucá (Economista) – PFL/RR</p>           | <p>Abertura das Terras Indígenas à mineração (mesmo contra a vontade das comunidades afetadas), com todos os impactos envolvidos.</p>  |

|  |   |   |   |
|--|---|---|---|
| <p><a href="#">PDC 381/1999</a></p> <p>Status: pronta para pauta no Plenário (PLEN).</p>   | <p>Dispõe sobre a Autorização do Uso de Terras Indígenas na Região de São Jerônimo da Serra, no rio Tibagi, de acordo com o art. 231, § 3º da Constituição Federal. Dispõe que o Grupo Indígena Kaingang terá direito a 1% (um por cento) do valor a ser distribuído a título de <i>royalties</i> aos municípios inundados pelo reservatório da usina hidrelétrica de São Jerônimo.</p> | <p>Deputado José Borba (Pecuarista) – PTB/PR</p>      | <p>Inundação de TIs para aproveitamento de potencial hidrelétrico, com todos os impactos envolvidos.</p>  |
| <p><a href="#">PEC 215/2000</a></p> <p>Status: Pronta para pauta no plenário (PLEN).</p>   | <p>“Inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas; estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação sejam regulamentados por lei.”</p>  | <p>Deputado Almir Sá (Advogado) – PPB/RR</p>          | <p>Passa o controle das demarcações das TIs ao Congresso Nacional. Na prática, permite ao Congresso vetar novas demarcações ou mesmo rever as já homologadas.</p> |
| <p><a href="#">PDC 2.540/2006</a></p> <p>Status: aguardando designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).</p> | <p>“Autoriza, nos termos do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, situados na Cachoeira do Tamanduá, na região do Rio Cotingo, em Roraima.”</p>  | <p>Senador Morazildo Cavalcanti (Médico) – PTB/RR</p> | <p>Inundação de TIs para aproveitamento de potencial hidrelétrico, com todos os impactos envolvidos.</p>  |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| <p><a href="#">PL 490/2007</a></p> <p>Status: sendo apreciado pela CCJC.</p>   | <p>“Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 a fim de estabelecer que as terras indígenas serão demarcadas através de leis.”</p>  | <p>Deputado Homero Pereira (Pecuarista) – PR/MT</p>         | <p>Conhecida como “PL do Genocídio”, o projeto é uma espécie de compilado de várias outras leis. O primeiro impacto do projeto é a criação de um marco temporal para a demarcações de TIs: todos os processos demarcatórios ainda não concluídos precisarão comprovar que os indígenas estavam ali desde a promulgação da Constituição, ou serão desabilitados. Em segundo lugar, transfere ao Congresso nacional o controle sobre a exploração das TIs. Também permite o fim do uso exclusivo das terras pelos povos indígenas, já que as abre ao garimpo, à mineração ou à exploração de potencial hidrelétrico. Também permite que o Estado abra frentes de contato com povos indígenas isolados, o que pode dizimar tais populações.</p> |
| <p><a href="#">PEC 45/2013</a></p> <p>Status: PEC desarquivada pela senadora Kátia Abreu em 21/02/2019, atualmente aguardando designação do relator.</p> | <p>“Altera a Constituição Federal para estabelecer que o imóvel de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório, turbação ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário não será objeto de estudo, delimitação, declaração, homologação, regularização ou criação de terras indígenas, nos dois anos seguintes à sua desocupação...” (segue).</p>                          | <p>Senadora Kátia Abreu e outros (Pecuarista) – PSD/TO</p>  | <p>Altera o artigo 231, da Constituição Federal, para vedar a demarcação de TIs em “áreas de conflito”. Na prática, além de suspender todos os processos de demarcação em andamento, impede a demarcação de qualquer nova TI, pois grileiros e latifundiários poderão reclamar propriedades, inclusive improdutivas.</p>   |
| <p><a href="#">PLS 349/2013</a></p> <p>Status: aguardando designação do relator.</p>   | <p>“Altera a Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio), para que o imóvel de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório, turbação ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário não seja objeto de estudo, delimitação, declaração, homologação, regularização ou criação de terras indígenas, nos dois anos seguintes à sua desocupação...” (segue).</p> | <p>Senadora Kátia Abreu e outros. (Pecuarista) – PSD/TO</p> | <p>Altera a Lei 6.001 (Estatuto do Índio), para vedar a demarcação de TIs em “áreas de conflito”. Na prática, além de suspender todos os processos de demarcação em andamento, impede a demarcação de qualquer nova TI, pois grileiros e latifundiários poderão reclamar propriedades, inclusive improdutivas.</p>   |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <p><a href="#">PL 2.395/2015</a></p> <p>Status: pronta para pauta na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM).</p> | <p>Modifica a Lei no 6.001/73, que “dispõe sobre o Estatuto do Índio”, a fim de permitir às comunidades indígenas praticar atividades agropecuárias e florestais em suas terras, bem como comercializar aquilo que foi produzido e gerenciar a renda obtida.</p>   | <p>Deputado Vicentinho Júnior (Empresário) – PSB/TO</p> | <p>A proposição busca abrir as TIs ao agronegócio e à exploração florestal.</p>  |
| <p><a href="#">PEC 132/2015</a></p> <p>Status: aguardando criação de Comissão Temporária pela Mesa Diretora.</p>         | <p>“Altera o § 6º do art. 231 da Constituição Federal e acrescenta art. 67-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para permitir a indenização de possuidores de títulos dominiais relativos a áreas declaradas como indígenas e homologadas a partir de 5 de outubro de 2013.”</p>   | <p>Senador Paulo Bauer (Empresário) – PSDB/SC</p>       | <p>Dificulta a demarcação de TIs em benefício de não indígenas que estejam na área. A proposta possui diversos problemas devido aos seus dispositivos abstratos, como por exemplo, não define como serão realizadas as negociações acerca dos valores pagos como indenização, em ao certo quem teria tal direito. De forma geral, cria um impeditivo orçamentário à política indigenista do Estado brasileiro.</p> |
| <p><a href="#">PEC 187/2016</a></p> <p>Status: Em tramitação, aprovada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJC).</p> | <p>“Acrescenta o §8º ao art. 231 da Constituição Federal de 1988, a fim de permitir às comunidades indígenas praticar atividades agropecuárias e florestais em suas terras, bem como, comercializar aquilo que foi produzido e gerenciar sua renda.”</p>   | <p>Deputado Vicentinho Júnior (Empresário) – PSB/TO</p> | <p>A proposição busca abrir as TIs ao agronegócio e à exploração florestal.</p>  |
| <p><a href="#">PL 7.813/2017</a></p> <p>Status: aguardando designação de relator na CDHM.</p>                            | <p>“Dispõe sobre a avaliação e o aproveitamento de potenciais hidráulicos para geração de energia elétrica em terras indígenas, de que tratam os artigos 176, § 1º, e 231, § 3º, da Constituição Federal, e sobre a implantação de sistemas de transmissão de energia elétrica em terras indígenas, associados ou não a empreendimento hidrelétrico localizado em terras indígenas.”</p> | <p>Deputado Jhonatan de Jesus (Empresário) – PRB/RR</p> | <p>Inundação de TIs para aproveitamento de potencial hidrelétrico e implantação de sistemas de transmissão de energia nas TIs, com todos os impactos ambientais envolvidos.</p>  |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <p><a href="#">PL 9.051/2017</a></p> <p>Status:<br/>aguardando<br/>designação de<br/>relator na<br/>CDHM.</p>   | <p>“Altera o art. 246, §3º da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que “dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências”. Trata da vedação de qualquer averbação na matrícula referente ao procedimento administrativo de demarcação de terra indígena em curso até a publicação do decreto presidencial homologatório.”</p>   | <p>Deputado<br/>Covatti Filho<br/>(Engenheiro) –<br/>PP/RS</p>  | <p>Busca a garantia dos títulos de propriedade de não indígenas durante todo o processo de demarcação do Estado.</p>   |
| <p><a href="#">PL 2.633/2020</a><br/>(antiga MP<br/>910/2019)</p> <p>Status:<br/>aguardando<br/>constituição de<br/>Comissão<br/>Temporária pela<br/>Mesa Diretora.</p> | <p>“Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências.”</p> | <p>Deputado Zé<br/>Silva<br/>(Agrônomo) –<br/>Solidariedade/<br/>MG</p>                                       | <p>Conhecido como “PL da grilagem”, o projeto de Lei que tramita no Congresso Nacional traz um perigoso conjunto de medidas que, se aprovadas, irão incentivar o desmatamento e facilitar a legalização da grilagem de terras – inclusive TIs em vias de homologação – piorando enormemente o cenário de deterioração fundiária e ambiental em grandes áreas da União.</p> |
| <p><a href="#">PL 191/2020</a></p> <p>Status:<br/>aguardando<br/>criação de<br/>Comissão<br/>Temporária pela<br/>Mesa Diretora.</p>                                     | <p>“Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas.”</p>  | <p>Poder<br/>Executivo –<br/>presidente da<br/>República Jair<br/>Messias<br/>Bolsonaro (sem<br/>partido)</p> | <p>Além da exploração mineral e hidrelétrica, a proposta prevê a possibilidade da exploração de petróleo e gás, de madeira, do garimpo e a abertura das terras ao agronegócio. O projeto também permite que empreendimentos sejam realizados sem o consentimento das comunidades indígenas em seus territórios.</p>  |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <p><a href="#">PDC 177/2021</a></p> <p>Status: aguardando designação de relator na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)</p>   | <p>"Autorização ao Presidente da República para denunciar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada pelo Decreto Legislativo 143, de 20 de junho de 2002, e internalizada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004."</p> | <p>Deputado Alceu Moreira (Comerciário) – PMDB/RS</p> | <p>Denuncia a Convenção 169 da OIT e rompe a adesão do Brasil ao documento.</p> |
| <p>* A bancada ruralista, como ficou conhecida a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), é um grupo temático e suprapartidário que representa e defende os interesses do agronegócio e, de modo geral, dos grandes proprietários de terra. Atualmente a bancada ruralista é uma das mais influentes no Congresso Nacional, contando na atual Legislatura (2018-2022) com 245 deputados federais (48% do total) e 39 senadores (48% do total) (FPA, 2020).</p> |   |   |   |

Fonte: Elaborado pelos autores com base em pesquisas próprias no site da Câmara (<http://bit.ly/2LqoSmi>) e no documento Congresso anti-indígena: os parlamentares que mais atuaram contra os direitos dos povos indígenas (CAVALLI, 2018).

A análise dos projetos anti-indígenas atualmente em tramitação no Legislativo Federal demonstra o grande interesse do capital, inclusive estrangeiro, em desestruturar juridicamente as políticas indigenistas que impedem o avanço do agronegócio, da exploração mineral e da produção de energia por sobre as terras indígenas.

No que toca ao agronegócio, os projetos basicamente visam permitir a abertura das terras indígenas à produção de commodities ou à exploração florestal, seja via arrendamento, seja diretamente, a partir da associação dos indígenas com empresas do setor. Em nosso levantamento, o primeiro projeto de lei identificado com objetivo de expandir o agronegócio às terras indígenas é do ano de 2007, momento do chamado “boom das commodities”.

Já o interesse na exploração das riquezas minerais presentes nesses territórios é mais antigo, com a primeira tentativa de intervenção em 1992, apenas quatro anos depois da promulgação da Constituição Federal. Já em 2020 o Poder Executivo, em nome do presidente Jair Bolsonaro, inicia um novo ataque com o PL nº 191/2020, incluindo

aí a exploração de hidrocarbonetos e o aproveitamento de recursos hídricos para a geração de energia elétrica nos territórios indígenas. Conforme publicado pela Agência Pública, a Agência Nacional de Mineração registrou nos últimos dez anos 656 processos minerários sobrepostos às áreas das terras indígenas, com um aumento de 91% desde o início do governo de Jair Bolsonaro (ANJOS *et al.*, 2020). Desnecessário comentar os interesses bilionários que movem tais propostas, com um evidente lobby das empresas mineradoras no Congresso Nacional.

Outra frente de atuação anti-indígena no Poder Legislativo Federal, com ao menos três projetos atualmente em tramitação, busca transferir ao Congresso Nacional o poder de ratificação ou veto de novas terras indígenas, podendo inclusive rever demarcações já homologadas. Com a grande articulação da bancada ruralista na Câmara isso seria um verdadeiro desastre, pois permitiria o total controle dessas áreas por parte do agronegócio e do setor minerário.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Buscamos demonstrar, assim, como as ações do Estado durante a pandemia da covid-19 evidenciaram um projeto intencional de disseminação do vírus pelo território nacional, fragilizando diversos povos e servindo para o aprofundamento da agenda neoliberal e o avanço da retirada de direitos constitucionais de parcelas mais vulnerabilizadas da sociedade, entre elas os povos indígenas.

O Poder Executivo do Estado brasileiro, liderado por Bolsonaro e seus ministros, estão sucateando, aparelhando, desregulamentando e impedindo o funcionamento de praticamente todas as instituições e instrumentos legais responsáveis por garantir aos povos indígenas os seus direitos constitucionais. O Poder Legislativo Federal, apesar de

apresentar certa diversidade ideológica e, portanto, uma maior disputa interna no âmbito político, vem se apresentando como um importante front de ataque aos direitos indígenas, a partir da formulação/aprovação de propostas de alteração na Constituição. De acordo com a FPA (2020), em 2020, cerca de 48% do Congresso Nacional era alinhado à bancada ruralista, que como sabemos é representada e financiada por associações e empresas ligadas ao agronegócio (BASSI, 2019), que têm interesses antagônicos à pauta indigenista.

O Poder Judiciário, especialmente nas esferas estaduais, muitas vezes é utilizado como ferramenta institucional de legitimação dos ataques aos direitos indígenas e ambientais. Nas disputas envolvendo conflitos territoriais, percebe-se em geral um alinhamento da magistratura no reconhecimento do conceito de propriedade privada, em desconsideração do conceito jurídico de terra indígena, ou ainda do conjunto de normas e princípios da Constituição Federal e do direito internacional, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Povos Indígenas (MOREIRA, 2014, p. 237).

O governo federal, durante todo o período da pandemia, se mostrou o principal inimigo dos povos indígenas, pois aproveitou-se do momento de maior vulnerabilidade social e econômica da sociedade brasileira para avançar nas pautas de sua base política, os agentes do agronegócio e da mineração. Essas pautas estão ligadas diretamente às questões de disputas territoriais por demarcação de terras indígenas e pelo uso das terras já demarcadas e homologadas por pessoas não indígenas. O discurso utilizado referente às ações do governo federal é sempre o mesmo: “trará desenvolvimento e movimentará a economia, ajudando o Brasil a sair da crise”. Assim, Bolsonaro e sua equipe de funcionários comissionados vêm buscando durante todo o período da pandemia avançar com caráter emergencial

nas políticas de expropriação de terras e no descaso com a saúde indígena, afirmando assim que a política anti-indígena é uma regra da sua gestão.

## REFERÊNCIAS

- ANGELO, M. Jair Bolsonaro pede a Arthur Lira prioridade na aprovação do PL que libera mineração em terras indígenas. Observatório da Mineração, [S.l.], 3 fev. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/2ZhOYLP>. Acesso em: 6 fev. 2021.
- ANJOS, A. B.; FONSECA, B.; BARROS, C.; CÍCERO, J.; OLIVEIRA, R.; DOMENICI, T. A mineração em terra indígena com nome, sobrenome e CNPJ. Agência Pública, [S.l.], 20 fev. 2020. Disponível em <http://bit.ly/3t7LXLr>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. Nossa luta é pela vida: covid-19 e povos indígenas – O enfrentamento das violências durante a pandemia. [S.l.]: APIB, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38aowYa>. Acesso em: 15 dez. 2020.
- ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. Panorama geral da covid-19, [S.l.], 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3mhDLnf>. Acesso em: 10 mar. 2021.
- BASSI, B. S. Nova frente parlamentar da agropecuária reúne 257 deputados e senadores; com 25, PSL de Bolsonaro só fica atrás de PP e PSD. De olho nos Ruralistas, [S.l.], 23 mar. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/34ksVac>. Acesso em: 17 dez. 2020.
- BOLSONARO diz que, no Exército, sua “especialidade é matar”. Folha de São Paulo, São Paulo, 30 jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3pC30U5>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio. Resolução nº 4, de 22 de janeiro de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 17, seção 1, p. 58, 26 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3xV5j85>. Acesso em: 11 ago. 2021.
- CAVALLI, G. (org.). Congresso anti-indígena: os parlamentares que mais atuaram contra os direitos dos povos indígenas. Brasília: CIMI, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/3p5Ktyg>. Acesso em: 15 dez. 2020.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. 2020: o ano do fim do mundo... como o conhecemos. CPT Nacional, [S.l.], 10 dez. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3iZ249C>. Acesso em: 25 jan. 2021.
- CONNECTAS DIREITOS HUMANOS; CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS DE DIREITO SANITÁRIO. Direitos na pandemia: mapeamento e análise das normas

jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil. Boletim Direitos na Pandemia, São Paulo, n. 10, 20 jan. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Relatório violência contra os povos indígenas no Brasil: Dados de 2019, Brasília, set. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3nv7RFR>. Acesso em: 15 dez. 2020.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. A pandemia do novo coronavírus e os povos indígenas: informações sobre como a pandemia afeta os povos indígenas e orientações para prevenir o contágio. CIMI, Brasília, 2020b. Disponível em: <http://bit.ly/3p9ECrD>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Nota do Cimi: o desmonte da saúde indígena é uma pandemia à parte. CIMI, Brasília, 24 ago. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3aUeFr9>. Acesso em: 11 fev. 2020.

DOCUMENTOS mostram que mais de 30 morreram nos dois dias de colapso por falta de oxigênio em Manaus. G1 AM, [S.l.], 25. jan. 2021. Disponível em: <http://globo/3pl8Bbv>. Acesso em: 29 jan. 2021.

FALTA de insumos médicos básicos dificulta combate à pandemia nas UBS. Jornal da USP, São Paulo, 19 out. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3cnbZ7y>. Acesso em: 29 jan. 2021.

FELLET, J. Investigação revela terras protegidas da Amazônia à venda no Facebook. BBC News Brasil, [S.l.], 26 fev. 2021. Disponível em: <http://bbc.in/30uz54Y>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. Todos os integrantes – Total de parlamentares: 284. FPA, Brasília, 10 jul. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/2KeaKvU>. Acesso em: 17 dez. 2020.

FUHRMANN, L. Saída de cubanos tira 90% dos profissionais do Mais Médicos em áreas indígenas. De Olho nos Ruralistas, [S.l.], 14 nov. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/3bvAnmT>. Acesso em: 8 fev. 2021.

HÁ COMOÇÃO mundial pela Amazônia, mas só Venezuela ajudou, diz governador. UOL Notícias, [S.l.], 15 jan. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3d4xRF9>. Acesso em: 10 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010: população indígena é de 896,9 mil, tem 305 etnias e fala 274 idiomas. Censo 2010, Rio de Janeiro, 10 ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2W7Inqp>. Acesso em: 22 ago. 2021.

LINDNER, J.; WETERMAN, D. Ideia do Mais Médicos era formar “núcleos de guerrilha”, diz Bolsonaro. Estadão, São Paulo, 1 ago. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/3rw9fcZ>. Acesso em: 11 jan. 2021.

LUPION, B. Mortalidade por covid-19 entre indígenas é 16% maior. Deutsche Welle,

[S.I.], 10 dez. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3aFe1xi>. Acesso em: 8 fev. 2021.

MACHADO, R. Pazuello afirma que não sabia o que era o SUS até este momento da vida. Folha de São Paulo, São Paulo, 7 out. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/39rPCfh>. Acesso em: 29 jan. 2021.

MAISSONAVE, F. Militares levam covid-19 a terra indígena remota na Amazônia, afirmam lideranças. Folha de São Paulo, São Paulo, 6 jun. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/2OqVvk9p>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MINISTRO do Meio Ambiente defende passar “a boiada” e “mudar” regras enquanto atenção da mídia está voltada para a covid-19. G1 Política, [S.I.], 22 maio 2020. Disponível em: <http://glo.bo/3oz49tT>. Acesso em: 29 jan. 2021.

MOREIRA, E. M. Onhemoirô: o Judiciário frente aos direitos indígenas. 2014. 237 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YnT44A>. Acesso em: 28 jan. 2021.

NO ALTO rio Negro, cartilha em idiomas indígenas orienta combate à covid-19. Instituto Socioambiental, [S.I.], 1 abr. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3p7QeeW>. Acesso em: 10 fev. 2021.

OLIVEIRA, J. Bolsonaro veta obrigação do governo de garantir acesso à água potável e leitos a indígenas na pandemia. El País Brasil, [S.I.], 8 jul. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3puS1vt>. Acesso em 21 jan. 2021.

OLIVEIRA, R. Exclusivo: Raoni denuncia Bolsonaro em corte internacional por crimes contra a humanidade. A Pública, [S.I.], 23 jan. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3cieesW>. Acesso em: 29 jan. 2021.

PIRES, V. Após decisão do STF, governo Bolsonaro segue omissivo no combate à pandemia entre indígenas. Instituto Socioambiental, [S.I.], 28 jul. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3vcrO8m>. Acesso em: 10 fev. 2020.

PREITE SOBRINHO, W. Pílula do câncer: o que é e por que Bolsonaro quer liberar remédio vetado. UOL Saúde, [S.I.], 15 jan. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/2KXTcVg>. Acesso em: 21 jan. 2021.

PROJETO com informações sobre covid-19 em línguas indígenas repercute na imprensa. Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Extensão da UFRR, Boa Vista, 20 jun. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3tNXfvx>. Acesso em 10 fev. 2021.

PROJETO divulga cartilha sobre a covid-19 em línguas indígenas. Observatório 3º Setor, [S.I.], 12 jun. 2020b. Disponível em: <http://bit.ly/3a7vlfT>. Acesso em: 10 fev. 2021.

RIBEIRO JÚNIOR, A. MPF investiga Pazuello por improbidade administrativa em

caos no Amazonas. UOL Notícias, [S.l.], 27 jan. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3tN0EUM>. Acesso em: 10 fev. 2021.

SAKAMOTO, L. Subnotificação de covid-19 no Brasil pode bater 60 mil mortes, diz Fiocruz. UOL, [S.l.], 4 jan. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/39rDZoF>. Acesso em: 25 jan. 2021.

SARAIVA, L. Funai gastou apenas 52% dos recursos para enfrentamento da covid entre indígenas. INESC, Brasília, 15 dez. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/2YXY1Bb>. Acesso em: 8 fev. 2021.

SHALDERS, A. Falhou no psicotécnico, investigou desafeto e atacou procurador: a trajetória do novo presidente da Funai. BBC Brasil, [S.l.], 25 jul. 2019. Disponível em: <http://bbc.in/3jNw9cM>. Acesso em: 25 jan. 2021.

SOUZA, A. Ministério da Saúde diz não ter seringas para vacinação de covid-19 porque compras são feitas pelos estados. O Globo, Rio de Janeiro, 13 jan. 2021. Disponível em: <http://glo.bo/3iWUnk8>. Acesso em: 29 jan. 2021.

TCU abre fiscalização contra Pazuello sobre falta de oxigênio no Amazonas. Veja, São Paulo, 21 jan. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3aR97h4>. Acesso em: 10 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human development report 2020: the next frontier – Human development and the Anthropocene. New York: UNDP, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2MOUB1q>. Acesso em: 15 dez. 2020.

VALENTE, R. Ação da FUNAI sobre identidade indígena retoma plano frustrado da ditadura. UOL, [S.l.], 7 fev. 2021a. Disponível em: <http://bit.ly/3jyVoiQ>. Acesso em: 8 fev. 2021.

VALENTE, R. Instrução do governo abre espaço para fazendeiros em terras indígenas. UOL, [S.l.], 24 fev. 2021b. Disponível em: <http://bit.ly/2OCAio4>. Acesso em: 8 mar. 2021.





# Resistência territorial em tempos de covid-19: as marcas da pandemia para a luta dos povos e comunidades tradicionais

*Danilo Santos da Silva  
Karinne Wendy Menezes*

## 1. INTRODUÇÃO

O avanço do novo coronavírus demonstra que a degradação ambiental foi um fator preponderante para a atual conjuntura em que se situa a emergência da pandemia. Nesse sentido, é evidente que o desequilíbrio dos ecossistemas está diretamente relacionado ao modo como a sociedade desenvolveu e ampliou suas formas de exploração econômica, excessivamente baseadas na intervenção descontrolada sobre áreas que são repositórios naturais de vírus e outros micro-organismos potencialmente patogênicos.

Trata-se aqui de ressaltar que a ameaça à saúde pública tem sua origem na relação entre sociedade e natureza (FOSTER, 2005). Existem várias vertentes para a compreensão dessa relação enquanto dimensão de análise geográfica, mas pode-se afirmar que ela é sobretudo contraditória, pois o impulso da sociedade por riqueza e acumulação ocorre ao mesmo tempo que se almeja um ambiente equilibrado para a manutenção da

vida e da biodiversidade. No entanto, as formas de apropriação da natureza rompem com esse paradigma e decorrem principalmente das opções de exploração dos recursos do modo de produção capitalista; nesse caso, a propagação da Sars-CoV-2 emerge enquanto consequência de relação causa-efeito e se configura evidentemente como um exemplo dessa ruptura (WALLACE, 2020).

A partir dessa ótica, considera-se que as atividades humanas geram consequências negativas, como a degradação e os impactos ambientais que ameaçam a sobrevivência da vida na Terra, além de produzir desigualdades sociais e aprofundar as relações de exclusão socioespaciais presentes na sociedade. Nesse contexto, evidenciam-se os povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas e caiçaras) que lutam para resistir em relação às pressões de degradação e expropriação de seus territórios e cultura, o que denota a relação com o espaço de vida e resistência que esses grupos exercem no contexto da pandemia, uma vez que estão mais expostos aos efeitos dela, em especial ao isolamento, e a assimetria na relação com as políticas públicas de saúde e proteção social (ALMEIDA; MARIN; MELO, 2020; COELHO-JUNIOR *et al.*, 2020; POLIDORO *et al.*, 2020; REGIS FARO *et al.*, 2020).

Nesse sentido, tem-se que o objetivo geral deste capítulo é compreender as consequências da pandemia da covid-19 para os povos e comunidades tradicionais e evidenciar suas estratégias de resistência para conter o avanço da doença em seus territórios ao mesmo tempo que enfrentam o desafio de manter as comunidades unidas em suas agendas de luta política, social e ambiental. Assim, espera-se elucidar as contradições e características que envolvem a resistência dos grupos analisados ao incluímos neste estudo

as perspectivas legais que foram empreendidas como estratégia do poder público para gerenciar os impactos da pandemia nos territórios tradicionais.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Em meio à crise instaurada com o avanço da covid-19 sobre áreas em que residem povos e comunidades tradicionais, o governo aprovou uma legislação dedicada a instituir medidas de vigilância sanitária e epidemiológica para prevenção do contágio e da disseminação da doença nos territórios tradicionais (indígenas, quilombolas e caiçaras, entre outros povos). A Lei nº 14.021/2020<sup>1</sup>, proposta por parlamentares da Câmara por meio do Projeto de Lei nº 1.142/2020, versa, entre outros, sobre as medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da covid-19 pelos povos e comunidades tradicionais. O texto original sofreu diversos vetos, o que impactou significativamente a proposta de intervenção imediata que incluía ações urgentíssimas de apoio aos territórios, como o acesso universal à água potável, disponibilidade de leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) e produtos de higiene, além de garantia distribuição de alimentos<sup>2</sup>.

Enquanto o Congresso seguia com os processos decisórios que influenciaram a vida dos povos e comunidades tradicionais,

---

<sup>1</sup> A Lei nº 14.021 de 7 de julho de 2020 (BRASIL, 2020a), cria medidas para conter o impacto da disseminação do vírus entre indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e demais povos e comunidades tradicionais e dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da covid-19.

<sup>2</sup> Durante a tramitação do processo, o Executivo propôs o veto de 22 itens do Projeto de Lei nº 1.142/2020, sendo que 16 foram derrubados pelo Congresso Nacional; no entanto, foram mantidos aqueles relativos à destinação de dotação orçamentária para implementação das medidas de proteção.

estes não poderiam esperar o fim do trâmite para agir sobre o que afetava seus territórios de vida. Diante dos impasses sobre o apoio às medidas de prevenção e proteção, cada comunidade decidiu adotar seus próprios procedimentos para proteger seus territórios do avanço da covid-19. Nesse contexto, muitas comunidades começaram a identificar divergências nos dados oficiais sobre o registro de pessoas contaminadas, o que dificultava ainda mais sua articulação no sentido de adotar medidas efetivas de proteção para seus povos, visto que a divulgação de menos contaminações passava a sensação de controle da situação, ao sugerir estabilidade e influenciar a rotina das comunidades.

Além disso, as comunidades se viram afetadas pelos mesmos problemas e dificuldades que a população em geral sofria até então, ou seja, a escassez de recursos, a precarização da renda e a baixa oferta de soluções de políticas públicas eficazes para resolver o grave quadro que assolou o país. Assim, os povos e comunidades tradicionais passaram a adotar estratégias de contingência, visando arrecadar recursos para aquisição e distribuição de alimentos, bem como artigos de necessidade básica (cuidados de higiene e prevenção asséptica), além de estabelecer barreiras de controle nos acessos aos seus territórios.

Foi nesse contexto que esta pesquisa se propôs a analisar os efeitos da crise e a capacidade de resposta dos povos e comunidades tradicionais, em especial aqueles organizados por grupos e coletivos que fizeram frente às injustiças que denotam o cenário atual. As limitações impostas pela política governamental de combate à covid-19 para os povos tradicionais pressionaram esses grupos a se auto-organizarem e essa forma de mobilização foi fundamental para diminuir os impactos da pandemia sobre suas populações. Para tanto, evidenciam-se as premissas apresentadas

na proposta legislativa do Projeto de Lei nº 1.142/2020, reforçando que as medidas vetadas incluem ações práticas que acabaram sendo protagonizadas pelos próprios grupos afetados, ou seja, as comunidades passaram a assumir enquanto responsabilidade direta aquelas medidas que lhes foram suprimidas no contexto da lei sancionada.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Para discutirmos a resistência territorial dos povos e comunidades tradicionais nesse contexto da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, foi preciso adotar um caminho teórico que contemplasse a luta pela sobrevivência desses grupos, mas que argumentasse sobre as contrariedades de medidas adotadas para a contenção na disseminação da doença. Dessa forma, a pesquisa apoiou-se em autores que contemplam um debate teórico a respeito das suas estratégias de resistência e sobre a relação dos custos ambientais da exploração econômica de ecossistemas frágeis (WALLACE, 2020).

Assim, coube o resgate de base conceitual do que Marx trata como “interação metabólica da natureza com a sociedade”, que se refere à relação entre o ser humano e os recursos naturais alterada pelo capitalismo, condição que se dá pela alienação exploratória que subordina o meio ao modo de produção (FOSTER, 2005, p.229). Nesse sentido, os limites da natureza são subordinados à lógica produtiva que impede a capacidade de autorregulação do ambiente, à medida que os processos de recuperação dos ecossistemas são condicionados ao esgotamento intencional engendrado pela crise do capitalismo. Nesse caso, denota-se o aspecto de causalidade que indica a

origem do problema. Conforme aponta Peneluc (2020, p. 6):

Surtos epidêmicos e possivelmente pandemias, historicamente, surgem de transmissões zoonóticas que ocorrem de animais para o homem em ambientes marcados pela destruição derivada do modo de produção e organização social capitalista.

Destarte, a forma como buscamos posicionar o debate teórico evidencia a crise ecológica instaurada com o desencadear dos efeitos destrutivos da pandemia. Assim, configura-se o que Wallace (2020) enquadrrou como efeito de transbordamento (*spillover*), quando o vírus saltou de morcegos e pangolins para os humanos e, depois, entre os seres humanos a partir de um rearranjo de cepas (WALLACE, 2020, p. 534). Nesse contexto, orientamos nossa argumentação no sentido de evidenciar de forma crítica o aspecto central desse processo, ou seja, a externalização dos custos das doenças infecciosas às populações mais suscetíveis ao contágio diante do enfrentamento para conter a transmissão viral (WALLACE, 2020).

Para o autor, os modelos de desenvolvimento, baseados sobretudo na redução da diversidade animal e ambiental, geram consequências graves, uma vez que reduzem drasticamente a possibilidade de variabilidade genética que permitiria maior resistência imunológica a situações de exposição aos vírus e às bactérias. Porém, ele destaca que os efeitos da crise ecológica têm potencial de desarticulação social que resulta principalmente dos conflitos instaurados diante da emergência pandêmica:

As populações de patógenos e pacientes são formadas tanto pelo conflito contínuo entre atores sociopolíticos quanto pela dinâmica interna da população na qual a maior parte dos modelos se concentra. Na realidade, os resultados dos surtos são definidos em grande parte pela reação dos governos às causas e consequências das doenças. Tais intervenções — ou a falta delas, como explicita a crise de covid-19 — surgem, em parte, da soma de conflitos sociais e disputas pelo acesso a recursos, de terra a medicamentos. (WALLACE, 2020, p. 535)

Estudos mais recentes confirmam que as estratégias de enfrentamento da pandemia ocorrem de forma desigual, assim como chegam a quem mais necessita de forma desproporcional, haja vista as diferenças regionais e características culturais de cada população. De acordo com a afirmação de Polidoro *et al.* (2020, p. 1, tradução nossa):

No Brasil, o conflito entre medidas do governo central (negando a gravidade do problema) e de estados e municípios (seguindo diretrizes sanitárias e epidemiológicas), além da insuficiente e precária estrutura médico-hospitalar para o enfrentamento da doença, tem evidenciado a extrema vulnerabilidade da população, principalmente daqueles que sofrem de intensa exclusão social e espacial, por exemplo, povos indígenas e quilombolas<sup>3</sup>.

Os povos e comunidades tradicionais foram historicamente excluídos ao longo do processo de formação do país. As desigualdades explicitadas diante do cenário de crise reforçam as contradições sociopolíticas provocadas e/ou ampliados pela covid-19.

Com o risco de perder seus mestres e anciões pela ameaça de transmissão da doença entre grupos mais idosos, os povos e comunidades, especialmente indígenas, quilombolas e caiçaras, passaram a se organizar para o enfrentamento da pandemia diante de tantos contrastes (ALMEIDA; MARIN; MELO, 2020; COELHO-JUNIOR *et al.*, 2020; POLIDORO *et al.*, 2020; REGIS FARO *et al.*, 2020). Partindo desse pressuposto, ao incluirmos conceitos de justiça ambiental e racismo ambiental (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004; SILVA, 2012), foi possível proceder

---

<sup>3</sup> “In Brazil, the conflict between measures from the central government (denying the severity of the issue) and those from states and municipalities (following sanitary and epidemiological guidelines), in addition to the insufficient and poor medical and hospital structure to fight the disease, has made evident the extremely high vulnerability of the population, particularly of those suffering from intense social and spatial exclusion, e.g., the indigenous and quilombola peoples” (POLIDORO *et al.*, 2020, p. 1).

com as análises de situações e estudos de caso, na busca de evidenciar os processos instaurados com a pandemia, suas narrativas e discursos dos grupos (ORLANDI, 1999), evidenciadas a partir deste trabalho.

A partir dessa perspectiva, Silva (2012, p. 92) reconstitui a evolução do conceito de justiça ambiental, sendo apresentado a partir de seu aspecto integrador que reúne “as dimensões ambiental, social e ética da sustentabilidade e do desenvolvimento”, enquanto o racismo ambiental é visto como um conceito autônomo, em que o racismo é evidenciado enquanto forma de injustiça racial.

Para tanto, optou-se por abordar casos de organização comunitária dos povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento da crise como resposta de mobilização e ação prática que passa a englobar o viés ambivalente dos conceitos de justiça ambiental e racismo ambiental, uma vez que a medidas de prevenção na transmissão viral da covid-19 entre esses grupos, empreendidas pelo poder público ocorre de forma desigual, o que caracteriza um quadro de injustiça ambiental, visto que, conforme Silva (2012, p. 107), ao considerar aspectos raciais, isso “Permite também reafirmar que grande parte das injustiças ambientais recorrentes no país é fruto de uma organização estrutural marcada pela injustiça racial”.

#### **4. METODOLOGIA**

O estudo se deu a partir da repercussão das ações de mobilização, sendo realizada uma análise complementar composta por dois grupos sociais e regionais específicos, que buscou evidenciar as práticas de mobilização, em especial aquelas relacionadas à proteção

social e soberania alimentar diante da complexidade socioespacial que envolve os territórios atingidos pela covid-19.

Como primeiro estudo de caso, optou-se por abordar o exemplo de resistência e mobilização a partir da campanha Cuidar é Resistir, realizada pelo Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT), que articulou os territórios tradicionais de Angra dos Reis/RJ, Paraty/RJ e Ubatuba/SP afetados pela covid-19<sup>4</sup>. O FCT reúne representações do sul fluminense e litoral norte do estado de São Paulo e inclui indígenas, quilombolas e caiçaras.

No segundo estudo de caso abordamos o contexto de risco dos povos indígenas, apoiados em análises empreendidas por pesquisas aplicadas que utilizaram modelagens preditivas para determinação de classes de vulnerabilidade em razão de variáveis socioeconômicas que podem definir a capacidade de resposta em relação aos impactos da pandemia. Em especial a luta e resistência do povo Ashaninka, situado na Terra Indígena Kampa do Rio Amônia (município de Marechal Thaumaturgo/AC), única comunidade do estado do Acre que até a data da pesquisa ainda não havia registrado casos de contaminação de covid-19. Além de organizarem ações de mobilização e controle de acesso e saída do território, os Ashaninka ainda colocam em prática seus saberes tradicionais da medicina da floresta como forma de prevenção ao utilizarem remédios naturais oriundos de plantas e raízes da Amazônia, conseguindo manter fortalecido o sistema imunológico de sua população.

Tal análise foi orientada em aspectos centrais vetados na fase da proposta legislativa, que envolviam o fornecimento de

---

<sup>4</sup> Campanha Cuidar é Resistir, do Observatório de Territórios Saudáveis e Sustentáveis da Bocaina em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) (cf. FÓRUM..., 2020).

materiais de higiene, de limpeza e de desinfecção, bem como a distribuição de alimentos às famílias de povos e comunidades tradicionais, conforme apresentado no artigo 5º, inciso II, e § 1º do art. 9º, conforme Quadro 1:

Quadro 1 – Descrição dos vetos ao PL nº 1.142/2020

| Artigo  | Descrição   | Razões do veto  |
|---------|---|---|
| Art. 5º | <p>I – Acesso universal à água potável.</p> <p>II – Distribuição gratuita de materiais de higiene, de limpeza e de desinfecção de superfícies para aldeias ou comunidades indígenas, oficialmente reconhecidas ou não, inclusive no contexto urbano. Alíneas “a” e “b” do inciso V do art. 5º – oferta emergencial de leitos hospitalares e de unidade de terapia intensiva (UTI) e aquisição ou disponibilização de ventiladores e de máquinas de oxigenação sanguínea.</p> <p>VI – Que trata da elaboração e distribuição, com participação dos povos indígenas ou de suas instituições, de materiais informativos sobre os sintomas da covid-19, em formatos diversos e por meio de rádios comunitárias e de redes sociais, com tradução e linguagem acessível, respeitada a diversidade linguística dos povos indígenas, em quantidade que atenda às aldeias ou comunidades indígenas em todo o país.</p> <p>VIII – Provedimento de pontos de internet nas aldeias ou comunidades, a fim de viabilizar o acesso à informação e de evitar o deslocamento de indígenas para os centros urbanos.</p> | <p>“A propositura legislativa, ao dispor sobre ações específicas a serem executadas no Plano Emergencial no que tange à implementação da distribuição gratuita de materiais de higiene, de limpeza e de desinfecção de superfícies para aldeias ou comunidades indígenas, oficialmente reconhecidas ou não, inclusive no contexto urbano, a oferta emergencial de leitos hospitalares e de unidade de terapia intensiva (UTI), bem como a aquisição ou disponibilização de ventiladores e de máquinas de oxigenação sanguínea, institui obrigação ao Poder Executivo e cria despesa obrigatória ao Poder Público, ausente o demonstrativo do respectivo impacto orçamentário e financeiro, violando assim, as regras do art. 113 do ADCT [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias].”</p> |
| Art. 9º | <p>§ 1º do art. 9º – A União assegurará a distribuição de cestas básicas, sementes e ferramentas agrícolas diretamente às famílias indígenas, quilombolas, de pescadores artesanais e dos demais povos e comunidades tradicionais, conforme a necessidade dos assistidos.</p>   | <p>Vetado com fundamento em ausência de demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT) e sob o argumento de que já existem medidas adotadas pelo governo federal, visando à aquisição e disponibilização de alimentos aos povos e comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas) em situação de vulnerabilidade em relação a sua segurança alimentar e nutricional, objetivando a operacionalização da distribuição de cestas e de alimentos para a população indígena em face da pandemia da covid-19.</p>   |

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2020b).

## 4.1. Procedimentos e técnicas

A pesquisa bibliográfica objetivou o levantamento bibliográfico e documental por meio de materiais publicados no decorrer do ano de 2020, sobretudo pelo ineditismo do tema, bem como a partir de referenciais que são anteriores ao período da pandemia, visando subsidiar a fundamentação teórica que parte de um recorte analítico pautado em: (i) crise ecológica, (ii) desigualdade social e espacial, e (iii) justiça e racismo ambiental.

Assim, a observação analítica decorreu de uma proposta sistemática que considerou as estratégias de articulação e mobilização que contribuíram para diminuir o avanço da pandemia sobre os territórios tradicionais; para isso foram considerados relatos dos representantes e registros audiovisuais veiculados entre julho a agosto de 2020 (Figura 1).

Figura 1 – Pescadores caiçaras na organização do transporte e destinação de alimentos durante a pandemia



Fonte: Fórum... (2020).

Além disso, foram analisadas publicações nos meios de comunicação oficiais do governo federal, a partir de pesquisa documental, assim como aquelas divulgadas pelos povos e comunidades tradicionais em suas redes sociais e relatórios produzidos com apoio de projetos ou grupos de assessoramento técnico (Figura 2).

Figura 2 – Entrega de cestas básicas às comunidades dos Ashaninka no Acre durante a pandemia



Fonte: Agência de jornalismo independente Amazônia Real (PONTES, 2020).

Durante os levantamentos, foi enviado às lideranças locais um roteiro básico de entrevistas. Nesse caso, a observação permitiu a conjectura sobre os potenciais efeitos desse processo para a resiliência e fortalecimento desses grupos. As entrevistas foram direcionadas a três representantes do Fórum de Comunidades Tradicionais, sendo Ubatumirim, Vila de Pinguaba e Almada, todas em Ubatuba-SP. Nesse sentido, o contato permitiu explicitar o objetivo da pesquisa; assim, foram enviadas por

aplicativo de mensagem duas questões norteadoras que pudessem gerar reflexões sobre os aspectos que decorrem do processo analisado:

• **Pergunta 1:** *O que você pode dizer sobre esse processo de organização comunitária e como isso ajudou vocês durante o período de pandemia?*

• **Pergunta 2:** *Como foi ter que lidar com o controle de acesso na sua comunidade? Vocês estão organizados para enfrentar a “segunda onda” em plena temporada de verão?*

Dessa forma, realizou-se também uma análise de discurso para compreensão das respostas às perguntas utilizadas em entrevistas. Para preservar da identidade dos entrevistados, optou-se por não identificar os sujeitos da pesquisa. O roteiro de perguntas possibilitou a observação direta a partir da análise qualitativa das respostas emitidas pelos entrevistados. Nesse caso, a análise do discurso contribuiu para relacionar os resultados da campanha com o ponto de vista das comunidades.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa buscou evidenciar, de forma exploratória e descritiva, o legado e os contrastes da pandemia para os grupos sociais analisados, no intuito de retratar o papel das lideranças no processo de resistência territorial, na valorização da cultura e para a proteção dos povos e comunidades tradicionais, tal como suas formas de organização socioespaciais no enfrentamento dos dilemas e injustiças inerentes ao contexto de luta ao qual estiveram submetidos. As mobilizações comunitárias realizadas pelos povos e comunidades tradicionais com o intuito de conter o avanço da covid-19 em seus territórios foram estratégias

importantes para evitar a disseminação da doença durante o período de junho a setembro de 2020. Essas comunidades, em geral, apresentam suscetibilidade ao novo coronavírus, em função das deficiências no acesso aos serviços de saúde disponibilizados pelo governo, principalmente em localidades que estão geograficamente distantes, além das condições sociais em que estão inseridos, o que retrata como esses povos são negligenciados e acabam não tendo acesso a serviços básicos. Tal contexto corrobora a argumentação de injustiça ambiental a que esses grupos étnico-raciais socialmente vulnerabilizados estão expostos (SILVA, 2012).

Historicamente, os povos e comunidades tradicionais foram invisibilizados, o que fez com que seus direitos originários fossem negados e anulados, sendo a mobilização a única alternativa possível de luta pela retomada de seus direitos territoriais. De acordo com o Instituto Socioambiental (ISA) e o Centro de Sensoriamento Remoto da Universidade Federal de Minas Gerais (CSR-UFMG), os “povos indígenas são mais vulneráveis a epidemias em função de condições sociais, econômicas e de saúde piores do que as dos não indígenas, o que amplifica o potencial de disseminação de doenças” (ISA; CSR-UFMG, 2020).

O subsistema do Sistema Único de Saúde criado para atender a saúde indígena sofre com a falta de estrutura e de recursos para tratamento de complicações mais severas como a covid-19. Além disso, os modos de vida de muitos povos criam uma exposição às doenças infecciosas a qual as pessoas nas cidades não estão submetidas. Grande parte dos povos indígenas vive em casas coletivas, e é comum entre muitos deles o compartilhamento de utensílios, como cuias, tigelas e outros objetos, o que favorece as situações de contágio. (ISA; CSR-UFMG, 2020)

As medidas instauradas Lei Federal nº 14.021/2020 são importantes para o apoio aos povos indígenas, quilombolas

e pescadores artesanais para a contenção do avanço e disseminação dessa nova doença. No entanto, os vetos do governo atual impactaram decisivamente a implementação da lei, principalmente os termos que previam orçamento para implementação das ações necessárias para que essas populações tivessem acesso a toda garantia em meio ao contexto de emergência.

O art. 2º da lei nº 14.021, de 7 de julho de 2020, faz a seguinte consideração:

Art. 2º Os povos indígenas, as comunidades quilombolas, os pescadores artesanais e os demais povos e comunidades tradicionais serão considerados como grupos em situação de extrema vulnerabilidade e, portanto, de alto risco e destinatários de ações relacionadas ao enfrentamento de emergências epidêmicas e pandêmicas. (BRASIL, 2020a)

Neste sentido, o ISA e o CSR-UFMG (2020) disponibilizaram uma representação gráfica do status de vulnerabilidade social de terras indígenas em função da covid-19<sup>5</sup>. O estudo levou em consideração os seguintes fatores:

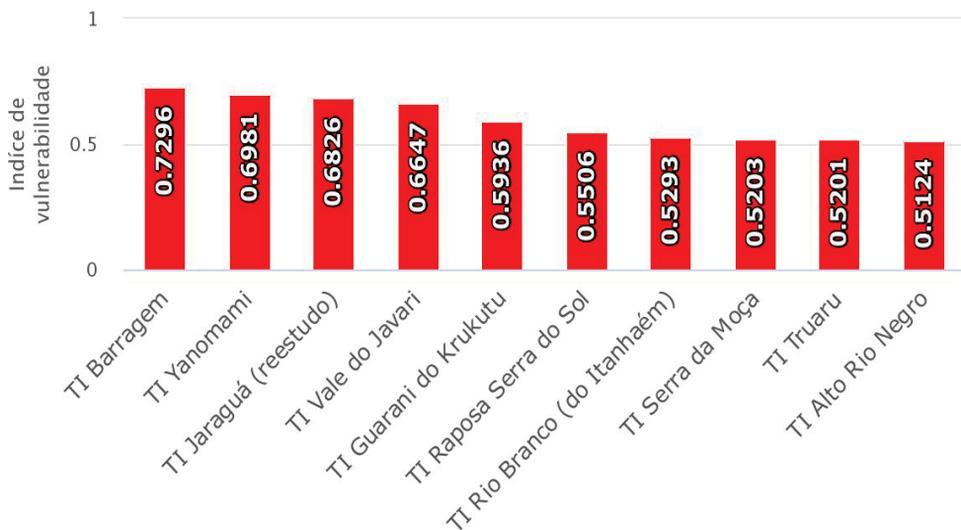
- disponibilidade de leitos hospitalares;
- números de casos por município;
- número de óbitos;
- perfil etário da população indígena;
- vias de acesso; e
- outros fatores relacionados com a estrutura de atendimento da saúde indígena e mobilidade territorial.

Vale destacar que a covid-19 avança com rapidez em territórios

<sup>5</sup> Última atualização: 23/12/2020, às 07:10:04 (ISA; CSR-UFMG, 2020).

indígenas e, segundo dados oficiais, a morte de indígenas já ultrapassou a marca de 500 óbitos; contudo, existem divergências, já que se leva em consideração as terras indígenas homologadas. Desse modo, o número real pode ser ainda maior (ISA; CSR-UFMG, 2020). Das 15 áreas selecionadas entre as mais vulneráveis, dez se destacam entre aquelas com maior potencial de exposição aos riscos associados à transmissão viral (Gráfico 1):

Gráfico 1 – Representação das dez terras indígenas com maior vulnerabilidade à covid-19

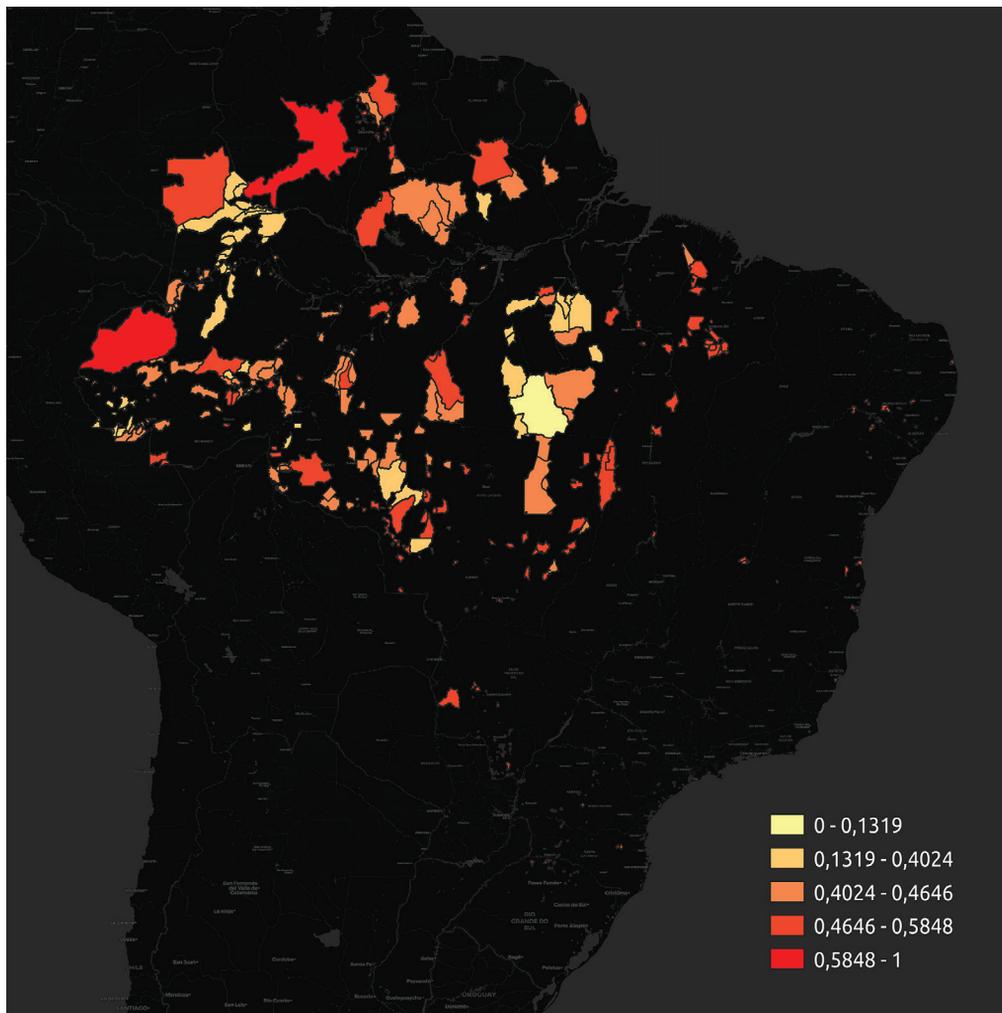


Highcharts.com

Fonte: ISA e CSR-UFMG (2020).

Na Figura 3, nota-se que essas classes são mais predominantes na região Norte do país, sendo considerada a região com maior vulnerabilidade, sobretudo com relação às condições socioeconômicas.

Figura 3 – Classes de vulnerabilidade das terras indígenas do Brasil



Fonte: OLIVEIRA *et al.* (2020).

A divulgação desses dados é importante para que se possa analisar quais são as terras indígenas mais atingidas, no intuito de que ações sejam direcionadas para conter o avanço nessas áreas que apresentam maiores intercorrências, bem como para aquelas que necessitam de mais recursos.

As comunidades quilombolas também estão enfrentando

grandes desafios para conter o avanço da covid-19 em seus territórios. Podemos afirmar que existem dificuldades latentes nas formas de enfrentamento desta pandemia: as famílias quilombolas sofrem as negligências institucionais não apenas neste período de calamidade pública, mas são historicamente injustiçadas, assim como outras comunidades tradicionais (ISA; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DE QUILOMBOS [CONAQ], 2020):

Devido à falência estrutural de sucessivos governos e dinâmicas de racismo institucional, os quilombos não contam com um sistema de saúde estruturado, ao contrário, os relatos da maior parte dos quilombos é de frágil assistência e da necessidade de peregrinação até centros de saúde melhor estruturados. As condições de acesso à água em muitos territórios é motivo de preocupação, pois também dificulta as condições de higiene necessárias para evitar a propagação do vírus. Essa situação tende a se agravar exponencialmente com as consequências sociais e econômicas da crise da COVID 19 na vida das famílias quilombolas.

A CONAQ tem desenvolvido um trabalho minucioso em parceria com o ISA e ajuda a divulgar dados importantes sobre o avanço do novo coronavírus nos territórios, contribuindo para que essas comunidades tenham maior visibilidade perante o governo e a sociedade civil. Destaca-se que:

Ao garantir dados fundamentados de casos confirmados e de mortes de quilombolas em decorrência da Covid-19, o Observatório da Covid-19 nos Quilombos se torna uma ferramenta de enfrentamento ao racismo estrutural ao gerar visibilidade e informação. [...] A desigualdade do enfrentamento ao novo coronavírus, que já se mostra evidente nas periferias urbanas, terá um impacto arrasador nos quilombos se o Estado não agir e a doença mantiver este ritmo de alastramento e letalidade. (CONAQ, 2020)

Segundo o ISA e a CONAQ (2020), o Brasil já havia registrado 4.703 casos de covid-19 entre quilombolas e 171 óbitos. Os

estados com os maiores números de óbitos são, respectivamente, Rio de Janeiro, Amapá e Pará<sup>6</sup>. As comunidades quilombolas relatam a fragilidade no setor de saúde, já que eles não têm acesso à saúde diferenciada, que seja voltada para as necessidades da população, como ocorre nas terras indígenas. Então, essas comunidades precisam se deslocar para áreas que já são assistidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Nota-se que a mobilização dessas comunidades tradicionais foi relevante para que suas necessidades fossem garantidas no contexto pandêmico, sobretudo diante da opressão e ausência do Estado (ALMEIDA; MARIN; MELO, 2020; COELHO-JUNIOR *et al.*, 2020; POLIDORO *et al.*, 2020; REGIS FARO *et al.*, 2020). Em entrevista, o relato de uma liderança local indica a fragilidade do grupo frente ao contexto de crise e necessidade de mobilização diante do cenário de incerteza imposto pela pandemia:

Algumas comunidades que não têm essa mesma estrutura sofreram muito. Era algo muito novo, cada um falava uma coisa. Até as notícias da TV eram incertas. Foi um desespero, mas tivemos sorte de morar em um lugar que podemos nos fechar. Por outro lado, fomos invadidos por um monte de gente sem noção que “batiam de frente” com a barreira e brigava com a gente, diziam que iam chamar a polícia, que a gente estava louco, que era errado. (Entrevistado, 31 anos)<sup>7</sup>

A rede de solidariedade do Fórum de Comunidades Tradicionais contabilizou 390 famílias (indígenas, quilombolas e caiçaras) atendidas pela campanha Cuidar é Resistir. Foram 50

---

<sup>6</sup> Dados atualizados em 16/12/2020.

<sup>7</sup> DA pessoa entrevistada é integrante da Associação de Moradores da Almada, mas optamos pela não identificação dos sujeitos da pesquisa para preservação de suas identidades. Esclarecemos que se optou por não utilizar nomes fictícios para não haver possíveis coincidências com outros membros da associação.

famílias atendidas com pescados e produtos agroecológicos, contabilizando 150 kg de alimentos, 154 famílias receberam cestas básicas e produtos de limpeza, e 315 receberam cartões de vale-compras (FÓRUM DE COMUNIDADES TRADICIONAIS ANGRA/PARATY/UBATUBA, 2020).

De acordo com relato obtido, a mobilização permitiu fortalecer a comunidade e ajudou a se prepararem melhor para enfrentar a pandemia:

Essa ação de economia solidária manteve o povo com comida na mesa, recurso para pagar energia. Deitar a cabeça no travesseiro e saber que nosso povo tinha recurso para o remédio e outras coisas para sobreviver foi bom e nos deu paz e saúde mental para enfrentar algo tão surreal como foi esse ano. Nos comunitários que fizemos a gestão do recurso. (Entrevistado, 31 anos)

Na região Norte, pode-se destacar a resistência do povo Ashaninka, no Acre, que adotou estratégias rígidas de isolamento social e finalizou o ano 2020 sem nenhum caso de contágio pelo novo coronavírus. É importante destacar que esse modelo de isolamento que a sociedade tem buscado se adaptar é diferenciado no contexto dos povos indígenas, pois eles suspenderam o contato apenas com as pessoas externas às aldeias, o que permitiu resguardar o seu povo.

De acordo com o portal Amazônia Real (PONTES, 2020), na tradição desse povo, cada família tem uma casa na floresta, com moradias afastadas das que estão situadas às margens dos rios, sendo que essa tradição existe desde a invasão europeia, pois essas casas isoladas ajudaram os Ashaninka a não se contaminarem com doenças contra as quais não possuíam anticorpos.

O povo Ashaninka do rio Amônia realizou campanhas de

arrecadação de fundos para a compra de alimentos e utensílios de primeira necessidade, incluindo linhas de pesca, terçados, enxadas e isqueiros. Entre os gêneros alimentícios estão arroz, feijão, óleo, sal e outros. Os kits também contêm álcool gel e sabão. A meta é poder ajudar mais de 1.800 famílias que residem na região, entre outros povos indígenas e ribeirinhos. Até o momento, mais de 15 comunidades já foram beneficiadas.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa decorreu de um ciclo de discussões sobre a relação do novo coronavírus com a degradação ambiental. Pode-se afirmar que a interface contraditória entre a sociedade e a natureza contribuiu para a conjuntura atual e impulsionou os efeitos da crise ecológica decorrente da crise capitalista (FOSTER, 2005; WALLACE, 2020). Esse quadro contribuiu para ampliar as injustiças evidenciadas nos territórios de comunidades tradicionais e povos originários, ao explicitar o caráter desproporcional de exposição aos riscos ambientais, bem como de insuficiência das políticas sociais que afetam diretamente esses grupos (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004; SILVA, 2012).

O debate sobre a Lei nº 14.021/2020, demonstrou as controvérsias do governo federal na prevenção da transmissão viral entre povos e comunidades tradicionais, pois a ausência de um direcionamento eficaz que refletisse em medidas urgentes de controle da propagação do Sars-CoV-2 evidenciou que o protagonismo social das comunidades foi uma das poucas alternativas vigentes para o controle efetivo do avanço da doença sobre seus territórios, como no caso de barreiras sanitárias

organizadas e geridas pelas próprias comunidades (REGIS FARO *et al.*, 2020).

A pandemia alterou os modos de viver desses povos e comunidades, trazendo marcas profundas no sentido de mobilização e organização socioespacial. O contexto evidenciado demonstrou que, mesmo em situações de ausência de justiça social e ambiental, a capacidade de resistência dos grupos sociais afetados diretamente pela opressão ou inércia do poder público indica a coesão necessária para o enfrentamento do vírus e a persistência da luta por direitos, que transcende a escala de relações comunitárias e determina novos territórios a partir da presença e atuação dos povos e comunidades tradicionais.

As desigualdades sociais, evidenciadas na pandemia, revelam a imprescindibilidade de repensarmos as relações socioespaciais no território nacional e como as atividades humanas podem ameaçar a sobrevivência futura de nossa sociedade, inclusive dos povos que estão situados em áreas remotas e de difícil acesso. A vulnerabilidade dos povos indígenas e das comunidades quilombolas e caiçaras diante dos impactos da pandemia mostra como as desigualdades socioespaciais são latentes no nosso território e como elas ameaçam a existência dessas populações, sobretudo a manutenção de sua cultura, de sua ancestralidade e de seu modo de viver.

A pesquisa propiciou termos contato com os contrastes inerentes ao momento complexo que envolve a crise ecológica que gerou a pandemia. Nesse sentido, foi possível perceber, a partir de relatos e estudos de caso, que a resistência dos povos e comunidades tradicionais é uma grande lição para a nossa sociedade acerca de como enfrentar esses eventos adversos e da importância de persistir na proteção de sua cultura imaterial,

de suas formas de organização e luta.

Os casos relatados indicam que o processo de mobilização ocorre conforme o estado de urgência e emergência vivido por cada comunidade, bem como a capacidade de coesão dos grupos frente a uma demanda de interesse coletivo. Segundo informações obtidas na pesquisa durante as entrevistas, a iminência de uma “segunda onda” da covid-19 impôs aos povos e comunidades tradicionais a obrigação de pensar novas estratégias para lidar com a crise, haja vista os dilemas sociais, políticos e econômicos que passaram a impactar negativamente os seus territórios, principalmente em razão dos períodos do ano em que a circulação aumenta significativamente nesses locais. Nesse caso, as barreiras sanitárias podem perder força à medida que a economia local passa a ser diretamente afetada, o que exige maior esforço de mobilização e articulação de novas redes de solidariedade, pois elas são fundamentais para que as necessidades das comunidades sejam supridas, a fim de que possam se dedicar efetivamente a proteger seus espaços de vida.

Tanto no caso de mobilização do Fórum de Comunidades Tradicionais quanto no do povo Ashaninka, as comunidades envolvidas puderam enfrentar os desafios de se mobilizar para resistir frente a crise ao trabalharem ações de interesse do grupo, fato este que evidencia a capacidade de resistência dos povos originários e comunidades tradicionais em agir coletivamente por um benefício comum. Talvez esse seja o maior exemplo de como as sociedades urbano-industriais podem estabelecer seus próprios caminhos de enfrentamento à covid-19, inspirados a partir da solidariedade e da luta que une populações que aprenderam com o passar do tempo a como resistir e cuidar de seus maiores tesouros: sua cultura e sua tradição.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (org.). Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ALMEIDA, A. W. B.; MARIN, R. E. A.; MELO, E. A. (org.). Pandemia e território. São Luís: UEMA Edições; PNCSA, 2020.
- BRASIL. Lei nº 14.021, de 7 de julho de 2020. Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à covid-19. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, seção 1, p. 1, 27 ago. 2020a.
- BRASIL. Mensagem nº 378, de 7 de julho de 2020. Veto parcial, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 1.142, de 2020, que “Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública”. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, seção 1, p. 6, 7 jul. 2020b.
- COELHO-JUNIOR, M. G.; IWAMA, A. Y.; GONZÁLEZ, T. S.; SILVA-NETO, E. C.; ARAOS, F.; CAROLINO, K.; CAMPOLINA, D.; NOGUEIRA, A. S.; NASCIMENTO, V.; SANTOS, R.; PERKINS, P. E.; FEARNESIDE, P. M.; FERRANTE, L. Brazil's policies threaten Quilombola communities and their lands amid the covid-19 pandemic. *Ecosystems and People*, London, v. 16, n. 1, p. 384-386, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jQqWBj>. Acesso em: 30 dez. 2020.
- COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DE QUILOMBOS. Observatório da covid-19 nos quilombos. CONAQ, [S.l.], 28 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3g29TuX>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- FÓRUM de Comunidades Tradicionais lança campanha Cuidar é Resistir. OTSS, [S.l.], 4 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3CO7RIE>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- FÓRUM DE COMUNIDADES TRADICIONAIS ANGRA/PARATY/UBATUBA. Balanço: 27/junho – 18/julho. [S.l.], 11 ago. 2020. Facebook: @forumdecomunidadestradicionaisangraparatyubatuba. Disponível em: <https://bit.ly/3zp0VQa>. Acesso em: 27 ago. 2021.
- FOSTER, J. B. A ecologia de Marx: materialismo e natureza. 4. ed. Rio de Janeiro:

Civilização Brasileira, 2005.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; CENTRO DE SENSORIAMENTO REMOTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Covid-19 e os povos indígenas, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Xs6ijt>. Acesso em: 20 dez. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DE QUILOMBOS. Quilombo sem Covid-19, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VTvoHw>. Acesso em: 20 dez. 2020.

OLIVEIRA, U.; SOARES FILHO, B.; OVIEDO, A.; SANTOS, T. M.; CARLOS, S.; ALVES, J. R. R; PIAZ, A. Modelagem da vulnerabilidade dos povos indígenas no Brasil ao covid-19. ISA, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37LpJp2>. Acesso em: 23 dez. 2020.

ORLANDI, E. P. Análise do discurso: princípios e procedimentos. Campinas: Pontes, 1999.

PENELUC, M. Pandemia de covid-19 e destruição da natureza: uma crítica baseada no marxismo ecológico. Voluntas: Revista Internacional de Filosofia, Santa Maria, v. 11, ed. 39, p. 1-8, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3g2aZqz>. Acesso em: 28 dez. 2020.

POLIDORO, M.; MENDONÇA, F.; MENEGHEL, S. N.; ALVES-BRITO, A.; BAIRROS, F.; CANAVESE, D. Territories under siege: risks of the decimation of Indigenous and Quilombolas peoples in the context of covid-19 in South Brazil. Journal of Racial and Ethnic Health Disparities, Basel, p. 1-11, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ABg94w>. Acesso em: 30 dez. 2020.

PONTES, F. Como o povo Ashaninka não pegou covid-19 até agora. Amazônia Real, [S.l.], 18 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VUaKab>. Acesso em: 29 dez. 2020.

REGIS FARO, A.; MONTEIRO, L. C. R.; SANTOS, J.; PAIVA, D.; MARTINS MONGE, R. P. Cuando las comunidades hacen sus barreras frente a la pandemia: estrategias de defensa de la vida y de los territorios de las comunidades caiçaras de Trindade y Praia do Sono, Paraty-RJ, Brasil. Revista Cardinalis, Córdoba, v. 8, n. 15, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3iMJuTP>. Acesso em: 23 dez. 2020.

SILVA, L. H. P. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. e-cadernos CES, [S.l.], v. 17, p. 85-111, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3g2NayW>. Acesso em: 21 dez. 2019.

WALLACE, R. G. Pandemia e agronegócio: doenças infecciosas, capitalismo e ciência. São Paulo: Elefante; Igrá Kniga, 2020.





# Reinventando as lutas na pandemia de covid-19: movimentos socioterritoriais e a construção da soberania alimentar no Brasil

*Janaina Francisca de Souza Campos Vinha*

*Rinaldo de Castilho Rossi*

*Rafael Santos Silva*

*João Paulo de Almeida Lopes*

## 1. INTRODUÇÃO

Nos momentos de crise, o sistema capitalista se adapta na tentativa de manter sua hegemonia (HARVEY, 2003). Durante a pandemia de covid-19, o modelo econômico vigente acirrou as diferenças sociais e, no Brasil, com o advento de governos neoliberais, as diferenças tendem a ser mais agravantes (BERNARDES; ARRUIZZO; MONTEIRO, 2020).

Mais de 70 bilionários da América Latina e do Caribe aumentaram suas fortunas em US\$ 48,2 bilhões no período de março a junho de 2020. Só no Brasil, constam 42 bilionários, que juntos elevaram suas riquezas em US\$ 34 bilhões (OXFAM INTERNACIONAL, 2020). A estrutura socioeconômica faz com que bilionários convivam lado a lado com pessoas que passam fome, seja no campo ou nas cidades. Esse retrato da desigualdade social e espacial no Brasil faz com que a cidadania formalmente

prevista não seja concretamente assegurada, estando diretamente vinculada ao poder econômico, político e territorial (SANTOS, 2007). “Temos ‘uma cidadania mutilada, subalternizada’, onde até os direitos básicos à educação e à saúde são pouco atendidos [...]” (BERNARDES, ARRUIZZO; MONTEIRO, 2020, p. 190). A cidadania mutilada no Brasil se encontra no trabalho, desde a falta de oportunidades até a remuneração, na localização da moradia, na circulação, na educação, na saúde.

A política neoliberal adotada no país a partir de 1964 (MARTINS, 2020), e que foi revigorada ao longo de inúmeros governos, impactou diretamente a capacidade do Estado no atendimento de serviços nas áreas da saúde e educação, por meio da implementação de leis e políticas públicas privatizantes, somada aos sucessivos cortes em investimentos. Apesar da formação do Sistema Único de Saúde (SUS), conquista social obtida na Constituição Federal de 1988, e de sua importância para a rede de saúde nacional, as “mutilações” provocadas no âmago do modelo neoliberal reduziram substancialmente a capacidade dos poderes públicos do Brasil de responderem às dificuldades impostas pela pandemia.

Frente a adoção da necropolítica pelo governo de Jair Bolsonaro<sup>1</sup>, as ações dos movimentos socioterritoriais contra a covid-19 têm auxiliado na garantia de direitos básicos a diversos grupos, especialmente no combate à fome, por meio do acesso a alimentos de qualidade. Nesse sentido, a solidariedade em relação às famílias das periferias das cidades, que já era uma prática dos movimentos socioterritoriais, tornou-se um eixo central de atuação no contexto pandêmico, mantendo-se articulada ao projeto de Reforma Agrária

---

<sup>1</sup> A necropolítica baseia-se no conceito proposto por Mbembe (2016), em que formas contemporâneas de governo são adotadas pelos Estados e possuem a capacidade de subjugar a vida de alguns grupos ao poder da morte. No caso do Brasil, se expressa por meio das políticas de governo adotadas, ou mesmo da sua ausência.

Popular<sup>2</sup> para o Brasil, que tem a soberania alimentar como pressuposto fundante. Diante dessa problemática, este texto tem como objetivo central analisar as estratégias empregadas pelos movimentos socioterritoriais do Brasil, no âmbito da luta pela reforma agrária e pela soberania alimentar, durante o contexto da covid-19, reconhecendo as ações de solidariedade como uma expressão da luta, intensificada no ano de 2020.

Além desta introdução e das considerações finais, o texto está organizado em três seções principais: a primeira debate as problemáticas relacionadas ao processo de luta pela terra encontrados durante a pandemia de covid-19; a segunda reflete sobre a soberania alimentar, evidenciando a crise de preços e os limites do atual modelo no abastecimento da população das cidades no contexto da pandemia; e a terceira discute as inúmeras ações de luta empreendidas pelos movimentos socioterritoriais e que ilustram a solidariedade, direcionada principalmente às cidades no combate à fome, fortalecendo e reinventando a construção do projeto de Reforma Agrária Popular do país.

Tendo como pressuposto o materialismo-histórico, as análises empregadas neste capítulo foram obtidas a partir dos procedimentos metodológicos e materiais elencados a seguir:

- i. revisão bibliográfica de textos acadêmicos, com a finalidade de embasar teorias e conceitos da pesquisa, bem como observar dados de interesse empírico;
- ii. revisão de documentos de interesse da pesquisa, publicados por instituições públicas e privadas, bem como por organizações sociais diversas;

---

<sup>2</sup> Reforma Agrária Popular é um projeto nacional defendido pelo MST e por outras entidades do campo. Esse programa é comentado por Engelmann (2016).

- iii. análise de dados secundários sobre índices de preços e cestas básicas, disponibilizados por instituições como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e Food and Agriculture Foundation (FAO);
- iv. sistematização<sup>3</sup> e estudo do banco de dados do Banco de Dados da Luta pela Terra<sup>4</sup> (DATALUTA), com ênfase nas ações de solidariedade; e
- v. análise integrada do material obtido nos procedimentos anteriores para composição textual final.

## **2. REINVENTANDO OS SENTIDOS DA LUTA PELA TERRA FRENTE O AVANÇO DO CAPITALISMO NO CAMPO**

A luta pela terra no Brasil está presente em todo o decurso da formação socioespacial brasileira e escancara os paradoxos do desenvolvimento do capitalismo. A questão agrária, marcada pela conflitualidade, é um processo impulsionado pelas contradições e desigualdades geradas pelo capitalismo (FERNANDES, 2005). A questão agrária é marcada pela lógica desigual, complexa e plural do desenvolvimento capitalista moderno (OLIVEIRA, 2001), que engendra profundas desigualdades sociais e econômicas.

---

<sup>3</sup> A partir do Núcleo de Estudos Territoriais e Agrários (NaTERRA), vinculado à Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), foram sistematizados, entre janeiro e dezembro de 2020, 713 registros de ações de solidariedade dos movimentos socioterritoriais durante a pandemia.

<sup>4</sup> Projeto de extensão que registra a luta pela terra no Brasil, organizado, em 2020, em três categorias: movimentos socioterritoriais agrários, estrangeirização de terras e Jornadas Universitárias em Defesa da Reforma Agrária.

A disputa territorial travada entre agronegócio, Estado, latifúndio e os povos do campo e das florestas revela as particularidades da questão agrária brasileira, imbricadas de lutas que reivindicam, principalmente, o direito e acesso à terra. Os movimentos socioterritoriais, por meio de suas ações, práticas e projetos, mobilizam e organizam estratégias de luta e resistência pelo e no território, e pleiteiam condições dignas e justas para a população camponesa e para a classe trabalhadora.

As manifestações e as ocupações de terra têm sido as principais estratégias no século XX, as quais se modificaram e se adaptaram à conjuntura política, social e econômica (FERNANDES, 1999). A partir da década de 1980, período de redemocratização do país pós-golpe militar, as ações dos movimentos socioterritoriais foram retomadas. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), cuja criação foi oficializada em 1984, espacializou e territorializou a luta camponesa em todo o país (FERNANDES, 1999). A economia global passava por profundas mudanças e a política neoliberal despontava na América Latina, ocasionando mobilizações para promover a reforma agrária diante das desigualdades que se acirraram.

A crescente urbanização no Terceiro Mundo, o aumento da produção agrícola com a introdução de tecnologias modernas, a queda do comunismo, a ascensão do neoliberalismo e a expansão dos conglomerados do agribusiness global contribuíram para a formação desse novo clima de opinião com respeito à redistribuição fundiária. Nesse contexto, uma curiosa contratendência começou a se desenvolver no Brasil. Na década de 1980, surgiram diversas mobilizações populares pressionando o Estado a promover a reforma agrária, criando no processo um dos movimentos sociais mais duradouros da história: o MST. (CARTER, 2010, p. 37)

Desde então, os movimentos socioterritoriais permanecem se articulando; entretanto, no decorrer dos anos, diversos percalços

dificultaram ainda mais esse processo. Um dos fatores recorrentes e principais é a criminalização dos movimentos. Carter (2010, p. 40) explica essa criminalização, que seguiu crescendo no início do século XXI: “[...] Nos últimos anos, a direita chegou a ponto de caracterizar as ocupações em massa organizadas pelo MST em grandes propriedades rurais, em sua maioria ociosas, como ‘atos de terrorismo’ ”. Isso se deve principalmente pela ascensão de ideais voltados ao conservadorismo, que classificam e repassam a ideia dos conflitos como ataques terroristas.

Contextualizando o que expôs Carter (2010) com a realidade da segunda década deste século, observa-se que a criminalização, bem como inúmeros outros ataques e retrocessos, vem se agravando dia após dia, principalmente após o golpe parlamentar-jurídico-midiático de 2016 contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, a ascensão do vice-presidente Michel Temer e o início do governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, que se declara explicitamente contrário às políticas públicas voltadas à reforma agrária e à demarcação de terras indígenas e quilombolas, entre outras pautas sociais.

Sob os contornos de uma nova hegemonia construída no contexto do golpe, em 2016 iniciou-se uma nova fase de implementação do neoliberalismo no Brasil e uma série de ataques foram direcionados ao campo ainda no governo Temer. A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pelo Decreto nº 8.780/2016 (BRASIL, 2016a) explicita parte dessa onda de ataques. As atribuições do Ministério foram transferidas para a Casa Civil, com a administração das cinco pastas ligadas à reforma agrária: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Reordenamento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar, Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

No mesmo ano, medidas foram tomadas para favorecer os grandes produtores. A Lei Federal nº 13.340/2016 (Medida Provisória nº 733) (BRASIL, 2016b) concedeu facilidades financeiras e jurídicas à agricultura patronal para liquidar seu saldo devedor com a Dívida Ativa da União, recebendo abatimentos entre 75% e 95%. As dívidas acima de 1 milhão de reais ganharam descontos de até 75% e a suspensão das execuções fiscais em andamento até o final de 2017. Como se não bastasse, o Congresso Nacional aprovou a prorrogação desta lei<sup>5</sup> até o final de 2020, com a inclusão da agroindústria. Com isso, os bancos liberaram orçamento para a liquidação das operações de crédito rural no valor de até R\$ 200 mil contratadas até 31 de dezembro de 2011.

Em 2016, o governo Temer também agiu na paralisação da reforma agrária, o que objetivamente culminou no cancelamento de desapropriações e demarcações de terras indígenas e quilombolas. O Decreto nº 9.311/2018 (BRASIL, 2018) é parte dessa estratégia, alavancada pela Bancada Ruralista no Senado e Congresso, alterando os critérios de seleção de famílias assentadas. Com isso, o Estado deixa de atuar na estruturação dos assentamentos rurais, não sendo mais responsabilidade a oferta de políticas públicas, políticas de crédito, assistência técnica e infraestrutura. Dentre as mudanças, destacam-se três: (i) foram criados editais de seleção das famílias, o que na prática desmobiliza a luta pela terra e a articulação junto aos movimentos socioterritoriais; (ii) a definição de acampamento ganhou uma descrição adicional, condicionando o seu reconhecimento à inscrição das famílias no Cadastro Único (CadÚnico); e (iii) foi extinto o conceito de entidade representativa e, conseqüentemente, o papel dos movimentos socioterritoriais foi fragilizado.

---

<sup>5</sup> O projeto de negociação foi sancionado pelo Congresso Nacional a partir da Lei nº 13.340/2016, que disponibilizou orçamento para o rebate de débitos (BRASIL, 2016).

Muitos outros exemplos poderiam ser citados para evidenciar os novos marcos políticos para o campo brasileiro, oriundos dessa nova fase de implementação neoliberal no país. Entre eles, o desmonte das políticas públicas voltadas ao campo, em especial aquelas dirigidas à agricultura camponesa, como o Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (PRONARA) e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Tanto o PLANAPO quanto o PRONARA são fruto de reivindicações da sociedade civil organizada, oriundos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituída pelo Decreto nº 7.794/2012 (BRASIL, 2012b). Diante dos ataques, a proposta não avançou, engavetada pelo atual governo.

Os recursos para a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), garantidos pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), instituída pela Lei nº 12.188/2010 (BRASIL, 2010), diminuíram drasticamente, assim como os recursos para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no âmbito do Programa Fome Zero<sup>6</sup>. Este último, o PAA, criado em 2003 pelo governo federal, é considerado umas das principais políticas públicas de fortalecimento da agricultura camponesa e de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, mas que vem sofrendo, desde o golpe, drásticos cortes em seu orçamento, afetando milhares de famílias no campo e na cidade.

Concomitante a esse cenário, são flagrantes as incessantes aprovações de novos agrotóxicos desde 2016<sup>7</sup>; a aquisição, cadastro, registro, posse, porte e comercialização de armas de fogo no país, liberada pelo Decreto nº 9.785/2019; e a criação de regras para a liberação comercial e monitoramento de organismos geneticamente modificados (OGMs), por meio da Resolução Normativa nº 24, de 7 de janeiro de 2020 (BRASIL, 2020a).

Os ataques e desmontes aqui apresentados evidenciam um conjunto deliberado e impositivo de mudanças regimentadas por uma política neoliberal, revigorada no Brasil com o golpe, pela necropolítica e pela perda sistemática de direitos e políticas sociais de combate à extrema pobreza e de permanência no campo, acarretando aumento da fome e de tantas outras fragilidades sociais. Amplia-se o estado de “cidadania mutilada”, tornando essas populações ainda mais vulneráveis no estágio de crise emergido em 2020, potencializado pela pandemia de covid-19.

Nesse contexto, marcado pela ascensão da hegemonia política de uma nova direita no Brasil, a luta pela terra vem se tornando uma disputa ainda mais árdua. A título de exemplo, em agosto de 2020, em plena pandemia, um acampamento que resiste há mais de duas décadas em Campo do Meio, localizado no sul do estado de Minas Gerais, sofreu uma ação de reintegração de posse que implicou a derrubada de uma escola que atendia a 75 crianças (EPTV 1, 2020). A ação, liderada pelo governo do estado, segue a tendência de ação da nova direita brasileira, em sintonia com o governo federal. Notícias semelhantes se mostram cada vez mais presentes nos veículos (des)informativos, repetindo-se e escancarando o descaso e a violência contra assentamentos, acampamentos, quilombos, indígenas e comunidades tradicionais em geral.

A Reforma Agrária Popular se diferencia do modelo clássico de reforma agrária de décadas passadas. É no final da década

---

<sup>6</sup> A lei foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011). O PAA foi ainda regulamentado por diversos decretos, mas o que está em vigência é o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012a).

<sup>7</sup> Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (BRASIL, 2021), em 2016 foram liberados 277 novos compostos químicos; em 2017, foram 405; em 2018, foram 450; em 2019, foram 474; e em 2020, foram 493 agrotóxicos.

de 1990, justamente no período de avanço da política neoliberal no campo, ditado pelo agronegócio, que outro modelo de reforma agrária foi concebido. Tal projeto comparece no segundo Programa Agrário do MST, formulado em 2007, momento em que se passou a defender um projeto que, além da democratização da estrutura fundiária, preconizava um modelo agrícola alternativo para contrapor a lógica capitalista no campo, baseado na produção agroecológica, produtora de alimentos saudáveis, livre de agrotóxicos e da transgenia, de respeito à natureza e acessíveis aos trabalhadores do campo e da cidade. Diante do avanço da criminalização dos movimentos e da política edificada na conciliação de classes nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a solidariedade com as periferias urbanas e rurais é uma estratégia de luta. A solidariedade se constitui como forma de luta dos movimentos socioterritoriais nos últimos anos, fruto de mudanças nas articulações frente o enfrentamento da necropolítica brasileira e, principalmente, no contexto pandêmico.

Diante da pandemia, foi lançado pelo MST o Plano Emergencial de Reforma Agrária Popular, que pautou à sociedade brasileira a defesa dos bens naturais para o enfrentamento da covid-19 e da fome. O plano entende que a política de reforma agrária está inserida em um contexto mais amplo, de curto e longo prazo, alicerçado em quatro pilares fundamentais, sendo um deles a produção de alimentos saudáveis. Defende-se a retomada emergencial do PAA, sucateado nos governos Temer e Bolsonaro; a continuidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na pandemia; a liberação de recursos para o plano nacional de agroecologia, inclusive nas cidades, com a criação de hortas urbanas; e o acesso a linhas de crédito especiais desburocratizadas, de forma a assegurar a produção de alimentos.

As ações de solidariedade, foco da reflexão aqui proposta, integram a política de Reforma Agrária Popular, projeto que tem como pilar central a garantia da soberania alimentar, discussão feita na próxima seção. Tais ações afloram a necessidade da produção e distribuição de alimentos saudáveis às periferias urbanas e possuem a potencialidade de reinventar as lutas em plena pandemia, reforçar o papel dos movimentos do campo como provedores de alimentos saudáveis para as cidades, e ainda destacar a relevância e o protagonismo dos movimentos na construção de alternativas que contestem e superem as desigualdades engendradas pelo capitalismo.

### **3. SOBERANIA ALIMENTAR NAS CIDADES BRASILEIRAS EM TEMPOS DE COVID-19**

A urbanização é um fenômeno global, base da espacialização contemporânea da sociedade, assentada nas grandes cidades e em suas redes integradas espalhadas pelo campo. Os intensos processos de urbanização têm demandado, por sua vez, profundas alterações nos sistemas de abastecimento alimentar, favorecendo um modelo de produção massificada de alimentos, com uso demasiado de químicos, uma produção cada vez mais industrial e menos familiar e humanizada.

Nesse sentido, a maioria das epidemias que eclodiram no mundo no século XXI e, especialmente, a disseminação da síndrome respiratória aguda grave provocada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2) possuem relação estreita com as transformações ocorridas nos sistemas alimentares para abastecimento de grandes cidades, alicerçadas no avanço do desmatamento, na monocultura com uso de agrotóxicos e nas indústrias de alimentos ultraprocessado (WALLACE, 2020).

Essas transformações têm criado condições para geração e disseminação de múltiplas zoonoses, vinculadas diretamente a uma base de comercialização e produção de alimentos em que os animais são submetidos a condições extremas de confinamento, que favorecem a mutação biológica, os impactos ambientais e os danos à saúde daqueles que os consomem. Edifica-se um modelo de desenvolvimento territorial baseado no agronegócio, cuja pecuária industrial globalizada é responsável pela emergência de novas doenças infecciosas. As instalações oferecidas por esse modelo são propícias para a disseminação de patógenos (WALLACE, 2020).

A massificação da produção e circulação de alimentos no mundo e no Brasil, segundo esse modelo baseado na industrialização dos alimentos e na produção primária com uso intensivo de químicos, tem implicado diretamente limites à segurança e à soberania alimentar da população das cidades, mas também do campo.

Sobre isso, vale ressaltar a diferença entre os dois conceitos. Enquanto a segurança alimentar surge no contexto da Revolução Verde<sup>8</sup> e da mecanização do campo em meados do século XX, em meio à ideologia de que sem defensivos e fertilizantes químicos não seria possível alimentar a população mundial, a soberania alimentar traduziu-se como enfrentamento ao projeto agrícola neoliberal, que se justificou na noção de segurança alimentar, ainda que, na prática, não assegurasse alimentos acessíveis a todos.

---

<sup>8</sup> Anunciada na década de 1950, a Revolução Verde compreende um movimento de mecanização e implementação tecnológica na agricultura em escala global, sob o argumento de que uso maquinário e de agroquímicos seria condição necessária para a garantia de segurança alimentar para o mundo, sob a liderança de governos e empresas dos Estados Unidos e da Europa. Esse argumento foi fortemente criticado pelos movimentos do campo e ambientalistas (CAPORAL; COSTABEBER, 2004).

A soberania alimentar, por sua vez, estava diretamente atrelada à noção de autossuficiência alimentar no plano nacional ou comunitário. Conceitua-se, também, no plano individual como o direito ao acesso a alimentos saudáveis e nutritivos, produzidos em cadeias socialmente inclusivas e ambientalmente equilibradas, preconizando o fortalecimento de cadeias produtivas e culturas regionais como parte fundamental do sistema de abastecimento alimentar.

Ao se opor à FAO, que compreende que é preciso garantir a produção de alimentos independentemente dos sujeitos envolvidos e da qualidade dos alimentos cultivados, a Via Campesina<sup>9</sup> aposta em princípios que questionam a concentração de poder do sistema agroalimentar. Ao contrário da segurança alimentar, entendida aqui como política compensatória que garante parcialmente alimentos industrializados para as populações pobres, a soberania alimentar é concebida como política que recupera o poder da produção e consumo local de alimentos saudáveis, que não utilizem agrotóxicos ou sejam de origem transgênica. Ao atrelar o direito alimentar à luta pelos direitos dos povos de uso dos territórios, da água, das sementes e da biodiversidade, a soberania alimentar é parte integrante da reforma agrária (VINHA; SCHIAVINATTO, 2015).

Ademais, se aprofundarmos a reflexão a partir do conceito de soberania alimentar, evidencia-se que o próprio modelo atacadista<sup>10</sup> em si tem reduzido drasticamente o acesso à diversificação alimentar. À medida que se padroniza a alimentação

---

<sup>9</sup> A Via Campesina é uma organização social internacional que se constitui como uma frente ampla de movimentos socioterritoriais do campo, abrangendo, no Brasil, movimentos como o MST.

<sup>10</sup> Santos (1978) teorizou sobre os dois circuitos da economia urbana em países periféricos, evidenciando o monopólio dos atacados, apoiado no sistema financeiro como mediador do acesso a alimentos por parte dos habitantes das cidades. Essa teoria tem sido atualizada, conforme fizeram Xavier e Castillo (2011).

a partir dos funis de acesso a financiamento e atravessamento, as possibilidades de combinações regionais vão perdendo espaço de mercado e as cadeias de beneficiamento e circulação tornam-se cada vez mais longas, ampliando custos ao consumidor final e o gasto de combustíveis fósseis.

Além dos deflagrados problemas estruturais e históricos de miséria e fome no Brasil (CASTRO, 1969; SILVA, 2020), a cada ano que passa os alimentos que têm circulado nas mesas brasileiras a preços acessíveis têm tido sua qualidade nutricional questionada. Não obstante, o país tem sido considerado o maior consumidor, em volume, de agrotóxicos do mundo, ingerindo aproximadamente 550 mil toneladas de ingredientes ativos em 2017, segundo Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ [FIOCRUZ], 2019). Destaca-se aqui a responsabilidade do agronegócio, da indústria petroquímica<sup>11</sup> e do modelo atacadista, que são agentes cada vez mais hegemônicos nas redes de produção, beneficiamento e provimento de alimentos a cidades grandes e pequenas do país.

O sistema de abastecimento de alimentos está diretamente implicado no contexto de pandemia de covid-19, iniciado com maior intensidade no início de 2020, especialmente no que diz respeito à produção, circulação e acesso aos alimentos. Isso ocorre por uma série de fatores, por exemplo: (i) medidas de isolamento social impuseram limites à produção e circulação de produtos da agricultura e indústria; (ii) estocagem e especulação

---

<sup>11</sup> A indústria petroquímica constitui-se, desde a Revolução Verde, como pilar fundamental do projeto capitalista para o campo e para o sistema alimentar; isto porque este se sustenta em: (i) agroquímicos, fertilizantes e venenos produzidos por esta indústria; (ii) circuitos longos de comércio altamente dependentes de combustíveis fósseis; e (iii) uso excessivo de plástico em embalagens e recipientes.

de produtos alimentícios; (iii) redução do emprego e da renda, reduzindo o poder de compra de alimentos; e (iv) crise do petróleo<sup>12</sup>, implicando aumento de preços.

Segundo a Pesquisa de Cesta Básica do DIEESE (2021), o salário mínimo necessário para viver com qualidade nas cidades do Brasil, calculado com base no valor da cesta básica, cresceu 26,4% entre janeiro de 2020 e o mesmo mês de 2021. A instituição também apresentou os valores para as cestas básicas em capitais selecionadas, destacando o crescimento acentuado entre janeiro de 2020 e 2021, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos em janeiro de 2021: custo e variação em 17 capitais do Brasil

| Capital        | Valor da cesta (R\$) | Variação mensal (%) | Porcentagem do salário mínimo líquido | Tempo de trabalho | Variação em 12 meses (%) |
|----------------|----------------------|---------------------|---------------------------------------|-------------------|--------------------------|
| São Paulo      | 654,15               | 3,59                | 64,29                                 | 130h50m           | 26,4                     |
| Florianópolis  | 651,37               | 5,82                | 64,02                                 | 130h16m           | 33,17                    |
| Rio de Janeiro | 644                  | 3,69                | 63,29                                 | 128h48m           | 26,99                    |
| Porto Alegre   | 626,25               | 1,72                | 61,55                                 | 125h15m           | 24,51                    |
| Vitória        | 624,62               | 4,05                | 61,39                                 | 124h55m           | 26,9                     |
| Brasília       | 614,31               | 3,8                 | 60,37                                 | 122h52m           | 27,14                    |
| Belo Horizonte | 592,26               | 4,17                | 58,21                                 | 118h27m           | 29,78                    |
| Campo Grande   | 578,62               | 0,37                | 56,87                                 | 115h43m           | 26,34                    |
| Goiânia        | 574,76               | 1,94                | 56,49                                 | 114h57m           | 26,3                     |
| Curitiba       | 559,73               | 3,58                | 55,01                                 | 111h57m           | 23,75                    |
| Fortaleza      | 532,97               | -0,37               | 52,38                                 | 106h35m           | 22,98                    |
| Belém          | 507,31               | 1,28                | 49,86                                 | 101h28m           | 22,08                    |
| Salvador       | 488,94               | 2,06                | 48,05                                 | 97h47m            | 29,87                    |
| Recife         | 474,22               | 1,03                | 46,61                                 | 94h50m            | 19,77                    |
| João Pessoa    | 471,87               | -0,7                | 46,38                                 | 94h22m            | 21,61                    |
| Natal          | 454,49               | -0,94               | 44,67                                 | 90h54m            | 16,76                    |
| Aracaju        | 450,84               | -0,51               | 44,31                                 | 90h10m            | 22,28                    |

Fonte: DIEESE (2021).

<sup>12</sup> Há uma quebra estrutural na demanda e oferta de petróleo em 2020, causada pela pandemia de covid-19 (D'AGOSTINI, 2020).

Os dados da Tabela 1 são importantes para compreensão da escalada de preços decorrente da inacessibilidade de acesso a alimentos no Brasil durante o ano de 2020, marcado pela pandemia. Para tanto, deve-se verificar, principalmente, o índice de variação de preços nos últimos 12 meses, demonstrando o aumento de preços entre janeiro de 2020 e o mesmo mês de 2021, quando os valores dos preços cresceram consideravelmente nas 17 capitais analisadas, sendo que em apenas duas delas o crescimento de preços foi inferior a 20%. Ainda que algumas capitais do Nordeste tenham apresentado os índices mais baixos – notadamente Natal (16,76%) e Recife (19,77%) –, essa inflação nos preços alimentícios torna-se ainda mais grave diante do crescimento do desemprego no ano pandêmico<sup>13</sup>.

Se analisados alguns alimentos em específico, os índices de aumento de preços ao longo de 2020 revelam-se catastróficos. Segundo o cálculo do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE (2021a), os preços de alguns alimentos apresentam crescimentos exponenciais. Entre os campeões de inflação em 2020 estão o óleo de soja (103,79%), o arroz (76,01%), o feijão fradinho (66,08%) e a batata inglesa (67,27%), produtos que se tornaram comuns nas mesas da maioria do país e que têm sua produção vinculada, principalmente, ao agronegócio, com monocultura de grande extensão. Nesse sentido, identifica-se que os valores de alimentos considerados commodities, produzidos com uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos altamente impactantes para o meio ambiente e para a saúde, sofrem aumento mais acentuado que a média geral, especialmente pela sua dependência em relação aos valores do dólar e da indústria

---

<sup>13</sup> A taxa de desemprego no Brasil para o trimestre de setembro a novembro de 2020 foi de 14,1%, maior índice para esse trimestre desde o ano de 2012. O crescimento, comparado ao mesmo trimestre do ano anterior, foi de 2,9% (IBGE, 2021b).

petroquímica, em termos de produção e circulação.

A tendência de encarecimento do acesso aos alimentos do Brasil não está dissociada dos índices encontrados em âmbito internacional. Dados de 2021 da FAO revelam que a escalada de preços de alimentos no mundo foi drasticamente superior ao crescimento dos preços no Brasil durante 2020. Segundo a FAO (2021), houve um aumento de 3,1% no preço dos alimentos em geral entre 2019 e 2020, sendo que alguns tipos de alimentos, em específico, apresentaram índices maiores, como os cereais (6,6%), o arroz (8,6%) e o óleo vegetal (14,5%). Não obstante, a FAO (2021) incluiu o Brasil entre os nove países do mundo que estão em alerta de aumento de preços, a partir do cálculo do Indicador de Anomalia de Preços.

Um dos casos mais emblemáticos de aumento de valores, que tomou manchetes de jornais no Brasil, foi o do arroz. Diferentes teses se propõem a explicar o aumento do preço, as quais não serão debatidas neste capítulo. Mas, a título de reflexão, vale ponderar sobre algumas das variáveis comumente reconhecidas na explicação da valorização do produto no mundo e no Brasil, ressaltando que alguns desses aspectos estão diretamente relacionados ao contexto de pandemia e à adoção de uma economia baseada no agronegócio: (i) desvalorização do real, aumentando fluxo de exportação do produto; (ii) crise hídrica iminente em alguns dos países produtores, como a Tailândia; (iii) retirada de produtos dos mercados mundiais com intenção de abastecimento interno por países como China e Índia; e (iv) tendência de estocagem de alimentos não perecíveis básicos.

Na discussão nacional sobre a comercialização de arroz no país, por exemplo, observa-se um nítido contraponto apresentado pelos movimentos socioterritoriais, com destaque para o MST,

que priorizaram o fornecimento gratuito a famílias brasileiras em detrimento da oportunidade, em termos de lucro, de venda para o exterior, atitude adotada pelos grandes produtores nacionais. Vale destacar que o arroz orgânico certificado se tornou um dos produtos-chave produzidos em maior escala em assentamentos do MST. Com a produção e comercialização organizada principalmente em torno da cooperativa Terra Livre, sediada no Rio Grande do Sul, o arroz orgânico oriundo de assentamentos de diversos estados é distribuído para as mesas do país, sobretudo a partir da relação com movimentos e pequenas redes locais de comércio de alimentos.

A falta de uma política pública efetiva de garantia de soberania alimentar, aliada à falta de priorização do mercado nacional por parte do setor agropecuário nacional, implicou, em 2020, uma escalada da inacessibilidade a alimentos que compõem a cesta básica do brasileiro. O arroz não foi o único produto que teve seu consumo inviabilizado para muitos brasileiros; destaca-se também o crescimento em 9,24% do preço do gás natural, utilizado na maior parte das cozinhas, aumento que supera o dobro do índice de inflação (IBGE, 2021a).

A escalada nos preços de alimentos é um fator fundamental para compreensão do estado de calamidade social que se estabeleceu no Brasil ao longo do ano pandêmico de 2020. O abusivo aumento veio acompanhado da drástica redução da renda entre brasileiros. Segundo Instituto Datafolha<sup>14</sup>, 46% dos entrevistados tiveram diminuição na renda familiar durante a pandemia.

Nas favelas e comunidades periféricas urbanas, o quadro se apresenta ainda mais grave. Como constatou pesquisa do Instituto Locomotiva/Datafavela<sup>15</sup>, 70% das famílias viram sua renda reduzida

---

<sup>14</sup> Pesquisa realizada em agosto de 2020 (cf. CARRANÇA, 2020).

<sup>15</sup> O estudo foi realizado em 262 favelas do país em março de 2020 (cf. MELLO, 2020).

por efeito da pandemia. A pesquisa também divulgou que 86% das famílias apresentaram dificuldade de garantir a compra dos alimentos ainda no primeiro mês de pandemia. As dificuldades de acesso à renda advindas da pandemia estão diretamente relacionadas com o desemprego e os limites impostos a trabalhadores autônomos e a setores profissionais específicos da sociedade (ex.: vendedores ambulantes, artistas, terapeutas e trabalhadores domésticos), que tiveram sua capacidade de prestação de serviço reduzida no contexto de isolamento social.

A fome, problema estrutural e histórico do país (CASTRO, 1969), tem crescido ao longo dos últimos cinco anos<sup>16</sup> como fenômeno diretamente relacionado à diminuição da renda e à redução de beneficiários de políticas sociais destinadas ao campo e à cidade. Em 2020, o contexto de pandemia definiu-se como um segundo agravante, promovendo uma crise financeira e inflacionária arrebatadora para os grupos sociais mais vulneráveis.

Esse contexto levou o escritório brasileiro do Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas (ONU) a considerar o Brasil um dos potenciais epicentros da fome no mundo durante a pandemia, estimando que 5,4% da população enfrente a extrema pobreza em 2020<sup>17</sup> e que o país tende a retornar ao Mapa da Fome. Outra instituição internacional que atua no combate à fome, a ActionAid, identifica seis fatores relevantes que intensificam a fome no Brasil durante a pandemia: (i) extrema pobreza; (ii) desmonte das políticas de segurança alimentar; (iii) destruição das estruturas de participação política; (iv) destruição dos mecanismos de promoção da autoconsumo;

---

<sup>16</sup> A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada nos anos 2017 e 2018, apresenta que a fome cresceu 43,8% no Brasil entre 2013 e 2017-2018 (IBGE, 2020).

<sup>17</sup> Cf. Estadão Conteúdo (2020).

(v) alta de preços; e (vi) redução do Auxílio Emergencial<sup>18</sup> .

Entre as incipientes ações governamentais em prol do combate à fome e à extrema pobreza durante a pandemia no Brasil, destaca-se o Auxílio Emergencial pelo governo federal, possibilitado após insistência da oposição ao governo Bolsonaro e sua aprovação no Congresso Nacional. Entretanto, essa mesma medida foi implementada de modo falho, apresentando percalços como falhas no sistema de cadastro e cortes inexplicáveis, entre outros fatores. Essas intercorrências apresentaram um grande déficit na relação dos indivíduos que, de fato, receberam esse valor. Nesse contexto, as vulnerabilidades socioeconômicas foram agudizadas, demonstrando as desigualdades enfrentadas.

A evidência de que a iniciativa privada e o governo federal não têm cumprido papel favorável à promoção de segurança e soberania alimentar durante o período de pandemia se verifica ora na defesa do “livre mercado”, ora na redução do Estado de bem-estar social, compondo o quadro de crise social, política e econômica instalado na pandemia, que impõe limites reais no acesso de alimentos para grande parte dos brasileiros.

Observa-se, na contramão, que os movimentos socioterritoriais do campo brasileiro atuaram a partir de outros princípios, como o de que a produção agrícola possui uma finalidade social primeira de garantir a soberania alimentar do país – em oposição direta ao modus operandi do agronegócio e do modelo atacadista – e de que o agricultor deve estar cada vez mais conectado ao consumidor final e aos movimentos socioterritoriais das cidades, por meio

---

<sup>18</sup> A Lei Federal nº 13.982/2020 (BRASIL, 2020b) altera legislações subsequentes e institui o Auxílio Emergencial de R\$ 600,00 mensais a serem disponibilizados pelo governo federal para beneficiários de programas sociais, desempregados e autônomos, entre outras categorias sociais, ao longo de três meses.

de redes curtas de circulação de alimentos, permeáveis a uma comercialização mais barata dos produtos e da solidariedade, quando esta se faz necessária.

Com base nesses princípios, diversas organizações do campo estabeleceram como estratégia principal, frente a pandemia, a promoção de ações de solidariedade direta com moradores da cidade. Essas iniciativas, que não são novidade para esses movimentos, ganharam maior destaque como ferramentas de promoção da reforma agrária, da agroecologia e, principalmente, da soberania alimentar no país, promovendo, seja no campo material ou no simbólico, uma melhor compreensão da importância dos movimentos socioterritoriais do campo para a saúde alimentária dos povos das cidades.

#### **4. AS AÇÕES DE SOLIDARIEDADE DOS MOVIMENTOS SOCIOTERRITORIAIS EM MEIO À PANDEMIA**

Nesta seção, são relatadas as ações de solidariedade realizadas pelos movimentos socioterritoriais em prol do combate à fome no contexto de pandemia do Brasil.

Diante das vulnerabilidades impostas à classe trabalhadora na pandemia, as ações de solidariedade ganharam força e os movimentos socioterritoriais promoveram ações que, em diversas ocasiões, mobilizaram e doaram alimentos e outros insumos para comunidades carentes nos meios urbano e rural. Contudo, essas ações não foram tão divulgadas nas mídias hegemônicas, que obtêm as maiores audiências no Brasil. É impossível não relacionar o estigma e a criminalização sofridos pelos movimentos que, mesmo promovendo ações que beneficiam a classe trabalhadora, não são reconhecidos por grande parte da sociedade, bombardeada por discursos de ódio e preconceito.

Mesmo diante da invisibilidade dos principais meios de comunicação, coletivos estaduais e locais do MST registraram muitas doações de alimentos orgânicos e agroecológicos. No Rio Grande do Sul, segundo informações do MST, foram doadas pelo menos 365 toneladas de alimentos para pessoas em vulnerabilidade social nas cidades entre março de 2020 e abril de 2021<sup>19</sup>. Inúmeras outras ações de doação de alimentos agroecológicos e insumos, protagonizadas por movimentos socioterritoriais do campo, foram registradas e têm somado no combate à fome durante a pandemia.

Ademais, segundo o Banco de Dados da Luta pela Terra, o DATALUTA/NaTERRA, entre março e dezembro de 2020, mais de 3.370 toneladas de alimentos foram doadas, registradas em mais de 117 ações de solidariedade. Dentre as modalidades, a doação de alimentos, insumos (como álcool) e cestas (básicas e de legumes e verduras) se destacaram, com cerca de 100 ações, sem contar a doação de 7.900 refeições e marmitas. O MST é o principal sujeito dessas ações: das 117 ações estudadas, 65% foram realizadas pelo movimento, enquanto outras 20% foram feitas pelo movimento em parceria com outros movimentos, instituições, associações e grupos, como Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Frente Nacional pela Luta Campo e Cidade (FNL) e movimentos indígenas, quilombolas e caiçaras.

Mais de 88% dessas ações foram direcionadas às cidades. A

---

<sup>19</sup> Os alimentos foram distribuídos em Porto Alegre, Pelotas, Cruz Alta e Santana do Livramento. Entre os produtos estão arroz orgânico, feijão, mandioca, batata, leite, carne, queijo, azeite e laranja (MST, 2021).

maioria das doações foram nas regiões de Sul, Nordeste e Sudeste, nas respectivas capitais de cada Estado e em cidades médias. Esse cenário integra um projeto nacional, idealizado e materializado pela classe trabalhadora, com base no projeto de reforma agrária e de construção da soberania alimentar. Desde o início da pandemia, o MST lançou a Campanha Nacional de Doação de Alimentos dirigida às áreas urbanas periféricas do país. Tais ações sinalizam para a construção da reforma agrária popular que ultrapassa os limites do campo, reconhecendo a importância de convencer a cidade da importância desse projeto, que prevê a soberania alimentar e o acesso a alimentos por meio de circuitos curtos. Além do MST, estão o MAM, o MAB, o MPA, o Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD) e o Levante Popular da Juventude (LPJ) (MTD E MST..., 2020).

Essas ações também se articulam com a Campanha Periferia Viva – Solidariedade para combater o Coronavírus, oficializada em abril de 2020, que busca, a partir de iniciativas conjuntas com outros movimentos, criar uma frente ampla de ações de solidariedade nas periferias, vilas, aglomerados e favelas de Belo Horizonte (BH), da Grande BH e do interior de Minas.

Esse fortalecimento da solidariedade como estratégia de luta no plano nacional, encabeçada por movimentos de larga escala como o MST, também se mostrou como tendência no âmbito dos movimentos locais, muitas vezes em decorrência da aliança direta entre movimentos do campo e da cidade. Como exemplo, citamos o Projeto Comida de Verdade, ação que promoveu saúde, educação e renda para as famílias da Associação dos Catadores de São João del-Rei (ASCAS). Esse Projeto foi financiado nos seis meses iniciais da pandemia pelo Sindicato dos Técnicos da Universidade Federal de São João del-Rei (Sinds-UFSJ), que contribuíram mensalmente para a aquisição de alimentos produzidos por famílias da Associação

dos Agricultores e Agricultoras Familiares Agroecológicos de São João del-Rei (AAFAS) (MOMESSO *et al.*, 2020).

O objetivo do projeto foi gerar trabalho e renda para as famílias agricultoras e, ao mesmo tempo, proporcionar acesso a alimentos de qualidade por parte das famílias de catadores e catadoras. Esse encontro, com poucos recursos financeiros, foi capaz de mostrar que políticas públicas de abastecimento alimentar são importantes instrumentos no combate à pobreza e na promoção da cidadania. Por um lado, essa ação garantiu a venda de produtos agroecológicos, dando garantia de venda dos produtos produzidos pelos agricultores; por outro lado, diminuiu significativamente as incertezas de alimentação daqueles que realizam serviços fundamentais para a sociedade, atuando na reciclagem de resíduos sólidos.

Em diversos locais, os movimentos socioterritoriais urbanos, por vezes com apoio dos movimentos do campo, organizaram, sem a ajuda do governo, ações abrangentes de solidariedade, a exemplo da campanha Solidariedade Sem-Teto do Movimento de Trabalhadores Sem-Teto (MTST) de São Paulo.

No Rio de Janeiro, a campanha de solidariedade do Levante Popular da Juventude “Nós por nós contra o coronavírus” cumpriu papel de destaque na provisão de alimentos, fazendo a ponte entre movimentos do campo e da cidade. Na Bahia, movimentos urbanos, como o Sindicato dos Petroleiros e a Central de Entidades Negras, associaram-se aos camponeses para fornecer alimentos e gás natural de cozinha para famílias socialmente vulneráveis em cidades médias e na capital, Salvador. As ações se somam ao longo de todo o país, confirmando-se como estratégia central dos movimentos socioterritoriais, urbanos e rurais no contexto de pandemia, mas sob protagonismo significativo dos movimentos por reforma agrária, notadamente o MST.

Contudo, cabe destacar que os movimentos socioterritoriais não devem e não substituem as responsabilidades do Estado e de suas políticas públicas, mas auxiliam e conseguem atuar de forma emergencial para atender as necessidades da população, especialmente nos territórios em que o Estado não chega, como nas periferias das grandes cidades.

Como visto, as ações de solidariedade compõem uma agenda mais ampla de lutas que aproximam campo e cidade em torno da pauta da reforma agrária, considerada um elemento central que marca a atualidade da questão agrária brasileira. Vincula-se a um projeto de soberania alimentar marcado pela disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade para a classe trabalhadora, de baixo custo, saudáveis, priorizando mercados curtos de comercialização, e que as famílias camponesas produtoras possam ter autonomia ao decidir o que e como plantar.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo discutiu a estratégia adotada por movimentos socioterritoriais para reinventar a luta e cumprir seu papel social no contexto da covid-19, produzindo contribuições para a discussão da soberania alimentar no Brasil durante a pandemia.

As ações de solidariedade foram evidenciadas como uma das principais expressões da luta para movimentos de âmbito local ou nacional, contrapondo-se à lógica capitalista da produção e circulação de alimentos, que muitas vezes priorizou, mesmo diante do caos e da fome no país, o abastecimento de mercados estrangeiros pela vantagem de vender em dólar. A pandemia, portanto, confirmou e confirma o quão frágil são os sistemas de abastecimento de alimentos em que estamos inseridos hoje, que, por seu caráter mercantil, têm

implicado inúmeros passivos sociais, ambientais e econômicos.

Ademais, mesmo na pandemia, o governo federal insiste em sua plataforma política de criminalização dos movimentos e de retirada de direitos e de conquistas sociais, priorizando a criação de mecanismos que instrumentalizam o avanço do agronegócio e da especulação fundiária no campo e que produzem desigualdade e fome.

Os novos marcos de aproximação dos movimentos do campo com os povos das cidades, por meio das ações de solidariedade e redes curtas de articulação e comércio, compõem e atualizam a questão agrária, marcada pela permanência da conflitualidade inerente ao desenvolvimento do capitalismo, mas também pela constante reinvenção de estratégias de resistência e promoção da Reforma Agrária Popular.

Nesse sentido, a sofrida escalada dos preços dos alimentos e a redução do poder de consumo de parte significativa da população apresentam-se como evidência crítica da insustentabilidade do modelo neoliberal de provisão de alimentos, baseado no agronegócio e no monopólio atacadista. Na contra-hegemonia, vêm sendo fortalecidos, então, projetos que apontam para a soberania alimentar, a partir dos movimentos socioterritoriais do campo e da cidade que se articulam a fim de prover alimentos saudáveis e pautar os hábitos cotidianos de toda a sociedade, baseados em princípios como a agroecologia, o respeito à natureza, a valorização da agricultura popular e camponesa, a democratização do acesso à terra e o combate à fome.

As ações de solidariedade empreendidas pelos movimentos socioterritoriais, assim, põem luz à profunda e intransponível relação entre cidade e campo. Toneladas de alimentos, cestas e insumos foram doados e direcionados às periferias das cidades, evidenciando

a necessária aliança da classe trabalhadora no combate à fome e em defesa da vida.

## REFERÊNCIAS

- ALENTEJANO, P. R. A política agrária do governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira? OKARA: Geografia em debate, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 308-325, 2018.
- ANDION, C. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da covid-19 no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 936-951, 2020.
- BERNARDES, J. A.; ARRUZZO, R. C.; MONTEIRO, D. M. L. V. Geografia e covid-19: neoliberalismo, vulnerabilidades e luta pela vida. Revista Tamoios, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, 2020.
- BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 12 jan. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/37HTdEi>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 17 out. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/37FIElo>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 3, 5 jul. 2012a. Disponível em: <https://bit.ly/3jV38fz>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4, 21 ago. 2012b. Disponível em: <https://bit.ly/3iL44Uo>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 30 maio 2016a.

Disponível em: <https://bit.ly/3g49WXj>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016. Autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural; altera a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 29 set. 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/3AKqxXO>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Diário Oficial da União, Brasília, p. 16, 16 mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3iMrFUX>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4, 8 maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3IYXvzl>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Resolução Normativa nº 24, de 7 de janeiro de 2020. Dispõe sobre normas para liberação comercial e monitoramento de Organismos Geneticamente Modificados - OGMs e seus derivados. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 6, seção 1, p. 22, 9 jan. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3g4VqhU>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 64-A, seção 1 extra, p. 1, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3yRUh4K>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Informações técnicas. Gov.br, Brasília, 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3cgEgwg>. Acesso em: 24 mar. 2021.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia: alguns conceitos e princípios. Brasília: MDA; SAF; DATER-IICA, 2004.

CARRANÇA, T. Quase a metade dos brasileiros viu renda familiar diminuir, diz Datafolha. Folha de São Paulo, São Paulo, 20 ago. 2020. Disponível em:

<https://bit.ly/3snxmel>. Acesso em: 25 mar. 2021.

CARTER, M.; Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil. Unesp, 2010.

CARTER, M.; CARVALHO, H. M. A luta na terra: fonte de crescimento, inovação e desafio constante do MST. In: CARTER, M. (org.). Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 287-330.

CASTRO, J. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Conflitos no Campo: Brasil 2018. Goiânia: CPT; Expressão Popular, 2019.

D'AGOSTINI, L. L. Preços e geopolítica do petróleo, pandemia do covid-19, mercado financeiro globalizado e a relação com o lado real da economia: estamos à beira de uma Segunda Grande Depressão Mundial? FINDE, Niterói, v. 4, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rKa2qB>. Acesso em: 2 fev. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Cesta básica de alimentos, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3qIBPGH>. Acesso em: 5 fev. 2021.

ENGELMANN, S. O papel da Reforma Agrária Popular no Brasil. [S.l.]: MST, 2016.

ESTADÃO CONTEÚDO. Brasil está voltando ao mapa da fome, diz diretor da ONU. Exame, São Paulo, 12 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/39i93Xx>. Acesso em: 25 mar. 2021.

EPTV 1. Escola que ficava dentro de área de acampamento do MST é derrubada em MG, 2020. G1, Campo do Meio, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/30IUxTY>. Acesso em: 29 jan. 2021.

FERNANDES, B. M. Contribuição ao estudo do campesinato brasileiro: formação e territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST (1979-1999). 1999. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FERNANDES, B. M. Movimento social como categoria geográfica. Revista Terra Livre, São Paulo, n. 15, p. 59-85, 2000.

FERNANDES, B. M. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A. M. (org.). Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. Campinas: Unicamp, 2005. p. 173-224.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. Food price monitoring and analyzes, [S.l.], 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2OIry6p>. Acesso em: 1 fev. 2021.

FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Hacia una agenda de acción

para la soberanía alimentaria, Selingue, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/38Cn1mO>. Acesso em: 26 set. 2014.

HARVEY, D. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E PESQUISA. Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). IBGE, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3g4pKJj>. Acesso em: 13 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E PESQUISA. Índice nacional de preços ao consumidor amplo. IBGE, Rio de Janeiro, 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3leRdJL>. Acesso em: 08 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E PESQUISA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. IBGE, Rio de Janeiro, 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/3g4PqFQ>. Acesso em: 13 ago. 2021.

MARTINS, J. S. Na fila de espera. Revista IHU On-Line, São Leopoldo, 18 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rPwUfi>. Acesso em: 3 fev. 2021.

MBEMBE, A. Necropolítica. Artes e Ensaios, Rio de Janeiro, n. 32, p. 151-123, dez. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3sjj373>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MELLO, D. Covid-19: 70% dos moradores de favelas tiveram redução da renda. Agência Brasil, São Paulo, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31ju1kt>. Acesso em: 25 mar. 2021.

MOMESSO, C. C.; NONATO, R. S.; OLIVEIRA, F. A.; GRIGOLETTO, F. Eleições à vista: como fortalecer a economia solidária nas políticas públicas municipais? Estadão, São Paulo, 30 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3eBxOBq>. Acesso em: 20 fev. 2021.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. Programa agrário do MST: lutar, construir reforma agrária popular! [S.l.]: MST, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3rPwVZS>. Acesso em: 11 fev. 2021.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. Assentados do RS doam 58 toneladas de alimentos para combate à fome. MST, [S.l.], 2 maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3hBD74U>. Acesso em: 13 jul. 2021.

MTD E MST participam do lançamento da campanha Periferia Viva. Brasil de Fato, São Paulo, 18 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38y8xEs>. Acesso em: 9 fev. 2021.

OLIVEIRA, A. U. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 185-206, set.-dez. 2001.

OXFAM INTERNACIONAL. Quem paga a conta? Taxar a riqueza para enfrentar a crise da Covid-19 na América Latina e Caribe. Rio de Janeiro: Oxfam Internacional,

2020. Disponível em: <https://bit.ly/2OsKZKo>. Acesso em: 10 fev. 2020.

- SANTOS, C. A. O golpe e a cassação do direito fundamental dos camponeses à educação do campo. *OKARA: Geografia em debate*, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 322-433, 2018.
- SANTOS, M. O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.
- SANTOS, M. O espaço do cidadão. São Paulo: Edusp, 2007.
- SILVA, M. Z. A segurança e a soberania alimentar: conceitos e possibilidades de combate à fome no Brasil. *Configurações*, Lisboa, n. 25, p. 97-111, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38zDNTq>. Acesso em: 10 fev. 2020.
- SOUZA, M. D. Movimentos sociais lançam plano de 60 propostas contra a covid-19 e a crise econômica. *Brasil de Fato*, São Paulo, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2OOmNlt>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- VINHA, J. F. S. C.; SCHIAVINATTO, M. Soberania alimentar e territórios camponeses: uma análise do programa de aquisição de alimentos (PAA). *Revista NERA*, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, ed. esp., p. 188-203, 2015.
- WALLACE, R. *Pandemia e agronegócio: doenças infecciosas, capitalismo e ciência*. Trad. Allan Rodrigo de Campos Silva. São Paulo: Editora Elefante; Igrá Kniga, 2020.
- XAVIER, M.; CASTILLO, R. A reprodução do atacado distribuidor como um elo entre os dois circuitos da economia urbana no Brasil. *GEOUSP: Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 29, p. 3-17, 2011.





# Uma outra cidade é possível: Quilombaque, Uneafro e resistência nas periferias de São Paulo em tempos de pandemia e outros tempos

*Sílvia Lopes Raimundo  
Almir de Souza Moreira Junior*

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é, a partir das ações conjuntas realizadas pela Comunidade Cultural Quilombaque e pela União de Núcleos de Educação Popular para Negros(as) e Classe Trabalhadora (Uneafro), compreender a forma como os coletivos artísticos e culturais das periferias da cidade de São Paulo organizaram-se durante a pandemia para ajudar as famílias mais vulneráveis a superarem os impactos causados pelo coronavírus e pelo desemprego com o mínimo de dignidade. Entre os meses de abril de 2020 e janeiro de 2021, a partir das experiências no território e munidas de uma cultura comunitária, várias coletividades arrecadaram e distribuíram cestas com alimentos e outros produtos essenciais para garantir a higiene pessoal e a limpeza da casa.

A vida cotidiana nas periferias da cidade de São Paulo, espaços em que acontece incessante espoliação urbana (KOWARICK,

1979), processo marcado por constante exploração das relações de trabalho e condições de vida urbana precária, tem na atuação dessas coletividades – grupos que se mobilizam a partir de objetivos e projetos em comum (MAIA, 2014) – a possibilidade de encontros, trocas de experiências e produção de conhecimento. Artistas, educadores populares, produtores e militantes, organizados em coletivos culturais e artísticos periféricos, têm criado atividades variadas que educam, formam politicamente, cuidam da saúde física e mental e fortalecem as redes de proteção.

Atuantes em lugares com poucos (ou nenhum) equipamentos de cultura, esses coletivos periféricos ocupam e apropriam-se de espaços públicos, como edificações sem uso/subutilizadas ou áreas abertas, como praças e ruas, e criam importantes espaços culturais. No interior destes, estão as redes de solidariedade e proteção contra o genocídio da população negra, que têm como fundamento a valorização dos aprendizados vindos dos mais velhos que lutaram ou lutam por direitos, proximidade preservada nas palavras já ditas e nos movimentos que “abrem tramelas”<sup>1</sup> (ROSA, 2013, p. 63). Entre essas experiências do passado, cabe mencionar a importância das raízes do “protesto negro” no Brasil (MOURA, 1983) e dos movimentos sociais urbanos por saúde, moradia e educação atuantes nas periferias desde o final da década de 1970 (GOHN, 1985).

Em um contexto marcado pela inércia e consequente dificuldade para mobilizar a população, situação provocada pelo avanço do neoliberalismo e das ações atuais do governo federal (2019-2021) para implementar projetos depredadores que avançam no país, como a reforma da Previdência, assim como pela crise e

---

<sup>1</sup> Tramela é uma espécie de tranca rústica feita de madeira e usada nas portas em casas características no campo.

pelas medidas sanitárias necessárias para conter a expansão da covid-19, as experiências no campo da cultura e das artes contribuem para a criação de caminhos e táticas para superar a apatia política. O encanto que vem do trabalho com a arte e o espírito de coletividade podem ser considerados como uma importante chave para pensarmos os processos de fortalecimento em relação à organização social e comunitária, tanto no trabalho de produções artísticas públicas e gratuitas e cursos de formação quanto nas ações solidárias desenvolvidas pela Quilombaque e pela Uneafro, fundamentadas na filosofia do “bem viver” e nas estratégias da “sevirologia”.

As reflexões sobre a questão apresentada aconteceram a partir da leitura de obras de referência e entrevista realizada com cofundadora da Quilombaque e educadora da Uneafro, bem como por meio das experiências dos autores, observação participante (BRANDÃO, 1999) e trabalho etnográfico. Foram olhares atentos, feitos “de perto e de dentro” (MAGNANI, 2002, p. 11), sobre as formas de organização interna das coletividades e dos eventos, assim como da atuação deles nos processos de produção do espaço.

## **2. NAS PERIFERIAS URBANAS DE SÃO PAULO RESPIRAM COLETIVOS, CULTURA E RESISTÊNCIA**

A atuação dos coletivos periféricos na cidade de São Paulo realiza-se tanto nos projetos estéticos feitos em diferentes linguagens como enquanto ação política (RAIMUNDO, 2017). A militância representada por diferentes movimentos culturais, como o Movimento Cultural das Periferias (MCP), tem se colocado à frente de muitas lutas, seja por políticas públicas

para a garantir produção e fruição, manutenção dos espaços culturais alternativos e ocupações, subsistência e formação dos artistas das periferias, seja para expor e buscar soluções para problemas que impactam sobremaneira as vidas dos moradores das periferias, como as desigualdades socioespaciais da cidade fragmentada, com espaços dotados de equipamentos públicos de uso coletivo, sempre com muito investimento feito a partir de recursos públicos e privados, e as ações de caráter “necropolítico”, como o encarceramento em massa e os assassinatos sistemáticos de homens jovens pelas forças estatais, através do uso de um conjunto de tecnologias para gestão da morte (MBEMBE, 2019), expondo assim o compromisso ético com as periferias.

Nas ocupações culturais e nos espaços independentes, o desenvolvimento de atividades artísticas, com origem em diferentes culturas, possibilita aos sujeitos os fundamentos para articularem politicamente a apropriação do território da cidade, a ponto de produzirem uma “nova estética política” (RAIMUNDO, 2017), sendo que no campo da disputa política, os sujeitos dialogam com diferentes extratos da sociedade, mobilizam grupos e mostram caminhos para a superação da inércia política e da mortalidade, causada pela associação existente entre higienismo, eugenia, racismo, genocídio (FOUCAULT, 2008) e Estado, a partir da participação política e da realização de projetos e ações no campo da cultura e da educação popular, com vistas à construção da cidadania e ao exercício do “direito à cidade” (HARVEY, 2014; LEFEBVRE, 2006), como direito de alimentar utopias e participar dos processos de pensar e propor a construção de outra cidade.

As ocupações culturais em si, por princípio, constituem-se como ocupações políticas e pontos centrais para formação dos sujeitos emancipados e protagonistas de suas histórias, definição

de pautas de luta e “repertório de contestação” (TILLY, [1986] apud IFFLY, 2010, p. 179). Colocam-se como espaços de resistência, insurgência e reconhecimento, nutridos pela história de lutas e pelo encanto oriundo do trabalho com a arte, na herança cultural das matrizes indígena e negra, bem como as utopias tecidas coletivamente e na reivindicação da ancestralidade, que “abre passagens e apresenta perspectivas, garante à viga não ruir” (ROSA, 2013, p. 63), autênticos “espaços de representação [...] ligados ao lado clandestino e subterrâneo da vida social” (LEFEBVRE, 2006, p. 59). A construção desses “espaços de representação”, marcada pela articulação e mobilização dos artistas e produtores culturais, inclusive bastante atuantes no campo político do município de São Paulo, “sujeitas e sujeitos periféricos” (D’ANDREA, 2020) capazes de perceberem as capacidades e potencialidades dos bairros, traz à tona a seguinte questão: quais novas relações têm alterado o espaço geográfico?

Diante da consolidação e do fortalecimento do período técnico-científico-informacional (SANTOS, 1994), marcado pela globalização intensa das relações capitalistas, da cultura de massa e do consumismo exacerbado, contexto no qual “instalam-se a competitividade, o salve-se-quem-puder, a volta ao canibalismo, a supressão da solidariedade, acumulando dificuldades para um convívio social saudável e para o exercício da democracia” (SANTOS, 2000, p. 54), o contraditório acontece. A mesma conjuntura que fragmenta e esfacela padrões morais e éticos para fazer a fronteira mercantilista avançar, testemunha coletivos artísticos e culturais periféricos apropriarem-se dos meios técnicos (antes exclusivos da cultura de massas), organizarem-se por meio de suas práticas e revelarem alternativas de enfrentamento a essa globalização realizada enquanto perversidade (SANTOS,

2000). Então, nas periferias de São Paulo, um conjunto de ações subversivas contra a racionalidade hegemônica das grandes empresas – “centros frouxos” que exercem determinadas ingerências sobre as ações dos Estados e comandam a construção de um sistema ideológico (SANTOS, 2000) –, realizadas a partir da organização popular, aponta a emergência do período popular da História (SANTOS, 2000; XAVIER; KAHIL, 2006).

Apesar de o processo de globalização atingir, direta ou indiretamente, aspectos da vida econômica e cultural, influenciando as relações interpessoais, como a própria subjetividade, ele encontra na diversidade de pessoas e lugares obstáculos que impedem a total homogeneização (SANTOS, 2000), pois:

Uma das consequências de tal evolução é a nova significação da cultura popular, tornada capaz de rivalizar com a cultura de massas. Outra é a produção das condições necessárias à reemergência das próprias massas, apontando para o surgimento de um novo período histórico, a que chamamos de período demográfico ou popular. (SANTOS, [1979] apud SANTOS, 2000, p. 143)

Nesse sentido, com a diversidade de pessoas e de periferias, o dia a dia nas quebradas e as desigualdades socioespaciais, entre outras características, surge um conjunto de ações políticas e de projetos capazes de transformar a realidade dos sujeitos, dos lugares e da própria cidade. O saber construído a partir das experiências cotidianas consubstancia-se como “ponte para a produção de uma política” (XAVIER; KAHIL, 2006, p. 338), uma práxis de contrarracionalidades que anuncia de forma alvissareira o prelúdio de outra globalização, realizada também a partir da difusão de práticas culturais que historicamente apresentam-se como continuidades e possibilidades.

Sem negar o peso do passado escravista, marcado pelas

determinações históricas, sociais e espaciais do “longo século XVI” (MORAES, 2009), com permanências que transpassam os séculos de exploração e arrastam-se sobre outros tempos, afetando as “relações de trabalho e propriedade, familiares, sexuais, artísticas, políticas e culturais” (MOURA, 1981, p. 13) e alimentando o racismo que potencializa o sofrimento dos mais pobres, inclusive durante a pandemia do coronavírus, conjuntura na qual os espaços mais habitados pela população negra são também os mais afetados, haja vista a negligência do Estado, moradores das periferias de São Paulo agem movidos por suas consciências, e coletivamente impulsionam processos de reapropriação da cidade.

Então, apesar das rupturas e do violento projeto de aniquilamento cultural, podemos considerar que históricas culturas de solidariedade se constituem como permanências e resistências em diferentes lugares do Brasil, em especial nos espaços em que residem as populações negras e indígenas, como as periferias urbanas da cidade. Muitas vezes perpetuadas pela oralidade, as solidariedades cotidianas, tão evidentes nas diversas lutas dispostas no território, podem ser percebidas em processos de reapropriação e ressignificação de ativos e potências locais.

Superar os traumas históricos e enfrentar continuidades como o racismo, individual, institucional e estrutural (ALMEIDA, 2018), e o genocídio da juventude negra, indígena, pobre e periférica envolve posturas éticas e projetos fundamentados em culturas solidárias, presentes nas lutas pela abolição, nas ações de libertação da população escravizada e na construção dos quilombos. O combate e a superação do genocídio exigem atitude para elaborar ferramentas e condições efetivas com a finalidade de exercer, promover e impulsionar uma economia que seja edificante (não degradante), inclusiva e protetiva, como a construção de políticas

públicas específicas para educação, saúde, cultura, moradia e geração de renda, entre outras.

### **3. QUILOMBOS URBANOS, REDES DE PROTEÇÃO E SOLIDARIEDADE, TECIDOS DE DENTRO PARA FORA**

Assim como na cultura do bem viver, forjada no calor das lutas populares e enquanto “soma de práticas de resistência ao colonialismo e às suas sequelas” (ACOSTA, 2016, p. 70), os coletivos culturais e suas formas de organização buscam construir novas relações entre as pessoas e entre estas e a cidade. Os diálogos abertos e realizados de forma horizontal, muitas vezes remetendo-se à circularidade – historicamente presente nas cirandas, rodas de samba, de jongo e de capoeira, entre outras –, o diálogo com os mais velhos, a partir da observação, da oralidade, e a leitura de obras de autoras e autores negros como Lélia Gonzáles (1935-1994), Beatriz Nascimento (1942-1995), Guerreiro Ramos (1915-1982), Clóvis Moura (1925-2003), Abdias do Nascimento (1914-2011), Sueli Carneiro (1950-) e Milton Santos (1926-2001), muitas delas renegadas pelas universidades brasileiras em detrimento de outros autores, possibilitam análises que passam pelas questões de gênero, raça, classe e território. O pensamento crítico e a conquista da autonomia para pensar a própria formação intelectual, por dentro ou por fora da universidade, passa pelo reencontro com esses e outros intelectuais negros.

Nas periferias, a construção de epistemologias orgânicas<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Aqui dialogamos com a noção de intelectual orgânico, delineada por Gramsci (1982), a saber, sujeitos conectados às lutas políticas dos subalternizados, que ao participar de um grupo social têm como papel criar consciência da função do grupo e representar a vontade deste nos campos da economia, da sociedade e da política.

e formas de fazer fundamenta-se no concreto das práticas cotidianas e em uma literatura que coloca à prova ideologias eurocêntricas e estruturadoras dos projetos de modernização e urbanização de São Paulo. Por meio da complementaridade, não pelos caminhos da anulação e da competitividade exacerbada e alimentada pelas grandes empresas, projetam a cidade que desejam.

Nessa perspectiva, o conceito de cultura para os integrantes da Quilombaque e da Uneafro vai além do universo restritivo das produções intelectuais baseadas na cultura erudita e acadêmica, envolve os “bons conviveres”, tradução de Turino (2016) para o “bem viver”, fundamento da cosmologia e do modo de vida ameríndio, muito presente nas experiências do fazer cotidiano dos mutirões, das assembleias circulares e do trabalho colaborativo, das redes de solidariedade (TURINO, 2016, p. 14). Na cidade de São Paulo, está especialmente nas relações comunitárias das favelas, das aldeias guaranis e dos coletivos culturais periféricos e suas ligações com a ética e a filosofia ubuntu. Essa sabedoria prática enraizada no comunitário e na “ancestralidade”, uma categoria analítica que abrange as experiências de gerações passadas (OLIVEIRA, 2003), apresentada como “oportunidade para construir coletivamente novas formas de vida” (ACOSTA, 2016, p. 69), possibilita também a criatividade para invenções de meios para solucionar os problemas.

Com o uso de práticas que se fundamentam no respeito aos saberes prévios, como preconizado na Pedagogia da autonomia de Freire (1996), do conhecimento espacial e da capilaridade no território, os sujeitos comprometidos com os coletivos culturais e movimento de cursinhos populares, seres capazes de tomar atitudes dotadas de finalidades, como sujeitos conscientes do

espaço, constroem a partir da práxis cotidiana a execução na prática de uma atividade iniciada com reflexão e organização, visões de mundo, epistemologias orgânicas e pré-ideação. “Agentes da história” e “portadores exclusivos da perspectiva teleológica”, como exposto por Moraes (1983), criam (além de objetos, técnicas e tecnologias) ações, planos e projetos como uma agência de turismo de base local, a implementação do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Perus/Anhanguera/Jaraguá (TICP) e a mobilização solidária durante a pandemia, baseados na “sevirologia”, uma metodologia construída na práxis cotidiana da Quilombaque e cunhada pelo José de Souza Queiroz (1964-2019), mais conhecido como mestre Soró, educador popular, ativista e consultor em gestão de conhecimentos e desenvolvimento humano.

Dessa perspectiva vem a capacidade e a potência da população e, inclusive, dos coletivos culturais e artísticos periféricos em resistir, insurgir e construir estratégias de permanência e transformação no/do território, permitindo criar articulações para realizar ações aparentemente desconectadas dos interesses e objetivos originais, como o envolvimento de várias coletividades em campanhas para arrecadar e distribuir cestas básicas e de produtos de limpeza e higiene pessoal, especialmente sabão e álcool gel, para famílias em situação de vulnerabilidade.

#### **4. NÓIS POR NÓIS: SEVIROLOGIA E BEM VIVER EM TEMPOS DE PANDEMIA**

Quando o Brasil ainda estava aparentemente distante da pandemia, o cenário previsto por Sandeville e Palma (2020),

em 13 de março de 2020 para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), era que no período entre março e julho haveria aproximadamente 45.000 casos. Mas, conforme dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 2021), em 1º de julho de 2020 tínhamos 190.749 casos.

Em março, na mesma data da publicação do cenário para os meses seguintes, a suspensão das aulas foi programada para acontecer a partir do dia 23 do mesmo mês. A partir desse dia, por conta de ações do governo ou pela ausência destas, as vidas dos brasileiros foram demasiadamente impactadas e uma nova “psicosfera” (SANTOS, 1994, p. 32); começou a ser construída.

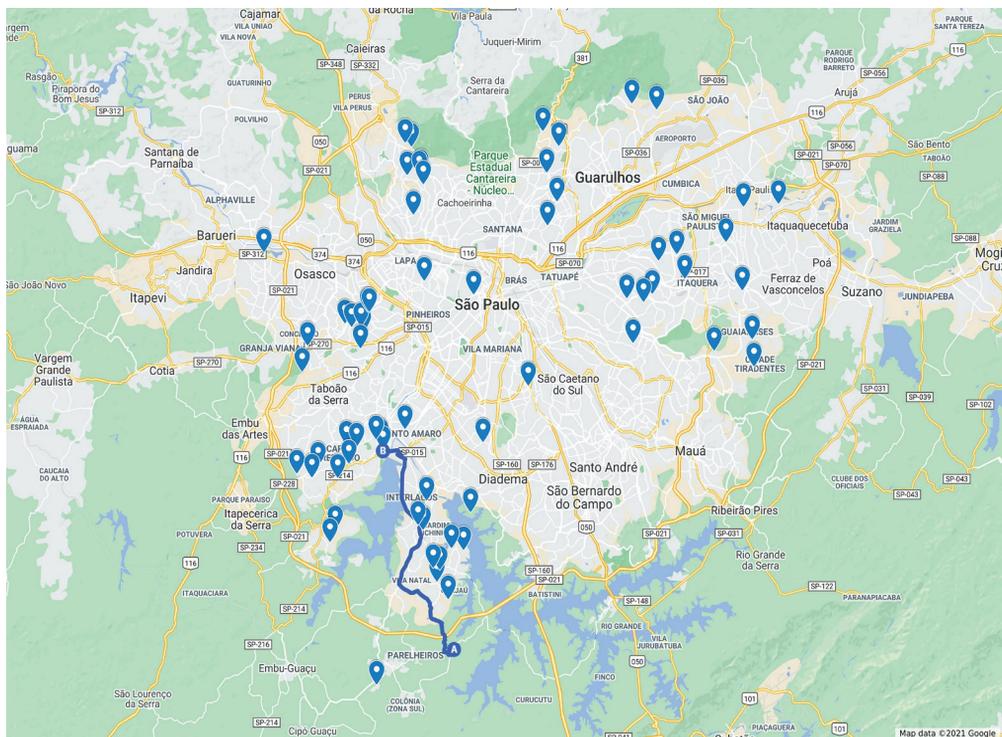
Com os impactos causados pelo novo coronavírus, especialmente o agravamento da situação relacionada à ocupação dos leitos hospitalares por pacientes com covid-19 e as orientações para a realização do distanciamento social, inclusive com o fechamento do comércio e de serviços e a paralisação de algumas cadeias produtivas, a crise econômica já instalada no país aumentou, afetando ainda mais a vida dos moradores das periferias, especialmente dos que perderam os empregos.

Como não houve a criação de um programa consistente e abrangente com renda básica assegurada, capaz de garantir as condições necessárias para que a fração da classe trabalhadora mais afetada pudesse permanecer protegida e em distanciamento social, parcela significativa da população, dispensada do trabalho formal ou sem condições de manter suas atividades na informalidade, entrou em situação de alta vulnerabilidade. Em função desse quadro e do questionamento de como os trabalhadores e as trabalhadoras informais ou desempregados conseguiriam sustentar suas famílias, muitos coletivos (organizados

em princípio para trabalharem com arte e cultura), também com suas atividades originais paralisadas, começaram a organizar redes de solidariedade a essa população.

Como observou Laczynski (2020), moradores de Paraisópolis, bairro da zona sul de São Paulo, realizaram uma série de iniciativas que poderiam ser qualificadas como “verdadeira aula para os nossos governantes”, pois durante vários meses da pandemia, a partir da criação de comitês, moradores mapearam a comunidade e identificaram líderes voluntários que pudessem cuidar de 50 casas. Esses líderes, também reconhecidos como presidentes da rua, eram responsáveis por ações educativas de conscientização dos moradores em relação aos protocolos de segurança e proteção contra a covid-19, com a entrega das doações e recebimento de informações sobre casos graves da doença na comunidade (LACZYNSKI, 2020). Assim como em Paraisópolis, outros coletivos culturais também buscaram “apoiar as quebradas por meio da solidariedade” (VELOSO, 2020), como a Ocupação Cultural Mateus Santos e o Movimento Cultural de Ermelino Matarazzo, a Okupação Cultural Coragem e a Quebrada Solidária, em Itaquera, e a Comunidade Cultural Quilombaque, em Perus – coletividades com sedes, detalhe fundamental para a realização das ações, inclusive armazenamento das doações. A Rede de Apoio Humanitário das e nas Periferias, iniciativa do coletivo Periferia é o Centro, a partir da plataforma Google My Maps – usada para georreferenciar de forma colaborativa mais de 70 polos (BORGES, 2020; VELOSO, 2020), entre associações, templos religiosos, coletivos e outros –, tem colaborado para a vitalidade dessa rede de solidariedade e proteção construída nas periferias urbanas de São Paulo, como podemos ver na Figura 1:

Figura 1 – Mapeamento com polos de ações solidárias nas periferias da Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Google My Maps, 2021.

A Quilombaque, localizada no distrito Perus/Anhanguera, ocupa papel fundamental na produção e articulação cultural em uma área escassa de equipamentos públicos de uso coletivo, onde a população tem sérios problemas de mobilidade para chegar todos os dias aos lugares de trabalho. Em função dessa localização e da ausência de políticas públicas suficientes para promover à população vida digna, a Quilombaque também ocupa papel central no estabelecimento de redes de solidariedade na zona noroeste, área que conforme, apontado no Atlas Socioassistencial da Cidade de São Paulo (2015), tem os piores índices socioeconômicos e

culturais, com muitas famílias em extrema pobreza, muitas vezes recorrendo à informalidade para remediar o desemprego e sanar as necessidades emergenciais.

Esse papel foi fortalecido quando o Soró, também antigo morador do bairro em regresso, ao atravessar a Praça Inácio Dias (Praça Firmeza Permanente), avistou em um canto meio escuro, abandonado e escanteado uma “cambada de malucos” com tambores, palhaçarias e acrobacias, como ele próprio dizia, e se aproximou para uma primeira conversa com os jovens da Quilombaque batizando-os como “Novos Queixadas”<sup>3</sup> (QUEIROZ, 2017)<sup>4</sup>. Uma amizade duradoura de muitos aprendizados, responsável por anos de trabalho coletivo com muitas parcerias na zona noroeste e para além dela, com outras tantas periferias da cidade e da metrópole de São Paulo, proporcionando a escrita e o desenvolvimento de muitos projetos. Dentre essas parcerias realizadas depois da chegada do Soró está a criação de um núcleo de educação popular Uneafro na sede da Quilombaque, em 2018. A Uneafro surgiu da ruptura dada no interior da Educação para Afrodescendentes e Carentes (Educafro), muito em função de o grupo dissidente acreditar que a rede deveria ser construída como um “movimento popular de educação, cultura e luta pelo acesso ao ensino superior e combate ao racismo e as desigualdades” (CASTRO, 2019, p. 265) e atuar politicamente na formação crítica a partir do compromisso anticapitalista e antirracista.

Com esses objetivos e o desejo de mobilizar as lutas populares e

---

<sup>3</sup> Queixadas é a forma como os antigos trabalhadores da Companhia Brasileira de Cimento Portland Perus ficaram conhecidos e notabilizados a partir da greve que perdurou por sete anos, quando, resistindo ao golpe militar de 1964, protagonizaram uma luta baseada no conceito da não violência proposta por Gandhi (ANDRÉ; ASSIS, 2013).

<sup>4</sup> Entrevista concedida por Queiroz (2017) ao Museu da Pessoa.

oportunizar o acesso ao ensino superior, a Uneafro, que se organiza a partir de bases comunitárias e uma contínua espacialização pelas cidades nas quais atua, chegou à Quilombaque em 2018, e desde então elas vêm em conjunto articulando ações para consolidar a construção de um sistema de garantia de direitos. Muito em função desse objetivo, Quilombaque e Uneafro estruturam as formações e ações como essa “mobilização para arrecadar o básico para a manutenção da vida: o alimento” (SANTOS, 2021).

Em entrevista, a bacharel em química e doutoranda em bioenergia Thais Santos (2021)<sup>5</sup> explicou que as motivações para organizarem as ações vêm dessa luta e da própria experiência da Uneafro e da Quilombaque, com respectivamente 12 e 16 anos de existência e atuação para o aprimoramento das relações solidárias e da transformação do tecido social, bastante baseadas nas filosofias do “bem viver” e da “sevirologia”. Santos (2021) ainda ressalta que a distribuição de cestas básicas se iniciou na segunda quinzena de março de 2020, com o objetivo de sanar as necessidades mais urgentes de estudantes e educadores voluntários dos 39 núcleos de educação popular da Uneafro, dos quais a Quilombaque faz parte. Porém, um mês depois de iniciada, a campanha foi ampliada para atender as famílias do entorno dos núcleos e de lugares nos quais parceiros também estavam desenvolvendo ações com os mesmos objetivos.

A divulgação da campanha, a arrecadação tanto com pessoas físicas quanto com pessoas jurídicas, a organização das finanças e a logística de todo o processo, inclusive da montagem das cestas e da distribuição, envolveu aproximadamente cinco pessoas mais diretamente ligadas à estrutura central e entre três e cinco em cada

---

<sup>5</sup> Entrevista concedida por Thais Santos (2021) a Almir de Souza Moreira Junior e Sílvia Lopes Raimundo.

núcleo da Uneafro. Em grande parte, a captação de recursos acontece a partir da mobilização popular de pessoas físicas que dispõem de pequenos valores e conhecem o trabalho e a seriedade da Uneafro e dos coletivos e grupos parceiros. Em função desse trabalho,

Valores que se multiplicam dada a quantidade de engajamento e somadas esporadicamente com contribuições de pessoas jurídicas possibilitando nossas ações [...]. Na maioria das vezes compramos com recurso da campanha cestas básicas prontas ou as recebemos assim. No entanto, toneladas de alimentos dispostas em fardos para prévia separação e distribuição são frequentes, sendo necessário um contingente extra de pessoas. (SANTOS, 2021)

No estado da Bahia, a coordenação da campanha comprou itens das cestas de comerciantes locais; no Rio de Janeiro, lideranças comunitárias manejaram as transferências bancárias para compra e ordenamento das doações; em São Paulo, a sede da Quilombaque funciona como um verdadeiro entreposto logístico para a rede que se formou, participando integralmente do processo das entregas. Os itens arrecadados são armazenados e separados na sede da Quilombaque – que também coordenou e foi corresponsável direta da campanha –, para posteriormente serem distribuídas aos núcleos da Uneafro e comunidades de outras cidades e região metropolitana.

Entre os meses de abril de 2020 e janeiro de 2021, a campanha coordenada pela Quilombaque em conjunto com a Uneafro Brasil mobilizou cerca de 280 pessoas, em 39 núcleos, localizados em diferentes periferias dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia; foram distribuídas cestas básicas, de limpeza, de higiene, e com verduras e legumes agroecológicos, bem como frangos congelados e laticínios, roupas, colchões, cobertores, fraldas, chinelos e, pelo cuidado e delicadeza necessários, também

brinquedos, livros e flores. Até o momento, 283 toneladas de alimentos foram distribuídas, impactando 63.945 pessoas nos três estados envolvidos. Foram 12.789 cestas básicas; 156.697 itens de limpeza e higiene; 1.484 kg de frutas, verduras e legumes agroecológicos; kits “mãe-bebê” somando 3.000 pacotes de fraldas descartáveis, 500 pomadas para assadura e 250 shampoos para bebês; produtos de uso pessoal, como 250 pacotes de absorventes e barbeador; 7.000 livros; e 2.800 instrumentos musicais. Também houve envio de cestas para outros coletivos distribuírem em seus lugares de atuação, fortalecendo a rede já existente ou ampliando para outros lugares (SANTOS, 2021).

As entregas das cestas, priorizando as situações extremas, foram realizadas com bicicletas, carrinhos de mão e a contratação de fretes e carretos com dinheiro da campanha até maio de 2020, quando a Volvo Cars, uma empresa de veículos, por meio de seu programa de responsabilidade social, disponibilizou 12 carros pertencentes à sua frota, ampliando e consolidando a capilaridade das ações no território. Disso, o dinheiro anteriormente empregado na contratação de fretes e carretos também foi convertido em cestas e kits.

Além dessas ações, outras que já eram desempenhadas anteriormente continuaram acontecendo dentro das novas condições impostas pela orientação de distanciamento social. Em novo formato e a partir do uso das tecnologias da informação, os coletivos culturais e os cursinhos populares continuaram a desenvolver suas atividades de educação, primeiro diretamente com as famílias que receberam as cestas – porque, como bem destacou a Thais Santos (2021), “Somos educadores populares de base e certamente tivemos preocupações para orientar sobre os protocolos de cuidados e contenção da pandemia” e, em meio a uma guerra criada pela divulgação de informações falsas

e ideologias, além da distribuição do alimento, fundamental para essas famílias tão impactadas, informar também era preciso. Cerca de 20.000 cartilhas com orientações sobre os protocolos de higienização para proteção contra a covid-19 foram produzidas e distribuídas para educandos, educadores e moradores do bairro e de comunidades próximas, uma prática educativa fundamental, tendo em vista a ausência de campanhas sistemáticas feitas com formatos e linguagens acessíveis, uma preocupação dos coletivos que trabalham com ações e projetos de educação popular.

Historicamente, as práticas educativas realizadas pelos coletivos culturais acontecem de acordo com a cultura da circularidade, quando em roda são criados espaços de trocas e práticas nos quais os saberes acadêmicos terão o mesmo peso dos saberes dos *griots*, dos militantes de movimentos sociais, dos pesquisadores independentes e dos artistas. Uma experiência que foi alterada durante a pandemia, já que as atividades e os eventos, antes realizados presencialmente na sede da Quilombaue e em equipamentos e espaços públicos, com café, afeto e prosa feita em roda, em respeito às orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e dos órgãos brasileiros competentes, passaram a ser feitas de forma remota, mediadas pela tela<sup>6</sup>. Contudo, como

---

<sup>6</sup> Entre as atividades, estão as que já eram realizadas, como lives do “Jongo do Coreto”, que divulgam a pesquisa produzida pelos integrantes da Quilombaue, feitas a partir das rodas tradicionais de Jongo; “Sarau D’Quilo”, um espaço de trocas entre artistas, poetas, músicos e MCs, entre outros; “Baobá: escritos e saberes”, encontro literário com negras e negros e periféricos; “Tradição e oralidade: conversas com mestres e mestras da cultura popular”; e “4ª Semana de Direitos Humanos – Contra o avanço da necropolítica do Estado”, entre outras, criadas especialmente durante a pandemia, como “Festival #FicaQuilombaue”; “Leitura para crianças pequenas e grandes”, com Água de Chocalho; “Sarau jongado em homenagem ao mestre José Soró”; projeto “Na graxa, a arte do invisível”; e “Trilhas de Aprendizagem”, com a Agência Queixadas de Turismo de base comunitária. Além destas, há as atividades do cursinho do Núcleo Uneafro – Quilombaue, que prosseguiu com as aulas e formações via on-line.

nos encontros presenciais, Quilombaque e Uneafro continuaram priorizando os debates sobre direitos humanos, memória, cultura indígena e afro-brasileira e a efetivação das leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008 (BRASIL, 2003, 2008), responsáveis pela obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira, africana e indígena nas redes públicas e particulares da educação básica, fundamentais para estimular nos estudantes do cursinho e nos participantes das atividades a constituição de consciência do espaço geográfico e um desejo de engajamento para produzi-lo de maneira justa e, de forma dialética, posteriormente serem produzidos por esse espaço também.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar da violência e de todos os assédios e abusos sofridos pela população periférica constantemente, de negações e privações, os coletivos culturais periféricos resistem e continuam plenos de elaboração criativa e capacidade de organização política, pois “A arte e a cultura alimentam o universo imaginário e este amplia e amplifica o repertório de linguagens, o empoderando do sujeito e de sua capacidade de transformar a si próprio e seu entorno” (SORÓ, [2017] apud SOUZA, 2020, p. 3), pois “O chão onde estas práticas se consolidam resulta em territórios de luta por seus direitos, e nele a expressão concreta de suas territorialidades” (NUNES, 2019, p. 19). Lugares periféricos, marcados pela segregação socioespacial e étnico-racial e por uma sobreposição de ausências de equipamentos públicos de uso coletivo de educação, saúde, lazer e cultura, quadro resultante dos processos que produziram uma “metrópole corporativa e fragmentada” (SANTOS, 2009, p. 104), posicionam a arte no olho do furacão, colocando-a em um papel central na leitura crítica da realidade e na organização da

resistência.

É a arte contra a barbárie, contribuindo para os seres reconhecerem que a “História é tempo de possibilidade e não de determinismo, que o futuro, permita-se me reiterar, é problemático e não inexorável.” (FREIRE, 1996, p. 19). É a arte como artífice, manifestação de alternativas de transformação social e afronte realizado pelo encantamento pela vida e pelo firme compromisso ético. Enfim, pela transformação social “das mentalidades, dos comportamentos, da cultura, dos valores” (TURINO, 2010, p. 234) em tempos distintos, e inclusive neste contexto da pandemia do coronavírus e da gravidade de viver em isolamento social para preservar a vida.

Todas as práticas apontadas anteriormente tramam planos e enredam solidariedade no território urbano, fundamentadas no bem viver, na “sevirologia” e no “nós por nós”, filosofia síntese da cultura periférica. Neste contexto atual, no qual o governo federal sabota o conhecimento científico, não planejando ações tanto para mitigar a crise econômica quanto para salvar vidas, o apoio aos indígenas, às mulheres, aos trabalhadores autônomos e informais sem renda, aos moradores de ocupações e de favelas, às famílias de pessoas encarceradas ou vítimas da covid-19, às pessoas transgêneras, transexuais e travestis, e aos moradores em situação de rua, entre outras pessoas em situação de alta vulnerabilidade, as melhores ações, as mais bem organizadas, têm vindo da *práxis* de grupos que, apesar da perversidade do cotidiano nas grandes cidades, estão incessantemente buscando formas para preservar a dignidade dessa população, com processos plenos de relevância para a transformação da sociedade e do território.

Nesse sentido, salientamos que a Comunidade Cultural Quilombaque e a Uneafro, assim como outros tantos grupos e

coletivos culturais e artísticos atuantes nas periferias da cidade de São Paulo, têm a chave para compreendermos como é possível, à revelia das dificuldades impostas, produzir arte de mãos dadas com a ética (RAIMUNDO, 2017), a arte comprometida com o lugar onde pisam. As periferias urbanas, consideradas como parte dessas horizontalidades, espaços de resistência, lugares em que sujeitos, como *corpus* políticos, como os coletivos artísticos e culturais das periferias, carregados das memórias das lutas do passado e potentes de experiências do presente, guardam, ressignificam, comunicam e praticam modos de organização política e social, processos plenos de relevância para a transformação da sociedade e do território.

## REFERÊNCIAS

- ACOSTA, A. O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Elefante; Autonomia Literária, 2016.
- ALMEIDA, S. L. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ANDRÉ, J. A. M.; ASSIS, L. G. Queixadas: por trás dos 7 anos de greve. São Paulo: Fapcom, 2013.
- BORGES, T. Na base do “nós por nós”, vaquinhas e redes de apoio amenizam impacto da covid-19 nas periferias. *Periferia em Movimento*, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3shIDNS>. Acesso em: 19 dez. 2020
- BRANDÃO, C. R. A participação da pesquisa no trabalho popular. In: BRANDÃO, C. R. (ed.). *Repensando a pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 11-29.
- BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília*, p. 1, 10 jan. 2003. Disponível em: <http://bit.ly/2zWhwka>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRASIL. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no

currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 11 mar. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3xYnbyV>. Acesso em: 13 ago. 2021.

CASTRO, C. A. Cursinhos alternativos e populares: Geografia das lutas. Curitiba: Appris, 2019.

D’ANDREA, T. P. Contribuições para a definição dos conceitos periferia e sujeitas e sujeitos periféricos. Revista Novos Estudos Cebrap, São Paulo, v. 39, n. 01, p. 19-36, jun. 2020.

FOUCAULT, M. Nascimento da Biopolítica. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. O Seade e a covid-19. SEADE, São Paulo,, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2VQp9nY>. Acesso em: 17 jan. 2021.

GOHN, M. G. A força da periferia. Petrópolis: Vozes, 1985.

GRAMSCI, A. Os intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

HARVEY, D. Cidades rebeldes. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IFFLY, C. Transformar a metrópole: a Igreja Católica e mobilizações sociais em São Paulo, 1970-2000. São Paulo: UNESP, 2010.

KOWARICK, L. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LACZYNSKI, P. Políticas públicas para as periferias em momento de pandemia. O Estado de São Paulo, São Paulo, 29 fev. 2020. Gestão, Política e Sociedade.

LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2006.

MAGNANI, J. G. C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, jun. 2002.

MAIA, H. M. Grupos, redes e manifestações: a emergência dos agrupamentos juvenis nas periferias de São Paulo. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

MBEMBE, A. Necropolítica. São Paulo: n-1 Edições, 2019.

MORAES, A. C. R. Historicidade, consciência e construção do espaço: notas para um debate. Métodos em questão, São Paulo, n. 18, p. 1-14, 1983.

MORAES, A. C. R. Geografia histórica do Brasil: cinco ensaios, uma proposta e uma crítica. São Paulo: Annablume, 2009.

MOURA, C. Os quilombos e a rebelião negra. São Paulo: Brasiliense, 1981.

- MOURA, C. Brasil: raízes do protesto negro. São Paulo: Global, 1983.
- NUNES, R. Mulheres no espaço urbano de Sorocaba-SP: movimentos de mulheres e a construção de suas territorialidades. 2019. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2019.
- OLIVEIRA, E. D. Cosmvisão africana no Brasil: elementos para uma filosofia afrodescendente. Fortaleza: LCR, 2003.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Atlas Socioassistencial da Cidade de São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, São Paulo, 2015. Disponível em: [https:// http://comassp.blogspot.com.br/2015/03/atlas-socioassistencial-da-cidade-de.html](https://http://comassp.blogspot.com.br/2015/03/atlas-socioassistencial-da-cidade-de.html). Acesso em: 17 jan. 2021.
- QUEIROZ, J. S. Constante transformação [entrevista]. Museu da Pessoa, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3CSwLAG>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- RAIMUNDO, S. L. Território, cultura e política: movimento cultural das periferias, resistência e cidade desejada. 2017. Tese (Doutorado em Geografia Humana) –Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- ROSA, A. Pedagogia, autonomia e mocambagem. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2013.
- SANDEVILLE, E.; PALMA, B. BOLETIM COVID-19 - 2020-03-13. Instituto da Paisagem/ Projeto Biosphera21. São Paulo, 13 mar 2020. Instituto da Paisagem/Covid-19. Disponível em: <https://biosphera21.net.br/0-artigos-INSTITUTO/5-COVID.html>. Acesso em: 17 jan. 2021.
- SANTOS, M. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional. 5. ed. São Paulo: Edusp, 1994.
- SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000.
- SANTOS, M. Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo. São Paulo: Edusp, 2009.
- SANTOS, T. Entrevista [janeiro 2021]. Entrevistadores: Almir de Souza Moreira Junior e Sílvia Lopes Raimundo. São Paulo, 2021.
- SOUZA, C. F. Sevirologia: a arte de sobreviver e construir um território educador. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Cultural) – Centro de Pesquisa e Formação, Serviço Social do Comércio, São Paulo, 2020.
- TURINO, C. Ponto de cultura: o Brasil de baixo para cima. São Paulo: Anita Garibaldi, 2010.
- TURINO, C. Prefácio. In: ACOSTA, A. O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Elefante; Autonomia Literária, 2016. p. 13-16.

VELOSO, L. Contra o coronavírus, veja 7 iniciativas para doações nas periferias de SP: grupos, igrejas e movimentos culturais estão envolvidos em doações de alimentos, fabricação de materiais de saúde e produtos de limpeza. Agência Mural, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jYS0yc>. Acesso em: 19 dez. 2020.

XAVIER, D. P.; KAHIL, S. P. Repensando a periferia no período popular da história: o uso do território pelo movimento hip hop. In: GIRARDI, H. O.; CARVALHO, P. F. (ed.). Geografia: ações e reflexões, Rio Claro: UNESP/IGCE/AGETEO, 2006. p. 327-340.

## AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de agradecer a Thais Santos pela entrevista concedida, à Comunidade Cultural Quilombaque e à União de Núcleos de Educação Popular para Negros(as) e Classe Trabalhadora (Uneafro), bem como a todas as coletividades periféricas que em meio à pandemia organizaram-se para apoiar diversas famílias no enfrentamento da covid-19 e da crise econômica.





# Imigração e pandemia de covid-19: as dificuldades vividas por imigrantes e refugiados nas metrópoles brasileiras

*Priscilla Pachi*

## 1. INTRODUÇÃO

No final de 2019, um novo tipo de coronavírus, o Sars-Cov-2, causador de uma síndrome respiratória (covid-19), foi detectado na cidade de Wuhan (China) e passou a contaminar e levar a óbito várias pessoas no país. Não tardou para que esse vírus se espalhasse pela Europa, fazendo da Itália o primeiro país a decretar estado de emergência, em 31 de janeiro de 2020, e quarentena em todo o seu território. Os demais países do continente seguiram com medidas para a contenção da disseminação da doença, mas elas não foram suficientes para impedir sua travessia pelo Atlântico e a chegada às Américas.

Em solo brasileiro, a primeira informação oficial de contaminação pela covid-19 se deu em 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo. Tratava-se de uma pessoa que havia retornado de uma viagem à Itália, epicentro da doença no continente europeu naquele momento. O vírus alastrou-se rapidamente pelo território nacional

e atingiu as camadas mais vulneráveis do país, desprovidas de saneamento básico, com moradias precárias e difícil acesso a hospitais e serviços de saúde.

No mês seguinte, todos os continentes já tinham sido atingidos. Devido à amplitude da contaminação em escala global, em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a existência de uma pandemia, alertando sobre a gravidade da situação e a necessidade de todos os países tomarem medidas para a contenção da doença e ampliarem os cuidados com suas populações. Dentre as medidas adotadas pelos diversos países, inclusive o Brasil, para evitar a disseminação do vírus, é possível citar o isolamento social, a construção de hospitais de campanha, a diminuição da circulação dos transportes e o fechamento de fronteiras.

Depois de um ano do anúncio oficial da chegada da covid-19 ao Brasil, contabilizam-se, segundo dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 2020), 9.921.981 de contaminados e 240.940<sup>1</sup> óbitos em escala nacional. Segundo a Universidade Johns Hopkins (2020), há 109.678.891 contaminados e 2.423.443<sup>2</sup> de óbitos no mundo. Os números revelam a gravidade da situação e a necessidade da realização de análises com relação aos diversos impactos desta pandemia.

No que tange à mobilidade humana, a pandemia de covid-19 afetou duramente imigrantes e refugiados. Fronteiras se fecharam, houve a diminuição da circulação de transportes e recomendações de isolamento social, e vários serviços de atendimento a essa população foram paralisados ou ficaram restritos às urgências

---

<sup>1</sup> Dados relativos a 17/02/2021 (SEADE, 2020).

<sup>2</sup> Dados relativos a 17/02/2021 (JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, 2020).

sanitárias. A pandemia aprofundou a vulnerabilidade migratória e agravou a precariedade de vida desses indivíduos que, em sua maioria, vivem nas periferias das grandes metrópoles brasileiras. Discursos de proteção nacional e de contenção da disseminação do vírus foram amparados por uma série de Portarias Interministeriais do governo e geraram o fechamento das fronteiras brasileiras e o aumento da discriminação ao imigrante.

A “imobilidade migrante” causada pela impossibilidade dos deslocamentos por vias terrestre e aérea ocasionou sofrimento e desamparo a inúmeras pessoas, que ficaram por dias aguardando informações, bem como a possibilidade de atravessarem as fronteiras terrestres brasileiras, ou à espera de ajuda e liberação de autoridades brasileiras e de seus consulados para voltarem aos seus países de origem e se juntarem aos seus familiares.

O objetivo deste capítulo é analisar algumas das várias dificuldades, como as citadas anteriormente, vivenciadas pelos imigrantes e refugiados no Brasil durante a pandemia de covid-19 e ressaltar que, para além das dificuldades, ações de solidariedade da sociedade civil e de entidades ligadas à causa migrante, como igrejas e organizações não governamentais (ONGs), durante esse período fizeram toda a diferença no ineditismo da situação. Metodologicamente, foram utilizados dados quantitativos coletados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), da Fundação Seade e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dados qualitativos de análises feitas por inúmeros pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento para diversos meios de comunicação.

## 2. IMPACTOS NA VIDA DE IMIGRANTES E REFUGIADOS DURANTE A PANDEMIA

Em constante movimento, migrantes e refugiados mundo afora se viram repentinamente vítimas, em 2020, de uma imobilidade forçada devido à pandemia de covid-19 e de restrições impostas pelos Estados na tentativa de barrar a disseminação do vírus. Os dados do ACNUR (2020) apontam que 79,5 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocarem pelo mundo até o final de 2019. Cerca de 4,2 milhões são solicitantes de refúgio em outro país diferente de sua origem e 3,6 milhões de venezuelanos foram deslocados para fora de seu país, sendo o Brasil um dos países de destino para muitas pessoas dessa nacionalidade<sup>3</sup>.

Em 2018, o Brasil reconheceu 1.086 refugiados de diversas nacionalidades e recebeu aproximadamente 80 mil solicitações de reconhecimento de refúgio, conforme retrata a quarta edição do relatório *Refúgio em números*, divulgado pelo CONARE (BRASIL, 2019a). Segundo o relatório, o maior número de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado vem de venezuelanos, seguido por haitianos e cubanos. Somente em 2018, 63% das solicitações foram feitas em Roraima e 13% no Amazonas, o que demonstra a relevância do fluxo migratório, principalmente de venezuelanos, que chegam pela fronteira Norte do Brasil.

De 2010 a 2018 foram registrados no Brasil 774,2 mil imigrantes, considerando todos os amparos legais<sup>4</sup>, segundo os dados do Ministério da Justiça. No período entre 2010 e 2017, a Polícia Federal registrou a entrada de aproximadamente 93.000<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Cf. ACNUR (2020).

<sup>4</sup> Cf. Brasil (2019a).

<sup>5</sup> Dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE), atual Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) (IMIGRANTES..., 2020).

haitianos e 45 mil venezuelanos foram reconhecidos em grupo como refugiados entre o final de 2019 e agosto de 2020. Ainda aguardam uma decisão da justiça cerca de 36.851 mil solicitações de refúgio de 137 nacionalidades distintas (COMITÊ..., 2020).

Nota-se, com base no exposto, o aumento significativo do fluxo de imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio a partir de 2010 no Brasil e no mundo. Nesse contexto, é relevante a discussão sobre as políticas públicas e o acolhimento, principalmente neste momento de pandemia, que agrava a vulnerabilidade dessas pessoas.

## **2.1. Fechamento das fronteiras físicas**

Neste cenário atual de pandemia, é necessário analisarmos quais são os impactos na vida da população migrante, de que forma o governo tem agido para minimizar os efeitos maléficos dessa situação e qual o papel da sociedade neste momento.

Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo brasileiro para a contenção da disseminação de covid-19, além das recomendações de isolamento social, foi o fechamento das fronteiras brasileiras. A primeira a se fechar, em 17 de março de 2020, amparada pela Portaria Interministerial nº 120 do governo federal, foi ao Norte do país, com a Venezuela (BRASIL, 2020a). Desse modo, o Brasil restringiu o fluxo de entrada de venezuelanos em território nacional.

Cabe ressaltar que essa medida adotada pelo governo federal não proibiu o fluxo de mercadorias e cargas entre os dois países, assim como os serviços de ação humanitária. Após a primeira portaria, várias outras foram estabelecidas e geraram um enorme impacto na vida de venezuelanos que comumente atravessam

a fronteira com o Brasil e que ficaram retidos na divisa entre os dois países, sem acesso a condições mínimas de higiene e separados de suas famílias. Como consequência do fechamento das fronteiras e com o desespero de estarem longe de “casa”, inúmeros venezuelanos que estão em Roraima e em outros países da América Latina, apesar da enorme crise vivenciada pela Venezuela, arriscaram-se fazendo viagens e trilhando caminhos tortuosos para escaparem dos controles fronteiriços e voltarem para suas famílias no país de origem. Em outro ponto de fronteira do Brasil, em sua divisa com o Paraguai, paraguaios também ficaram retidos do lado brasileiro, sem poderem atravessar a ponte da Amizade, e enfrentaram situações de aglomeração.

No Estado do Acre, um grupo de 12 venezuelanos, cinco colombianos e um cubano foi detido na divisa com o Peru e estava prestes a ser deportado segundo a Portaria Interministerial de Casa Civil-Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde (CC-PR/MJSP/MINFRA/MS) nº 1, de 29 de julho de 2020<sup>6</sup>, que restringe a entrada de estrangeiros no Brasil por fronteiras terrestres devido à pandemia. Graças à ação da Defensoria Pública da União (DPU), esse grupo deixou de ser deportado para o Peru, país que já lhe havia negado refúgio. A decisão do juiz que julgou essa ação pautou-se no fato de que:

[...] a Lei de Migração proíbe a prática de expulsão ou deportação coletiva, e prestigia a acolhida humanitária e a proteção integral ao interesse da criança e do adolescente. [...] a Lei do Refúgio prevê que, em hipótese alguma, será efetuada a deportação do refugiado para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. (DPU, 2020)

---

<sup>6</sup> Cf. Brasil (2020b).

Desse modo, o juiz concedeu ao grupo a suspensão da “deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos autores, bem como assegurou-lhes o direito de requererem administrativamente o reconhecimento da condição de refugiado sem prejuízo de reexame em final sentença” (DPU, 2020).

Além das fronteiras terrestres, um grupo de aproximadamente duzentos colombianos<sup>7</sup> ficou por dias no aeroporto internacional Governador André Franco Montoro (Guarulhos/SP) à espera de voos de repatriação para a Colômbia no mês de maio de 2020. Sem dinheiro para a passagem, aguardavam medidas efetivas da Embaixada da Colômbia, que afirmou não poder repatriá-los sem a cobrança de um valor mínimo por passageiro. Enquanto esperavam, a comunidade colombiana de São Paulo se organizou para arrecadação de dinheiro por meio de campanhas virtuais e a Casa do Povo<sup>8</sup> recebeu itens de higiene e alimentos para ajudá-los.

Brasileiros no exterior também foram afetados pelo fechamento de fronteiras e pelo cancelamento de voos no mês de março de 2020. Naquela época havia, segundo estimativa do Ministério das Relações Exteriores, cerca de 11 mil brasileiros que tentavam retornar ao país. Somente na África do Sul foram 250 passageiros em espera<sup>9</sup>. Por meio de inúmeras Portarias Interministeriais, desde o mês de março de 2020 o governo federal restringiu a entrada de estrangeiros no Brasil, independentemente da nacionalidade, por vias terrestres, aéreas e aquaviárias devido à pandemia de

---

<sup>7</sup> Cf. Guagliano (2020).

<sup>8</sup> CA Casa do Povo é um centro cultural que revisita e reinventa as noções de cultura, comunidade e memória. Para maiores informações, consulte <https://casadopovo.org.br/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>9</sup> Cf. Delfim (2020a).

covid-19. As exceções referem-se aos brasileiros naturalizados e aos imigrantes com residência de caráter definitivo no país.

Em 29 de julho de 2020 foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1 (BRASIL, 2020b), que libera o acesso via aeroportos aos estrangeiros com o intuito de fomentar o turismo. No entanto, as restrições de acesso via terrestre permaneceram, assim como as restrições e a discriminação contra venezuelanos em situação de refúgio.

Os exemplos citados com relação à ação do governo federal sobre o fechamento das fronteiras brasileiras acendem a necessidade do debate com relação ao termo fronteira, que é tão caro aos geógrafos e à Geografia. Não nos deteremos no extenso debate e em todos os autores, mas cabe citar que:

[...] o debate teórico contemporâneo sobre a noção de fronteiras é basicamente centrado na Europa, onde o conceito de fronteira se afirma com diferentes noções entre elas a de limite político territorial. Já no continente americano é o termo *boundary* que expressa o limite político entre dois países enquanto a *frontier* passa a significar a expansão da civilização ou movimento humano em direção a terras livres ou espaços selvagens. (FERRARI, 2014, p. 16)

No que tange à questão dos limites políticos e territoriais entre países, as fronteiras lineares visam estabelecer o controle e a proteção dos Estados com base na defesa nacional, o que pode justificar ações de violência para manutenção da ordem e proteção do território e da sociedade. Pova Netto (2017) destaca que a relação entre os movimentos migratórios e as fronteiras sempre foi tensa devido, “por um lado, aos processos sociais que superam limites territoriais e, por outro, demarcações no território que objetivam o controle de fluxos e movimentos” (POVOA NETO, 2017, p. 59).

Cabe destacar que, assim como as migrações são dinâmicas,

as fronteiras também são e as ações sobre elas revelam as intencionalidades, o controle dos desejados e indesejados e a política externa do país, a partir do momento em que, conforme Povia Neto (2017) destaca, a fronteira também carrega consigo o conteúdo de pertencimento social que pode ser reforçado ou ressignificado. Desse modo,

Ao se entender a fronteira como zona de passagem e de contato, torna-se necessário aceitar também que ela historicamente apresenta sempre um grande dinamismo. Representando uma descontinuidade territorial que, em sua origem, indicava, como *front*, a vanguarda militar, “o lugar onde o inimigo devia estar”, o termo nunca pode ser apartado de um significado ligado à mudança histórica e ao avanço do território. E, nesse sentido, não há como pensar a fronteira a não ser em sua relação com os movimentos de população, sejam militares, sejam de comerciantes, de pastores, de povos itinerantes. (POVOA NETO, 2017, p. 63)

Pensar a fronteira em relação aos movimentos de população nos remete a analisar a questão proposta por Sayad (1998) quanto à provisoriedade e a transitoriedade da situação migratória e o desejo de retorno do imigrante. Para Abdelmalek Sayad (1998, p. 54-55), o imigrante é uma “força de trabalho provisória, temporária, em trânsito”. Para esse autor, o trabalho é a razão de ser do imigrante em determinado território e sua permanência está condicionada a ele, pois, se não há mais trabalho, não há imigrante e muito menos condição de sobrevivência em terra estrangeira. Com a pandemia, muitos imigrantes perderam seus empregos. A maioria deles trabalha na informalidade e teve seus negócios afetados. O desejo de retornar para o país de origem devido à dificuldade financeira e ao momento de fragilidade sanitária se justifica com a pandemia. A preocupação com os familiares, assim como a distância deles, pode aumentar o sofrimento e a angústia com relação aos possíveis efeitos e desdobramentos com a saúde em caso de contaminação, o que legitima o anseio e a necessidade da reunião familiar e de

estar no país de origem. Cabe esclarecer que esses imigrantes que retornam às suas origens neste momento sofrem de dupla discriminação. No Brasil, são discriminados e considerados indesejados. No retorno ao seu país de origem, também sofrem discriminação por serem possíveis portadores de uma doença e vetores de contaminação.

Ainda sobre a questão da fronteira durante a pandemia, é preciso citar a tensão que ocorre entre a mobilidade humana e o controle exercido pelo Estado nacional, que privilegia determinados corpos em detrimento de outros, criminalizando e discriminando os indesejados, que também precisam de cuidados médicos e amparo legal.

## **2.2. Os efeitos para além dos limites da fronteira física**

Podemos dizer que as políticas adotadas recentemente pelo governo brasileiro restringem a certas populações o acesso às condições mínimas de higiene e cuidados com a saúde e à assistência social, deixando-as à própria sorte e nos limites da sobrevivência. Desse modo, o Estado define quais são os indivíduos que podem morrer em detrimento dos que devem viver, excluindo a possibilidade de dignidade nesses lugares sob o pretexto de combater o avanço da doença.

Quando o Estado adota determinadas medidas de segurança para sua população, como o fechamento de suas fronteiras, gera, por outro lado, maior discriminação contra os imigrantes e reforça o possível sentimento de xenofobia. Decisões do Estado pautadas em discursos de poder e exclusão geram zonas de morte e, para iluminar esse conceito, o filósofo e teórico político camaronês, Achille Mbembe, baseado nos estudos de Michel Foucault (1987)

sobre biopolítica e biopoder<sup>10</sup>, cria o termo necropolítica.

Mbembe (2020) aponta que os conceitos de biopolítica e biopoder não são mais suficientes para a compreensão de fenômenos atuais ligados à discriminação, ao racismo e à intolerância. Desse modo, a necropolítica surge para definir quem deve viver e quem deve morrer, mostrando que as estruturas podem destruir determinados grupos pelo uso da força, por meio de ações policiais e por determinações e discursos políticos que elevam a discriminação e a intolerância contra eles em favor da segurança da maioria da população. Assim sendo, o discurso da pandemia, de emergência sanitária e de defesa do território e da população nacional se destaca e exclui os não nacionais.

É possível falar em necropolítica também com relação às recomendações de isolamento social, pois muitos imigrantes, assim como um número cada vez maior de brasileiros, vivem nas periferias das grandes metrópoles, em comunidades e ocupações desprovidas de qualquer tipo de saneamento básico e água tratada. Assim, tornam-se vulneráveis e vítimas de uma situação na qual não possuem condições ideais de higiene e de se isolarem, pois vivem e dividem a moradia com várias pessoas, necessitando diariamente sair às ruas pela luta cotidiana e pela sobrevivência. Desse modo, conclui-se que a pandemia está longe de ser considerada um fenômeno democrático, pois quem mais sofre são os mais vulneráveis e os mais afetados pela pobreza, pela desigualdade e pela invisibilidade.

Tendo em vista o acometimento dos mais vulneráveis, é possível considerarmos o confinamento como uma questão de

---

<sup>10</sup> Biopolítica é a força que regula grandes populações ou um conjunto dos indivíduos. Biopoder refere-se ao uso de dispositivos/equipamentos e tecnologias que visam ao controle e à gestão das populações.

fronteira. Estabelece-se uma divisão entre grupos privilegiados que têm condições de trabalhar no modo *home office*, com acesso ao computador e à internet, e os trabalhadores informais, os que trabalham nos setores essenciais, os desempregados e os desprovidos de qualquer tipo de renda, ou seja, os menos afortunados de se protegerem e se isolarem. A atual crise sanitária revelou que quem sempre teve acesso à mobilidade em um mundo global e sem fronteiras são os mesmos que podem se confinar, se proteger contra a ameaça do vírus e da contaminação, evidenciando ainda mais as contradições que revelam a pandemia.

O estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Estimativa da população em situação de rua no Brasil*<sup>11</sup>, aponta, com base nos dados de 2019 do censo anual do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) e do Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal, que em março de 2020 havia no Brasil uma população de rua estimada em 221.869 pessoas, sendo que a região Sudeste concentrava 124.698, mais da metade desse total. A região Norte, nesse mesmo período, apresentava um crescimento significativo, principalmente nas áreas de fronteira, devido ao aumento do número de venezuelanos nos últimos anos.

Na condição de moradores de rua pelo Brasil estão desempregados, trabalhadores informais, vendedores ambulantes, usuários e dependentes de drogas, pessoas com transtornos mentais e migrantes. As pessoas nessas condições tornam-se ainda mais vulneráveis à contaminação pelo novo coronavírus e, com o agravamento da crise econômica pela pandemia e o aumento do desemprego, esse número tende a aumentar nos próximos meses.

---

<sup>11</sup> Cf. Natalino (2020).

Cabe mencionar que o processo acelerado de urbanização pelo qual o Brasil passou nas últimas quatro décadas do século passado gerou uma grande concentração populacional e de baixo poder aquisitivo nas grandes metrópoles brasileiras. A alternativa de moradia encontrada por essa população para escapar do alto preço dos aluguéis foi a ocupação de terrenos em bairros periféricos ou em municípios próximos aos grandes centros urbanos, nos quais os preços são mais compatíveis com a renda dessas pessoas, e, mais recentemente, em ocupações de edifícios abandonados nos centros urbanos.

Em 1º de maio de 2018, os brasileiros (mais precisamente, os paulistanos) presenciaram o incêndio e a queda do edifício de 24 andares Wilton Paes de Almeida, na região do Largo do Paissandu, no Centro de São Paulo. O prédio era uma ocupação irregular que abrigava vários moradores, dentre eles imigrantes de diversas nacionalidades que buscam as ocupações como opção para não terem que morar nas ruas da cidade. Outra forma de moradia buscada pelos imigrantes são as inúmeras comunidades que existem Brasil afora, principalmente nos grandes centros urbanos, como é o caso de São Paulo<sup>12</sup>.

No que diz respeito à população que vive em comunidades no país, a estimativa do IBGE aponta que:

[...] em 2019 havia 5.127.747 milhões de domicílios ocupados em 13.151 mil aglomerados subnormais no país. Essas comunidades estavam localizadas em 734 municípios, em todos os estados do país, incluindo o Distrito Federal. [...] A Rocinha, no Rio, é o maior aglomerado subnormal do país, com 25.742 domicílios. Em seguida, vêm a comunidade do Sol Nascente, no Distrito Federal, com 25.441 casas; Rio das Pedras, também no Rio, com 22.509; e Paraisópolis, em São Paulo, com 19.262 domicílios em ocupações irregulares. (CAMPOS, 2020)

---

<sup>12</sup> Cf. Imigrantes... (2018).

Desse modo, as comunidades e seu aumento representam o problema de moradia no país e a carência das pessoas que nelas vivem no que tange ao acesso a serviços públicos básicos de saneamento, saúde e educação. Além disso, essas comunidades são construídas formando várias ruelas; os domicílios são pequenos, com muitas pessoas compartilhando o mesmo espaço; e há pouca ventilação, o que aumenta a propagação do vírus para uma população já desprovida de alimentação adequada e condições mínimas de higiene.

Quanto ao isolamento, ele afeta diretamente a vida de migrantes e sua renda. Como mencionado há pouco, muitos trabalham na informalidade, na venda direta e presencial de produtos de sua cultura de origem (artesanato e alimentos típicos). Dessa forma, a impossibilidade de venda e geração de renda impacta negativamente a manutenção da vida. Todavia, urge a necessidade do rompimento das barreiras do isolamento na tentativa de algum ganho proveniente desse comércio.

Os resultados da pesquisa *Mascarando a miséria*<sup>13</sup>, da organização não governamental (ONG) britânica Business and Human Rights Resource Centre (BHRRRC), realizada de forma on-line entre 21 de julho e 16 de setembro de 2020 com 146 trabalhadores imigrantes da indústria da moda, moradores da região metropolitana de São Paulo, demonstraram que houve um grande impacto da pandemia na cadeia produtiva da moda que “emprega” inúmeros imigrantes, principalmente bolivianos, no setor de costura, com a diminuição das encomendas e das atividades comerciais.

O impacto na renda resultou em diminuição do trabalho e falta de alimento para as famílias dependentes desse setor, além da

---

<sup>13</sup> Cf. Agência Brasil, 2020.

dificuldade para pagar o aluguel e outras contas. Uma das saídas foi a produção de máscaras, mas a exploração da mão de obra foi ainda maior e o valor irrisório pago pelo produto é insuficiente para compensar a diminuição da renda.

### **3. CAMPANHA REGULARIZAÇÃO JÁ**

Para amenizar o sofrimento e a falta de trabalho e renda durante a pandemia, o governo federal criou, por meio da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, o Auxílio Emergencial para brasileiros, imigrantes residentes no país e pessoas em condição de refúgio (BRASIL, 2020c), que foram duramente afetados pela pandemia e perderam emprego ou renda.

Não foi feita nenhuma discriminação entre nacionais e não nacionais e o benefício foi concedido inicialmente em três parcelas de R\$ 600,00 aos trabalhadores informais, desempregados e microempreendedores individuais. Caso o imigrante tivesse qualquer pendência com relação à sua situação migratória, isso não o impedia a ter acesso ao Auxílio. No entanto, na prática, isso não foi o constatado. Primeiramente, o solicitante precisa ter o Cadastro de Pessoa Física (CPF) em situação regular. No caso dos imigrantes, muitos tiveram o documento suspenso por falta, divergência ou inconsistência nos dados informados, o que impediu a solicitação do benefício.

Além dos problemas enfrentados na solicitação e liberação do Auxílio Emergencial, outro contratempo enfrentado por essas pessoas refere-se ao acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS). Apesar de a Constituição e da Lei de Migração nº 13.445/2017 (BRASIL, 1988, 2017) garantirem a todos que residem no Brasil o direito e acesso à saúde, o que se tem observado é a dificuldade

de atendimento de saúde à população migrante devido à não aceitação, em muitos casos, dos documentos estrangeiros e da condição migratória para o atendimento.

Com base nas inúmeras barreiras encontradas e que dificultam a vida dos imigrantes e refugiados no Brasil durante a pandemia, e inspirada no exemplo de Portugal, que regularizou provisoriamente a situação de imigrantes e solicitantes de refúgio que registraram seus pedidos de residência até o dia 18 de março de 2020 e que estavam pendentes de decisão no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a sociedade civil no Brasil lançou a campanha Regularização Já. A regularização migratória em Portugal permitiu a essa população os mesmos direitos dos portugueses no que diz respeito ao acesso aos benefícios sociais e serviços públicos. Outros países como Espanha, Itália e França aderiram à campanha.

A campanha no Brasil foi iniciada pela Equipe de Base Warmis – Convergência de Culturas<sup>14</sup> em 7 de maio de 2020, com o objetivo de pedir a regularização dos imigrantes indocumentados no país. Ao movimento se uniram outros coletivos ligados à causa migrante, como Associação de Residentes Bolivianos (ADRB), Coletivo Diásporas Africanas, Fórum Fronteiras Cruzadas e Sí, Yo Puedo!<sup>15</sup>, entre outros, e em 15 de maio de 2020 a bancada do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) protocolou na Câmara dos Deputados o Projeto

---

<sup>14</sup> “A Equipe Base Warmis que faz parte do Organismo Internacional Convergência das Culturas tem por missão facilitar e estimular o diálogo entre as culturas, denunciar e lutar contra toda forma de discriminação e todo tipo de violência através da promoção e a proteção dos Direitos Humanos, o apoio à integração social e comunitária, a promoção da interculturalidade na vida social, a promoção da Metodología da Não Violência Ativa promovendo ações para orientar mudanças positivas nos indivíduos e na sociedade” (cf. QUEM..., 2014).

<sup>15</sup> O Coletivo Sí, Yo Puedo é formado por um grupo de voluntárias e voluntários de várias nacionalidades que presta acolhimento e orientação vocacional e profissional de apoio na busca do trabalho formal para imigrantes, dentro do espaço da praça Kantuta em São Paulo. Para saber mais, consulte Disponível em: <https://bit.ly/3z2yQOx>. Acesso em: 1 dez. 2020.

de Lei (PL) 2.699/2020 para a regularização migratória de cunho humanitário devido à pandemia de covid-19, mas até o momento esse PL ainda aguarda o despacho do atual presidente desta Casa, o deputado Arthur Lira.

O anseio de todos os envolvidos nessa campanha com o PL é a facilitação de acesso aos serviços públicos básicos dessa população durante a pandemia, o que torna efetivas as políticas públicas de combate à disseminação do vírus e de retomada da economia nacional. Esse PL também visa amparar juridicamente os imigrantes que se encontram regularizados por prazo determinado para que não sejam vítimas da crise e venham a perder seus empregos e renda.

Em meio às incontáveis dificuldades, a solidariedade se tornou a maior aliada da população mais vulnerável no combate à pandemia. Graças às ações da sociedade civil, das entidades religiosas e do terceiro setor, ligados à causa migrante, muitos imigrantes e refugiados conseguiram sobreviver minimamente por meio da distribuição de alimento, cestas básicas e itens de higiene pessoal.

Apesar dos vários atendimentos terem sido drasticamente afetados e reduzidos, alguns serviços conseguiram se adaptar e atender, mesmo que de forma remota, algumas urgências da comunidade migrante. Apoio psicológico, mesmo que por telefone, e informações sobre como se prevenir contra a contaminação foram fornecidos pelas entidades religiosas para quem os procurasse virtualmente.

Outra questão de extrema importância que toca as migrações e a pandemia refere-se à ausência do campo que indica a nacionalidade dos contaminados e dos óbitos nos registros do

Ministério da Saúde. Tais informações permitiriam mensurar a quantidade de estrangeiros acometidos pelo vírus, onde vivem e em quais condições, de modo a gerar ações e políticas públicas eficazes de orientação e acesso aos serviços de saúde e de combate à doença.

A pandemia de covid-19 trouxe vários desafios para as nações do mundo inteiro. Quanto ao Brasil, o enfrentamento da doença foi e está sendo prejudicado por discursos pautados na negação e na diminuição da gravidade do problema pelas autoridades, o que só faz aumentar os números de contaminados e de óbitos. Urge repensar as prioridades de gestão do país em favor do cuidado com as populações mais vulneráveis, pautando-se na criação de políticas públicas de orientação e distribuição de alimentos, máscaras e itens de higiene para os mais carentes, assim como nas questões ligadas ao problema de habitação, que deveriam fazer parte da pauta prioritária do governo federal em defesa dos direitos humanos, pelo fim da pandemia e pelo bem da sociedade brasileira como um todo.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pandemia de covid-19 gerou inúmeras consequências no que tange à mobilidade humana e aos fluxos migratórios. Migrantes e refugiados se viram da noite para o dia vítimas de uma imobilidade forçada e de maior discriminação, além de sujeitos às decisões tomadas pelos governos com o intuito de conter a disseminação do vírus e proteger suas populações. Esse conjunto de fatores gerou mais sofrimento e angústia no dia a dia e na vida dos migrantes.

Os serviços de atendimento aos imigrantes e refugiados foram

reduzidos. Isso fez com que os próprios imigrantes e a sociedade civil se unissem pela luta em favor da dignidade com a campanha Regularização Já (cf. #REGULARIZAÇÃOJÁ..., 2020) e com a distribuição de alimentos e cestas básicas. A solidariedade mostrou-se o maior recurso de luta contra a infecção pelo vírus e para garantir a sobrevivência.

Surge uma Geografia desta pandemia que desenha novas fronteiras além das já existentes. O isolamento social e o confinamento delimitam a fronteira das necessidades humanas e da desigualdade social que sempre existiram, mas que com a pandemia se tornaram mais evidentes. Desse modo, moradores de rua e da periferia, os imigrantes e refugiados, e os profissionais dos ditos “serviços essenciais” tiveram sua vulnerabilidade aumentada pela exposição forçada ao vírus, às mínimas condições de higiene e à necessidade de sobrevivência.

Este texto tentou mostrar que o coronavírus e sua livre circulação podem atingir a todos porque ele não faz distinção entre as pessoas, mas a contaminação se torna mais desastrosa e letal para os mais vulneráveis, e que as ações do Estado podem potencializar os efeitos de modo a revelar uma necropolítica por trás de suas decisões.

Neste momento, o Brasil e o mundo precisam repensar suas prioridades e definir como lidarão com os novos desafios impostos pela pandemia no que se refere à mobilidade humana e ao direito de migrar, e como devem se mobilizar em prol dos países mais pobres e da periferia do capitalismo, porque se o vírus não for enfrentado por todos, o mundo continuará sendo ameaçado independentemente da riqueza e do nível de desenvolvimento de cada nação.

## REFERÊNCIAS

- #REGULARIZAÇÃOJÁ: confira a justificativa do PL que pretende regularizar a situação dos imigrantes e o link para petição pública. OEstrangeiro.org, [S.l.], 10 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3xO2uFu>. Acesso em: 1 dez. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. Imigrantes em oficinas de costura de SP perderam renda com pandemia. CartaCapital, Rio de Janeiro, 3 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3CR2RDd>. Acesso em: 5 dez. 2020.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. Dados sobre refúgio. ACNUR, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VXD0bt>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 25 maio 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2VODPE9>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados. Refúgio em números. 4. ed. Brasília: CONARE, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/37KTjv6>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Brasil registra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018. Gov.br, Brasília, 22 ago. 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/3Alfn5V>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- BRASIL. Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 18 mar. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3g3ZLlx>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1, de 29 de julho de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 144-A, seção 1, p. 1, 29 jul. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/2VPh3fm>. Acesso em: 1 nov. 2020.
- BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus

(Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 64-A, seção 1 extra, p. 1, 2 abr. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3yRUh4K>. Acesso em: 13 ago. 2021.

CAMPOS, A. C. Duas em cada três favelas no país estão a menos de 2 km de hospitais. Agência Brasil, [S.l.], 19 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jT7Zhn>. Acesso em: 5 dez. 2020.

COMITÊ Nacional para os Refugiados. Dados.MJ, Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3xPkuj1>. Acesso: 12 ago. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. DPU suspende deportação de migrantes que chegaram a pé ao Brasil. DPU, Rio Branco, 7 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jZ1EAS>. Acesso em: 1 dez. 2020.

DELFIN, R. B. Brasileiros vivem apreensão na África do Sul na tentativa de voltar ao Brasil. Migramundo, [S.l.], 23 mar. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2UjBXIP>. Acesso em: 30 nov. 2020.

DELFIN, R. B. Brasil abre fronteiras aéreas, mas mantém ressalvas sobre venezuelanos. Migramundo, [S.l.], 30 jul. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3CRISp2>. Acesso em: 1 dez. 2020.

FERRARI, M. As noções de fronteira em Geografia. Revista Perspectiva Geográfica, Marechal Cândido Rondon, v. 9, n. 10, 2014.

FOUCAULT, M. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. SP contra o coronavírus: boletim completo. SEADE, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2VQp9nY>. Acesso em: 18 dez. 2020.

GUAGLIANO, C. Mais de 200 colombianos aguardam no aeroporto de Guarulhos uma chance de voltar ao país natal. Migramundo, [S.l.], 3 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37lFP8>. Acesso em: 15 nov. 2020.

IMIGRANTES internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE/ Registro Nacional Migratório – RNM). NEPO Unicamp, Campinas, 16 set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37TEhDh>. Acesso em: 18 ago. 2021.

IMIGRANTES se multiplicam em favelas e ocupações no centro e periferia de SP. Missão Paz, [S.l.], 17 maio 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3ADYERc>. Acesso em: 15 nov. 2020.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. Coronavirus Resource Center, Baltimore, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3m5JINo>. Acesso em: 18 dez. 2020.

MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, Estado de exceção, política da morte. São Paulo: n-1 edições, 2020.

NATALINO, M. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). IPEA, Brasília, nota técnica n. 73, jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3g5sA0S>. Acesso em: 1 dez. 2020.

POVOA NETO, H. Migração e fronteiras. In: SUERTEGARAY, D. M. A.; SILVA, C. A.; PIRES, C. L. Z.; PAULA, C. Q. (org.). Geografia e conjuntura brasileira. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017. p. 59-73.

QUEM somos. Equipe de Base Warmis: Convergência das Culturas, [S.l.], 26 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/37HzrsP>. Acesso em: 13 ago. 2021.

SAYAD, A. A imigração ou os paradoxos da alteridade. São Paulo: Edusp, 1998.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) pela concessão de bolsa que resultou na produção deste capítulo. Ressalto que as opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de minha responsabilidade e não necessariamente refletem a visão da CAPES. Código de financiamento: 001.





# Reflexões iniciais sobre o impacto da pandemia de covid-19: saúde, necropolítica e a condição de vulnerabilidade social da população negra na cidade de São Paulo

NEPEN-GEO USP<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A partir do histórico da criação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) no Brasil e em conjunto com a discussão sobre a letalidade da covid-19, este capítulo busca evidenciar a importância da dimensão racial na formulação e implementação das políticas públicas na área da saúde. Essa informação, além de possibilitar um atendimento que considere as especificidades raciais dos/as sujeitos/as, pode contribuir para o combate de uma eventual discriminação racial, especialmente no Sistema Único de Saúde (SUS). Logo, partindo desse pressuposto, pretende-se refletir sobre preenchimento do campo raça/cor nos formulários do sistema de saúde.

A existência dessa informação é fundamental para organização do próprio sistema de saúde, seja em relação ao desenvolvimento de políticas públicas adequadas, capazes de assegurar o direito à saúde de todas as pessoas (principalmente dos grupos

raciais mais vulneráveis, como negros/as e indígenas), seja para compreender como no atual contexto da pandemia da covid-19 a dimensão racial tem interferido na letalidade do vírus, isto é, como o racismo estrutural e institucional<sup>2</sup> presente em nossa sociedade tem interferido nos casos de contaminação e óbitos em decorrência do vírus.

Ademais, almeja-se propor uma discussão inicial dentro da Geografia sobre como a pandemia intensificou aspectos contidos na dinâmica da sociedade brasileira e pôde ser utilizada como instrumento para a necropolítica.

Para desenvolver esta análise, optamos pela realização de um estudo de caso. Selecionamos a cidade de São Paulo como foco deste capítulo, pois, além da disponibilização de informações geográficas e estatísticas sobre a disseminação da covid-19, que possibilita a realização da análise proposta, essa é a cidade brasileira que possui a maior população negra em números absolutos. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) em 2010, havia 4.164.504 habitantes que se autodeclaravam negros (pretos e pardos), o que representava 37% da população do município.

Para alcançar o objetivo proposto, este capítulo é dividido em

---

<sup>1</sup> O texto foi escrito coletivamente por integrantes do Núcleo de Estudantes e Pesquisadoras Negras do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (NEPEN GEOUSP).

<sup>2</sup> Não constitui objetivo deste capítulo aprofundar o debate acerca das diferentes dimensões e tipologias de racismo, entretanto, conforme destaca Silvio Almeida (2019), há diferenças consideráveis entre o racismo institucional e o estrutural. De forma resumida, o primeiro vincula-se à organização das instituições (hospitais, escolas, empresas etc.) que, direta ou indiretamente, impõem desvantagens para determinados grupos raciais; já o segundo está diretamente relacionado à estrutura social, ou seja, se a sociedade é racista, todas as relações sociais irão reproduzir essa estrutura. Almeida (2019) salienta ainda que essa estrutura social não é apenas racista, mas também classista, patriarcal etc.

três partes, dentre as quais apresenta-se um breve histórico da PNSIPN; faz-se a discussão de dados relativos à disseminação da covid-19 no município de São Paulo e como esta tem atingido de forma desigual a população quando consideramos critérios raciais; e, por fim, debate-se como a covid-19 tornou-se mais um instrumento para necropolítica, perpetuação do racismo institucional e sobre as diferentes formas de cidadanias espacializadas na capital.

Como fontes para obtenção de dados foram utilizadas as informações do portal Geosampa da Prefeitura de São Paulo; já os tabulares são oriundos do TABNET da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo (SMS-SP), da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), coletados entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021.

## **2. BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE INTEGRAL DA POPULAÇÃO NEGRA (PNSIPN)**

O Brasil é um dos poucos países do mundo com mais de 100 milhões de habitantes que possui um Sistema Único de Saúde (SUS) universal e gratuito. A Lei Federal nº 8.080/1990 (BRASIL, 1990), que criou o SUS, estabeleceu que, por meio de políticas públicas, o Estado deve assegurar o acesso universal e igualitário aos serviços de promoção, proteção e manutenção da saúde da população brasileira. Entretanto, Jurema Werneck (2016, p. 536) ressalta que esse reconhecimento institucional “não foi suficiente para inserir, no novo Sistema, mecanismos explícitos de superação das barreiras enfrentadas pela população negra no acesso à saúde, particularmente aquelas interpostas pelo racismo”.

Dessa forma, em um país como o Brasil, no qual a raça estrutura

as relações sociais e, conseqüentemente, o acesso e/ou a negação aos direitos, “as peculiaridades inerentes a certos grupos devem ser levadas em consideração na promoção de políticas de saúde, sob pena de vigorar um sistema neutro e, por isso, desigual” (VAZ, 2006, p. 146).

Ademais, cabe destacar que, no início dos anos 1990, pesquisas já indicavam que determinadas doenças eram mais recorrentes entre a população negra, tanto em decorrência de fatores genéticos (tais como hipertensão arterial, anemia falciforme etc.) quanto em decorrência de fatores sociais (como desnutrição, verminoses, tuberculose e outras infecções). Nesse último caso, havia uma vinculação direta com a ausência de acesso à moradia adequada, saneamento básico e trabalho digno, entre outros direitos fundamentais (GELEDÉS, 1991; SOUZA, 1995).

Por esse motivo, historicamente o Movimento Negro lutou pela construção de uma política nacional em prol da saúde da população negra. No entanto, apenas na metade dos anos 1990 a temática foi inserida na agenda pública, após a criação, pelo governo federal, do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI). Isso ocorreu devido à pressão do Movimento Negro, durante a realização da Marcha Zumbi dos Palmares em 1995 (WERNECK, 2016).

A identificação de cor/raça nos registros de atendimentos realizados pelo sistema de saúde tornou-se, assim, uma das principais reivindicações do Movimento Negro, pois esse dado:

É um item necessário e indispensável nos serviços de saúde, não apenas por facilitar o diagnóstico e prevenção de doenças atualmente consideradas étnicas, mas, sobretudo, pela possibilidade de saber do que adoece e do que morre a população negra no Brasil. (PINTO; SOUZA, 2002, p. 1144)

Esse debate, inclusive, esteve presente na mesa redonda Saúde da População Negra, realizada em 1996 pelo Ministério da Saúde, no âmbito das ações do GTI, que propôs a coleta dos dados raciais na Declaração de Nascidos Vivos e de Óbitos, além da criação de programas específicos para tratar das doenças mais recorrentes entre a população negra (anemia falciforme, diabete *mellitus* e hipertensão arterial) e da expansão do Programa Saúde da Família<sup>3</sup>, que deveria atender também às comunidades quilombolas (WERNECK, 2016).

Outra importante ação do GTI foi a publicação, em 1998, do documento *A saúde da população negra: realizações e perspectivas* que, dentre outros apontamentos, destacou a importância do início da coleta de informações raciais na Declaração de Nascidos Vivos e de Óbitos para o entendimento da relação entre racismo e direito à saúde (BRASIL, 2001). Entretanto, pesquisas posteriores indicaram que, entre os anos de 1996 e 2000, houve uma queda de 80% no preenchimento dessa informação nas Declarações de Óbitos (PAIXÃO *et al.*, 2005), fato que evidenciou a necessidade da conscientização dos profissionais de saúde acerca da importância do preenchimento do campo raça/cor nos documentos e relatórios dos serviços da saúde.

Uma das estratégias adotadas pelo GTI para enfrentar essa questão foi a organização de publicações e documentos que apresentavam a importância da coleta de informações raciais pelo sistema de Saúde. Nesse sentido, o *Manual de doenças*

---

<sup>3</sup> O Programa Saúde da Família (PSF) foi criado pelo governo federal em 1994, com o objetivo de garantir o acesso à saúde da população, por meio de atendimentos realizados por equipe multidisciplinar, seja na unidade básica de saúde, seja na residência dos pacientes.

*mais importantes, por razões étnicas, na população brasileira afrodescendente*, publicado em 2001, inaugurou uma tendência presente ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, a saber: a elaboração de documentos institucionais, com vistas a orientar e conscientizar os trabalhadores da saúde e toda a sociedade sobre a importância da coleta de informações raciais, especialmente porque a recorrência de determinadas doenças entre a população negra impõe o desenvolvimento de políticas públicas específicas para esse grupo racial.

Somado a isso, ocorreu a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) pela Lei nº 10.678, de 23 de março de 2003, com status de Ministério, a qual buscou a promoção de igualdade e a proteção dos direitos de grupos raciais e étnicos, com a inserção de ações e políticas em diversos ministérios, inclusive no da Saúde, e demais órgãos do governo brasileiro.

Nos anos subsequentes, houve a assinatura do Termo de Compromisso entre a SEPPIR e o Ministério da Saúde, a criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra (CTSPN), por meio da Portaria nº 1.678, de 16 de agosto de 2004, além da realização de seminários, encontros e reuniões técnicas e políticas. Essas ações foram fundamentais para aprovação da PNSIPN.

A política foi instituída pela Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009 (BRASIL, 2009), que nasceu como compromisso do Ministério da Saúde diante da luta relacionada às desigualdades encontradas no gerenciamento do SUS e na efetivação da saúde da população negra, buscando ainda garantir o tratamento igualitário e a viabilização do direito à saúde de negras e negros no Brasil. A partir da criação dessa política, o Ministério da Saúde reconheceu a necessidade da inclusão de mecanismos de promoção da

saúde integral da população negra e do enfrentamento ao racismo institucional no SUS.

A publicação da PNSIPN destaca alguns avanços nas ações voltadas à saúde da população negra no país, dentre elas:

1. Portaria nº 1.391, de 16 de agosto de 2005, que instituiu, no âmbito do SUS, as diretrizes para a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias.

2. Publicação da Portaria nº 344, de 1º de fevereiro de 2017, que padronizou e tornou obrigatória a coleta e o preenchimento do quesito raça/cor dos pacientes em todos os sistemas de informação do SUS, conforme a classificação do IBGE, que define cinco categorias autodeclaradas: amarela, branca, indígena, parda e preta.

3. Publicação, em 30 de março de 2017, do III Plano Operativo da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (Resolução nº 16, de 30 de março de 2017).

4. Publicação da Portaria nº 142, de 21 de julho de 2017, que instituiu o Grupo de Trabalho de Políticas Públicas da Igualdade Racial.

Entretanto, apesar dos avanços institucionais, verifica-se que apenas 28% dos municípios da federação adotaram ações previstas na PNSIPN (FERREIRA; MARTINS, 2019). Tal cenário dificulta a criação de indicadores relacionados às doenças que mais atingem esse grupo racial, especialmente porque, concomitantemente à negação das diretrizes da PNSIPN, também ocorre um descumprimento da Portaria nº 344/2017 (BRASIL, 2017), que instituiu a obrigatoriedade do preenchimento do quesito raça/cor nos formulários de saúde, ou seja, é comum que, durante

o atendimento, o campo que identifica racialmente o paciente não seja preenchido.

O contexto atual da pandemia da covid-19 reacendeu o debate sobre a importância da informação racial nas bases de dados do sistema de saúde, pois os primeiros Boletins Epidemiológicos sobre contaminação e óbitos pelo vírus, disponibilizados pelo Ministério da Saúde, não apresentavam o quesito raça/cor. Foi necessária a intervenção do Movimento Negro<sup>4</sup> para que o Ministério da Saúde passasse a divulgar as informações raciais e de gênero sobre a letalidade da covid-19.

Contudo, apesar de toda a mobilização ainda é possível constatar um descumprimento da Portaria nº 344/2017. A análise dos dados acerca do quesito raça/cor de fevereiro de 2021 demonstra que não há informação racial em 22,4% dos registros nacionais do Ministério da Saúde que tratam da síndrome respiratória aguda grave, incluindo dados da covid-19. No estado de São Paulo esse índice é de 21,4%, enquanto que na cidade de São Paulo apenas em 3,2% dos registros não consta a informação sobre raça/cor do paciente; portanto, essa cidade é a exceção, e não a regra, no que diz respeito ao preenchimento do campo raça/cor nos dados de saúde, que é obrigatório pelas diretrizes do SUS desde 2017.

O preenchimento do quesito raça/cor nas bases de dados do sistema de saúde paulistano vincula-se com a trajetória de institucionalização na temática racial pela municipalidade, haja

---

<sup>4</sup> No início de abril de 2020, a Coalizão Negra por Direitos, que é uma articulação de mais de 150 organizações e entidades negras brasileiras, solicitou, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.577/2011), que o Ministério da Saúde divulgasse as informações raciais, de gênero e territoriais sobre a contaminação e óbitos por covid-19. O documento protocolado encontra-se disponível no link a seguir: <https://bit.ly/3sl9skh>. Acesso em: 18 fev. 2021.

vista que já no ano de 2003 foi instaurada a Área Técnica da Saúde da População Negra da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, atendendo às resoluções da 1ª Conferência Municipal de Saúde da População Negra para estimular, em esfera municipal, a redução das desigualdades relacionadas à questão racial. Posteriormente, inspirada na PNSIPN, a cidade de São Paulo estabeleceu a Portaria 2283/2016-SMS.G, que instituiu a Política Municipal de Saúde Integral da População Negra (SÃO PAULO, 2016).

Constata-se assim que há, de certa forma, um reconhecimento pelo município de São Paulo acerca da importância da questão racial na organização e atuação do sistema de saúde. Nesse sentido, cabe compreender como esse reconhecimento institucional tem ajudado a elucidar a espacialização da doença e pode ser retratado pelos dados da Covid-19 disponibilizados pela prefeitura. Assim, na próxima seção analisaremos alguns dados sobre a letalidade do vírus em relação à população negra e branca acometida pela doença na cidade, com vistas a identificar como o racismo institucional e estrutural interfere no direito à saúde e à vida desses dois grupos raciais.

## **2.1. A letalidade racial da covid-19: uma análise a partir da cidade de São Paulo**

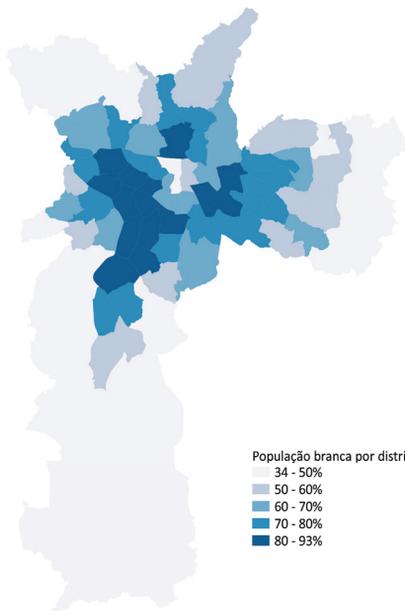
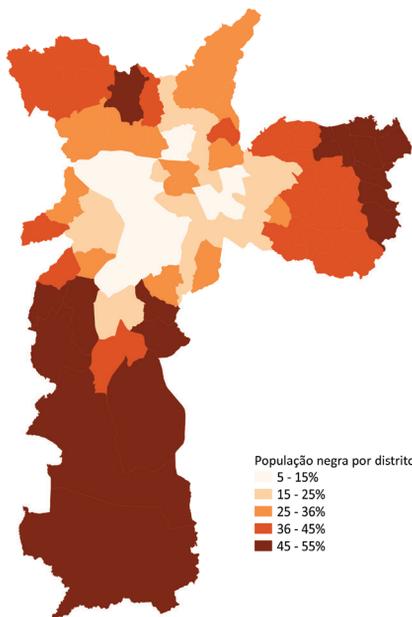
Conforme já destacado anteriormente, a cidade de São Paulo apresenta o maior número absoluto de habitantes pretos e pardos (negros) do país, que, em sua maioria, reside nas periferias, regiões nas quais há uma maior ausência de equipamentos públicos e de infraestrutura. Ressalta-se que essa situação está relacionada com a própria característica de desigualdade econômica, social e

racial da metrópole paulista. A seguir, apresenta-se a distribuição racial dos distritos do município de São Paulo (Figura 1).

Figura 1 – Distribuição racial da população nos distritos de São Paulo

População negra por distrito na cidade de São Paulo

População branca por distrito na cidade de São Paulo



Fontes: São Paulo Portal Geosampa (2020b), IBGE (2010) e SEADE (2020).

A Figura 1 evidencia que a segregação espacial paulistana é também racial. Fabiana Cristina da Luz (2020), ao analisar os dados acerca do direito à moradia e à cidade em São Paulo, demonstra que os territórios com maior número de residentes negros também são aqueles nos quais há maior concentração de favelas e loteamentos irregulares, além de maior ausência de serviços públicos de transporte, segurança pública, cultura e saúde. Em relação aos hospitais, a autora aponta que “dos 241 equipamentos de saúde (públicos e privados), apenas 53 são

públicos (estaduais ou municipais) e apenas 15 estão localizados nos territórios com mais de 40% de moradores negros” (LUZ, 2020, p. 138).

A inexistência de equipamentos de saúde, atrelada à precariedade habitacional<sup>5</sup> dos territórios periféricos, que é o local de moradia da população pobre e negra, contribui para que haja uma maior taxa de letalidade pela covid-19 entre esse grupo, ou seja, a chance de uma pessoa negra contaminada pelo vírus sobreviver é menor do que uma pessoa branca.

De acordo com a publicação da Fundação SEADE (2021), a taxa de letalidade para a população negra (pretos e pardos) em janeiro de 2021 era de 8,8%, mais que o dobro da letalidade na população branca, que era 4,3%. A Tabela 1 representa o recorte dos dados disponibilizados pela Fundação, que consideram a letalidade do vírus na população de acordo com o quesito racial.

Tabela 1 – Taxa de Letalidade no município de São Paulo por raça/cor

|                          |      |
|--------------------------|------|
| Negros (pretos e pardos) | 8,8% |
| Branco                   | 4,3% |
| Amarelos                 | 2,6% |
| Indígenas                | 1,6% |

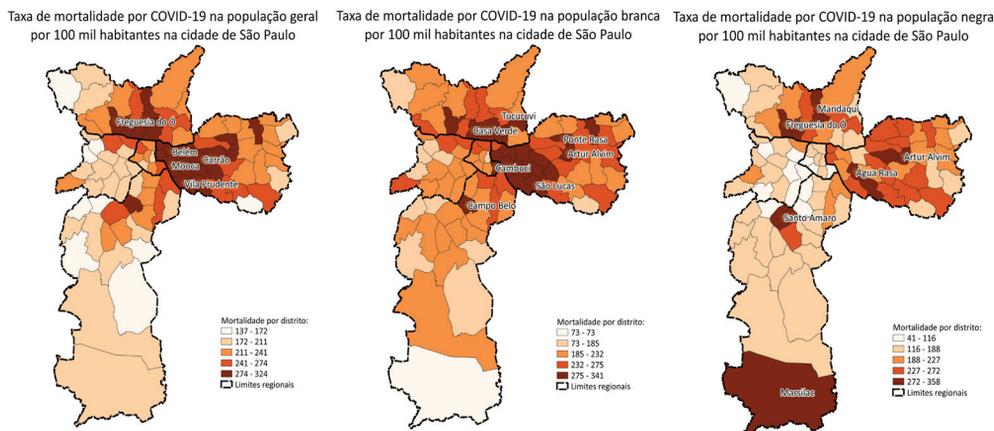
Fonte: Adaptado de SEADE, 2021. Dados obtidos em janeiro de 2021.

---

<sup>5</sup> A precariedade habitacional, evidenciada pela existência de favelas e loteamentos irregulares na periferia, demonstra que o acesso à rede de água e esgoto também é limitado. Nesse sentido, é necessário considerar que nem sempre é possível que as pessoas que residem nessas áreas façam a higienização constante das mãos, que é uma das principais estratégias para evitar a contaminação pela covid-19.

A análise dos dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo para os distritos municipais<sup>6</sup> nos leva a conclusões semelhantes, pois é possível constatar como a taxa de mortalidade por covid-19 varia de amplitude e localidade conforme a raça. Assim, quando fazemos o recorte de óbitos por covid-19 nos distritos de São Paulo, identificamos que, quando inserimos a variável racial, a doença mostra-se mais letal para a população branca no distrito de Belém, com 341 óbitos a cada 100 mil habitantes brancos. Já para a população negra, a cada 100 mil habitantes negros, a covid-19 foi responsável por 358 óbitos no distrito de Água Rasa. A Figura 2 exemplifica esse cenário no município de São Paulo.

Figura 2 – Taxas de mortalidade por covid-19 na população em geral e por raça/cor para 100 mil habitantes na cidade de São Paulo



Fontes: Secretaria Municipal de Saúde (SP), óbitos suspeitos e confirmados de covid-19 (2020 até 11/02/2021) (SEADE, 2020), São Paulo Portal Geosampa (2020b) e IBGE (2010).

<sup>6</sup> A cidade de São Paulo possui uma organização administrativa descentralizada, que divide a cidade em 32 prefeituras regionais; estas, por sua vez, também possuem uma organização interna, denominada de distritos. Atualmente, há 96 distritos no território municipal.

Esse cenário foi previamente indicado por outras pesquisas, como a publicada pelo Instituto Pólis em julho de 2020. O instituto utilizou como método a taxa padronizada<sup>7</sup>, demonstrando, para o período entre os meses de março e julho de 2020, a taxa de mortalidade causada pela covid-19 de acordo com critérios raciais e faixa etária. Como resultado, obteve-se 172 mortes por 100 mil habitantes negros versus 115 óbitos a cada 100 mil habitantes brancos, ou seja, o número de mortes para os negros foi cerca de 33% mais elevado. O Instituto ainda destacou que no município de São Paulo, para esse período, seria esperado um total de 4.091 óbitos entre pessoas negras caso suas condições de vida e sua pirâmide etária fossem iguais às da cidade como um todo. A publicação ainda afirma que foram registrados 5.312 mortes de pessoas pretas e pardas até 31 de julho, 29,85% acima do esperado. Inversamente, o estudo apontou que seriam esperados 11.110 óbitos de pessoas brancas até 31 de julho, sendo que, até essa data, foram registradas 9.616 mortes de pessoas dessa raça/cor: 1.494 pessoas ou 13,4% a menos. Assim, uma análise dos efeitos da covid-19 que não considera a questão racial, trazendo apenas a taxa de mortalidade bruta acometida pelo vírus, uniformiza e torna homogêneo diferentes grupos raciais – nesse

---

<sup>7</sup> A padronização permite a comparação das taxas de populações com composições etárias distintas. O método parte do cálculo das taxas de mortalidade brutas para negros e brancos e segmenta o mesmo cálculo para cada uma das faixas etárias das duas populações – nesse caso, de cinco em cinco anos. Assim, obtém-se uma taxa de mortalidade para cada faixa etária de cada população. Em seguida, adota-se uma população padrão (daí o nome do método) que servirá de referência enquanto perfil demográfico. A população padrão adotada é a do próprio município de São Paulo. Com uma regra de três simples, extrai-se o número de óbitos para cada 100 mil habitantes que cada faixa etária de cada população deveria ter se aquele grupo tivesse as mesmas características da população padrão adotada. A somatória dos números obtidos para cada faixa de idade resulta na taxa de mortalidade padronizada daquela população como um todo. Fonte: Instituto Pólis (2020).

caso, apresentando um quadro que não condiz efetivamente com a realidade.

Cabe salientar, portanto, a importância das informações raciais para a garantia do direito à saúde da população negra e, nessa perspectiva, é fundamental que se discuta o papel do Estado tanto na reprodução das desigualdades quanto no atendimento das reivindicações dos grupos vulneráveis, por meio da implementação de políticas públicas que assegurem esse direito.

Ademais, a informação racial permite compreender os índices de morte por covid-19 da população branca e negra por tipo de estabelecimentos de saúde (público ou privado), conforme indicado na Tabela 2, que evidencia que os óbitos de negros e negras ocorrem de forma expressiva nos estabelecimentos públicos, o que reforça a importância do SUS para esse grupo racial. Em contrapartida, verifica-se que as mortes em razão da covid-19 dentro dos hospitais privados são representadas majoritariamente pela população branca, o que expõe o maior acesso ao sistema de saúde privado por essa população.

Tabela 2 – Porcentagem de óbitos por covid-19 em estabelecimentos de saúde por raça <sup>8</sup>

| <b>Estabelecimento de saúde</b> | <b>População branca</b> | <b>População negra</b> |
|---------------------------------|-------------------------|------------------------|
| Privado                         | 74,02% (7.401)          | 18,57% (1.857)         |
| Público                         | 53,61% (7.155)          | 41,71% (5.567)         |

Fontes: Secretaria Municipal de Saúde (SP), óbitos suspeitos e confirmados de covid-19 (2020 até 11/02/2021) (SEADE, 2020), São Paulo Portal Geosampa (2020b) e IBGE (2010).

<sup>8</sup> A soma das linhas da tabela não resultará em 100%, pois o capítulo trabalhou apenas com as categorias branca e negra por tipo de estabelecimento de saúde.

Ainda sobre a Tabela 2, cabe lembrar que a população branca compõe o maior contingente populacional na cidade, cerca de 60% dos habitantes (IBGE, 2010), e a população negra representa 37%. Esse fato impacta diretamente nos índices absolutos de mortalidade nos estabelecimentos de saúde. Logo, conforme demonstrado ao longo do texto, especialmente a partir dos mapas e dos dados da Fundação SEADE e do Instituto Pólis, é importante compreender que, apesar do número de óbitos absolutos ser maior entre os brancos, quando analisamos a letalidade da covid-19 a população negra é a mais atingida.

Isso posto, verifica-se que, embora a cidade de São Paulo possua um histórico de institucionalização da questão racial no âmbito do sistema de saúde municipal, esse fato não garante integralmente que a população negra não seja o grupo racial proporcionalmente mais atingido pela covid-19. É importante destacar que essa situação também está relacionada à existência do racismo, o qual estrutura as relações sociais em nossa sociedade e impõe a necessidade de uma intensa ação de promoção de igualdade racial, que não aconteceu no âmbito dessa pandemia, ou seja, a municipalidade optou por desconsiderar as características e especificidades raciais e espaciais existentes na cidade no contexto de disseminação da covid-19. Assim, na próxima seção faremos uma breve reflexão sobre como a necropolítica pode nos ajudar a compreender melhor essa opção do Poder Público Municipal.

### **3. COVID-19: AS GEO-GRAFIAS DA NECROPOLÍTICA, CIDADANIAS E RACISMO INSTITUCIONAL**

Compreendemos por geo-grafia as marcas produzidas e

grafadas no espaço por determinado (s) grupo (s) social(is). Carlos Walter Porto-Gonçalves (2002, p. 229) destaca que é importante “des-substantivar o espaço geográfico posto que, quase sempre, é visto como uma realidade objetiva exterior à sociedade”. Dentro disso, realizamos uma análise fundamentada nas geo-grafias da necropolítica, intensificada durante a pandemia e que atinge a população negra.

A biopolítica enfatizada por Michael Foucault (2005) representa o controle da vida e, em contrapartida, a necropolítica, conceito desenvolvido pelo filósofo camaronês Achille Mbembe (2018), constitui-se como a política da morte exercida pelo Estado. Ao considerarmos a necropolítica, depreendemos os processos relativos às ações soberanas praticadas pelo Estado, o qual se caracteriza pelo exercício do poder e da regulação (MBEMBE, 2018). Para o autor, ser soberano é: “exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como a implantação e manifestação de poder” (MBEMBE, 2018, p. 5). Nesse sentido, os problemas enfrentados pela população negra estão diretamente vinculados a essa prática. Conforme Milton Santos (1996a, p. 10) assinala:

Algumas comunidades que não têm essa mesma estrutura sofreram muito. Era algo muito novo, cada um falava uma coisa. Até as notícias da TV eram incertas. Foi um desespero, mas tivemos sorte de morar em um lugar que podemos nos fechar. Por outro lado, fomos invadidos por um monte de gente sem noção que “batiam de frente” com a barreira e brigava com a gente, diziam que iam chamar a polícia, que a gente estava louco, que era errado. (Entrevistado, 31 anos)<sup>7</sup>

Desse modo, ao refletirmos sobre a(s) cidadania(s)<sup>9</sup> brasileira(s)

---

<sup>9</sup> Utilizamos o termo “cidadanias” no plural para referenciar os conceitos de “cidadania completa” e “cidadania incompleta” (mutilada) de Santos em seu livro *O espaço do cidadão* (2014) e ressaltar a pluralidade (em grau e acesso) do que é ser “cidadão” no Brasil.

podemos perceber, como bem relata Santos (1996), que para o(s) corpo(s) negros existe sempre a ausência sistemática e programada de educação, de saúde, de emprego e de vida, o que leva essa população a se conformar como cidadãos incompletos e/ou mutilados. Nesse contexto, a forma como o/a sujeito/a vivência o espaço condiz com o seu grau de cidadania<sup>10</sup>, pois “nos países subdesenvolvidos, de um modo geral, há cidadãos de classes diversas; há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são” (SANTOS, 2014, p. 24).

Dito isso, é importante ressaltar como, associada à necropolítica, a incompletude da cidadania brasileira está intimamente ligada ao racismo estrutural e institucional. Por isso, a Geografia nos ajuda a compreender como:

Há uma relação entre corporeidade, individualidade e socialidade. Essa relação vai também decidir a cidadania. Neste país, por exemplo, a cidadania dos negros é afetada pela corporeidade. O fato de ser visto como negro já é suficiente para infernizar o portador desse corpo. Por conseguinte, a diferenciação entre “cidadanias” dentro de uma mesma sociedade, é relacionada com a corporeidade.

Para Alves (2011, p. 119), se tomarmos como escala de análise a cidade de São Paulo, é possível espacializar não apenas as segregações espaciais, mas também as topografias da violência e da necropolítica presentes nesse espaço urbano. Assim, é possível evidenciar como alguns grupos sociais são vistos como não cidadãos, o que dá uma dimensão para compreender como é produzida a vulnerabilidade social de

---

<sup>10</sup> Santos (2014) irá assinalar que a origem da cidadania está associada à ruptura do sistema feudal, com o nascimento dos burgos e cidades. Segundo o autor: “com o homem do burgo, o burguês, nascia o cidadão, o homem do trabalho livre, vivendo num lugar livre, a cidade” (SANTOS, 2014, p. 22).

negras e negros no espaço urbano paulistano, no qual revela-se que a violência estatal, ligada à negação de direitos básicos, influencia completamente na segregação espacial, assim como na produção da pobreza nas áreas em que a maior parte da população é negra.

Com isso, o espaço urbano é consequência das hierarquias sociais, sendo que no Brasil essas estruturas têm como base e fundamento a dimensão social e o racismo:

[...] sugerimos então que “raça” é uma categoria que deve também ser entendida na sua dimensão espacial. O que equivale dizer que em sociedades estruturadas a partir das desigualdades de raça e classe o viver urbano - o direito à cidade - dos grupos sociais é fortemente marcado pelo pertencimento racial e posição social. Dito ainda de outra forma, assim como classe, raça é materializada nas configurações espaciais tanto quanto nossos entendimentos sobre o espaço, os quais são marcados por concepções históricas dos significados do ser branco e do ser negro na sociedade brasileira. (ALVES, 2011, p. 115)

Diante disso, Deivison M. Faustino (2020), propõe “uma análise fanoniana das relações dialéticas entre capitalismo, colonialismo e racismo, subjacentes à conjuntura política e sanitária brasileira”. A partir do livro *Os condenados da terra*, o autor problematiza a forma como o Brasil vem lidando com a pandemia, isto é, quem são os/as mais *condenados/as* pela covid-19; com isso, apresenta algumas reflexões:

O que explica que um país como o Brasil, conhecido internacionalmente por dispor de um sistema universal e gratuito de saúde, tenha chegado ao mês de junho de 2020 como um dos mais afetados pela Pandemia de COVID-19? Por que, entre os quase milhão<sup>11</sup> e meio de casos de infecção e as 70 mil mortes, a quantidade de pessoas negras mortas é muito maior que a de brancos? Quais os fatores sociais e históricos que explicam a magnitude desta crise epidemiológica e o que Frantz Fanon tem a ver com isso? (FAUSTINO, 2020)<sup>12</sup>

O pensamento de Fanon possibilita compreender como o capitalismo e as relações raciais influenciam o desenvolvimento da pandemia, principalmente por “problematizar a função do racismo diante das particularidades históricas e sociais do capitalismo no Brasil” (FAUSTINO, 2020), evidenciando qual grupo social foi mais afetado proporcionalmente pela enfermidade no ano de 2020 na cidade de São Paulo: a população negra.

Por meio do racismo, estruturam-se “ações e políticas institucionais capazes de produzir e/ou manter a vulnerabilidade de indivíduos e grupos sociais vitimados pelo racismo” (WERNECK, 2016, p. 542). Ao analisarmos o atual contexto político, notamos que houve a intensificação e o aumento daqueles e daquelas que são os/as mais afetados/as pela covid-19, já que as ações e não ações do Estado brasileiro diante o cenário, colocaram em evidência a integridade da maior parte de sua população negra e periférica (FAUSTINO, 2020).

Nesse contexto, cabe refletir sobre a atuação da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) em relação à construção dos hospitais municipais de campanha<sup>13</sup>, construídos para atender apenas os pacientes com covid-19. Foram inaugurados quatro

---

<sup>11</sup> Vale ressaltar que esses dados correspondem ao mês de junho de 2020. No momento da escrita deste capítulo, em fevereiro de 2021 (cerca de um ano depois do registro do primeiro caso no Brasil na cidade de São Paulo), o número de óbitos era de 252.835 mil e 10.455.630 contaminados (cf. BRASIL, 2020).

<sup>12</sup> Artigo escrito para o site Buala. Disponível em: <https://bit.ly/3iOJTox>. Acesso em: 14 ago. 2021.

<sup>13</sup> As informações sobre os hospitais de campanha foram obtidas no site da PMSP. É importante destacar que os hospitais de campanha do Pacaembu e do Anhembi encerraram suas atividades no mês de setembro de 2020. Em relação aos hospitais de Brasilândia e de Parelheiros, não há informações oficiais sobre a desativação dos leitos que foram criados para tratar especificamente da covid-19. Disponível em: <https://bityli.com/R4LW3>. Acesso em: 15 fev. 2020.

hospitais de campanha pela PMSP a saber: Pacaembu (zona oeste), Anhembi (zona norte), Parelheiros (zona sul) e Brasilândia (zona norte). Cabe destacar que nos últimos dois casos foram utilizadas estruturas já existentes dos hospitais municipais de Parelheiros e da Brasilândia, diferentemente dos dois primeiros casos, construídos em espaços utilizados como área de lazer (estádio do Pacaembu) e de eventos (Anhembi).

Ademais, é importante ressaltar que, enquanto o Hospital de Campanha do Anhembi possuía 1.800 leitos e 72 unidades de terapia intensiva (UTI), o Hospital de Parelheiros inicialmente contou com apenas 20 leitos de cuidados intensivos para o tratamento de covid-19, com previsão de expansão para 288 leitos.

Outro fator que deve ser sublinhado vincula-se com a escolha da localização desses hospitais, pois constata-se que na zona leste da cidade de São Paulo região que, de acordo com a Fundação SEADE (2020), abriga 4,12 milhões de habitantes, o que corresponde a 35% da população do município, e que também é uma região com alta concentração de negras e negros, não foi construído nenhum hospital de campanha, mesmo diante da grande quantidade de contaminação e óbitos por covid-19 registrados naquela localidade.

Nota-se, assim, uma articulação perversa entre vulnerabilidade e raça no espaço urbano (ALVES, 2011, p. 120), no qual, por meio do racismo institucional, se intensifica as desigualdades raciais. Assim, o racismo gera efeitos sobre sujeitos e grupos, em que, por meio de processos e políticas públicas, há naturalização das iniquidades produzidas (WERNECK, 2016, p. 541-542). Dessa forma, o racismo institucional:

[...] que possivelmente é a dimensão mais negligenciada do racismo, desloca-se da dimensão individual e instaura a dimensão estrutural, correspondendo a formas organizativas, políticas, práticas e normas que resultam em tratamentos e resultados desiguais. É também denominado racismo sistêmico e garante a exclusão seletiva dos grupos racialmente subordinados, atuando como alavanca importante da exclusão diferenciada de diferentes sujeitos nesses grupos. (WERNECK, 2016, p. 541-542)

Portanto, segundo Werneck (2016), pensar sobre como o racismo institucional produz e reproduz a hierarquia racial está ligado ao fato de ele induzir, manter e condicionar a forma como o Estado se organiza e promove ações por meio de suas instituições e políticas públicas, assim como nas instituições privadas, que são capazes de gerar e legitimar condutas excludentes, nítidas dentro do sistema de saúde.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É necessário observar que não só o Estado desenvolve um papel soberano, mas também o espaço efetua um papel ativo nesse contexto histórico de pandemia, em que a enfermidade, como entidade bio(espacial), relacionada com os processos políticos, econômicos e sociais, permite realizar um estudo geográfico da covid-19.

Considerando o exposto ao longo deste texto, entendemos que a existência e a aplicabilidade de políticas direcionadas à proteção da saúde da população negra se mostram cada vez mais necessárias diante do atual contexto, no qual os dados debatidos demonstram que a letalidade do vírus se tornou mais um instrumento para efetivação e aprofundamento da necropolítica, revelando também como o racismo institucional e o estrutural operam em nossa sociedade. Assim, constata-se que o racismo institucional se

apresenta e se realiza por meio de formas organizativas, políticas e práticas e normas que resultam em tratamentos desiguais, ou seja, a presença do racismo nessas instâncias propicia e alimenta as vulnerabilidades sociais vivenciadas por esse grupo. Tendo em vista os critérios utilizados para o início da vacinação, vemos que a lógica imposta pela estratégia de combate ao vírus, além de apresentar diversas fragilidades que atinge toda população do país, também desconsidera aspectos raciais em sua tratativa.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. Racismo estrutural. São Paulo: Pólen, 2019.
- ALVES, J. A. Topografias da violência: necropoder e governamentalidade espacial em São Paulo. Revista do Departamento de Geografia – USP, São Paulo, v. 22, n. 11, p. 108-134, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3xNbrFx>. Acesso em: 19 dez. 2020.
- BRASIL. Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3m79cV8>. Acesso em: 15 dez. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Manual de doenças mais importantes, por razões étnicas, na população brasileira afrodescendente. Brasília: MS, 2001.
- BRASIL. Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 26 maio de 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3xSdC4e>. Acesso em: 21 dez. 2020.
- BRASIL. Portaria nº 344, de 1º de fevereiro de 2017. Dispõe sobre o preenchimento do quesito raça/cor nos formulários dos sistemas de informação em saúde. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 24, seção 1, p. 62, 2 fev. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3xPqHv9>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- BRASIL. Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009. Institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Diário Oficial da União, Brasília, n. 90, 14 maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/37M9PuU>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política do SUS. 3. ed. Brasília: MS, 2017.

- BRASIL. Painel Coronavírus, Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jVnqpo>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Informações sobre saúde (TABNET), Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/2VXNUhG>. Acesso em: 8 dez. 2020.
- FAUSTINO, D. Os condenados pela covid-19: uma análise fanoniana das expressões coloniais do genocídio negro no Brasil contemporâneo. *Racismo Ambiental*, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3xSe5Dw>. Acesso em: 18 dez. 2020.
- FERREIRA, L.; MARTINS, F. B. Uma década após criação, apenas 28% dos municípios brasileiros implantaram a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. *Portal Gênero e Número*, [S.l.], 14 nov. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3yOWUE9>. Acesso em: 21 dez. 2020.
- FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Boletim completo coronavírus. SEADE, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3AGUulr>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. São Paulo diversa: uma análise a partir de regiões da cidade. São Paulo: SEADE, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3yOQpkT>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- GELEDÉS. Instituto da Mulher Negra. *Mulher negra e saúde*. Cadernos Geledés, São Paulo, maio 1991.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades*. IBGE, Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3g51vLf>. Acesso em: 4 dez. 2020.
- INSTITUTO PÓLIS. *Raça e covid no município de São Paulo*. São Paulo, jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3CSHAsz>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- LUZ, F. C. A dimensão racial nas políticas urbanas e habitacionais. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, [S.l.], v. 12, ed. esp., p. 126-152, abr. 2020
- MBEMBE, A. *Necropolítica*. São Paulo: n-1 Edições, 2018.
- PAIXÃO, M. J. P.; CARVANO, L. M. F.; OLIVEIRA, J. C.; ERVATTI, L. R. Contando vencidos: diferenciais de esperança de vida e de anos de vida perdidos segundo os grupos de raça/cor e sexo no Brasil e grandes regiões. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade*. Brasília: Funasa, 2005. p. 49-150.
- PINTO, E. A.; SOUZA, R. *Etnicidade e saúde da população negra no Brasil*. Cadernos

de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, p. 1144-1145, 2002.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Da Geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades. In: CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES (ed.). La guerra infinita: hegemonía y terror mundial. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 217-256. Disponível em: <https://bit.ly/3CPXFir>. Acesso: 13 fev. 2020.

SANTOS, M. Por uma Geografia cidadã: por uma epistemologia da existência. Boletim Gaúcho de Geografia, Porto Alegre, v. 21, p. 7-14, ago. 1996a.

SANTOS, M. A natureza do espaço. São Paulo: Hucitec, 1996b.

SANTOS, M. O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Trad. Myrna T. R. Viana. São Paulo: Edusp, [1979] 2004.

SANTOS, M. O espaço do cidadão. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: Edusp, 2014.

SÃO PAULO (Município). Portaria nº 2.283/2016-SMS.G. Institui a Política Municipal de Saúde Integral da População Negra. Diário Oficial do Município, Poder Executivo, São Paulo, 22 dez. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3iJY1iV>. Acesso em: 21 dez. 2020a.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal de São Paulo. Portal GeoSampa. 2020. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 18 dez. 2020b.

SOUZA, V. C. Mulher negra e miomas: uma incursão em saúde, raça/etnia. 1995. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1995.

VAZ, L. M. S. S. Ações afirmativas: aplicação às políticas de saúde para população negra. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

WERNECK, J. Racismo institucional e saúde da população negra. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 535-549, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3jUdNY1>. Acesso em: 18 dez. 2020.





Sobre  
os autores  
e organizadores

## **Almir de Souza Moreira Junior**

Pós-graduando pela Educação em Direitos Humanos (Universidade Federal do ABC – UFABC). Possui especialização pelo Centro de Estudos de África da Universidade de São Paulo (CEA-USP). Licenciado em Geografia (Instituto Federal/SP). Atua nas áreas de Educação para as Relações Étnico-Raciais, com trabalho desenvolvido no Núcleo de Educação para as Relações Étnico-Raciais da Secretaria Municipal de Educação (NERER-SME/SP); Gestão de Conhecimento e Desenvolvimento Humano, pela Comunidade Cultural Quilombaque; metodologias participativas de Cartografia Social e Mapeamento Colaborativo; e ressignificação e desenvolvimento de linguagens, sensibilização e criatividade. Regente no Bloco Afro Percussivo Embondeiro Queixada. Integrante do Sarau D’Quilo, participa do grupo de prática e estudo com o Jongo do Coreto. Professor de ensino fundamental II e médio da rede pública de ensino da cidade de São Paulo e do cursinho pré-vestibular Uneafro-Quilombaque. Contato: [almirzion@gmail.com](mailto:almirzion@gmail.com).

## **Bruno Candido dos Santos**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (PPGH-USP) e pesquisador do Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (LABOPLAN-USP). Mestre em Geografia Humana pela USP e bacharel e licenciado em Geografia pela mesma instituição. Tem experiência em Geografia, com ênfase em Geografia Econômica, Geografia Urbana e Geografia dos Transportes. Contato: [bruno.santos@usp.br](mailto:bruno.santos@usp.br).

## **Carolina Stefani Baldo Kerhart**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade (MProASaS) da Faculdade de Saúde Pública da USP. Especialista em Gestão e Tecnologias Ambientais pelo Programa de Educação Continuada da Escola Politécnica da USP (2013). Formada em bacharelado e licenciatura em Geografia (2008/2010) pela Universidade Estadual Paulista, campus de Ourinhos (UNESP-Ourinhos). Atualmente é sócia-fundadora da Empresa Caité – Ambiente, Saúde e Sustentabilidade, na qual atua com foco em gestão de resíduos sólidos e educação socioambiental. Contato: carolina@caite.eco.br.

## **Daniel Bruno Vasconcelos**

Em 2016 ingressou no curso de doutorado em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Mestre em Ciências (2015) pela mesma instituição. Licenciado em Geografia (2009) pela Universidade Estadual Paulista, campus de Ourinhos (UNESP-Ourinhos). Atualmente é membro pesquisador do Laboratório de Geografia Política (GEOPO-USP), tendo como tema de pesquisa a Geografia Política e Geopolítica do continente americano. Contato: danielvasconcelos@yahoo.com.br.

## **Daniel Herrero Luque**

Professor do Departamento de História, Geografia e Comunicação da Universidade de Burgos (UBU, Espanha), vinculado à área de Análise Geográfico-Regional, e integrante

do Grupo de Pesquisa Estudos Geográficos e Análise Territorial (GEOTER). Professor associado do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Valladolid (UVA, Espanha). Contato: dhluque@ubu.es.

### **Danilo Santos da Silva**

Possui licenciatura e bacharelado em Geografia pela UNESP, Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente/SP (2010), na qual também concluiu seu mestrado em Geografia (2018). É colaborador do Grupo de Pesquisa Interações na Superfície Terrestre, Água e Atmosfera (GAIA/UNESP). Atualmente exerce a função de gestor de projetos no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), vinculado à Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP). Atua na área da Geografia, com ênfase em Projetos e Políticas Públicas, dedicado especialmente a temas como meio ambiente, educação, turismo, conflitos socioambientais e desenvolvimento sustentável. Contato: danilosilva.geo@gmail.com.

### **Elói Martins Senhoras**

Professor associado e pesquisador da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Economista e cientista político, especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. Coordenador do think tank IOLE, tendo como temas de pesquisa as políticas públicas e as agendas de estudos multidisciplinares. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em [www.eloisenhoras.com](http://www.eloisenhoras.com). Contato: eloisenhoras@gmail.com.

## **Fábio Márcio Alkmin**

Atualmente desenvolve seu doutorado em Geografia Humana na FFLCH-USP, pesquisando processos de autonomias indígenas na Amazônia Brasileira (com apoio da FAPESP, processo nº 2018/22226-4). Geógrafo (2011) e mestre em Geografia Humana (2015) pela USP. Em 2017 publicou o livro *Por uma Geografia da autonomia: a experiência de autonomia territorial zapatista em Chiapas, México* (Ed. Humanitas/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, 2017). É membro do grupo de trabalho da Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) *Pueblos Indígenas, Autonomías y Derechos Colectivos*. Contato: [fabiogeo@alumni.usp.br](mailto:fabiogeo@alumni.usp.br).

## **Karinne Wendy Santos de Menezes**

Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE, 2017). Licenciada em Geografia pelo Claretiano (2019). Bacharela em Geografia pela UECE (2014). Possui especialização em Gestão Ambiental pelo Claretiano (2020). Integrante do Grupo de Geografia e Ambiente (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq/UFRGS) e parecerista ad hoc em periódicos nacionais na área de Geografia. Atualmente é vinculada ao Núcleo de Estudos Geografia e Ambiente (NEGA/UFRGS). Também é colaboradora do Laboratório de Geografia e Estudos Geoambientais (LAGEO/UECE). Atua na área da Geografia, com ênfase em Geografia Ambiental e Física, com interesse principalmente nos seguintes temas: unidades de conservação, problemas ambientais urbanos, comunidades tradicionais e povos originários. Contato: [karinnewendy@gmail.com](mailto:karinnewendy@gmail.com).

## **Janaina Francisca de Souza Campos Vinha**

Possui doutorado em Geografia pela UNESP, Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT), campus de Presidente Prudente. Graduada em Geografia pela mesma instituição. Foi bolsista da FAPESP e realizou estágio na University of Manitoba, Canadá. Atualmente é docente da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), coordenadora do Núcleo de Estudos Territoriais e Agrários (NaTERRA-UFTM) e do Laboratório de Geografia Agrária (LaGA-UFTM). É docente credenciada ao Programa de Pós-Graduação da Cátedra Unesco de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial – UNESP. Integra a Rede DATALUTA e atualmente é diretora substituta do Instituto de Educação, Letras, Artes e Ciências Humanas e Sociais (IELACH-UFTM). Possui experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Agrária, teoria e método, pensamento geográfico, movimentos sociais e luta pela terra, reforma agrária, soberania alimentar e desenvolvimento territorial. Contato: janaina.vinha@uftm.edu.br.

## **João Paulo de Almeida Lopes**

Graduando em licenciatura em Geografia pela UFTM. Integrante do NaTERRA-UFTM. Atualmente, é bolsista voluntário do projeto de extensão DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra. Contato: jcleps@ufu.br.

## **Maria Teresa Frigo Serraceni**

Pós-graduanda em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Especialista em Construção Sustentável e Certificação Ambiental

pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC-SP). Engenheira Ambiental formada pela UNESP. Cofundadora da empresa Caité – Ambiente, Cidadania e Sustentabilidade. Atua com desenvolvimento de ferramentas para melhorias de indicadores de sustentabilidade empresarial e com projetos socioambientais para alcançar as metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 12 – Consumo e Produção Responsáveis. Contato: teresa@caite.eco.br.

### **Mariana Cristina da Cunha Souza**

Doutora e mestra em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da FCT-UNESP, campus Presidente Prudente. Formada pela UNESP, sendo bacharela em Turismo pela UNESP Rosana. Atua como docente no curso superior de Tecnologia em Eventos na Faculdade de Tecnologia (FATEC) Presidente Prudente/SP. Orienta e desenvolve pesquisas científicas com foco nos temas planejamento e gestão sustentável do turismo e eventos, clima e práticas turísticas, turismo e educação ambiental em unidades de conservação da natureza, e qualidade socioambiental urbana. Contato: cunha.souza@unesp.br.

### **NEPEN GEO/USP – Núcleo de estudantes e pesquisadoras negras do Departamento de Geografia da USP**

A existência do NEPEN é pautada no aquilombamento e na ancestralidade, entendida para além de uma limitação ao passado, mas como aquilo que continua em nós, pelo qual antepassados negros/as abriram caminhos para compreendermos as questões raciais na formação brasileira e latino-americana, bem como criaram estratégias de reivindicação para integrar

seus descendentes na sociedade, inclusive nos espaços mais elitizados, como a própria universidade. Nesse viés, o NEPEN – que se apoia no tripé ensino, pesquisa e extensão – é composto atualmente por: Amanda de Lima Moraes, Ana Lígia dos Santos, Ayana Kissi Meira de Medeiros, Beatriz Pereira Silva, Érica Cristina Ferreira, Fabiana Cristina da Luz, Felipe Ricardo Borges Lopes, Geinne Monteiro, Guilherme Estevão, Hugo Nicolau Barbosa de Gusmão, Jennifer Terriaga, Ricardo Santos, Rita de Cássia Mota Santos, Tailane Machado e Tuwilê Jorge Kin Braga. Contato: georelacoesraciais@gmail.com..

### **Paul Clívilan Santos Firmino**

Doutorando pelo PPGH-USP. Mestre em Ciências (Geografia Humana) pela mesma instituição. Graduado em Geografia (licenciatura) pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Desenvolve pesquisa acerca da modernização técnico-científica da agroindústria canavieira no Leste Alagoano, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosa Ester Rossini e com apoio da FAPESP (Processo nº 2017/22120-9). Contato: paul\_clivilan@hotmail.com.

### **Priscilla Pachi**

Doutoranda pelo PPGH-USP. Mestre em Geografia pela mesma instituição. Tem MBA em Marketing com concentração em Comunicação pela ESPM (2003) e especialização em Comunicação Empresarial e Relações Públicas pela Fundação Cásper Líbero (2000). Possui graduação em Geografia pela USP (2006) e em Turismo pelo Centro Universitário Ibero-Americano (1993). Integrante do Grupo de Pesquisa Limiares (USP) e do Grupo de Estudos de Migrações do Laboratório de Geografia

Urbana (LABUR-USP) em parceria com o Centro de Estudos Migratórios – Missão Paz (CEM). Atualmente é voluntária na Missão Paz por intermédio da organização não governamental (ONG) Sietar, ministrando treinamentos interculturais para imigrantes e refugiados. Tem experiência nas áreas de Turismo, Marketing/ Comunicação e Interculturalidade. Pesquisadora dos seguintes temas: migração, cidade global, precarização do trabalho e Estado. Contato: priscillapachi@gmail.com.

### **Rafael Santos Silva**

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). Especialista em Agroecologia pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF-SUDESTE/MG). Graduado em Geografia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Tem experiência de trabalho no setor público, sempre atuando na área de Educação, e outras experiências profissionais no setor privado. Durante a graduação, participou de pesquisas com temas da Geografia Agrária, trabalhando com comunidades tradicionais (quilombolas) na Zona da Mata Mineira, e em Agroecologia e Geografia Urbana, em pesquisas sobre cidades e juventudes, atuando no Núcleo de Pesquisa Geografia Espaço e Ação (NuGea) e no Laboratório Kizomba Namata. Contato: silvars777@gmail.com.

### **Ricardo Devides Oliveira**

Doutorando em Geografia pelo PPGH-USP, com pesquisa versando sobre a Geopolítica do Turismo em territórios insulares. Mestre em Geografia pela Universidade de Campinas (UNICAMP).

Formado em Geografia pela UNESP. Foi cooperante internacional sul-sul em Timor-Leste no Programa de Qualificação Docente e Ensino de Língua Portuguesa (PQLP) da CAPES. Realizou estágio de curta duração em Portugal, vinculado ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, por meio de programa da Cátedra Jaime Cortesão. Integra e participa dos seguintes laboratórios e grupos de pesquisa: GEOPO (USP) e Grupo de Estudos em História do Pensamento Geográfico (HPGEO) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), com pesquisa cadastrada no Timor-Leste Studies Association da Austrália. Atualmente é docente colaborador na Universidade do Estado de Santa Catarina (UESC). Suas linhas de pesquisa atravessam temáticas da decolonialidade, turismo, geopolítica, história do pensamento geográfico, epistemologia e ensino de Geografia. Contato: ricardodevides@usp.br.

### **Rinaldo de Castilho Rossi**

Doutorando no PPGH-USP, no qual desenvolve pesquisa sobre Agricultura Urbana na América Latina com o financiamento do CNPq (processo nº 140380/2020-5). Mestre e graduado em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Possui experiência com ensino, pesquisa e extensão, tendo atuado como professor substituto da UFBA, participado da elaboração de material didático e acumulado outras vivências profissionais no setor público e no setor privado, especialmente na área de planejamento urbano, movimentos sociais e turismo. No âmbito acadêmico, já desenvolveu pesquisas com temas de Geografia Urbana, Geografia Política, Geografia Regional e América Latina, atuando no GEOPO/USP e no Laboratório Estado, Território e Desenvolvimento (LESTE/UFBA) e coordenando pesquisa financiada pelo CLACSO. Contato: rinaldorossi.geo@gmail.com.

## **Sílvia Lopes Raimundo**

Doutora e mestre em Geografia pela USP. Geógrafa formada pela mesma universidade. Como professora e pesquisadora, entre 1994 e 2017, lecionou em escolas de educação básica e em cursos de Geografia e Pedagogia em instituições privadas de São Paulo. Desde 2018 atua como docente no Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), na área de Educação, Cultura e Cidade, desenvolvendo pesquisas sobre território e ideologias geográficas, educação popular e o papel do intelectual orgânico nas periferias urbanas, movimentos culturais e sociais e a interlocução com as escolas públicas. Contato: [silvia.lopes@unifesp.br](mailto:silvia.lopes@unifesp.br).

## **Simone Affonso da Silva**

Professora adjunta no Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Alagoas (IGDEMA-UFAL). Pesquisadora de pós-doutorado no Departamento de Geografia da FFLCH-USP. Doutora (2019) e mestre (2014) em Geografia Humana pela USP. Possui licenciatura (2010) e bacharelado (2009) em Geografia pela mesma instituição. Tem experiência profissional na área de planejamento em recursos hídricos, no ensino de Geografia nos níveis fundamental e médio e na elaboração de material didático para o ensino básico. Possui pesquisa e produção científica envolvendo, principalmente, temas da Geografia Regional e da Geografia Política, com destaque para as teorias da região e regionalização, o planejamento regional, a regionalização do espaço brasileiro, as políticas territoriais e as desigualdades socioespaciais. Contato: [sas.usp@gmail.com](mailto:sas.usp@gmail.com).

## **Tatiana de Souza Leite Garcia**

Doutora pelo Programa de PPGH-USP. Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Especialista em Ecoturismo pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Bacharel em Relações Internacionais e licenciada em Geografia, com diversos cursos nas áreas de Sustentabilidade, Gestão Ambiental, Educação e Políticas Públicas. Pesquisadora associada ao GEOPO-USP. Tem experiências profissionais nos setores privado (indústria química, agroindústria, comércio exterior e comercial), público (transporte e logística) e acadêmico (ensino fundamental e médio, graduação e pós-graduação, presencial e EaD, além de coordenação de curso e supervisão de núcleos de pesquisa, estágio e extensão), assim como com produção de material didático e questões de vestibular de Geografia para instituições de ensino privado. Pesquisa e publica a partir das abordagens das Relações Internacionais e da Geografia Política/Geopolítica a respeito de temas socioambientais, com foco nas dimensões, responsabilidades e práticas da sustentabilidade, governança, projeção internacional do Brasil, regionalismo e integração regional sul-americana, transportes, fronteiras, educação e turismo. Contato: [tatianaslgarcia@yahoo.com.br](mailto:tatianaslgarcia@yahoo.com.br).

## **Thiago Oliveira Neto**

Doutorando em Geografia Humana pela USP. Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Licenciado em Geografia também pela UFAM. Realizou no ano de 2014 mobilidade acadêmica de dois semestres na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Ganhou o prêmio de melhor projeto de iniciação científica em Ciências Humanas no ano de 2015 pela UFAM. Pesquisador do GEOPO-USP. Contato: [thiagoton91@live.com](mailto:thiagoton91@live.com).

As transformações e os problemas socioespaciais que se desencadearam a partir do primeiro trimestre de 2020, inquietaram um grupo de geógrafos e geógrafas da Universidade de São Paulo (USP) que se reuniram a partir de abril daquele ano para formar um Grupo de Trabalho (GT) visando estimular a pesquisa e a divulgação científica sobre a Geografia e a pandemia de covid-19, através da elaboração de análises e reflexões em textos, vídeos e podcasts. Na primeira fase de atuação do GT, entre abril e junho de 2020, discentes vinculados às diversas linhas de pesquisas e laboratórios do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana (PPGH) do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Humanas da Universidade de São Paulo (DG/FFLCH/USP) participaram dessa iniciativa pautada em práticas de colaboração acadêmica. No intuito de ampliar o escopo de atuação do GT e propiciar a participação de docentes, discentes e recém-egressos de outros programas de pós-graduação em Geografia e áreas afins, teve início uma segunda fase a partir de agosto de 2020, que perdura até o presente momento. O objetivo do GT foi oferecer à sociedade subsídios para uma leitura crítica sobre o que está ocorrendo no panorama atual, fortemente impactado pela pandemia de covid-19, privilegiando as diversas dimensões da realidade e escalas espaciais.

