



Os muitos governos da pandemia: uma análise das gestões extraestatais da Covid-19 nas periferias urbanas a partir de narrativas da Folha de São Paulo

The many governments of the pandemic: an study about the the extra-state management of Covid-19 in Brazilian urban peripheries through the narratives of Folha de São Paulo

Ana Beraldo

anaberaldopsi@gmail.com

Sciences Po (França); Rede Feminina de Estudos de Violência, Justiça e Prisões (Rede FEMJUSP); Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, Argentina)

Giovana Bragança Santos

giovanaagg2000@gmail.com

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Mercêdes Santiago Silva

mercedessilva2000@hotmail.com

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Thais Lemos Duarte

In memorian

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Natália Cristina Martino

natymartino@gmail.com

Rede Feminina de Estudos de Violência, Justiça e Prisões - Rede FEMJUSP; Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Valéria Cristina Oliveira

valcrisoli@gmail.com

Rede Feminina de Estudos de Violência, Justiça e Prisões - Rede FEMJUSP; Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

lmlr@ufmg.br

Rede Feminina de Estudos de Violência, Justiça e Prisões - Rede FEMJUSP; Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

10.52521/opp.v23n2.16861

FLUXO DA SUBMISSÃO

Submissão do trabalho: 12/12/2025

Aprovação do trabalho: 23/02/2026

Publicação do trabalho: 02/03/2026

Resumo

Este artigo analisa as gestões extraestatais da pandemia de Covid-19 nas periferias urbanas brasileiras a partir das representações produzidas pela imprensa hegemônica. O texto questiona a insuficiência de leituras estritamente estado-centradas das dinâmicas periféricas durante a crise sanitária, social e política, dada a sobreposição de governanças e a coexistência normativa que se coloca na vida nas margens urbanas. Para tanto, realizamos uma análise de conteúdo de reportagens publicadas no jornal Folha de São Paulo entre 11 de março de 2019 e 10 de março de 2021. A partir da definição de 51 descritores combinados aos termos “favelas” e “periferias”, foram identificadas 1.832 matérias, das quais 81 tratavam diretamente de ações de gestão extraestatal em periferias. As reportagens destacaram a atuação de associações comunitárias, ONGs, movimentos sociais e coletivos culturais, com ênfase em ações voltadas à distribuição de alimentos, itens de higiene e apoio emergencial, com baixa visibilidade das atuações de grupos religiosos e criminais. Aparentemente, a pandemia tornou mais visível uma ecologia de poderes já existente nas periferias, marcada por arranjos híbridos de governança, nos quais o estado coexiste e se entrelaça com múltiplas formas de autoridade e organização extraestatal.

Palavras-chave

Covid-19. Periferias urbanas. Gestões extraestatais. Imprensa.

Abstract

This article analyzes the extra-state management of the Covid-19 pandemic in Brazilian urban peripheries based on the representations produced by the hegemonic press, problematizing the insufficiency of state-centered approaches in light of the overlapping of governances and normative coexistence that shape everyday life in urban margins. To this end, we conducted a content analysis of reports published in the newspaper Folha de São Paulo between March 11, 2019, and March 10, 2021. Based on the definition of 51 descriptors combined with the terms “favelas” and “peripheries,” 1,832 articles were identified, of which 81 directly addressed extra-state management actions. The reports highlighted the role of community associations, NGOs, social movements, and cultural collectives, with an emphasis on actions focused on the distribution of food, hygiene items, and emergency support, while religious and criminal groups received low visibility. Overall, the pandemic appears to have made more visible an ecology of powers that already existed in the peripheries, marked by hybrid arrangements of governance in which the state coexists and intertwines with multiple forms of extra-state authority and organization.

Keywords

Covid-19. Urban peripheries. Extra-state management. Media.

Introdução¹

A Covid-19, doença causada por um coronavírus, desencadeou uma pandemia global e apresentou novos desafios à gestão da vida ao redor do mundo. Ainda que tenha afetado todo o planeta, a experiência social da enfermidade (Mastrangelo, 2020) se apresentou de maneiras distintas em territórios e estratos populacionais específicos. Afinal, o novo coronavírus surgiu em contextos marcados por dinâmicas e processos históricos próprios e foi administrado de formas bastante distintas pelas autoridades governamentais dos diferentes países: fechamento completo, parcial ou inexistente das fronteiras; medidas de isolamento social rígidas, frouxas ou inexistentes; implementação rápida ou lenta de auxílios governamentais às parcelas mais pobres da população; campanhas coordenadas ou ações isoladas e descontraídas de conscientização; discursos de base científica ou negacionista. O caso brasileiro se destacou pelo explícito e institu-

¹ Thais Lemos Duarte participou da concepção e delineamento do projeto de pesquisa, que envolveu a atuação de três bolsistas de graduação. Ela contribuiu de forma significativa para a definição da estratégia de coleta de dados e para a revisão da literatura pertinente ao tema. Além disso, esteve presente em reuniões semanais de acompanhamento da pesquisa, participando ativamente das discussões e decisões metodológicas, até o momento final de sua doença.

cionalizado descaso com a situação por parte do governo federal, que investiu reiteradamente na divulgação de medicamentos comprovadamente ineficazes para o tratamento da Covid-19, na crítica ao uso de máscaras e na difusão de teorias conspiratórias sobre a doença (Dominguez e Klink, 2021). Nesse cenário, como a pandemia foi administrada nas periferias urbanas do país? Quais medidas foram tomadas localmente como forma de gerir a crise? Quais atores levaram a cabo essas ações e com quais recursos?

Para compreender melhor o que se passou com a pandemia em uma ótica microlocalizada, precisamos levar em conta outros fatores que não apenas as decisões e ações governamentais. Ainda que a definição clássica de Max Weber (1982) sobre o estado² seja a daquela “comunidade humana que, dentro de determinado território – este sendo um de seus elementos característicos –, reivindica para si, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força” (p. 98), há, no debate acadêmico internacional, um consistente conjunto de trabalhos que demonstra que, nas nações pós-coloniais (em especial nos espaços marginalizados), o estado não tem e nunca teve sucesso nessa reivindicação de hegemonia, nem é a única entidade capaz de produzir governança (Cruz, 2016; Fischer, 2008; Fischer, Mccann e Auyero, 2014; Hansen; Stepputat, 2001; Mbembe, 2003). Isso não quer dizer que o estado esteja ausente desses territórios, mas que sua atuação coexiste historicamente com outras formas de autoridade. Espaços marginalizados não podem ser entendidos, portanto, como “terras sem lei”, como lugares de “vácuo de poder” ou como configurações societárias essencialmente desordenadas. O que temos nas margens (Das e Poole, 2004) é uma multiplicidade de ordens e normas *de facto*, bem como de esquemas de regulação das vidas, dos comportamentos e das relações entre sujeitos.

Nesse sentido, o presente artigo propõe uma análise das gestões extraestatais da pandemia nas periferias urbanas brasileiras, conforme narrativas veiculadas pela imprensa hegemônica, representada aqui pela *Folha de S.Paulo*. Partimos do pressuposto de que voltar nossas atenções para a pandemia e sua capacidade disruptiva pode ser uma maneira de acessar dinâmicas sociais que foram intensificadas e se tornaram explícitas diante da emergência da tragédia sanitária. A pandemia é, para nós, uma espécie de lupa que nos possibilita enxergar fenômenos e processos que antes se davam mais sutilmente ou que, quiçá, eram invisibilizados e que agora aparecem de forma mais evidente para os cientistas sociais. Ao elegermos as esferas extraestatais como objeto privilegiado da pesquisa sobre a gestão da vida nas periferias, alinhamo-nos à corrente da literatura internacional que denuncia a insuficiência de análises estritamente estado-centradas para a compreensão das realidades de grande parte do chamado “Sul Global” (Cruz e Durán-Martínez, 2016; Durán-Martínez, 2017; Hansen e Stepputat, 2006;

2 Seguindo autores como Timothy Mitchell (1991), Veenas Das e Deborah Poole (2004), entre muitos outros, optamos por empregar o termo “estado” com letra minúscula para designar uma compreensão do estado não como uma entidade única e dotada de racionalidade, mas como um conjunto de práticas e efeitos.

Manso e Dias, 2017; Stepputat, 2013; Willis, 2013). Nosso foco esteve nas mobilizações e articulações para a garantia do suporte social e das condições sanitárias mínimas, que se deram em níveis microssociais, envolvendo os setores empobrecidos da população urbana brasileira. Para tal, considerando que a pesquisa teve início no ano de 2021, em um momento em que as condições sanitárias não eram favoráveis à realização de levantamentos *in loco*, tomamos como fonte as narrativas jornalísticas apresentadas em um veículo de imprensa de repercussão nacional.

Do ponto de vista metodológico, julgamos ser relevante observar o modo como as periferias urbanas são retratadas em um meio de comunicação que, apesar da disponibilização de conteúdo em formato digital, tornou-se conhecido pela publicação de material impresso e de grande circulação, a *Folha de S.Paulo*. Logo, a pesquisa desenvolveu-se a partir da busca, seleção e análise dos materiais publicados no jornal no intervalo de 12 meses, contados a partir de 11/03/2020, data em que a Organização Mundial da Saúde decretou a pandemia de Covid-19. O material analisado, portanto, foi produzido durante a crise sanitária. Nossa pesquisa, realizada principalmente ao longo de 2021, também se deu enquanto a pandemia acontecia. Trata-se, portanto, de retratos daquele momento. Mas sua importância vai além disso: hoje sabemos, graças a diversos trabalhos realizados no período pós-pandêmico, que a Covid-19 teve efeitos de longo prazo em múltiplas esferas, como, por exemplo, sequelas na saúde mental de grandes parcelas da população (Gomes et al., 2024) e o agravamento das dificuldades de acesso das camadas periféricas a direitos sociais (Aguiar, 2024). Faz sentido, portanto, conhecer melhor o que aconteceu naquele momento para que possamos também compreender o que se passa hoje.

Temos como pressuposto que um veículo de comunicação como esse reflete as posições de parcela da sociedade que articula poder econômico e político e que, dessa perspectiva, tenta pautar o debate público por meio de suas decisões editoriais (Porto, 2009; Ramos e Paiva, 2007; Misse, 2008). A mídia não é um retrato fiel e imparcial da realidade, mas sim uma importante produtora de representações sociais que, muitas vezes, balizam as compreensões e os comportamentos dos sujeitos (Porto, 2009). Durante a pandemia de Covid-19, não foi diferente. Por isso, conhecer o modo como as periferias são apresentadas em um jornal do porte da *Folha de S.Paulo* oferece pistas sobre as representações acerca da experiência daquele período nas margens das cidades. E, no limite, fomenta a reflexão sobre as crenças da sociedade acerca da pobreza e das demandas apresentadas pelos pobres em uma grave crise sanitária e social.

Para empreender essa reflexão, o artigo está organizado da seguinte maneira: partimos de uma breve revisão de literatura sobre o tema e de uma definição do conceito de gestão extraestatal do cotidiano que estamos propondo. Em seguida, fazemos uma descrição da metodologia empregada na pesquisa e uma reflexão sobre as implicações de uma investigação baseada em narrativas jornalísticas. Na seção seguinte,

apresentamos alguns dos principais resultados obtidos e, encerrando o texto, tecemos considerações finais que apontam diretrizes para a continuidade do trabalho.

As gestões extraestatais das periferias urbanas: uma proposta teórica e conceitual

O que chamamos de “gestões extraestatais do cotidiano”? Empregamos essa expressão para fazer referência às múltiplas administrações da vida das pessoas nas margens urbanas, cujo cerne não está em organismos ou atores estatais (ainda que com eles dialoguem). Com isso, queremos abarcar dois grandes conjuntos de gestões que, embora muito diferentes entre si, mostram-se igualmente fundamentais para a compreensão da realidade das classes populares brasileiras: as formas de organização comunitária, por um lado, e os regimes normativos, por outro.

Formas de organização comunitária

As formas de organização comunitária são as diferentes estratégias empregadas nas periferias, tanto por moradores quanto por atores externos, para contornar as dinâmicas sociais que marginalizam esses territórios e propiciar o acesso de sujeitos periféricos a determinados bens, serviços e recursos que dificilmente conseguiriam acessar de outras maneiras. Essas iniciativas podem ser mais ou menos coletivas, mais ou menos politizadas, mais ou menos articuladas entre si. Incluem-se nessa categoria, por exemplo, as Organizações Não Governamentais (ONGs) que trabalham junto às comunidades e incidem sobre as trajetórias dos indivíduos, em especial da juventude local. Isauro-ra Freitas (2007), embasada em pesquisa realizada em uma ONG de Fortaleza, mostra como, muitas vezes, esses organismos visam incidir na vida dos moradores de periferia de modo a modificar os *habitus* (Bourdieu, 1989) dos sujeitos que se inserem nas atividades por eles propostas, tornando-os mais próximos aos *habitus* dos setores dominantes.

A mobilização resultante da violência de estado também se insere no campo das formas comunitárias de organização. Ao discutirem as respostas emocionais e políticas às mortes violentas de jovens em uma favela da zona leste de São Paulo, Oliveira e Placencia (2023) identificam um conjunto de ações coletivas adotadas pela população local para homenagear, apoiar ou buscar justiça diante da violência produzida pela atuação policial nas margens urbanas. No texto, as autoras destacam que as vítimas, seus familiares e amigos não são apenas receptores passivos das ações estatais, mas se organizam coletivamente para reivindicar direitos, denunciar abusos e pressionar instituições. Eles também recorrem a respostas emocionais, como a pintura dos nomes das vítimas nos

muros da favela ou a estampa da foto do amigo executado pela polícia nas camisetas do time de futebol local (Oliveira e Placencia, 2023).

Outro exemplo de forma de organização comunitária são os ativismos midiáticos de favela, que se manifestam por meio de iniciativas como a edição de jornais locais ou a criação de rádios comunitárias. Essas formas de mobilização social são analisadas por estudiosos como Leonardo Custódio (2017) e surgem como movimentos de denúncia das condições de injustiça e marginalização das periferias para um público mais amplo, além de difundirem informações relevantes para as próprias comunidades em que se inserem. Além disso, podem contribuir para a construção de uma imagem menos estereotipada e preconceituosa desses locais. Há, ainda, os coletivos culturais, que movimentam as sociabilidades da juventude e constroem narrativas de legitimação social das populações marginalizadas, muitas vezes com um caráter de valorização da negritude e da identidade favelada (Durão e Coelho, 2012; Ramos, 2007). As associações comunitárias são outra modalidade de auto-organização e têm, no Brasil, uma trajetória histórica na busca dos pobres urbanos por melhorias nas condições de vida nesses espaços (OLIVEIRA, 2020). Cooperativas e outros tipos de iniciativas legais de produção de recursos monetários – frequentemente vinculadas a uma ideia de empreendedorismo (Gaiger, 2008; Lima, 2010) – também entram nesse espectro.

De maneira geral, cabem na categoria de formas de organização comunitária aquelas iniciativas que, com diversas naturezas e oferecidas por distintos atores, costumam ser significadas como “chances” (de lazer, de estudos, de convivência, de aprendizagem, de formação profissionalizante, de práticas esportivas, de contato com as artes etc.) que os sujeitos marginalizados encontram diante de uma realidade “difícil” (Cecchetto, Muniz e Monteiro, 2018).

Regimes normativos

Os regimes normativos são formas de governança, isto é, normas e moralidades que definem o que é considerado certo e o que é considerado errado; o que é aceito, rejeitado ou reprovado. Estamos falando de modos de autoridade e de regimes que se relacionam diretamente à produção de violência e, no limite, à imposição de vida e de morte em determinados territórios. E isso transcende, em muito, o estado, apesar de também abarcá-lo.

Uma crescente literatura tem abordado o tema das múltiplas governanças, em especial no Sul Global. Achille Mbembe (2003, 2005), por exemplo, argumenta que, em territórios colonizados, o funcionamento do poder esteve diretamente associado ao uso da força física e à possibilidade de se fazer morrer. O autor sustenta que a ameaça de

morte violenta foi (e continua sendo) ferramenta de governo não somente estatal, mas também de outros grupos que reivindicavam (e reivindicam) autoridade em determinados espaços. Nesse mesmo sentido, Thomas Blom Hansen e Finn Stepputat (2009) defendem que, no mundo pós-colonial, diferentes autoridades logram obter distintas capacidades normativas, de forma que alguns sujeitos e grupos são mais submetidos a uma forma de governo, enquanto outros se submetem mais a outras.

Na América Latina, a emergência de coletivos criminais que passam a produzir ordem nas cadeias e periferias de muitas partes do continente talvez seja o exemplo recente mais notório (mas, certamente, não o único) dessa dinâmica difusa de governabilidade que segue caracterizando nossas sociedades. Autores como Matías Dewey (2018) e Brigida Renoldi (2015), por exemplo, chamam a atenção para como, na Argentina, o estado muitas vezes age ilegalmente. Esses estudiosos argumentam que as ações ilegais levadas a cabo por atores estatais não são algo à parte do estado, nem exceções, mas, pelo contrário, constituem o próprio estado. Também na Argentina, Javier Auyero e Katherine Sobering (2019) analisam o fato de que, não raramente, existem convergências e acordos entre atores criminais e estatais. De forma similar, Angélica Durán-Martínez (2018), a partir de trabalhos desenvolvidos no México e na Colômbia, e José Miguel Cruz (2011), embasado em pesquisas conduzidas em países da América Central, afirmam que a violência relacionada ao comércio de drogas ilícitas resulta não de uma debilidade estatal, mas das relações, acordos e desentendimentos que se dão entre atores estatais e criminais.

No caso específico do Brasil, importantes estudos têm demonstrado que o “mundo do crime” logrou estabelecer uma ordem própria que transcende os envolvidos nas atividades criminosas e que define, em grande medida, o que é permitido e o que é condenado nos lugares onde atua (Feltran, 2007, 2020a; Machado da Silva, 1993, 2004). Outras pesquisas têm destacado a importância da normatividade religiosa, em especial das muitas vertentes evangélicas, nas margens das grandes cidades, e chamado a atenção para o fato de que instituições e grupos religiosos muitas vezes estabelecem (direta ou indiretamente) alguns dos modelos de comportamento mais socialmente aceitos nesses locais (Garmany, 2010). Há também uma produção que analisa os entrecruzamentos entre as ordens que coexistem nas periferias. Carly Machado (2010), por exemplo, em pesquisa etnográfica conduzida no Morro do Alemão, no Rio de Janeiro, mostrou como, no processo de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), ocorria uma espécie de articulação entre religião e estado em favor da “paz”. Nessa ocasião, a autora destaca que, após a entrada massiva da segurança pública na favela, diversos eventos religiosos – com destaque para os evangélicos – passaram a ocupar o território. Ou seja, a “pacificação” do Morro do Alemão foi conduzida por uma diversidade de atores. Christina Vital da Cunha (2015), por sua vez, chama a atenção para a emergência dos traficantes

evangélicos nas favelas cariocas.

Em diálogo com essa literatura, um conjunto de autores tem desenvolvido o conceito de regimes normativos para dar conta da multiplicidade de governanças que caracteriza atualmente as margens urbanas brasileiras (Beraldo, 2022a, 2022b; Feltran, 2011, 2020b; Maldonado, 2020; Pinho e Zambon, 2020). Os regimes normativos funcionam como “conjuntos de guias de plausibilidade que balizam as ações empíricas dos sujeitos” (Feltran, 2020a, p. 19, tradução nossa). Ou seja, estabelecem o que é ou deixa de ser plausível e terminam também por determinar o que é entendido como certo ou errado. Defendemos, em trabalhos anteriores (Beraldo, 2021, 2022a, 2022b), que, nas periferias do Brasil, existem hoje três grandes regimes normativos: o estatal, o criminal e o religioso. Essas normatividades coexistem a todo momento nesses espaços e constroem relações entre si que alternam entre disputa e articulação.

A noção de gestões extraestatais com a qual estamos trabalhando aqui abarca, assim, tanto os regimes normativos quanto as formas de organização comunitária. Ainda que o nome possa parecer indicar o contrário, não partimos do entendimento de que esses fenômenos se dão de maneira totalmente alheia ao estado, ou que se constroem em oposição a ele, tampouco compreendemos que uma suposta “ausência de estado” estaria sendo preenchida por gestões extraestatais. Nossa compreensão é a de que o estado está, sim, presente nas periferias, muitas vezes de maneira mais evidente do que nos bairros de classe média e alta. Os moradores de vilas e favelas, afinal, costumam se consultar nos centros de saúde do SUS, assistem a aulas em escolas públicas, são muitas vezes beneficiários de políticas de transferência de renda, são acompanhados por organismos de assistência social e lidam com a ação (muitas vezes truculenta) da polícia. No entanto, existem outras facetas tão importantes quanto a estatal para a compreensão das vidas desses sujeitos.

Assim, as formas de organização comunitária e os regimes normativos coexistem com as múltiplas atuações estatais. Mais do que isso, as gestões extraestatais atuam também em constante relação com o estado: as ONGs muitas vezes estabelecem parcerias com organismos estatais; políticas públicas frequentemente se associam a igrejas na busca por alcançar seus objetivos; grupos culturais costumam almejar financiamento público; estado e “mundo do crime” não raramente se retroalimentam etc. A questão é que, ainda que estabeleçam relações com organismos, entidades ou atores estatais, as gestões extraestatais possuem seus cernes em outras esferas.

Na próxima seção, apresentamos brevemente como a literatura retratou a interseção entre formas de organização comunitária e regimes normativos nas periferias brasileiras durante a pandemia de Covid-19. Destacamos, especialmente, como as redes de apoio entrelaçaram novas formas de ativismo (com especial destaque para o protagonismo feminino) com os coletivos criminais (grupos essencialmente masculinos).

A pandemia e suas múltiplas gestões nas periferias

A emergência inesperada da Covid-19 precisou ser gerida, e os estudos produzidos sobre o assunto no Sul Global demonstram que essa gestão foi realizada por uma multiplicidade de atores, a partir de um amplo leque de medidas, evidenciando como tudo isso varia significativamente a depender da localidade específica analisada. De forma esquemática, poderíamos dividir as gestões da pandemia examinadas na literatura em três grandes linhas: 1) as redes de apoio mútuo e solidariedade interpessoal entre vizinhos; 2) as ações levadas a cabo por associações e redes locais; e 3) as medidas implementadas (ou não) por grupos criminais.

As redes de apoio mútuo

As redes de apoio mútuo – historicamente presentes em espaços marginalizados (Lomnitz, 1975) – foram rapidamente acionadas diante da emergência da crise sanitária. Em favelas do Rio de Janeiro, por exemplo, foram detectadas ações como a compra de alimentos para aqueles que não podiam sair de casa e a circulação pelas comunidades em busca de pessoas que precisassem ir ao médico. Também foram muito comuns as mobilizações para arrecadar dinheiro e cestas básicas pela internet (Maciel e Gonçalves, 2021). Em uma comunidade empobrecida de Santiago do Chile, ações semelhantes ganharam centralidade. Além disso, donos de estabelecimentos locais passaram a vender “fiado” e a prestar atenção a famílias que reduziam o nível de consumo no estabelecimento, o que poderia ser um indicativo de que estivessem passando por um momento de vulnerabilidade agravada (Anigstein et al., 2021).

Os associativismos

Tão importantes quanto as trocas interpessoais para a garantia da sobrevivência durante a pandemia foram as ações coletivas de diferentes tipos de associativismo comunitário. Na favela de Paraisópolis, em São Paulo, por exemplo, a organização comunitária foi tão coesa que passou a figurar no debate público sobre a crise sanitária. Houve um gerenciamento estratégico da situação, com a divisão de um certo número de famílias a ser monitorado por cada morador voluntário, identificado localmente como “presidente da rua” (Dominguez e Klink, 2021). A comunidade chegou a contratar ambulâncias e a converter escolas em centros de acolhimento de pessoas infectadas (Ortega e Orsini, 2020).

No Rio de Janeiro, diante da pouca transparência dos dados oficiais sobre contágios, hospitalizações e óbitos no Brasil, a população de favelas se organizou para monito-

rar a situação específica desses territórios (Fleury e Menezes, 2021). Iniciativas de produção e sistematização de informações também foram relatadas, por exemplo, na mesma comunidade chilena mencionada anteriormente. Lá, os mapeamentos tiveram como objetivo identificar as principais demandas da população e serviram como base para a coleta de doações de roupas, para a proposta de acompanhamento em saúde mental por meio de oficinas e para a arrecadação e distribuição de medicamentos a portadores de doenças crônicas (Anigstein et al., 2021).

Em bairros populares argentinos, as organizações sociais fortaleceram formas antigas de apoio à população. Uma delas são as *ollas populares* ou os *comedores comunitários*: restaurantes autogeridos por moradoras dos próprios bairros, que cozinham e distribuem alimentos para quem necessite. Esses espaços contam com fontes de financiamento tão diversas quanto a arrecadação de doações, o subsídio estatal, as contribuições de igrejas e os movimentos sociais (Maceira et al., 2020).

Os coletivos criminais

Por último, mas não menos importante, a bibliografia sobre o tema destaca também a atuação dos grupos criminais na gestão da pandemia em espaços de pobreza urbana do Sul Global. Os estudos revelam que essa atuação foi bastante heterogênea. Muitas vezes, bairros diferentes de uma mesma cidade eram conduzidos de maneiras distintas. Também era frequente que uma mesma organização ilegal implementasse medidas diferentes em microterritórios distintos (Sampaio, 2021). De modo geral, a literatura aponta para a continuidade de uma ação de caráter ambivalente levada a cabo por coletivos criminais: por um lado, buscam legitimidade social ao implementar medidas muitas vezes assistencialistas; por outro, impõem regras de comportamento e circulação por meio do uso da força (Sampaio, 2021).

De fato, foram registradas ações de grupos armados ilegais, como a distribuição de comida e itens de higiene em cidades de países como México (Gomez, 2020; Sampaio, 2021), Colômbia (Gomez, 2020; Sampaio, 2021) e Venezuela (Zubillaga, Hanson e Sánchez, 2022). Na Cidade do Cabo (África do Sul), gangues distribuíam comida em troca de terem suas armas e drogas guardadas nas casas de moradores de bairros marginalizados (Sampaio, 2021). No Brasil, no Complexo do Salgueiro, no Rio de Janeiro, dominado pelo Comando Vermelho, ao contrário do que se poderia imaginar, essas ações de “ajuda” ao morador, mesmo diante do agravamento da pobreza, não foram intensificadas (Rodrigues et al., 2021). Em alguns bairros de São Salvador, comandados por uma ala específica da famosa gangue Barrio 18, foram suspensas as extorsões costumeiras a comerciantes (Sampaio, 2021).

Em alguns casos, houve também a imposição de medidas de redução de contágio, como restrições à circulação e estabelecimento de toques de recolher. Em territórios de cidades como Rio de Janeiro, Tumaco (Colômbia) e São Salvador (El Salvador), essas regras vinham na forma de ameaças veladas ou explícitas, veiculadas por cartazes ou mensagens em redes sociais. A duração desse tipo de medida, porém, restringiu-se, em sua maioria, aos primeiros momentos da pandemia (Sampaio, 2021). Não raramente, grupos ilegais e governos confluíram. Em alguns lugares da Colômbia, grupos armados ilegais exigiram que moradores cumprissem as medidas adotadas pelo governo, em um sistema de cogovernança local (Gomez, 2020); em outros, coletivos como as FARC autorizaram a distribuição de comida pelo governo e por organizações da sociedade civil (Sampaio, 2021). Nesse mesmo sentido, gangues venezuelanas integraram o programa oficial de distribuição de bolsas de comida em certas partes do país (Zubillaga, Hanson e Sánchez, 2022).

Entre regimes normativos e formas de organização comunitária, os estudos sobre a pandemia no Sul Global têm demonstrado a necessidade de transcendermos uma visão estadocêntrica para compreendermos como a crise sanitária foi vivenciada nas margens urbanas. Assim, na próxima seção, apresentamos parte do percurso realizado na busca por notícias de jornal que tratassem das gestões extraestatais no contexto da pandemia, problematizando como se deu a interseção entre as diversas formas de organização comunitária e os regimes normativos nas periferias brasileiras, com vistas a contribuir especificamente para essa discussão sobre o Sul Global.

Dados e métodos

Como destacado anteriormente, diante das restrições impostas pela pandemia de Covid-19, que inviabilizaram a realização de trabalho de campo presencial, optamos pela utilização de fontes jornalísticas como principal base empírica da pesquisa. Em parte, essa escolha se justificou tanto pelo risco sanitário associado ao contato direto com interlocutores, especialmente em territórios periféricos urbanos marcados por precariedade infraestrutural, quanto pela relevância da imprensa como importante produtora de narrativas sobre segurança pública e gestão social (Porto, 2009; Ramos e Paiva, 2007; Misse, 2008; Duarte e Araújo, 2020).

O trabalho se baseou na análise de artigos e matérias publicados no periódico brasileiro *Folha de S.Paulo*. Para tanto, o primeiro passo consistiu na definição dos descritores, ou palavras-chave, utilizados nas consultas ao jornal. A escolha dos descritores foi embasada em diálogo com a supracitada corrente da literatura sobre as margens urbanas do “Sul Global”, que se afasta de uma perspectiva puramente estadocêntrica para

a compreensão desses espaços. Essa literatura nos apontou para alguns fenômenos e atores que assumem particular relevância em contextos periféricos e que orientaram a definição dos descritores a serem buscados. Ao final, selecionamos 51 termos, que foram pesquisados em combinação com “favelas” e “periferias”. A título de exemplo, alguns deles foram: “ONG”, “tráfico de drogas”, “polícia”, “igreja”, “instituição religiosa”, “organização comunitária” e “associação de bairro”, entre outros.

Em seguida, para a seleção dos dados, foram definidos dois recortes temporais: um correspondente ao período da pandemia de Covid-19 e outro referente ao momento anterior à crise. Assim, selecionamos as reportagens publicadas entre 11/03/2020 — data em que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia de Covid-19 — e 10/03/2021, abrangendo o período de um ano da crise sanitária. Para o segundo recorte temporal, selecionamos as reportagens divulgadas entre 11/03/2019 e 10/03/2020, de modo a contemplar igualmente um ano anterior à crise. Esses marcos foram estabelecidos com o objetivo de identificar possíveis mudanças nas narrativas da imprensa a respeito da atuação de grupos extraestatais em periferias urbanas. Dessa forma, foi possível observar se o número de matérias se manteve, aumentou ou diminuiu, bem como se houve alterações nas narrativas sobre a temática.

A consulta ao repositório, com o uso dos 51 descritores, retornou 1.832 matérias únicas, das quais 81 foram selecionadas após o processo de triagem, por tratarem diretamente de gestões extraestatais nas periferias. Ou seja, dentre as notícias identificadas no período citado, foram selecionadas apenas aquelas que descreviam explicitamente estratégias de gestão extraestatal em periferias urbanas no Brasil. A maior parte das reportagens foi publicada após 11/03/2020, data em que a OMS declarou a pandemia. Das 81 reportagens, apenas oito foram publicadas no primeiro período analisado (10/03/2019 a 10/03/2020), anterior à crise sanitária, enquanto 73 foram publicadas no segundo período (11/03/2020 a 10/03/2021), durante a crise (Gráfico 1).

O Gráfico 1 também sugere que o período entre março e maio de 2020 concentrou o maior número de matérias sobre gestão extraestatal nas periferias urbanas. Foram 29 publicações nesses três meses, que marcaram o início da pandemia e, consequentemente, a crescente atenção da opinião pública ao tema. Embora os casos ainda não fossem tão elevados, a ampla repercussão refletia o aumento do interesse e as incertezas quanto às melhores estratégias de prevenção da doença.

Gráfico 1: Número de notícias ao longo do período (11 de março de 2019 a 10 de março de 2021)



Fonte: elaboração própria

Os dados indicam que a pandemia de Covid-19 marcou um período de ampliação da visibilidade das gestões extraestatais nas periferias urbanas na cobertura da imprensa. A forte disparidade entre os dois períodos (com apenas oito matérias antes da crise sanitária e 73 durante o primeiro ano da pandemia) evidencia uma inflexão no olhar jornalístico, que passou a dar maior centralidade às iniciativas comunitárias, religiosas e do terceiro setor em um contexto de enfrentamento da crise. A concentração de reportagens entre março e maio de 2020 reforça esse argumento, ao indicar um momento de intensa incerteza e de busca por respostas diante da emergência sanitária, no qual as periferias passaram a ser retratadas como espaços estratégicos de organização social frente à insuficiência da ação estatal.

Afinal, como a imprensa retratou a pandemia nas periferias?

De modo geral, a imprensa retratou a pandemia nas periferias urbanas brasileiras como um cenário de emergência profunda, caracterizado simultaneamente pela intensificação das vulnerabilidades sociais e pela ativação de múltiplas formas de gestão

extraestatal da vida. As narrativas jornalísticas analisadas tendem a enfatizar a insuficiência das respostas estatais diante da crise sanitária e, em contrapartida, a centralidade assumida por iniciativas comunitárias, redes de solidariedade, lideranças locais, organizações do terceiro setor e, em menor medida, por regimes normativos de outra natureza, como o criminal. Assim, as periferias aparecem menos como espaços de ausência do Estado e mais como territórios de sobreposição de governanças, nos quais diferentes atores disputam, articulam e complementam funções de cuidado, controle de acesso e circulação, assistência e informação. Tal enquadramento converge com a literatura do Sul Global ao revelar que a gestão da pandemia não se deu de forma homogênea nem exclusivamente estatal, mas por meio de arranjos múltiplos que tornam visível a complexa ecologia de poderes que marca as margens urbanas.

Construímos uma nuvem de palavras com base nos títulos e subtítulos das 81 reportagens selecionadas (Figura 1). Palavras como “coronavírus” e “pandemia” se destacaram, evidenciando o alto número de notícias que tratam de estratégias de gestão extraestatal durante a pandemia. O termo “doações” também ganhou destaque, reforçando que essa foi uma importante fonte de recursos para as ações extraestatais.

Figura 1: Palavras mais utilizadas nas manchetes e subtítulos das reportagens



Fonte: elaboração própria

A nuvem de palavras reforça empiricamente os eixos centrais identificados na análise das reportagens, ao evidenciar a centralidade dos termos “coronavírus”, “pandemia”, “periferia”, “moradores”, “favelas” e “territórios”, indicando que o enfoque midiático esteve fortemente ancorado nas experiências vividas nos espaços periféricos durante a crise sanitária. A recorrência de palavras como “doações”, “projetos”, “ações”, “solidariedade” e “campanhas” revela a ênfase nas estratégias coletivas de enfrentamento da crise, em grande medida protagonizadas por iniciativas da própria sociedade civil, em substituição ou complemento às ações estatais.

Ao mesmo tempo, palavras como “desigualdade”, “crise”, “falta”, “acesso” e “renda” apontam para a persistência de vulnerabilidades estruturais que atravessam esses territórios. A presença de palavras como “máscaras”, “comida”, “saúde” e “informação” indica que as respostas à pandemia estiveram fortemente vinculadas à garantia de condições mínimas de sobrevivência. Dessa forma, a nuvem de palavras não apenas confirma os principais temas abordados anteriormente — como solidariedade, mobilização comunitária e desigualdades sociais —, mas também evidencia como a cobertura jornalística construiu uma representação das periferias simultaneamente como espaços de carência estrutural e de intensa capacidade organizativa.

O termo “mulheres” também aparece inúmeras vezes, devido ao protagonismo feminino em diversas ações, tanto como voluntárias quanto como público-alvo. A título de exemplo, em uma reportagem sobre as mobilizações em Paraisópolis, favela de São Paulo, o presidente da União dos Moradores e do Comércio local e coordenador nacional do G10 das Favelas, bloco de líderes de comunidades “Brasil afora”, afirma que 85% dos 658 “presidentes de rua” eram mulheres. São chamados “presidentes de rua” aqueles líderes responsáveis por organizar as ações de prevenção à Covid-19 (Folha de São Paulo, 2020). “As mulheres são protagonistas de Paraisópolis. Além de cuidar de suas famílias, cuidam das famílias dos outros”, relata o líder comunitário. Vale destacar que Paraisópolis é outro termo que se sobressai, possivelmente devido ao alto número de matérias sobre a região, o que se relaciona ao fato de que o jornal pesquisado, *Folha de S. Paulo*, apesar de pretensamente nacional, publica sobretudo matérias sobre o estado de São Paulo.

A reportagem “Projeto ensina liderança para meninas na periferia de São Paulo”, por exemplo, descreve as ações da Escola de Liderança para Meninas, voltada a adolescentes moradoras de Paraisópolis e do Capão Redondo, com foco no incentivo à participação política e no fortalecimento da autoestima feminina. No mesmo sentido, a matéria “Aos 25 anos, dançarina abre escola de balé para crianças no Alemão” apresenta uma iniciativa voltada à formação para a vida de crianças da favela, enquanto a reportagem “Mulheres de Belo Horizonte recuperam autoestima em grupo de teatro” destaca

o uso do Teatro do Oprimido como instrumento de compartilhamento de experiências e reconstrução subjetiva. Ainda nessa linha, a Folha apresenta projetos inspirados na trajetória de Marielle Franco, voltados à disseminação de conhecimentos sobre política, maternidade e à criação de cursinhos pré-vestibulares, reforçando a centralidade dos termos “educação”, “autoestima” e “representatividade”, também presentes na nuvem.

No campo da cultura e do entretenimento, a recorrência de palavras como “cultura”, “coletivo”, “juventude” e “territórios” dialoga diretamente com iniciativas como a Cooperifa, apresentada na reportagem “A poesia da comunidade”. Idealizado por Sérgio Vaz e Marco Pezão, o movimento transformou encontros informais em um serviço cultural de caráter público, capaz de mobilizar milhares de moradores por meio da literatura e dos saraus no Jardim Guarujá. De modo semelhante, a reportagem “Por que Comic Con na favela?”, sobre a PerifaCon 2019, revela como o entretenimento também é compreendido como ferramenta de transformação social e econômica, articulando lazer, empreendedorismo e expectativa de futuro para a juventude periférica, em consonância com a presença destacada das palavras “empreender”, “juventude” e “impacto” na nuvem.

As ações de caráter educativo ganham ainda mais densidade quando observadas à luz da frequência de termos como “doações”, “renda”, “comida” e “crianças”. A reportagem “Jovem cria escola de lona para dar aulas de reforço no Tocantins” ilustra esse movimento ao apresentar a escola Alegria do Saber, fundada por Carlos Rocha da Silva, que oferece aulas para crianças de famílias pobres da periferia de Miracema do Tocantins, tendo o lanche como um dos principais atrativos. Após a repercussão nas redes sociais, a mobilização comunitária resultou na criação de uma associação voltada à arrecadação de doações e ao fortalecimento das redes locais de solidariedade, algo captado pela centralidade da palavra “solidariedade” na nuvem.

No âmbito midiático, a proeminência de termos como “coronavírus”, “pandemia”, “informação”, “saúde” e “crise” na nuvem de palavras expressa o deslocamento da cobertura jornalística para os efeitos da Covid-19 nas periferias. A reportagem “O coronavírus mata, mas a desigualdade social acelera o óbito” evidencia as assimetrias no acesso à informação e às condições de proteção, enquanto iniciativas como o quadro “Giro da Quebrada”, da Agência Mural, e as publicações do Ponte Jornalismo buscaram produzir informação territorializada sobre Unidades Básicas de Saúde (UBS), transporte, escolas e medidas de prevenção adaptadas à realidade de quem não dispõe sequer de água encanada. A circulação da hashtag #COVID19NASFAVELAS nas redes sociais reforça essa produção informacional de base comunitária, evidenciando como as recomendações sanitárias ignoravam, em grande medida, as condições materiais de vida nos territórios populares.

Por fim, a presença recorrente de termos como “desigualdade”, “crise”, “acesso”,

“renda” e “máscaras” na nuvem de palavras sintetiza as críticas estruturais mobilizadas pelas reportagens, que apontam para a insuficiência das respostas estatais e para o caráter excludente do direito à quarentena. As matérias ressaltam que é dever do estado formular políticas públicas que considerem as especificidades da população subalternizada e que são necessárias medidas emergenciais capazes de impedir a naturalização da escolha entre morrer em decorrência do vírus ou da fome. Desse modo, é possível afirmar que a cobertura jornalística da *Folha de S.Paulo* evidencia uma grande articulação entre vulnerabilidade social e capacidade organizativa das periferias no enfrentamento da pandemia. Vejamos, agora, como as gestões extraestatais desempenharam papel de destaque nessa equação.

O entrelaçamento das gestões estatais e extraestatais nas periferias na pandemia

Nesta seção, discutiremos os achados quantitativos mais relevantes da pesquisa. Na tabela 1 são apresentados os quantitativos de matérias publicadas após o início da pandemia de Covid-19, segundo os descritores as quais foram associadas. O descritor “associação” gerou expressivamente o maior número de notícias: foram 24 matérias que representam 32,8% do total. Na sequência, aparecem os termos “ONG”, “cultura” e “movimento social” que geraram respectivamente 16,4%, 12,3% e 10,9% das notícias.

Tabela 1: Número de reportagens identificadas por descritor - Brasil, jun-2019 a mar-2021

Descritor	Qtde. notícias	%
Associação	24	32,88%
ONG	12	16,44%
Movimentos sociais	9	12,33%
Cultura	8	10,96%
Polícia	8	6,85%
Lideranças	6	8,22%
Tráfico	4	5,48%
Igreja	2	2,74%
Crime	3	4,11%
Total	73	100,00%

Fonte: elaboração própria

De certa forma, os elevados percentuais de menções a associações, movimentos sociais e ONGs convergem para uma discussão clássica da sociologia urbana, que destaca o papel das associações comunitárias como instâncias históricas de mediação entre moradores, Estado e mercado em territórios periféricos (Machado da Silva, 1993, 2004; Zaluar, 1985; Duarte, 2018). Durante a pandemia, essas organizações operaram como verdadeiros dispositivos micropolíticos de governança (Foucault, 2008), convertendo-se em canais centrais de acesso a bens essenciais e produzindo o que Cecchetto, Muniz e Monteiro (2018) caracterizam como “chances” de sobrevivência frente à precariedade estrutural. A centralidade das organizações comunitárias reforça ainda a crítica às leituras estritamente estado-centradas da governança no Sul Global (Hansen e Stepputat, 2006; Cruz; Durán-Martínez, 2016; Mbembe, 2003, 2005). Assim, os dados indicam um arranjo híbrido de poder, no qual as respostas à pandemia foram produzidas por meio de uma articulação instável entre esferas estatais, comunitárias e privadas.

Contrariando leituras anteriores que apontam para a relevância das autoridades religiosas e organizações criminosas como instâncias de poder em espaços periféricos (Feltran, 2010), os termos “igreja” e “crime” geraram poucas notícias sobre ações extraestatais. Esse resultado possivelmente decorre da tentativa do jornal Folha de São Paulo de construir uma imagem de neutralidade, evitando dar visibilidade a grupos religiosos ou criminosos, de modo a não parecer parcial ou legitimar práticas ilegais. Portanto, a sub-representação desses atores não deve ser interpretada como ausência empírica, mas como efeito do enquadramento midiático seletivo (Porto, 2009; Ramos e Paiva, 2007; Misse, 2008).

Entre os poucos casos registrados, destaca-se a reportagem “Tráfico e milícia ordenam toque de recolher em favelas do Rio por causa do coronavírus”, que relata a circulação de um carro de som na Cidade de Deus — primeira comunidade do Rio de Janeiro a confirmar um caso de Covid-19 — com a seguinte mensagem: “a partir das oito horas da noite, eu disse oito horas da noite, quem estiver na rua de sacanagem ou batendo perna vai receber um corretivo” (Folha de São Paulo, 2020). Apesar de ser um caso único, ele evidencia a manutenção do crime como instância de autoridade nas periferias durante a pandemia.

A análise das tipologias de ações extraestatais mostra que 16% das medidas envolveram a distribuição de cestas básicas, outro 16% a entrega de itens de higiene, e 13% de comida pronta. O destaque dado à alimentação evidencia a falta de recursos básicos durante a pandemia, enquanto as ações relacionadas à higiene revelam a tentativa de controlar a disseminação do coronavírus, considerando que grande parte das notícias foram publicadas após o início da crise. Como já ressaltado, o jornal tende a não dar visibilidade a ações mais polêmicas promovidas pelo crime ou por grupos religiosos (Grá-

fico 2).

Gráfico 2: Número e tipos de ações extraestatais identificadas nas reportagens - Brasil, jun-2019 a mar-2021



Fonte: elaboração própria

Com base nesses dados, podemos afirmar que a biopolítica da pandemia nas periferias não foi exercida exclusivamente pelo Estado, mas fragmentada entre associações, ONGs, coletivos culturais, empresas e redes de voluntariado. Assim, pode ser entendida como um exemplo de biopolítica descentralizada, operada no interior de uma ecologia de poderes múltiplos (Hansen e Stepputat, 2006), na qual alguns atores extra-

estatais se entrelaçam com associações comunitárias e instituições estatais.

Como indica a Tabela 2, a predominância das instituições e grupos coletivos como coordenadores das ações (62,6%) reforça o caráter coletivizado da governança da crise. Esse resultado converge com os achados de Anigstein et al. (2021), Fleury e Menezes (2021) e Dominguez e Klink (2021), que mostram como a pandemia intensificou dinâmicas preexistentes de auto-organização territorial. A presença da iniciativa privada (16,5%) aponta para a crescente importância das lógicas filantrópicas e empresariais na gestão dos riscos sociais (Lavinhas, 2017; Gaiger, 2008), enquanto a menção aos coletivos criminais (9,9%) reafirma a persistência desses atores como instâncias de governança, ainda que com visibilidade pública limitada.

Tabela 2: Responsável pela ação extraestatal - Brasil, jun-2019 a mar-2021

Grupo coordenador	Qtde. de menções	%
Instituições ou Grupos Coletivos	57	62,6%
Empresa/Iniciativa Privada	15	16,5%
Atores de coletivos criminais	9	9,9%
Lideranças Individuais	7	7,7%
Grupos Religiosos	3	3,3%
Total	91	100%

Fonte: elaboração própria

No que se refere às fontes de recursos (Tabela 3), as mais frequentes foram: doações de empresas ou instituições, doações de pessoas físicas e voluntariado. O elevado número de doações pode ser explicado pelo destaque dado às periferias durante a pandemia, o que tornou possível que muitas contribuições ocorressem. Tais doações foram essenciais para viabilizar as mobilizações, mas a rapidez da ação foi possível porque as estruturas já existiam e apenas se voltaram para a emergência da pandemia. Chama atenção o baixo número de parcerias ou convênios com o Estado: do total de 119 fontes identificadas, apenas 1,8% foram formalmente vinculadas ao governo, refletindo a pouca frequência de ampliação de ações estatais durante a crise.

Ainda assim, houve reportagens que destacaram projetos extraestatais que conectaram moradores a políticas públicas. Um exemplo é o Núcleo Girassóis, grupo de

psicólogos que, desde 2017, realiza atendimentos de baixo custo (Folha de São Paulo, 2021). O projeto conecta seis profissionais a pacientes por meio de uma rede online, reduzindo o custo dos atendimentos. Quando o paciente não pode pagar, o grupo auxilia na busca de serviços na rede pública de saúde, como Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), que funcionam como portas de entrada para quem precisa do serviço.

Tabela 3: Fonte dos recursos utilizados nas ações extraestatais - Brasil, jun-2019 a mar-2021

Fonte dos Recursos	Qtde. de menções	%
Doação de empresas ou outras instituições	35	31,8%
Doação de pessoas físicas	31	28,2%
Voluntariado	23	20,9%
Recursos próprios	18	16,4%
Parcerias/Convênios com o estado	2	1,8%
Outros	1	0,9%
Total	110	100%

Fonte: elaboração própria

Logo, os dados apresentados indicam que, durante a pandemia, as periferias foram governadas por meio de um arranjo híbrido, relacional e disputado, no qual diferentes regimes normativos — estatal e comunitário, com maior ênfase, e criminal e religioso, com menor ênfase — coexistem, competindo e, por vezes, articulando-se (Hansen e Stepputat, 2006; Feltran, 2011; Beraldo 2022a; Maldonado, 2020). A pandemia não criou essa configuração, mas a tornou mais visível, intensa e socialmente reconhecível, inclusive nas representações mapeadas pela Folha de São Paulo.

Considerações Finais

Este texto constituiu um esforço inicial para compreender, a partir de uma perspectiva jornalística, quais são as ações de grupos extraestatais nas periferias, quais os atores dessas ações e quais mudanças ocorreram em relação à temática durante a pandemia no Brasil. A análise das reportagens da *Folha de São Paulo* evidencia que a gestão da pandemia nas periferias brasileiras foi marcada por uma ecologia complexa de poderes, na qual o estado coexistiu com formas de organização comunitária, iniciativas privadas e, em menor medida, regimes normativos criminais e religiosos. As associações, ONGs, coletivos culturais e redes de voluntariado desempenharam papel central na distribuição de alimentos, itens de higiene e no monitoramento da situação sanitária, reafirmando a ideia de biopolítica descentralizada proposta por Foucault (2008), em que a regulação da vida não é exercida exclusivamente pelo Estado, mas por múltiplos atores que produzem oportunidades de sobrevivência e reprodução social.

Ao mesmo tempo, os dados revelam que atores tradicionalmente importantes nas periferias, como igrejas e grupos criminais, aparecem de forma limitada nas narrativas jornalísticas, sugerindo que o poder pode operar de maneira invisível ou indireta, moldando comportamentos e condutas mesmo quando pouco visível publicamente. Esse cenário de sobreposição de governanças, observado em Paraisópolis, no Complexo do Salgueiro e em experiências internacionais em Santiago do Chile e Buenos Aires, demonstra que as respostas à crise foram fruto de articulações híbridas, nas quais diferentes atores competem, colaboram e complementam funções de cuidado, assistência e controle territorial.

Outro achado relevante refere-se ao protagonismo feminino, fortemente presente nas ações de liderança comunitária e na coordenação das redes de solidariedade. Em Paraisópolis, por exemplo, 85% dos “presidentes de rua” eram mulheres, responsáveis por organizar as estratégias locais de prevenção à Covid-19. Essa presença evidencia que o cuidado comunitário, frequentemente atribuído a mulheres, se configura também como uma forma de governança e organização territorial.

Por fim, a recorrência de termos como “renda”, “acesso”, “crise” e “falta” aponta para a persistência de vulnerabilidades estruturais nos territórios periféricos, destacando que as ações extraestatais não apenas complementaram a atuação estatal, mas responderam a carências históricas e estruturais. Assim, a cobertura jornalística da *Folha de São Paulo* reflete simultaneamente a emergência de iniciativas coletivas e a desigualdade estrutural, reforçando que compreender a pandemia nas margens urbanas exige reconhecer a pluralidade de instâncias que produzem, regulam e administram a vida no Sul Global.

Dessa forma, a análise das notícias permite afirmar que a gestão da Covid-19 nas periferias brasileiras, tal como representada pela *Folha de São Paulo*, ocorreu no contexto de uma ecologia de poderes marcada pela sobreposição de governanças e pela coexistência normativa. Nesse arranjo, as formas de organização comunitária assumiram papel central na garantia da sobrevivência, enquanto os regimes normativos criminal e religioso permaneceram operantes, embora parcialmente silenciados na narrativa pública. Os dados reforçam, portanto, que compreender a pandemia nas margens urbanas exige abandonar perspectivas estritamente estado-centradas e reconhecer a pluralidade de instâncias que produzem, regulam e administram a vida no Sul Global.

Referências

- AGUIAR, A. F. A. “Aqui a pandemia não acabou”: vivências e acessos aos direitos sociais em territórios periféricos da zona leste de São Paulo/SP em contexto de pandemia de Covid-19. 2024. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024.
- ANIGSTEIN, M. S. et al. En medio de la crisis sanitaria y la crisis sociopolítica: cuidados comunitarios y afrontamiento de las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 en Santiago de Chile. *Antípoda: Revista de Antropología y Arqueología*, n. 45, p. 53–77, 2021.
- ARIAS, E. D. The dynamics of criminal governance: networks and social order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, v. 38, n. 2, p. 293–325, 2006.
- AUYERO, J.; SOBERING, K. *The ambivalent state: police-criminal collusion at the urban margins*. New York: Oxford University Press, 2019.
- BARNES, N. Criminal politics: an integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence. *Perspectives on Politics*, v. 15, n. 4, p. 967–987, 2017.
- BERALDO, A. Changes in the sociabilities of Brazilian urban poor (1964–2016). *Perfiles Latinoamericanos*, v. 32, n. 63, 2024.
- BERALDO, A. Entre a vida e a morte: normatividades, negociações e violência em uma favela de Belo Horizonte. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 14, p. 27–51, 2021.
- BERALDO, A. *Negociando a vida e a morte: Estado, igreja e crime nas margens urbanas*. São Carlos: EdUFSCar, 2022.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- CECCHETO, F.; MUNIZ, J.; MONTEIRO, R. A produção da vítima empreendedora de seu resgate social: juventudes, controles e envolvimento. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 9, p. 2803–2812, 2018.
- CRUZ, J. M. Criminal violence and democratization in Central America. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 4, p. 1–33, 2011.
- CRUZ, J. M.; DURÁN-MARTÍNEZ, A. Hiding violence to deal with the State: criminal pacts in El Salvador and Medellín. *Journal of Peace Research*, v. 53, n. 2, p. 197–210, 2016.
- CUSTÓDIO, L. *Favela media activism: counterpublics for human rights in Brazil*. New York: Lexington Books, 2017.
- DEWEY, M. Zona liberada: la suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal. *Nueva Sociedad*, n. 276, p. 102–117, 2018.
- DEWEY, M.; MÍGUEZ, D. P.; SAÍN, M. F. The strength of collusion: a conceptual framework for interpreting hybrid social orders. *Current Sociology*, v. 65, n. 3, p. 395–410, 2017.

- DOMINGUEZ, M. T.; KLINK, J. J. Metrôpoles em tempos de pandemia: mapeando territórios subversivos nas RMSP e RMRJ. *Cadernos Metrôpole*, v. 23, n. 52, p. 927–948, 2021.
- DUARTE, T. L. Facções criminais e milícias: aproximações e distanciamentos propostos pela literatura. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 90, p. 1–16, 2019.
- DUARTE, T. L.; ARAÚJO, I. C. A. PCC em pauta: narrativas jornalísticas sobre a expansão do grupo pelo Brasil. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 13, n. 2, p. 505–532, 2020.
- DURÁN-MARTÍNEZ, A. Drug trafficking and drug policies in the Americas: change, continuity, and challenges. *Latin American Politics and Society*, v. 59, n. 2, p. 145–153, 2017.
- DURÁN-MARTÍNEZ, A. *The politics of drug violence: criminals, cops, and politicians in Colombia and Mexico*. New York: Oxford University Press, 2018.
- FELTRAN, G. O legítimo em disputa: as fronteiras do “mundo do crime” nas periferias de São Paulo. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 1, n. 1, p. 93–126, 2007.
- FELTRAN, G. *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo: UNESP/CEM, 2011.
- FELTRAN, G. *The entangled city: crime as urban fabric in São Paulo*. Manchester: Manchester University Press, 2020a.
- FELTRAN, G. Das prisões às periferias: coexistência de regimes normativos na “era PCC”. *Revista Brasileira de Execução Penal*, v. 1, n. 2, p. 45–71, 2020b.
- FISCHER, B. A century in the present tense. In: FISCHER, B.; MCCANN, B.; AUYERO, J. (org.). *Cities from scratch: poverty and informality in urban Latin America*. Durham: Duke University Press, 2014. p. 9–67.
- FLEURY, S.; MENEZES, P. Pandemia nas favelas: entre carências e potências. *Saúde em Debate*, 2021.
- FOLHA DE S.PAULO. Depressão nas periferias de SP se agrava com pandemia e preocupa. *Folha de S.Paulo*, Equilíbrio e Saúde, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/01/depressao-nas-periferias-de-sp-se-agrava-com-pandemia-e-preocupa.shtml>. Acesso em: 19 fev. 2026.
- FOLHA DE S.PAULO. Polícia investiga toque de recolher de traficantes contra coronavírus no Rio. *Folha de S.Paulo*, Cotidiano, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/policia-investiga-toque-de-recolher-de-trafficantes-contr-a-coronavirus-no-rio.shtml>. Acesso em: 19 fev. 2026.
- GARMANY, J. Religion and governmentality: understanding governance in urban Brazil. *Geoforum*, v. 41, n. 6, p. 908–918, 2010.
- GOMEZ, C. T. Organised crime governance in times of pandemic. *Bulletin of Latin American Research*, v. 39, n. S1, p. 12–15, 2020.
- GOMES, L. et al. Efeitos da pandemia de COVID-19 na saúde mental da população: uma revisão integrativa. *Brazilian Journal of Health Review*, v. 7, n. 2, 2024.
- HANSEN, T. B.; STEPPUTAT, F. Sovereignty revisited. *Annual Review of Anthropology*, v. 35, p. 295–315, 2006.
- HANSEN, T. B.; STEPPUTAT, F. *Sovereign bodies: citizens, migrants, and states in the postcolonial world*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- LESSING, B. Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, p. 1–20, 2020.
- LOMNITZ, L. *Cómo sobreviven los marginados*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno, 1975.
- MACHADO, C. “É muita mistura”. *Religião e Sociedade*, v. 33, n. 2, p. 13–36, 2010.
- MANSO, B. P.; DIAS, C. N. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 11, n. 2, p. 10–29, 2017.
- MBEMBE, A. Necropolitics. *Public Culture*, v. 15, n. 1, p. 11–40, 2003.
- ORTEGA, F.; ORSINI, M. Governing COVID-19 without government in Brazil. *Global Public Health*, p. 1257–1277, 2020.

RENOLDI, B. Estados posibles: travesías, ilegalismos y controles en la Triple Frontera. *Etnográfica*, v. 19, n. 3, p. 417–440, 2015.

RODRIGUES, T. et al. Governança híbrida, violência urbana y legitimidad en tiempos de pandemia. *Análisis Político*, p. 123–149, 2021.

VITAL DA CUNHA, C. *Oração de traficante: uma etnografia*. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

WEBER, M. Política como vocação. In: _____. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

ZUBILLAGA, V.; HANSON, R.; SÁNCHEZ, F. J. Governanzas criminales en tiempos de revolución post-Chávez. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 15, n. esp. 4, p. 497–527, 2022.

Sobre as autoras

Ana Beraldo - Atualmente atua como “International Fellow” na Escola Urbana da Sciences Po (França), com bolsa da Urban Studies Foundation. É pesquisadora na Rede Feminina de Estudos de Violência, Justiça e Prisões (Rede FEMJUSP) e do Núcleo de Estudos de Violências (NEV/Universidad Nacional de San Martín, Argentina). Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com estágio doutoral na Universidade de Chicago (EUA) Possui mestrado e graduação em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). <https://orcid.org/0000-0001-9614-9181>. anaberaldopsi@gmail.com

Giovana Bragança Santos - Graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com experiência em análise e tratamento de dados, elaboração de relatórios técnicos e suporte à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Atuou também como bolsista de pesquisa no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG), desenvolvendo análises quantitativas e qualitativas e produzindo estudos e relatórios na área de segurança pública. <https://orcid.org/0009-0006-5557-971X> giovanagg2000@gmail.com

Mercêdes Santiago Silva - Possui graduação em Psicologia pelo Centro Universitário Una (2023). Integrou o Programa de Efetivação dos Vínculos Familiares e Parentais (PROEVI/MPMG), fez estágio na Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (CEAPA) e no Hospital Madre Teresa - saúde mental dos trabalhadores. Realizou o projeto “Os muitos governos da pandemia: gestões extra estatais da Covid-19 nas periferias urbanas do Brasil e da Argentina a partir de narrativas jornalísticas” no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG). Atualmente, é membra do Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão - Conexões de Saberes (UFMG), psicóloga voluntária do Projeto Justiceiras, integrante do Núcleo Abrapso BH e representante do Comitê de Ética e Pesquisa. <https://orcid.org/0009-0009-6435-7192> mercedessilva2000@hotmail.com

Thais Lemos Duarte - Pesquisadora de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGS - UFMG), pesquisadora do Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (CRISP - UFMG). Desenvolve consultorias sobre sistema penal e prevenção à tortura. É bacharel em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA - UFRJ) e doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da UERJ. Coordenou e compôs diversas pesquisas sobre segurança pública e sistema de justiça criminal, assim como fez parte de organizações da sociedade civil e de órgãos de Direitos Humanos, como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Universidade Federal de Minas Gerais. <https://orcid.org/0000-0002-9149-7387> *In Memoriam*

Natália Cristina Martino - Doutora (2024) em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp/ UFMG). Mestre em sociologia (2019) e graduada em jornalismo (2007) pela mesma universidade. Com a dissertação de mestrado, ficou em 2 lugar no Concurso de Monografias do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, o que rendeu a publicação do trabalho como o livro “Mulheres encarceradas: cruzamentos entre redes familiares e redes prisionais” (IBCCrim, 2019). Como jornalista, publicou o livro Mães do Cárcere (Nitro Editorial, 2017) sobre o Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade. Tem interesse nos temas sistema prisional, segurança pública e direitos humanos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5377-2993>. natymartino@gmail.com

Valéria Oliveira - Professora adjunta do Departamento de Ciências Aplicadas à Educação (Decae), na Faculdade de Educação (FaE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares (NUPEDE). Membro da Rede Transdisciplinar de Pesquisa com Crianças, Adolescentes e Jovens da UFMG, do Instituto de Estudos Avançados Transdisciplinares da UFMG (IEAT-UFMG). Realizou estágio de pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole (2016-2017) e na Universidade de Castilla - LaMancha (2023-2024). Doutora em Sociologia pelo Departamento de Sociologia da UFMG (2016), com estágio na Florida State University (2014/2015), com mestrado em Sociologia (2009) e graduação em Ciências Sociais (2006), ambos pela mesma instituição. <https://orcid.org/0000-0002-2158-3191>. valcrisoli@gmail.com

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro - É professora associada na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora na Rede Feminina de Estudos de Violência, Justiça e Prisões (Rede FEMJUSP). Possui doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de

Pesquisas do Rio de Janeiro (atual IESP/UERJ), mestrado e graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4304-2254>. Imlr@ufmg.br