

Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a Pandemia

A Sociedade Civil das Periferias Urbanas Frente à Pandemia (março-julho 2020)

Rebecca Abers e Marisa von Bülow¹

¹Coordenadoras do Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a Pandemia do Grupo de Pesquisa Resocie (Instituto de Ciência Política/UnB).

Introdução

O [Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a Pandemia](#) foi lançado em março de 2020, ao mesmo tempo que governadores e prefeitos brasileiros anunciavam as primeiras medidas de isolamento social. Naquele momento, a experiência internacional já demonstrava que a pandemia afetaria a todos, mas não da mesma maneira. Seriam especialmente impactados aqueles mais vulneráveis do ponto de vista social e econômico. O vírus não só não nos tornaria iguais, mas aprofundaria a desigualdade em países onde esta é crônica, como é o caso do Brasil. O Repositório foi lançado para dar visibilidade às milhares de iniciativas da sociedade civil que começavam a surgir naquele momento, mobilizadas às vezes com o Estado, mas na maioria das vezes sem o Estado ou até mesmo contra o Estado.

Após anos de domínio da economia da austeridade, intensos debates sobre o papel do Estado passaram a ocupar as páginas dos principais jornais. Para ajudar os milhões que perderiam renda em função do isolamento social, o Congresso Nacional aprovou o [Auxílio Emergencial](#) de 600 reais para pessoas de baixa renda sem trabalho formal. Além de emitir decretos fechando escolas e comércio, governos estaduais e prefeituras investiram, de maneiras variadas, no sistema de saúde, especialmente na construção de hospitais de campanha, na compra de respiradores, e, com menos entusiasmo, na aquisição de testes. Apesar da importância dessas medidas, tudo isso vem demonstrando ser pouco nas periferias urbanas, nas quais muitos dos instrumentos de saúde pública e proteção social não chegam.

Nas favelas, proteger-se da COVID por meio do isolamento social é um privilégio. A aglomeração começa em casa. Milhões de famílias vivem em pequenas casas sem ventilação, e sem acesso confiável à água para lavar as mãos. A maioria trabalha na economia informal, que não oferece garantias em tempos de crise. [Acessar o Auxílio Emergencial foi mais difícil para os mais pobres, demorou para chegar, e muitos pedidos foram negados](#). Paradoxalmente, como nos contou uma liderança no Distrito Federal, os 600 reais levaram a uma diminuição das doações, já que muitos entenderam que o Auxílio Emergencial havia resolvido o problema.

O conhecimento sobre os perigos da doença, vista inicialmente como uma aflição apenas para os ricos, que foram os primeiros a serem infectados, demorou a chegar nas periferias. Quando chegou, a contaminação foi mais rápida e letal. A maioria dos leitos com UTI fica longe das comunidades pobres. A atenção básica de saúde, já precária, fragilizou-se mais ainda com o alastrar da doença. Dados do Projeto [“UTIs Brasileiras”](#) (da Associação de Medicina Intensiva Brasileira), coletados entre março e maio de 2020, mostram que a taxa de mortalidade pelo COVID em UTIs públicas foi duas vezes maior (54,9%) do que em UTIs de hospitais privados (28,2%).



Desde o início da pandemia, muitas organizações e indivíduos mobilizaram-se para ajudar. Criamos o Repositório para acompanhar e registrar essas iniciativas. Neste primeiro relatório de pesquisa, traçamos um perfil geral das iniciativas que surgiram entre março e junho, com base tanto no nosso próprio mapeamento, como em outras iniciativas lançadas em todo o país. Focamos especificamente nas mobilizações realizadas nas periferias urbanas, sem a pretensão de abranger toda a diversidade de iniciativas da sociedade civil brasileira. Na segunda parte do relatório, oferecemos reflexões iniciais sobre os repertórios de ação coletiva em uso, sobre as pautas e agendas mobilizadas e sobre a relação (ou melhor, a falta de relação) entre essas iniciativas e as políticas públicas de enfrentamento da pandemia.

Da Luta contra a Fome à Comunicação Popular: a heterogeneidade da sociedade civil mobilizada frente à pandemia

Nos primeiros meses da pandemia, a grande maioria das ações da sociedade civil orientou-se para o enfrentamento imediato da crise econômica que atingiu os bairros pobres. Centenas, talvez milhares de iniciativas, pequenas e grandes, criaram sistemas para receber e distribuir doações. Em especial, pediam alimentos, produtos de higiene e/ou doações em dinheiro. Alguns destes projetos focaram em bairros ou favelas específicas. Outros buscaram atender grupos sociais: população em situação de rua, idosos, artistas, portadores de HIV/Aids, etc. Foi um grande chamado à solidariedade, como não se via no país desde a mobilização da campanha contra a fome, liderada por Betinho nos anos 1990.

A maioria é formada por iniciativas pequenas, organizadas por entidades filantrópicas, associações de bairro ou coletivos de atuação local. Algumas, no entanto, são de âmbito nacional. Um exemplo de destaque é o projeto [Mães das Favelas](#), da Central Única de Favelas (CUFA), que até o final de junho havia entregue mais de 600 mil cestas básicas “físicas” e mais de 80 mil “cestas digitais” em centenas de cidades brasileiras, trabalhando através de entidades parceiras. Outra organização nacional que aparece como parceira de muitas entidades locais é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que vem realizando operações de entrega de [cestas de alimentos](#) produzidas nos acampamentos em comunidades urbanas. Entre estas iniciativas grandes e as pequenas, existe uma diversidade de iniciativas intermediárias, como o projeto “[Uma Rede Contra o Vírus](#)”, criado pela medalhista olímpica Ana Moser, que organizou ações de entrega de alimentos em várias cidades. Algumas destas iniciativas contam com significativo apoio de empresas, como é o caso da CUFA.

Várias dessas iniciativas envolvem complexas operações logísticas para fazer a comida chegar até as famílias necessitadas. Uma campanha em Belo Horizonte, [Comunidade Viva Sem Fome](#), da Força Tarefa COVID-19, criou no seu site um organograma que explicita essa complexidade.



O sistema envolve a) um mecanismo pelo qual pessoas e empresas podem efetuar doações, b) uma comissão interinstitucional que identifica famílias em situação de vulnerabilidade, c) supermercados parceiros que entregam os kits aos centros de distribuição, d) equipes de voluntários que organizam os kits e entregam às famílias, e) uma equipe de monitoramento que acompanha este fluxo e f) um sistema de prestação de contas que publica semanalmente o que foi feito. Em outros casos, no entanto, as organizações por trás das iniciativas não têm os recursos necessários para esse tipo de operação logística. Muitas apenas divulgam uma conta no banco ou um endereço ao qual as doações podem ser levadas.

Além de ações distributivas, o Repositório registra uma diversidade de outros tipos de iniciativas, algumas das quais foram criadas por moradores de periferia, outras por entidades externas. Alguns programas se dedicam especialmente a ajudar as pessoas a acessar o auxílio emergencial do governo. Outros buscam disponibilizar [apoio psicológico](#) para as pessoas que convivem com as dificuldades emocionais associadas ao isolamento social, especialmente quando são combinadas com dificuldades e incertezas de ordem econômica. Em alguns lugares, como no caso da favela de Paraisópolis, em São Paulo, associações comunitárias buscaram resolver o problema da lacuna de serviços médicos, direcionando doações para a contratação [de uma equipe médica e ambulâncias](#). E, para lidar com a impossibilidade de se realizar o luto em tempos de isolamento social, projetos como [Inumeráveis](#) criaram espaços on-line para homenagear as pessoas que morreram pela doença.

Um outro conjunto grande de ações se relacionam à comunicação. O movimento de comunicadores populares já vinha crescendo na periferia urbana nos últimos anos, impulsionado pela disseminação do acesso ao celular e à internet, em busca de uma voz própria. No contexto da pandemia, esses movimentos focaram na necessidade de disseminar informações sobre o que é a doença, quais são seus impactos, e como as pessoas podem se proteger. O jornal comunitário [Voz das Comunidades](#), baseado no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, lançou um aplicativo de celular para combater a desinformação e disseminar informações confiáveis. Vários grupos criaram podcasts sobre o tema da pandemia dirigidos à população das favelas, como [Pandemia Sem Neurose](#), [Lugar de Quarentena](#) e [Papo de Quebrada](#).

Outras iniciativas buscam mobilizar o Estado para responder melhor aos diversos desafios criados pela pandemia. Em abril, a Rede de Coletivos Populares de Paulista (COPPA), na Região Metropolitana de Recife, elaborou um [Atlas da Vulnerabilidade](#), um documento que mapeava as condições socioeconômicas dos moradores do município, e identificava os locais onde moravam os mais vulneráveis. O documento foi apresentado à prefeitura na esperança de fundamentar decisões sobre ações sociais a serem tomadas. Outro exemplo é o da campanha [Quartos da Quarentena](#), que pressiona governos de várias cidades e estados a fazerem acordos com a rede hoteleira para disponibilizar moradias temporárias para quem precisa se isolar.



O interesse de tantos grupos em mapear e catalogar as iniciativas da sociedade civil de combate à pandemia sinaliza que algo significativo está em curso. A quantidade de iniciativas e sua disseminação no país inteiro é acompanhada por uma enorme diversidade de atores. Um olhar limitado ao mapeamento realizado no Distrito Federal revela que diferentes tipos de organizações têm se mobilizado para enfrentar a crise. São movimentos populares de diferentes origens, como a CUFA e o Movimento Popular por Moradia (AMORA). São coletivos com foco em atividades culturais e de comunicação periférica, como a Rede Urbana de Ações Socioculturais (RUAS) e a Casa Azul. São entidades filantrópicas, que gerenciam abrigos e creches. São cursinhos pré-vestibular populares, como a Rede Emancipa, e coletivos de médicos e psicólogos. A maioria são organizações que já existiam e trabalhavam no território. Algumas, no entanto, foram criadas especialmente em função da crise do coronavírus, como as campanhas lançadas por lojas e outras empresas do setor privado.

Da Luta contra a Fome à Comunicação Popular: a heterogeneidade da sociedade civil mobilizada frente à pandemia

Conexões entre Repertórios de Ação Coletiva

Um dos aspectos interessantes das iniciativas observadas é a maneira criativa pela qual antigas rotinas de ação coletiva estão sendo combinadas com inovações. Há algo de “tradicional” em boa parte dessas iniciativas, especialmente as ações emergenciais de entrega de cestas básicas. Como comentou Pedro Paiva, do Movimento Rocinha Resiste, durante a [Roda de Conversa sobre Favela, Auto-organização e Covid-19](#), realizada pela Ação Paramita no dia 14 de abril, muitas entidades de favela já tinham experiência em lidar com emergências, como as enchentes e deslizamentos que acometem anualmente os moradores de encostas de morros. O sucesso das iniciativas depende em grande parte do conhecimento profundo que os atores locais têm das suas comunidades e das pessoas que vivem por trás das portas, bem como das técnicas para organizar ações solidárias emergenciais. Boa parte dessa capacidade foi formada à moda antiga, baseada no conhecimento face-a-face.

Ao mesmo tempo, a pandemia exigiu inovações. Por um lado, o Repositório registra o uso mais intensivo de uma maior variedade de plataformas digitais. A internet é fundamental na logística que conecta doadores, comerciantes, produtores, centros de distribuição, recipientes e sistemas de prestação de contas. O WhatsApp é usado para organizar a formação de grupos e sub-grupos de tarefa para que lideranças consigam chegar até a ponta. A comunicação mais ampla com o público ocorre cada vez mais por plataformas, como Facebook, Youtube e Instagram, para disseminar textos escritos e vídeos. [Youtubers da favela](#) são mobilizados por entidades para produzir vídeos sobre como prevenir a doença. Bate-papos online recuperam a



tradição das ‘rodas de conversa’ da favela, agora disponibilizados em forma de [podcasts](#) em serviços como Spotify e lives semanais no Facebook ou no Youtube.

Por outro lado, também foi necessário inovar nas ações “off-line”. As [imagens das reuniões dos 420 “presidentes de rua” de Paraisópolis](#) (São Paulo), com dois metros de distância entre si em um campo de futebol para discutir os procedimentos da campanha de solidariedade, já tornaram-se icônicas. No dia 21 de março, a organização G10 das Favelas havia lançado um chamado, via Facebook, para voluntários que pudessem visitar as famílias para levar doações e monitorar a saúde dos moradores na comunidade. Os ativistas precisaram aprender novos protocolos não só para reunirem-se, mas também para exercer essas atividades, como por exemplo o uso de equipamentos para sua proteção pessoal e para a higienização das doações.

Além de atuações on-line e off-line, os casos apresentados no repositório mostram a capacidade dos atores para combinar repertórios digitais e não digitais de maneira inovadora. As experiências de comunicadores populares que buscam produzir conhecimento confiável a partir das periferias são bons exemplos dessas interessantes combinações. Se, por um lado, a disseminação do celular entre as pessoas de baixa renda tornou-se grande aliado da comunicação “de baixo para cima”, por outro existem muitas pessoas nas favelas que ainda não têm acesso à internet. Assim, além de usar a internet, as entidades disseminam informações através de [faixas e carros de som](#). A programação de Rádios Comunitárias vai ao ar simultaneamente no canal de Youtube e pelo espectro eletromagnético captável por aparelhos antigos.

Conexões Discursivas

Um segundo eixo de análise se relaciona à maneira como as iniciativas de combate à pandemia se conectam a agendas e projetos de mais longo prazo, algo que a literatura de movimentos sociais chama de “frame bridging”, ou a criação de pontes entre enquadramentos. Em [palestra recente](#), a socióloga italiana Donatella della Porta argumentou que movimentos sociais no mundo todo estão fazendo essas pontes entre as demandas relacionadas à pandemia e suas agendas anteriores.

Ao impactar mais fortemente os grupos sociais mais vulneráveis, a pandemia intensifica problemas sociais históricos como a desigualdade econômica, o racismo, a violência contra mulheres e a precarização dos serviços de saúde pública. Assim, quando movimentos sociais se articularam para pressionar o Congresso Nacional pela aprovação do Auxílio Emergencial, muitos o entendiam como passo no sentido de avançar a agenda da ‘renda mínima’ no Brasil. Dados sobre o impacto desigual na população negra também mobilizaram movimentos de luta pelos direitos humanos e antirracistas.



Da mesma forma, a constatação de que o isolamento social poderia ser associado a um aumento na violência doméstica mobilizou grupos feministas. Enquanto alguns grupos se dedicaram a ações emergenciais de solidariedade, a pandemia impulsionou outros a intensificar a luta em torno deste tipo de agenda programática.

Em muitos casos, no entanto, as agendas programáticas e as iniciativas de solidariedade se unificaram. Talvez os casos mais impactantes neste sentido tenham surgido após [ações policiais em favelas do Rio, que interromperam campanhas de distribuição de alimentos em mais de uma ocasião](#). Em abril de 2020, [a polícia carioca matou 177 pessoas](#), um aumento de 43% em relação ao mesmo mês do ano anterior. A indignação em torno destes casos, especialmente em relação à [morte de uma criança de 14 anos que chegou às manchetes dos principais jornais](#), levou a Frente Favelas Na Luta a publicar uma [nota pública](#) demonstrando a conexão entre o combate à pandemia e a luta histórica contra a violência policial:

“Desde o início da pandemia de Covid-19, são os coletivos de favela e periferia que vêm produzindo saídas para a garantia da segurança alimentar de milhares de moradores de favela do estado do Rio de Janeiro e a redução da curva de contaminação nesses espaços com a distribuição de kits de higiene e orientações de saúde. Tentamos produzir a política pública que não interessa ao estado fazer, porque enquanto nós tentamos matar a fome, o estado tenta nos matar. As operações policiais constantemente vêm ocorrendo nos horários em que distribuimos cestas básicas e fazemos nossas ações de saúde pública.”

Essa nota pública menciona outra luta programática que está diretamente interconectada com as iniciativas de solidariedade nas favelas: a agenda de segurança alimentar. Parcerias entre organizações da agricultura familiar e entidades urbanas chamaram a atenção para a importância de cadeias de solidariedade unindo cidade e campo. Uma iniciativa neste sentido foi um abaixo assinado da Articulação Nacional de Agroecologia, apoiado por 877 movimentos e coletivos. O documento propõe o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que se encontrava sob forte contingenciamento de recursos. Criado no contexto do Programa Fome Zero durante o Governo Lula, o PAA apóia agricultores familiares que produzem alimentos para abastecer entidades de assistência social.



Em [entrevista](#) postada no site reportagem da entidade, o secretário executivo da Articulação, Denis Monteiro, explicita a conexão discursiva:

“Nesse contexto da pandemia, é fundamental e urgente o fortalecimento do PAA, que tem a capacidade dupla de apoiar as atividades produtivas na agricultura familiar, ao mesmo tempo que permite o abastecimento e atendimento de famílias em situação de insegurança alimentar.”

Outra iniciativa relevante da sociedade civil, que conecta a emergência humanitária com agendas mais amplas, foi o lançamento, no final de abril, do [Observatório dos Direitos Humanos na Crise da Covid-19](#). O grupo é composto por entidades de uma diversidade de setores: direitos LGBT+, povos indígenas, direitos humanos, feminismo, movimento negro, movimento dos sem terra, movimentos de mulheres camponeses, entre outros. Tem como objetivo ser um espaço de coleta de informações e de denúncia sobre violações de direitos humanos no contexto da pandemia.

Em resumo, embora nunca se possa prever o que vai acontecer no mundo inconstante das mobilizações sociais, essas experiências sugerem um potencial importante de impulsionamento das lutas políticas a partir da resposta solidária. Experiências semelhantes podem ser detectadas em outras áreas, como [moradia](#) e [violência doméstica](#). Estes casos demonstram que a intensificação de ações de solidariedade no Brasil não necessariamente significa um distanciamento de agendas mais políticas. Pelo contrário, é possível que esteja ocorrendo um fortalecimento de redes sociais que podem servir de base para lutas mais duradouras.

Desconexões com o Estado

Infelizmente, a relação entre estas iniciativas e o poder público tem sido de desconexão generalizada. As políticas públicas de maior destaque durante a pandemia enfatizam a regulamentação do isolamento social e do fechamento e abertura da economia, o fortalecimento do sistema hospitalar, e a criação de mecanismos de transferência de renda para a população de baixa renda. Não é o propósito deste texto avaliar estas políticas, que é foco de outros grupos de pesquisa, tais como a [RedeCoVida](#), o [Monitor de Evidências Covid-19](#), o [Covid-19 Observatory](#), e a [Rede de Pesquisa Solidária](#). O que percebemos, no entanto, é o distanciamento entre as iniciativas da sociedade civil aqui discutidas e as ações do Estado.



Parcerias entre instituições governamentais e organizações da sociedade civil são raramente mencionadas nos registros contidos no nosso Repositório. Uma importante exceção são os relatos dos organizadores da [Rede Brasilândia Solidária](#), organização criada em bairro periférico de São Paulo fortemente atingida pela Covid. As ações comunitárias para promover o isolamento social foram realizadas em parceria com os gerentes das Unidades Básicas de Saúde do bairro. Outro exemplo importante de parceria Estado-sociedade incluído no Repositório é a campanha “Se Liga no Corona!”, uma iniciativa conjunta da Fundação Oswaldo Cruz, Redes da Maré e organizações da comunidade de Manguinhos para produzir informação confiável sobre a pandemia. A Campanha lançou um selo de validação de materiais de comunicação produzidos pelas organizações comunitárias parceiras. Seu conteúdo é submetido a especialistas da Fiocruz e, se procedentes, recebem o selo Fiocruz Tá Junto, oferecendo ao material uma chancela científica.

No entanto, esses tipos de parceria são raramente relatados. Na maioria dos casos, lideranças das periferias urbanas referem-se ao Estado apenas pela sua ausência ou pela sua presença através da violência. Quando o Gabinete de Crise do Alemão no Rio de Janeiro criou um centro de atendimento para pessoas com sintomas do vírus, um dos líderes do coletivo, o jornalista René Silva, [comentou](#):

“Um projeto caro, que deveria estar sendo feito pelo governo. Se eles não fazem, fazemos nós. Esse é o nosso lema, de quem vive em meio a tiroteio. A gente não fica esperando pelo governo e autoridades. Pensamos: será que o governo não vai fazer nada para salvar essa gente?”.

Como já enfatizamos, a mobilização da sociedade civil das periferias em resposta à emergência só tem sido possível em função da pré-existência de uma teia organizacional densa. Esta teia é liderada por pessoas que vivem nas comunidades e têm conhecimento aprofundado das suas necessidades, inclusive das desigualdades que perpassam as próprias comunidades. Sem idealizar estas organizações, é possível afirmar que elas têm, frequentemente, mais legitimidade perante a população local do que as instituições estatais. Nos casos de comunidades controladas por milícias ou pelo crime organizado, o Estado nem consegue entrar em territórios onde atuam essas organizações da sociedade civil. Ao mesmo tempo, seus recursos, tipicamente gerados dentro das próprias favelas ou com base em doações escassas, são limitados, especialmente em comparação com o tamanho da crise, que cresce desde que o Repositório foi lançado.



Conclusão

As iniciativas mapeadas no Repositório e analisadas neste primeiro relatório de pesquisa demonstram que há um forte processo de mobilização da sociedade civil brasileira frente à pandemia, cujo objetivo é dar alívio ao sofrimento da população pobre das periferias urbanas. No entanto, esse processo enfrenta enormes desafios para sustentar-se ao longo do tempo. A população mais vulnerável não pode depender apenas das ações de solidariedade. Ao mesmo tempo, políticas públicas de assistência e apoio ao desenvolvimento econômico desses territórios seriam muito mais eficazes se fossem realizadas em parceria com as organizações locais, aproveitando do seu conhecimento, legitimidade e capilaridade.

Uma importante agenda de pesquisa nos próximos anos é examinar em que medida as instituições participativas, como os Conselhos de Saúde, têm atuado durante a pandemia como canal de comunicação entre Estado e Sociedade. Sabemos que em muitas cidades tais instituições foram desativadas. O [relato](#) da Profa. Carla Martelli sobre a experiência de Araraquara, SP – município que manteve forte estrutura de orçamento participativo nos últimos anos – sugere que as estruturas participativas podem produzir canais capilares de conexão entre estado e sociedade no momento da pandemia. Muitas favelas, no entanto, se encontram fora do radar de boa parte dos conselhos, mesmo em cidades em que estão funcionando.

Outro tema relevante a ser pesquisado no futuro refere-se aos impactos dos processos de mobilização mapeados no tecido associativo brasileiro. Da mesma maneira que instituições do Estado têm dificuldade em penetrar parte dos territórios das periferias urbanas, organizações da sociedade civil também enfrentam muitos obstáculos. A necessidade de enfrentar a pandemia tem levado à criação de novos tipos de vínculos entre organizações e a novos tipos de repertórios. Será importante entender se essas mudanças serão sustentáveis ao longo do tempo.

