

A gestão pública da Covid-19 nas fronteiras brasileiras. O caso do município de Foz do Iguaçu*

The Public Management of Covid-19 in the Brazilian Borders. The Case of the Municipality of Foz do Iguaçu

La gestión pública de la Covid-19 en las fronteras brasileñas. El caso del municipio de Foz do Iguaçu

Recebido em 18-04-2021

Modificado em 08-06-2021

Aprovado para publicação em 29-06-2021

 <https://doi.org/10.47456/simbitica.v8i2.36379>

Lina Paula Machado Magalhães 

ORCID: 0000-0002-5397-6512

Graduação em Direito pela Universidade Federal Fluminense (2010). Mestrado em Estudos Urbanos pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais - Equador (2015). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina. Investigadora associada do Instituto de Estudios Internacionales/Universidad Arturo Prat (Chile). E-mail: linamachadomagalhaes@gmail.com

67

Luciana Ronconi 

ORCID: 0000-0001-7916-7468

Graduação em História pela Universidade de São Paulo. Doutorado em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina e Pós-doutorado na Universidade Técnica de Lisboa. Professora da Universidade do Estado de Santa Catarina no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. E-mail: luciana.ronconi@udesc.br

Gláucia de Oliveira Assis 

ORCID: 0000-0002-0307-6313

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Vale do Rio Doce (1987). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2004). Pós doutora pelo Núcleo de Estudos de População – NEPO/Unicamp (2018). Professora da Universidade do Estado de Santa Catarina no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. E-mail: galssis@gmail.com

Resumo

O presente artigo aborda a gestão pública do município de Foz de Iguaçu para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, assim como as implicações econômicas e sociais geradas por essas políticas na Tríplice Fronteira do Paraná. Trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, que utilizou o método de análise indutivo. Foram analisados instrumentos públicos municipais formulados

* Agradecemos à *Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID)* que financiou este estudo através do projeto Fondecyt 1190056: “The Boundaries of Gender Violence: Migrant Women’s Experiences in South American Border Territories” (2019-2023).



no período de março a julho de 2020 e fontes jornalísticas locais e nacionais. A partir do estudo realizado, pode-se chegar a algumas conclusões preliminares: no caso dos territórios de fronteira, a pandemia visibilizou e potencializou as desigualdades sociais históricas; as políticas públicas locais não têm considerado as particularidades do território de fronteira e tampouco as vozes e os corpos que lá habitam, o que acaba por vulnerabilizar ainda mais a população transfronteiriça.

Palavras-chave: fronteira; gestão pública; Covid-19; Foz do Iguaçu.

Introdução

Diante da atual pandemia da Covid-19, uma das primeiras ações públicas realizadas pelos Estados-nação, em todo o mundo, foi o fechamento de suas fronteiras nacionais e o aumento do controle fronteiriço, a partir da construção da imagem do/a migrante como vetor de contaminação. A relação entre o estrangeiro e a doença acompanha historicamente a constituição e a reatualização das fronteiras nacionais (Ventura, 2016; Costa, 2018).

Entretanto, as fronteiras são espaços vivos, concentradores de práticas sociais, econômicas e culturais cotidianas (Grimson, 2005; Cardin, 2013) e o seu fechamento tem um impacto relevante nas vidas, corpos e economias (locais, nacionais e globais). Esses impactos são sentidos principalmente pelos setores sociais mais vulnerabilizados e empobrecidos – mulheres, crianças, grupos sociais etnicizados/racializados – que encontram nas práticas transfronteiriças uma oportunidade para a subsistência familiar (Sassen, 2003). Por outro lado, as fronteiras também são territórios condensadores de violências, desigualdades e assimetrias de poder resultantes da relação, quase sempre conflitiva, entre os grupos sociais e o Estado (Grimson, 2005).

A pandemia da Covid-19 é um evento que visibiliza e potencializa as desigualdades sociais históricas nos territórios de fronteira, ao mesmo tempo em que legitima o estabelecimento de um estado de exceção e a imposição de novos regimes fronteiriços, baseados na nova e velha dicotomia saúde-fronteira. E no Brasil, não foi diferente. No dia 06 de fevereiro, uma das primeiras medidas propostas para o enfretamento da pandemia foi o controle das fronteiras nacionais (Lei nº 13.979). No mês seguinte, o governo do Paraguai decidiu fechar as suas fronteiras com o Brasil e a Argentina, provocando uma imensa crise econômica não só na Tríplice Fronteira, mas também nos mercados da América do Sul, devido à importância do território para a economia regional.

A partir desse novo cenário, nos perguntamos: quais foram as medidas e políticas públicas adotadas pelo município de Foz do Iguaçu para o enfrentamento da pandemia da

Covid-19? Quais as implicações sociais, econômicas e políticas geradas por essas medidas na Tríplice Fronteira do Paraná (TFP)? O que podemos aprender da experiência desse caso concreto?

Pretendemos responder essas indagações através da análise de instrumentos públicos do município de Foz do Iguaçu (decretos, resoluções e portarias) e de fontes jornalísticas locais e nacionais, conciliando – de forma dialógica – as escalas locais, estaduais e nacionais. Para isso, o presente artigo se organiza em cinco partes, para além desta introdução: i) metodologia aplicada ao estudo; ii) marco teórico; iii) contextualização do caso concreto da TFP; iv) resultados encontrados; e v) reflexões finais.

Adiantamos que os resultados encontrados reforçam a hegemonia de uma “governamentalidade estatal fronteiriça” centrada na segurança pública (Costa, 2018), na ausência de diálogo democrático e participativo, assim como no “caráter securitista e policial do enfrentamento das emergências sanitárias” (Ventura *et al.*, 2020:23). Essas medidas, em lugar de contribuir para o enfrentamento da pandemia em curso, produzem efeitos adversos: vulneram os direitos das pessoas migrantes e refugiadas e potencializam as desigualdades históricas das regiões de fronteira.

Apesar da importância histórica e geopolítica da TFP para o Estado brasileiro, consideramos que no Brasil ainda existem poucos estudos e reflexões sobre a migração e as experiências transfronteiriças nesse território compartilhado. Menos ainda, vinculadas ao momento pandêmico presente, que nos convoca a refletir e a construir ações eficientes para territórios tão estratégicos quanto vulnerabilizados. A presente proposta pretende contribuir e estimular esse debate necessário. E por aqui partimos.

Metodologia

Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva que utilizou o método de análise indutivo, isto é, partimos do caso concreto, do material empírico, para encontrar o fundamento teórico que nos ajudasse a entender a realidade social proposta. Para a coleta dos dados, utilizamos a análise documental a partir de duas fontes principais:

- a) Análise dos instrumentos públicos (decretos, resoluções e portarias) publicados nos diários oficiais da prefeitura de Foz do Iguaçu, do Governo Estadual do Paraná e do Governo Federal, desde o dia 13 de março até o dia 10 julho de 2020;

- b) Análise de fontes jornalísticas locais e nacionais desde março até julho de 2020. As fontes jornalísticas analisadas são diversas, encontradas através do buscador “notícias” do Google, a partir das palavras-chave combinadas: “Covid-19”, “Ponte da Amizade”, “Foz do Iguaçu” e “Ciudad del Este”.

No total, foi realizada uma análise de conteúdo de 103 instrumentos públicos municipais; 50 estaduais e 3 nacionais. Também foram analisadas 60 notícias. Destas, 37 são provenientes de meios de comunicação da cidade de Foz do Iguaçu (ClickFoz, H2Foz, Portal da Cidade Foz do Iguaçu, Rádio Cultura Foz, GDiá, CabezaNews, Rede Comunicadora Iguassu e O Farol); duas de meios de comunicação da cidade de Campo Grande - MS (Campo Grande News); uma de Corumbá - MS (Jornal Diário Corumbaense); e uma de Belo Horizonte - MG (O Tempo). Outras duas provém de meios do estado do Paraná (Paraná Portal Uol); duas do estado do Mato Grosso do Sul (Enfoque MS); uma do estado de São Paulo (Estadão); e uma do estado do Rio Grande do Sul (Correio de Povo).

Finalmente, 13 notícias são oriundas de meios de comunicação de abrangência nacional: O Globo, Globo News, Uol Notícias, Poder 360, Isto é e Brasil de Fato. As notícias analisadas centram-se em três dimensões fundamentais da situação da pandemia na Tríplice Fronteira do Paraná: dimensão sócio-humanitária, dimensão política e dimensão econômica, contabilizando 15, 21 e 24 respectivamente. Essas informações estão melhor detalhadas na tabela a seguir.

Tabela 1. Análise de notícias

N	Matéria	Data	Meio de comunicação	Abrangência	Dimensão
1	Coronavírus: Prosul convoca reunião virtual para decidir sobre fechamento de fronteiras	14/03/2020	O Globo	Nacional	Política
2	Paraguai barra brasileiros com sintomas na ponte da Amizade em Foz do Iguaçu	15/03/2020	Estadão	Estadual (PR)	Política
3	Aumentam as medidas de prevenção ao novo coronavírus na tríplice fronteira	16/03/2020	Globo News	Nacional	Política
4	Veja o que é verdade e o que é fake sobre o coronavírus em Foz e na fronteira	16/03/2020	ClickFoz	Local (Foz do Iguaçu)	Política
5	Paraguai fecha Ponte da Amizade com Brasil	17/03/2020	Correio do Povo	Estadual (RS)	Econômica
6	Paraguai fecha ponte com Brasil após coronavírus em Foz do Iguaçu	17/03/2020	Uol Notícias	Nacional	Política
7	Prefeitura de Foz do Iguaçu segue decreto e fecha comércio	18/03/2020	H2Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Política
8	Paraguai fecha Ponte da Amizade e busca alternativa para fronteira	18/03/2020	Campo Grande News	Local (Campo Grande)	Política

9	Paraguai fecha Ponte da Amizade e busca alternativa para fronteira com MS	18/03/2020	Jornal Diário Corumbaense	Local (Corumbá)	Política
10	Bolsonaro pede ao Paraguai que libere fronteira para quem estiver a pé	18/03/2020	Poder 360	Nacional	Política
11	Coronavírus: Paraguai fecha Ponte da Amizade, em Foz do Iguaçu	18/03/2020	Globo News	Nacional	Política
12	O governador do Paraná defendeu o fechamento das fronteiras com o Paraguai e Argentina	18/03/2020	Globo News	Nacional	Política
13	Paraná proíbe entrada de ônibus vindos de SP, RJ, DF e BA e pede fechamento de fronteiras	18/03/2020	Paraná Portal Uol	Estadual (PR)	Política
14	Brasil fecha fronteiras com Argentina, Paraguai e outros seis países da América do Sul	19/03/2020	Paraná Portal Uol	Estadual (PR)	Política
15	Com fechamento das fronteiras brasileiras, Ponte da Amizade passa a ter barreira sanitária, em Foz do Iguaçu	20/03/2020	Globo News	Nacional	Sócio-humanitária
16	Coronavírus: 60 paraguaios ficam retidos na Ponte da Amizade, na fronteira com o Brasil	10/04/2020	Globo News	Nacional	Sócio-humanitária
17	Na Ponte da Amizade, paraguaios barrados pelo governo enfrentam frio e chuva	13/04/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Sócio-humanitária
18	Marito faz balanço e diz que Paraguai será o primeiro país da região a recuperar	17/04/2020	H2Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
19	Cabine de descontaminação é instalada pelo Paraguai na Ponte da Amizade	17/04/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Sócio-humanitária
20	Itaipu e Prefeitura fazem força-tarefa para trazer brasileiros do Paraguai	23/04/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Política
21	Cidade do Leste se prepara para reabrir, mas não espere muita mudança	27/04/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
22	Paraguaios que tentam sair do Brasil ficam retidos por dias na ponte da Amizade	28/04/2020	O Tempo	Local (Belo Horizonte)	Sócio-humanitária
23	Paraguai: empresários de Ciudad del Este apresentam plano para abrir a fronteira	28/04/2020	Rádio Cultura Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
24	Comércio de Cidade do Leste deixou de arrecadar US\$ 500 milhões com quarentena	28/04/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
25	CDE é a única cidade da fronteira livre de transmissão comunitária da Covid-19	1/05/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Sócio-humanitária
26	Grupo paraguaio que ficou retido na Ponte da Amizade testa positivo para Covid-19	2/05/2020	Rádio Cultura Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Sócio-humanitária
27	Paraguaios que aguardaram na Ponte da Amizade para retornar ao país de origem testam positivo para Covid-19	2/05/2020	Globo News	Nacional	Sócio-humanitária
28	Paraguaios que estavam na Ponte da Amizade dão positivo para o coronavírus	2/05/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Sócio-humanitária
29	Governo paraguaio anuncia medidas para comércio de fronteira, mas não convence empresários	4/05/2020	H2Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
30	Situação do Brasil complica a reabertura da Ponte da Amizade, diz ministro	5/05/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Política
31	Empresários apresentam para ministros plano de abertura da Ponte da Amizade	6/05/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
32	Covid-19 aumenta após Paraguai receber cidadãos que estavam no Brasil	7/05/2020	Campo Grande News	Local (Campo Grande)	Sócio-humanitária

33	Ponte da Amizade completa dois meses fechada e sem previsão de reabrir	17/05/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Política
34	Foz e CDE discutem protocolos de saúde e segurança para a reabertura da Ponte da Amizade	22/05/2020	ClickFoz	Local (Foz do Iguaçu)	Política
35	Coronavírus: Caminhoneiros brasileiros relatam esperar dias em fila para sair do Paraguai pela Ponte da Amizade	27/05/2020	Globo News	Nacional	Sócio-humanitária
36	Crise econômica afeta mais de 100 mil pessoas em Ciudad del Este	4/06/2020	Gdia	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
37	Gigante dos importados, comércio de Ciudad del Este tem futuro incerto	7/06/2020	H2Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
38	E-commerce e flexibilidade na tributação podem salvar o comércio da fronteira	16/06/2020	ClickFoz	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
39	Mais da metade das lojas de Cidade do Leste continuam fechadas	16/06/2020	Rádio Cultura Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
40	Efeito Coronavírus: Trabalhadores de transporte individual de Ciudad del Este reivindicam subsídio do governo	17/06/2020	CabezaNews	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
41	Paraguai apresenta proposta ao Brasil para reativação econômica das fronteiras	18/06/2020	Rádio Cultura Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
42	Cidades de fronteira são as mais afetadas pela pandemia do Coronavírus	19/06/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
43	Plano de reativação da fronteira paraguaia prevê redução de impostos para eletrônicos	19/06/2020	Rádio Cultura Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
44	Pandemia: mudanças são mais expressivas nas cidades da linha de fronteira	19/06/2020	Rádio Cultura Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Sócio-humanitária
45	Brasil volta a prorrogar fechamento de fronteira por mais 15 dias	21/06/2020	Rádio Cultura Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Política
46	Até prefeita paraguaia ganhou auxílio emergencial	22/06/2020	H2Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Política
47	Mais de 100 casos positivos de Covid-19 na Penitenciária de Cidade do Leste	25/06/2020	Rádio Cultura Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Sócio-humanitária
48	Trabalhadores do transporte coletivo entram em greve em Foz do Iguaçu	30/06/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
49	Trabalhadores do transporte coletivo confirmam paralisação para esta terça-feira em Foz do Iguaçu	30/06/2020	Rede Comunicadora Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
50	Turismo de Itaipu volta a fechar seguindo decreto do governo do Paraná	30/06/2020	H2Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
51	Foz do Iguaçu vai monitorar trabalhadores de frigoríficos	1/07/2020	Rádio Cultura Foz	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
52	Casos de COVID-19 disparam no Paraguai	7/07/2020	Isto é	Nacional	Sócio-humanitária
53	Comércio de Ciudad del Este agoniza: pandemia deixa saldo de 21 mil demitidos	9/07/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica
54	Pandemia da Covid-19 isola populações e torna Tríplice Fronteira irreconhecível	12/07/2020	Globo News	Nacional	Econômica
55	Comerciantes fazem protesto no Paraguai devido à crise financeira	14/07/2020	Enfoque MS	Estadual (MS)	Econômica
56	Comerciantes fazem protesto no Paraguai devido à crise financeira	14/07/2020	Enfoque MS	Estadual (MS)	Econômica
57	Foz do Iguaçu autoriza reabertura do comércio nesta quarta-feira; veja decreto	14/07/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Política

58	Agronegócio pode ter infectado 400 mil trabalhadores no Brasil por Covid-19	15/07/2020	Brasil de Fato	Nacional	Sócio-humanitária
59	Financiada por Itaipu, Ponte da Integração vai receber peça gigantesca de 60 toneladas	15/07/2020	O Farol	Local (Foz do Iguaçu)	Política
60	Sindhotéis reivindica ampliação do horário da gastronomia e transporte coletivo	15/07/2020	Portal da Cidade Foz do Iguaçu	Local (Foz do Iguaçu)	Econômica

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Marco Teórico

É importante destacar que o presente trabalho se situa entre o paradigma das ciências sociais que, desde os anos 1990, se esforça em compreender a fronteira para além dos marcos nacionalistas da soberania nacional, dedicando especial atenção às práticas sociais cotidianas que habitam esses territórios particulares (Grimson, 2005; Cardin, 2013). De acordo com Grimson (2000:28), é sobre a fronteira “que se organiza um sistema social de intercâmbios entre grupos que se consideram distintos”.

Assim, a fronteira não é simplesmente uma imagem panorâmica (Cardin, 2013), um posto aduaneiro ou um espaço militarizado. É um espaço vivido (Lefebvre, 1974), um “território usado” (Santos; Silveira, 2001), onde e através do qual a vida e as relações sociais se desenvolvem. São também espaços onde se conjuga a relação – histórica, assimétrica e conflitiva – entre a ação estatal e local (personificada por sujeitos ou grupos) (Grimson, 2005). É através dessa relação que as experiências e identidades fronteiriças são construídas (Costa, 2018).

Coincidimos com o entendimento da fronteira como espaço dialético: por um lado, território condensador das desigualdades sociais, das assimetrias de poder, dos conflitos identitários, das heterogeneidades culturais, assim como das violências e, particularmente, das violências de gênero (Segato, 2003; Grimson, 2005). Por outro, espaços que representam possibilidades de ruptura das situações de violência e desigualdade, representando oportunidades de construção de autonomia, agência, resistência e ação política (Bosco *et al.*, 2011; Cardin, 2013; Wrigley-Asante, 2013; Wilkins, 2017). Deste modo, a fronteira é utilizada pelos sujeitos e grupos como “recurso social e econômico” (Valcuende; Cardia, 2009, *apud* Costa, 2018:375).

Desde 2001, os territórios de fronteira adquiriram um papel de destaque nos movimentos migratórios internacionais. Com o atentado às torres gêmeas em Nova Iorque e a guerra declarada contra o terrorismo, os países do Norte aumentaram a securitização e o

controle de suas fronteiras nacionais, provocando novos padrões de mobilidade (Guizardi *et al.*, 2018:16). As trajetórias migrantes encontram destino em outros países do Sul, fenômeno que na Academia passa a ser conhecido como migrações sul-sul (Herrera; Sørensen, 2017). Nesse sentido, a fronteira constitui-se como barreira à entrada de supostos terroristas e de terrorismos.

A “governamentalidade estatal fronteiriça”, segundo Gustavo Villela da Costa (2018:373), centra-se basicamente na segurança nacional, atuando em duas áreas fundamentais: segurança e saúde. Enquanto a primeira busca controlar a “criminalidade”, a segunda se dedica ao controle dos “contágios”, a partir da representação da fronteira como local perigoso e dos sujeitos não nacionais como suspeitos ou enfermos. Os dispositivos de segurança e de saúde – dispositivos de poder, afinal, em termos foucaultianos – legitimam o domínio estatal e reatualizam as fronteiras geopolíticas, morais, sociais e simbólicas (Costa, 2018:375, 381).

Como barreiras sanitárias, as fronteiras operam no controle de sujeitos e corpos “indesejados”, ensejando diversas violações aos direitos humanos e, em especial, aos direitos humanos da pessoa migrante:

[...] a associação entre o estrangeiro e a doença acompanha a história das epidemias e faz parte do processo de construção das identidades nacionais no Ocidente, mantendo na contemporaneidade o potencial de induzir ou justificar violações de direitos humanos (Ventura, 2016:61).

Assim, vigilância e autoritarismo vêm sendo experimentados como ingredientes principais de uma política sanitária internacional, ao mesmo tempo em que não são realizados investimentos efetivos na área da saúde. Com efeito, priorizando-se o controle e não o direito à saúde, os resultados não podem ser dos mais otimistas. Ventura (2016) analisa as políticas internacionais adotadas para o caso da pandemia do ebola na África Ocidental, e verifica que, além de ilícitas quanto ao direito internacional à saúde, são também contraproducentes no tratamento da pandemia: os sistemas de vigilância não são suficientes para evitar a propagação internacional de doenças. Ademais, são verificados inúmeros impactos nas vidas dos/as migrantes, como o próprio direito a migrar – claro, de forma regular –, e assim, ter direito e acesso à saúde pública e a melhores condições socioeconômicas de vida. É importante reconhecer que os/as migrantes são mais vulnerabilizados/as quanto ao acesso à saúde, condições de trabalho, de moradia, entre outras.

A “construção social da doença” se fundamenta no imaginário do imigrante como vetor de contaminação e no perigo das migrações populacionais (Ventura, 2016:63). Mas é

importante destacar que não são quaisquer imigrantes. Farmer (1993), citado por Ventura, sinaliza a “responsabilização étnica” de grupos socialmente marginalizados (Ventura, 2016:64). Adicionaríamos que essa responsabilização passa também pelas discriminações de classe, gênero e orientação sexual. A “doença”, assim, vem a reforçar uma série de discriminações acumuladas que recai sobre certos corpos migrantes (Ventura, 2016:64).

Portanto, desde a crise sanitária do ebola, vem sendo construída uma “utopia totalitária” para o enfrentamento de assuntos de saúde pública, que passam então a ser abordados desde a perspectiva da segurança global, justificando e legitimando a instauração de regimes jurídicos de exceção. Essa utopia totalitária, ao que parece, vem se consolidando com a pandemia atual da Covid-19, em que se observa uma “banalização de medidas restritivas de direito no âmbito global”, motivadas pela disseminação de medo e pânico (Ventura *et al.*, 2020:3).

Os autores, em recente artigo, mencionam que a Lei 13.979/2020 – lei brasileira da quarentena – foi aprovada em tramitação de urgência e ausente de debate democrático. Em sentido contrário, defendem uma “democracia sanitária”, que compreenda a participação popular e comunitária em assuntos decisórios sobre saúde pública (Ventura *et al.*, 2020:3). Destacam, outrossim, algumas medidas excepcionais previstas pela Lei que, sem a devida participação democrática e os detalhamentos necessários, poderiam atentar contra liberdades e direitos, são elas: I. isolamento; II. quarentena; III. determinação de realização compulsória de exames, testes e tratamentos; IV. restrição excepcional e temporária de entrada e saída do país, entre outras. Além do mais, a mencionada lei não traz especificações sobre as sanções cabíveis em caso de descumprimento das medidas, e sugere um caráter securitista e policial do tratamento da emergência sanitária (Ventura *et al.*, 2020:23).

Sobre a medida de restrição à mobilidade internacional (art. 3º, VI), ainda não há nenhuma recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS) baseada em evidências científicas que fundamentam tal medida. Ao contrário, a restrição à mobilidade internacional pode representar um impacto negativo aos direitos humanos “porque dificulta a circulação internacional de recursos humanos necessários à resposta, além de favorecer o estigma e a discriminação de viajantes, migrantes e refugiados em razão de sua origem” (Ventura *et al.*, 2020:24-25).

Isso, porque o controle da mobilidade internacional é realizado de forma seletiva. No Brasil, enquanto as fronteiras terrestres com os países vizinhos são fechadas – principalmente com a Venezuela –, permanecem abertas as fronteiras aéreas internacionais, inclusive com

países que apresentam um alto número de contágios. Rodrigues, Cavalcante e Faerstein (2020) observam, assim, que o fechamento das fronteiras é finalmente uma decisão política.

Outro estudo recente reitera a fragilidade, a ineficiência e a controvérsia das medidas e políticas públicas adotadas no enfrentamento da emergência da Covid-19. O estudo de Ito e Pongeluppe (2020), a partir da análise das políticas públicas adotadas em 52 municípios brasileiros, conclui que a gestão pública municipal não apresenta políticas testadas e consolidadas para enfrentar a crise sanitária atual. O texto destaca a heterogeneidade e a diferença de capacidade e recursos dos municípios brasileiros e como isso se reflete na diversidade de gestão pública municipal.

Nesse estudo, os autores verificaram três caminhos possíveis para a redução dos casos de contaminação por coronavírus na escala local, respeitando as especificidades territoriais: a) o caminho da colaboração plural, estabelecida entre poder público e parceiros privados, principalmente em contextos de ausência de recursos de saúde pública necessários; b) o caminho da ação pública, a partir da implementação de auxílio governamental e da colaboração dos entes públicos, em contextos de falta de recursos e de presença de vulnerabilidade social; c) o caminho baseado em recursos, sustentado em um sistema bem estruturado de saúde pública (Ito; Pongeluppe, 2020:790).

A gestão pública local adota alguns princípios fundamentais para o tratamento da crise sanitária atual: I. isolamento social; II. mobilização de recursos humanos e materiais de saúde; III. quarentena (Ito; Pongeluppe, 2020:784). Os municípios brasileiros também verificam outras “coincidências” que determinarão a formulação, a execução e os resultados das políticas públicas implementadas: a existência de contextos prévios justapostos de vulnerabilidade social da população local e de ausência de recursos em saúde pública (Ito; Pongeluppe, 2020:784).

Ainda desde a perspectiva da necessidade de uma gestão pública associada à participação social, Becker (1991:179) considera que “no nível regional e local, é prioritária para a gestão a participação da população e do saber local na formulação e na execução de estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas”.

Considera-se fundamental, para o enfrentamento da pandemia, um tipo de gestão que atribua ênfase à participação ativa, ação conjunta e inclusão de todas e todos os habitantes do território nos processos políticos; e que gere espaços públicos de engajamento, participação e controle social (Denhardt; Denhardt, 2002). Trata-se de estabelecer uma gestão pública que se alimente de diferentes canais de participação e modele novos desenhos institucionais que conecte as esferas municipal, estadual e federal (Paula, 2005).

Assim, as ações estatais devem ser convertidas em ações efetivamente públicas, de modo que o controle por parte da sociedade ocorra através do resgate da democratização e da política (Nogueira, 1998). Sem desconsiderar o papel da sociedade civil organizada que tem sido fundamental para responder aos problemas públicos gerados pela pandemia, considera-se que o poder público, através de vontade política e comprometimento com a efetivação do ideal democrático, deve desenvolver os mecanismos que permitam e garantam a ampliação, a pluralização e a liberdade e igualdade de participação dos/as cidadãos/ãs (Lüchmann, 2002). Portanto, embora o Estado tenha um espaço próprio para a condução das políticas públicas, elas não estão limitadas à ação governamental e, por outro lado, devem ser coproduzidas e promovidas a partir da articulação de diversos atores, que podem atuar em diversas esferas. No caso do enfrentamento da pandemia, Estado e sociedade, num processo constante de conflito, devem enfrentar o desafio do diálogo público.

A sociedade civil, através de suas organizações, busca garantir o seu direito de participar do processo de reconhecimento do problema e da busca de soluções para o mesmo. O Estado, por sua vez, deve reconhecer a importância do envolvimento da sociedade na formulação de políticas públicas para o enfrentamento da pandemia. É a partir dessa co-construção que políticas públicas poderão estar articuladas com a realidade territorial de cada região, contribuindo para o enfrentamento das desigualdades sociais que se evidenciaram e ampliaram nesse momento de crise global.

A partir das reflexões incentivadas pelos estudos anteriores, buscaremos analisar a atuação do município de Foz do Iguaçu no enfrentamento da pandemia da Covid-19 – em relação dialógica com as políticas estaduais, nacionais e internacionais – e as implicações nas vidas e mobilidades das pessoas transfronteiriças na região da Tríplice Fronteira do Paraná.

Contextualização: a fronteira como ponte

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2019), o Brasil, de Norte a Sul, é conformado por 588 municípios localizados na faixa de fronteira, o que compreende 1.415.012,079 Km ou 16,6% do território nacional. A maioria destes municípios está concentrada nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Atualmente, a Tríplice Fronteira do Paraná (TPF) é o território com o maior fluxo de pessoas, mercadorias e atividades ilícitas da América do Sul (Albuquerque, 2008; Sausi; Odone, 2010; Cardin, 2013). Situada no encontro dos Rios Iguaçu e Paraná, reside um total de mais de 800.000 pessoas distribuídas em seis municípios entre Argentina, Brasil e Paraguai.

Três destes municípios são considerados mais relevantes para a configuração da TFP: Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Dentre estes, Foz do Iguaçu se destaca como o mais populoso, contabilizando 256.081 habitantes, segundo o censo de 2010 realizado pelo IBGE. É importante ressaltar que desse número exceptua-se uma significativa população flutuante conformada por migrantes e turistas (Albuquerque, 2012).

Optamos por analisar especificamente a gestão pública da pandemia da Covid-19 no município de Foz do Iguaçu (Brasil) e suas implicações na relação com Ciudad del Este (Paraguai) – municípios conectados através da Ponte da amizade –, uma vez que os fluxos populacionais e comerciais são mais intensos e menos controlados entre estas duas cidades. O lado argentino da fronteira exerce um controle mais rigoroso. O dinamismo entre estes territórios é tal, que é inevitável a interdependência entre as cidades e as comunidades fronteiriças (Cardin, 2013).

Como afirma Sassen (2003), a globalização e o estabelecimento de “circuitos transfronteiriços” rentáveis descansam na exploração e no aumento das desigualdades históricas de gênero, de classe e de discriminação racial, expondo certos grupos a condições menos favoráveis. Assim, a Guerra do Paraguai (1864-1870) se estabelece como um evento histórico fundamental para compreender a conformação e as dinâmicas desiguais atuais dessa fronteira. Com a derrota do Paraguai na guerra, Brasil e Argentina projetaram uma suposta superioridade racial-étnica, moral e civilizatória sobre o país, associando homens e mulheres paraguaias a uma condição indígena que se justapõe à ideologia de uma inferioridade nacional (Guizardi *et al.*, 2020).

Em 1986, Ciudad del Este estrutura e expande a sua Zona Franca, transformando-se em um grande polo comercial, atraindo compradores de várias partes do mundo e especialmente de várias cidades brasileiras. Se desenvolve um intenso “circuito sacoleiro” (Cardin, 2013) com a compra e venda de mercadorias desde Ciudad del Este com destino a Foz do Iguaçu, que se estende principalmente desde 1990 a 2004.

Entretanto, no início do século XXI, esse dinamismo comercial sofre uma desaceleração, principalmente devido aos seguintes fatores: a) a queda do poder aquisitivo da moeda brasileira em 2004 e a valorização do dólar no mercado internacional; b) o aumento do controle do Estado brasileiro em 2003 no combate ao contrabando e ao tráfico de drogas na região (Cardin, 2013); c) a instituição, em 2009, do Regime de Tributação Unificada (Lei 11.881), cujo objetivo era controlar as pequenas importações vindas do Paraguai (Rabossi, 2011).

Isso implicou que homens e mulheres chefes de família, de lado a lado da fronteira, buscassem ampliar as estratégias para enfrentar a desaceleração comercial e garantir a sobrevivência familiar, seja na inserção no comércio formal e informal transfronteiriço (Barvinsk, 2014); no mercado ilegal e clandestino (Cardin, 2013); no turismo (Cardin, 2013); no trabalho doméstico (Báez, 2017); ou no trabalho sexual (Barvinsk, 2014; Zsögön, 2013). Estes dois últimos, majoritariamente marcados pelos estereótipos de gênero. Nesse contexto, os e as migrantes cumprem um papel muito significativo na economia transfronteiriça, principalmente através das atividades “informais, ilegais e precárias” (Cardin, 2013:213). Apesar do vínculo histórico entre esses territórios, que remonta a um período anterior à própria construção das fronteiras nacionais, a criação do Mercosul, em 1991, intensifica o processo de constituição de um processo fronteiriço articulado através da adoção de políticas regionais (Ferrari, 2013). A expansão e a articulação dessas cidades através das fronteiras contribuem para o estabelecimento de complexidades socioterritoriais que desbordam os limites do Estado-nação.

Um exemplo disso é o fluxo constante de migrantes e turistas em busca de atenção médica pelo Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro no município de Foz do Iguaçu. Essa particularidade dos municípios de fronteira demanda políticas públicas específicas que incluam os sujeitos invisibilizados pelas pesquisas nacionais de população e garantam um repasse federal de acordo com a quantidade real de usuários (Albuquerque, 2012).

É com esse objetivo que o governo federal brasileiro cria, em 2005, o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (Sisfronteiras), buscando integrar ações e serviços de saúde nos territórios fronteiriços (Albuquerque, 2012:193). Os países que conformam a Tríplice Fronteira do Paraná, ademais, contam com recursos especiais provenientes da Usina Binacional de Itaipu, através do Grupo de Trabalho Itaipu Saúde (GT Itaipu Saúde), criado em 2003 (Albuquerque, 2012:193). Os acordos sobre residência entre os países do Mercosul, por sua vez, facilitaram o fluxo de pessoas em busca dos serviços de saúde nessa fronteira (Albuquerque, 2012:194).¹ Apesar dessas medidas, permanece o desafio do exercício pleno, na prática, do direito universal à saúde.² Ainda no contexto do Mercosul, em 2017, foi assinado um acordo Binacional entre o Brasil e o Paraguai que contempla benefícios para os

¹ Em 2009, foi assinado o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, além da Bolívia e do Chile (Decreto n. 6.975, de 7 de outubro de 2009) (Albuquerque, 2012:94).

² Em 2021, a Fiocruz, junto com a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério das Saúde e com a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), desenvolveu o Programa Educacional de Vigilância em Saúde nas Fronteiras, cujo objetivo é capacitar “gestores e profissionais de saúde brasileiros e estrangeiros que atuam nas fronteiras do Brasil” (Fiocruz, 2021). Disponível em <https://formacaovigisaude.fiocruz.br/vigifronteiras>. Acesso: 20 de jun. 2021.

“trabalhadores fronteiriços” em localidades de fronteiras determinadas, nesse caso, Foz do Iguaçu e Ciudad del Este entre elas. Aos residentes dessa zona previamente delimitada é concedida a Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, que favorece a livre circulação de pessoas e garante o exercício dos direitos trabalhistas e previdenciários. Entretanto, tal dinamismo se encontra ameaçado pela atual conjuntura da pandemia da Covid-19. No dia 17 de março de 2020, o governo nacional do Paraguai decidiu fechar a fronteira com o Brasil, impedindo assim que ingressassem 7 mil brasileiros e brasileiras que trabalham diariamente no comércio na Ciudad del Este (Correio do Povo, 17/03/2020)³. A medida foi adotada após surgirem os primeiros casos de contaminação por Covid-19 em Foz do Iguaçu. A partir desse momento, diversas medidas públicas foram adotadas, alterando a dinâmica social dessa fronteira viva.

Resultados

Nesta parte, analisaremos cronologicamente (de março a julho de 2020) as medidas públicas adotadas pelo município de Foz do Iguaçu para o enfrentamento da pandemia da Covid-19. Adiantamos que desde o dia 13 de março a pandemia se transformou no assunto central da política pública municipal do município, estando presente em praticamente todos os decretos municipais no período analisado⁴.

Gestão Pública Internacional e Nacional

No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publica uma nota declarando que o surto do novo coronavírus constitui uma “Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional” (ESPII)⁵. Em 03 de fevereiro, o governo brasileiro declara “Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional” (ESPIN) (Portaria nº 188) e estabelece no dia 06 as medidas para o seu enfrentamento (Lei nº 13.979), entre elas: isolamento (art. 3º, I), quarentena (art. 3º, II) e a “restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País” (art. 3º, VI). O Brasil inaugura o controle das fronteiras nacionais

³ Disponível em <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/mundo/paraguai-fecha-ponte-da-amizade-com-brasil-1.406071>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

⁴ As palavras “pandemia” ou “Covid-19” apenas não aparecem em 12 dos 103 diários oficiais publicados pelo município de Foz de Iguaçu desde o dia 13 de março a 10 de julho de 2020. Isto é, estão presentes em quase um 90% na política pública local no período analisado. No caso do governo do Estado do Paraná, encontramos com a busca da palavra “Covid-19”, 50 documentos entre decretos, resoluções e portarias para o período proposto.

⁵ Disponível em <https://nacoesunidas.org/oms-declara-coronavirus-emergencia-de-saude-publica-internacional/>. Acesso: 18 de jul. 2020.

seguindo a tendência internacional. É importante destacar a relevância da fronteira e os sentidos para o Estado-nação, sendo o seu fechamento uma das primeiras e principais medidas previstas.

No dia 26 de fevereiro, o Brasil tem o primeiro caso confirmado de contágio por coronavírus em São Paulo. No dia 11 de março, a OMS caracteriza a Covid-19 como pandemia⁶. No dia 26, sobe para 3.417 o número de casos confirmados de contágio no país, com 92 óbitos, sendo dois deles no estado do Paraná⁷.

Gestão Pública estadual

Com o avanço do contágio, os governos estaduais começam a reagir, mas nem sempre articulados com o governo federal. O governo do estado do Paraná publica as primeiras medidas no dia 16 de março, também respectivas à decretação do isolamento e da quarentena (Decreto n° 4230). Com o decreto n° 4259, no dia 18 de março se institui o Comitê de Gestão de Crise para a Covid-19 no estado. Segundo o decreto, o Comitê deve ser composto por integrantes dos principais órgãos públicos estaduais. Os membros da sociedade civil, principalmente especialistas no tema da saúde, poderão ser convidados quando o Comitê considerar necessário.

Seguindo a mesma tendência internacional e nacional, o governo do Paraná, ainda no dia 18 de março, estabelece um plano de monitoramento de suas fronteiras interestaduais e internacionais como medida para o enfrentamento da crise sanitária. Segundo o Decreto n° 4263, fica suspensa “a circulação de transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros com origem de todas as unidades federativas do país e do Distrito Federal” (art. 1°). Quanto aos passageiros internacionais, estes ficam sujeitos a monitoramento.

A equipe responsável pelo monitoramento será conformada conjuntamente pela Secretaria de Estado da Saúde (SESA), pela Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP) e pela Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) (art. 2°). Entretanto, a critério da SESP, militares federais ou guardas municipais poderão cooperar com os agentes estaduais (parágrafo único). É importante destacar que nas equipes de monitoramento é obrigatório ter, no mínimo, a presença de um representante de segurança pública e de saúde (art. 4°). Em 23 de março, o governo do Paraná declara “Estado de

⁶ Disponível em https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812. Acesso: 19 de jul. 2020.

⁷ Disponível em <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>. Acesso: 18 de jul. 2020.

Calamidade Pública” (Decreto nº 4319). Em 7 de abril, autoriza a concessão de auxílio emergencial com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná a todas as pessoas residentes no estado consideradas economicamente vulnerabilizadas em decorrência da emergência de saúde pública (Lei nº 20.172).

Gestão Pública local

O município de Foz do Iguaçu, antes mesmo do governo do estado, estabelece, no dia 13 de março, o Comitê Municipal de Controle e Prevenção da Dengue e Covid-19 (Decreto nº 27.962). O Comitê deve ser conformado por representantes indicados de distintos órgãos municipais. Entretanto, diferente do Comitê Estadual, prevê a participação de membros da sociedade civil, como os representantes da Itaipu Binacional, da União Municipal de Associações de Moradores de Foz do Iguaçu (UMAMFI) e do Sindicato de Habitação e Condomínios de Foz (SECOVI). Apesar de ser uma cidade fronteiriça, não é prevista a participação de nenhum representante de coletivos migrantes ou qualquer instituição dos países vizinhos. Basicamente, o enfrentamento da emergência em saúde pública fica sob a responsabilidade da Secretaria Municipal da Saúde e da Secretaria Municipal de Segurança (Decreto nº 27.979).

No dia 15, o município decreta as primeiras medidas de controle e prevenção da pandemia, que consistem essencialmente na suspensão de atividades que representem qualquer tipo de aglomeração (Decreto nº 27.963). O primeiro caso de contágio por coronavírus em Foz do Iguaçu foi confirmado no dia 18 de março e, imediatamente, é decretada “Situação de Emergência no Município” (Decreto nº 27.980). No dia 23 de março, o município decreta o fechamento temporário – a princípio por 30 dias – do Terminal Rodoviário Internacional e de todos os meios de hospedagem (Decreto nº 27.982).

No dia 25 de março, o governo municipal volta a declarar Estado de Emergência (Decreto nº 27.994). Dois dias depois, lança o Plano de Contingência para Respostas às Emergências em Saúde Pública (Diário Oficial 3819), que está fundamentado nas ações e diretrizes do Plano Nacional e Estadual de Contingência do Coronavírus. Entre as diversas medidas previstas no plano, destacamos principalmente a realização de barreiras sanitárias com a aferição de temperatura em pontos específicos da cidade (Diário Oficial 3819). No dia 30, é declarado “Estado de Calamidade Pública no Município de Foz do Iguaçu” (Decreto nº 28.000).

Em 9 de abril, constitui-se o Comitê de Crise para enfrentamento da Covid-19, no âmbito do município de Foz do Iguaçu (Decreto nº 28.025), conformado pelos Grupo de Trabalho de Gestão Sócio-Estrutural; Grupo de Trabalho de Avaliação Epidemiológica e Assistencial; e Grupo de Trabalho de Orientação e Fiscalização, entre outras medidas. Analisando especialmente o Grupo de Trabalho de Gestão Sócio-Estrutural, responsável pelo monitoramento e elaboração de ações sociais, constatamos que o grupo é conformado pelos seguintes membros: Comandante do Grupamento do Corpo de Bombeiros de Foz do Iguaçu; Diretor-Presidente da Fundação de Saúde de Foz do Iguaçu; Secretário Municipal de Segurança Pública; Secretário Municipal de Assistência Social; Secretária Municipal da Fazenda; Procurador Geral do Município; e Secretário Municipal de Obras. Não constatamos nenhuma participação da sociedade civil (Diário Oficial 3830). Com a confirmação do primeiro caso de transmissão comunitária na cidade, no dia 12 abril (Decreto nº 28.033), fica suspensa a reabertura das atividades comerciais publicadas pelo Diário Oficial 3827.

O Plano Municipal de Enfrentamento à Covid 19 que, entre outras medidas, amplia as barreiras sanitárias no município de Foz do Iguaçu é inaugurado em 20 de maio. As primeiras e principais barreiras estabelecidas estão localizadas no Aeroporto Internacional, no Terminal Rodoviário, e nas Pontes Tancredo Neves (Argentina) e da Amizade (Paraguai). No dia 17 de junho foram confirmados 298 casos de contaminação por Covid-19 no município, com grande expansão para as zonas periféricas e entre as populações vulnerabilizadas (Diário Oficial 3883). No mesmo dia, é constituído o Gabinete de Crise para Enfrentamento da Covid-19, uma forma mais enxuta do Comitê de Crise (Decreto nº 28.207).

Em 22 de junho, com 493 casos confirmados e 66% dos leitos de UTI ocupados, continua-se a instituir bloqueios regionais em territórios específicos (Decreto nº 28.238; Decreto nº 28.239). Com a confirmação de 896 casos e 11 (onze) óbitos, o município ratifica por mais 14 dias as medidas de suspensão do funcionamento das atividades comerciais não essenciais em 30 de junho (Decreto nº 28.264).

Impactos múltiplos

A partir da análise de 60 notícias divulgadas pelos principais meios de comunicação local e nacional, conseguimos realizar um breve exercício de observação das consequências provocadas pelas medidas adotadas lado a lado da fronteira. Utilizamos, para tanto, um método de seleção das notícias através do buscador do Google. Pensamos, em princípio, em analisar as implicações socioespaciais, mas nos deparamos com diversos cenários que

resultaram do fechamento da Ponte da Amizade. Caracterizamos, assim, essas consequências como múltiplas, já que afetam os âmbitos social, econômico, cultural e político da vida na fronteira.

As primeiras notícias divulgadas na região, após a determinação do governo paraguaio de fechar as fronteiras com o Brasil e a Argentina no dia 18 de março, abordam a situação de vulnerabilidade de paraguaios e paraguaias que, ao perderem seus empregos no Brasil, não conseguem regressar ao país. Chamados por alguns meios de “refugiados sanitários”, homens, mulheres e famílias inteiras aguardam durante dias na Ponte da Amizade a liberação de espaço nos albergues públicos no Paraguai para a realização da quarentena obrigatória. A situação viola uma série de direitos humanos básicos desses cidadãos – entre eles o direito à vida – e os expõe a uma situação ainda maior de risco ao contágio, devido à aglomeração na ponte e à ausência de possibilidades mínimas de higienização. Aproximadamente 200 pessoas tentavam ingressar diariamente no Paraguai e passavam noites na Ponte, compartilhando os 550 metros de território que lhes era permitido. Muitos, nessa espera, contraíram coronavírus (foram comprovados 63 casos) (O Tempo, 28/04/2020)⁸⁹. A situação era tão extrema, que alguns tentavam cruzar clandestinamente o Rio Paraná a nado. Ao menos seis pessoas morreram afogadas nessa tentativa (Isto é, 17/07/2020)¹⁰.

A maioria das notícias destaca o impacto socioeconômico do fechamento da fronteira. Com manchetes como “Gigante dos importados, comércio de Ciudad del Este tem futuro incerto (H2Foz, 07/06/2020)”¹¹ e “Comércio de Ciudad del Este agoniza: pandemia deixa saldo de 21 mil demitidos (Portal da Cidade Foz do Iguaçu, 09/07/2020)”¹² analisam e denunciam a crise que enfrenta o comércio transfronteiriço. A crise afeta particularmente o setor econômico de Ciudad del Este: trabalhadores formais, informais e comerciantes/empresários. Segundo o vice-presidente da Câmara de Comércio do município, Ciudad del Este possui 40 mil trabalhadores formais e 80 mil informais (GDia, 04/06/2020). A ministra da Indústria e Comércio do Paraguai, Liz Rosanna Cramer Campos, afirmou que a fronteira é uma das áreas mais afetadas pela crise gerada pela pandemia (Click Foz do Iguaçu, 16/06/2020).

⁸ Disponível em <https://www.otempo.com.br/brasil/paraguaios-que-tentam-sair-do-brasil-ficam-retidos-por-dias-na-ponte-da-amizade-1.2330549>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

⁹ Disponível em <https://www.radioculturafoz.com.br/2020/05/02/grupo-paraguaio-que-ficou-retido-na-ponte-da-amizade-testa-positivo-para-covid-19/>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

¹⁰ Disponível em <https://istoe.com.br/casos-de-covid-19-disparam-no-paraguai/>. Acesso: 20 de jul. 2020.

¹¹ Disponível em <https://www.h2foz.com.br/noticia/gigante-dos-importados-comercio-de-ciudad-del-este-tem-futuro-incerto>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

¹² Disponível em <https://foz.portaldacidade.com/noticias/regiao/comercio-de-ciudad-del-este-agoniza-pandemia-deixa-saldo-de-21-mil-demitidos-0101>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

Como territórios e economias articulados e interdependentes (Cardin, 2013), os efeitos em Foz do Iguaçu e em outras cidades brasileiras é inevitável. De acordo com os cálculos da Câmara de Comércio de Ciudad del Este, dos “75 mil trabalhadores atingidos pela crise, pelo menos 20 mil são funcionários de lojas e outros 55 mil referem-se a microempreendedores de rua e informais. Desse total, cerca de dois mil são brasileiros” (H2Foz, 07/06/2020).

O fechamento da fronteira tem inúmeros significados para o Brasil e o Paraguai, e os efeitos econômicos mostram certa interdependência entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Do lado brasileiro sai a maioria dos turistas e sacoleiros que movimentam o centro de importados, assim como um percentual de funcionários das lojas (H2Foz, 07/06/2020).

Estima-se também que 60% dos trabalhadores e trabalhadoras formais foram demitidos, número que pode ser ainda superior devido aos casos não reportados (Portal da Cidade Foz do Iguaçu, 09/07/2020). São ainda mais invisíveis e preocupantes os danos para os trabalhadores informais. “O desemprego é um dos maiores da história” (GDia, 04/06/2020)¹³.

Para afrontar a grave situação econômica na zona fronteiriça, algumas medidas foram propostas, principalmente pela Câmara de Comércio de Ciudad del Este, e já estão em processo de adoção/avaliação pelo governo paraguaio, entre elas: a) a reabertura do comércio nacional no dia 25 de maio; b) a flexibilização de tributação dos itens incluídos na lista do regime de turismo; c) a instituição de um “delivery transfronteiriço”, com a entrega de produtos na Aduana para ser retirada pelos compradores brasileiros (Click Foz do Iguaçu, 16/06/2020).

Entretanto, essas medidas propostas estão encontrando dificuldades em sua implementação. A primeira delas não conseguiu reaquecer o comércio na cidade fronteiriça paraguaia já que, segundo a empresária Natália Ramírez, “É impossível, nós não conseguimos pagar os aluguéis e o pessoal não tendo turistas. Nós dependemos muito do movimento da fronteira” (H2Foz, 07/06/2020). A segunda e a terceira medidas se encontraram com os impedimentos na legislação brasileira. De acordo com outra fonte, a Receita Federal do Brasil afirmou que a fronteira fechada pelo país vizinho impede a declaração das compras, e qualquer produto entregue na fronteira seria considerado ilegal. O pedido então foi apresentado ao Itamaraty, mas ainda não há respostas (Enfoque MS, 14/07/2020)¹⁴. Essa

¹³ Disponível em <https://gdia.com.br/noticia/crise-economica-provocada-pela-covid-19-afeta-mais-de-100-mil- pessoas-em-cde>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

¹⁴ Disponível em <https://www.enfoquems.com.br/comerciantes-fazem-protesto-no-paraguai-devido-a- crise- financeira/>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

situação demonstra a ausência de articulação entre os governos locais e nacionais de ambos países e representa uma crise política transfronteiriça que não dá conta de construir políticas adequadas ao território de fronteira. Apesar de um comércio tão integrado, os três países estão politicamente isolados (G1, 12/07/2020). Além do mais, as medidas de compra e venda online não contemplam os mais de 4 mil vendedores e vendedoras ambulantes – conhecidos como “mesiteros” ou “mesiteras” – que não têm acesso à internet, e tampouco os demais turistas que não habitam em Foz do Iguaçu ou até mesmo no Brasil (H2Foz, 09/07/2020).

A pandemia do coronavírus e as medidas públicas adotadas afetam de forma particular essas zonas. A matéria “Cidades de fronteira são as mais afetadas pela pandemia do Coronavírus” (Portal da Cidade Foz do Iguaçu, 19/06/2020) demonstra como as vidas e experiências comuns passaram a ser interrompidas, controladas e vigiadas por forças militares: o contato e o convívio familiar; o acesso à educação e à saúde; o desenvolvimento dos afetos; das rotinas cotidianas, entre tantas outras:

Mais do que separar dois países, a barreira física dividiu uma cidade ao meio, interferindo nas relações sociais dos cidadãos de ambos os lados da linha fronteira, com reflexos mais diretos sobre o comércio, o trânsito de veículos e a educação (Portal da Cidade Foz do Iguaçu, 19/06/2020).

A surpresa e o espanto dos moradores ao se depararem com imagens nunca antes vistas da ponte deserta, deu lugar à nostalgia de enfrentar a interminável fila, que já se tornou característica da cidade. Para quem depende do comércio no país vizinho, como é o caso de centenas de empresários e milhares de trabalhadores brasileiros que moram em Foz e fazem a travessia diariamente, é uma questão de sobrevivência mais séria (Portal da Cidade Foz do Iguaçu, 19/06/2020¹⁵).

Apesar desse panorama já bastante problemático, acreditamos que só mais adiante poderemos dimensionar os verdadeiros impactos dessa crise para os territórios e vidas fronteiriças¹⁶.

¹⁵ Disponível em <https://foz.portaldacidade.com/noticias/cidade/pandemia-mudancas-sao-mais-expressivas-nas-cidades-de-fronteira-4120>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

¹⁶ Após a finalização do presente estudo, a Ponte da Amizade foi reaberta com restrições no dia 15 de outubro de 2020. Nesse momento, apenas automóveis estavam autorizados a transitar durante o horário de 5h às 14h. Disponível em <https://foz.portaldacidade.com/noticias/regiao/reabertura-da-ponte-da-amizade-esta-confirmada-para-esta-quinta-feira-0918>. Acesso em: 21 de jun. 2021.

No dia 30 do mesmo mês, o trânsito pela ponte foi totalmente liberado, sem restrições. Disponível em <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2020/10/30/ponte-internacional-da-amizade-e-totalmente-liberada-nesta-sexta-feira-30-fotos.ghtml>. Acesso em: 21 de jun. 2021.

Reflexões Finais

Apesar de breve, esta análise nos permite realizar algumas reflexões preliminares sobre a gestão pública da pandemia na zona de fronteira, especialmente a gestão realizada pelo município de Foz de Iguaçu. Primeiramente, observamos a ausência de uma “democracia sanitária” (Ventura, 2016), isto é, da participação da sociedade civil na discussão e elaboração das medidas para o enfrentamento da pandemia. Os comitês municipais criados preveem a participação (quando preveem) de uma parcela não significativa da população, estando inclusive ausentes grupos que consideramos fundamentais nesse território: os coletivos de pessoas migrantes e transfronteiriças, assim como as instituições que trabalham diretamente com esse público, como a Casa do Migrante da Congregação dos Scalabrinianos.

Essa evidência nos leva a uma segunda observação: a gestão municipal da pandemia – assim como a gestão internacional, nacional e estadual – é finalmente uma gestão sanitária e de segurança pública, nos moldes da “governamentalidade estatal fronteiriça” relatada por Costa (2018). Isto é, não abarca a totalidade do fenômeno como as suas dimensões social e cultural, por exemplo, e logo, não dão conta das reais necessidades da população. Isso explica por que as principais medidas se destinam a controlar, disciplinar, vigiar e proibir, especialmente em territórios e corpos vulnerabilizados. Não são desenvolvidas políticas públicas voltadas à saúde e ao fortalecimento do SUS, tampouco políticas de apoio social e econômico às famílias migrantes e transfronteiriças. Para além do insuficiente bônus emergencial concedido pelo governo estadual, não existem medidas de apoio às necessidades mínimas da população, como acesso à alimentação, moradia e condições básicas de higienização. Cabe destacar que fica impedido o acesso de muitos paraguaios e paraguaias, assim como de brasiguaios e brasiguaias¹⁷, que são habitualmente atendidos pelo SUS, no lado brasileiro da fronteira (Albuquerque, 2012). Tampouco existem respostas econômicas para a grande quantidade de trabalhadores e trabalhadoras formais e informais que dependem do mercado fronteiriço e que, com o fechamento da fronteira, têm comprometida a sua sobrevivência e restringidos os seus direitos humanos fundamentais. Verificamos a consolidação do que Ventura *et al.* (2020) chamam de “utopia totalitária”.

Terceiro, a interdependência territorial, social, econômica e cultural na fronteira não se reflete em uma interdependência política. As políticas municipais demonstram a ineficiência da articulação política no enfrentamento da crise em território de fronteira. Uma planificação

¹⁷ Assim são chamados os brasileiros e brasileiras que vivem no Paraguai.

fronteira da crise poderia ter evitado as condições inumanas e o alto número de contágios, devido ao confinamento de paraguaios e paraguaias na Ponte da Amizade, assim como as mortes provocadas pela travessia clandestina. Poderia, além do mais, encontrar soluções mais rápidas e eficazes para a retomada do comércio fronteiriço, como as propostas desenvolvidas pelo governo paraguaio. Além da falta de articulação entre as zonas transfronteiriças, é notório o total desencontro entre as políticas míopes dos Estados nacionais, concentradas nos centros urbanos e políticos, e assim, desconectadas das particularidades das cidades de fronteira. Nesse contexto, fica mais evidente a necessidade de se pensar em outras formas de se fazer política nestes territórios.

Sendo assim, concluímos que as políticas municipais desenvolvidas em Foz do Iguaçu para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, entre março e julho de 2020, são ineficientes e insuficientes já que não dialogam com a realidade social do território no qual estão situadas. Por outro lado, revelam e reforçam as desigualdades sociais preexistentes, através do aumento do desemprego; da precarização das condições e relações de trabalho; da ameaça às condições mínimas de subsistência; da ruptura do tecido social transfronteiriço; do impedimento do acesso à saúde e à educação; da ausência de proteção aos grupos considerados de risco; e da ausência de políticas sociais efetivas.

Referências

- ALBUQUERQUE, José L. (2008), “Fronteiras e identidades em movimento: fluxos migratórios e disputa de poder na fronteira Paraguai-Brasil”. *Cadernos Ceru*, São Paulo, v. 19, n. 1, pp. 49-63 [Consult. 15-08-2020]. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/11843/13620>
- ALBUQUERQUE, José L. (2012), “Limites e paradoxos da cidadania no território fronteiriço: O atendimento dos brasiguaios no sistema público de saúde em Foz do Iguaçu (Brasil). *Geopolítica(s)*, Madrid, v. 3, n. 2, pp. 185-205 [Consult. 20-06-2021]. Disponível em https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.40040
- BÁEZ, Mariana (2017), *Trabajo doméstico precarizado en la triple frontera*. Dissertação (Licenciatura em Relações Internacionais). UNILA, Foz de Iguaçu. 56 p.
- BARVINSK, Georgina (2014), “La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera”. *Urvio. Revi. Latinoameri. de Estu. de Seguir.*, Quito, n. 14, pp. 68-78 [Consult. 12-08-2020]. Disponível em <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/1344/1763>
- BECKER, Bertha (1991), “Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI; uma representação a partir do Brasil”. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 53, n. 3, pp. 169-182.
- BOSCO, Fernando; AITKEN, Stuart; HERMAN, Thomas (2011), “Women and children in a neighborhood advocacy group: engaging community and refashioning citizenship at the United States–Mexico border”. *Gender, Place & Culture*, v. 18, n. 02, pp. 155-178 [Consult. 15-08-2020]. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0966369X.2010.551652>

- BRASIL. Presidência da República (2020), *Decreto nº 10.212* [Consult. 18-08-2020]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm
- BRASIL. Presidência da República (2020), *Portaria Nº 188* [Consult. 18-08-2020]. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>
- BRASIL. Presidência da República (2020), *Lei nº 13.979* [Consult. 18-08-2020]. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>
- CARDIN, Eric (2013), “Trabalho e práticas de contrabando na fronteira do Brasil com o Paraguai”. *Revista Geopolíticas*, v. 3, n. 2, pp. 207-234 [Consult. 13-08-2020]. Disponível em https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.40041
- COSTA, Gustavo Villela Lima (2018), “Governamentalidade e Soberania na Fronteira Brasil-Bolívia: Segurança Nacional e Saúde Pública como Dispositivos de Poder”. *Dados*, v. 61, n. 2, pp. 373-404 [Consult. 20-06-2021]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/001152582018156>
- DENHARDT, Robert; DENHARDT, Janet (2002), “The New Public Service: Serving Rather than steering”. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, pp. 549-559 [Consult. 15-08-2020]. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00117>
- FERRARI, Maristela (2013), “Zona de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiriças no contexto do MERCOSUL”. *Revista Transporte y Territorio*, n. 9, pp. 87-104 [Consult. 11-08-2020]. Disponível em <https://doi.org/10.34096/rtt.i9.305>
- GRIMSON, Alejandro (2000), “Introducción ¿Fronteras políticas versus fronteras Culturales?”, in A. Grimson (Org.), *Fronteras, Naciones e Identidades*. Buenos Aires, CICCUS, pp. 9-40.
- GRIMSON, Alejandro (2005), “Fronteras, Estados e identificaciones en el cono sur”, in D. Mato (Org.), *Cultura, Política y Sociedad. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 89-101.
- GUIZARDI, Menara; VALDEBENITO, Felipe, LÓPEZ, Eleonora; NAZAL, Esteban (2018), “¿Transnacionales o transfronterizas? Repensando las experiencias migratorias familiares en zonas de frontera”, in H. González e J. CIENFUEGOS (Orgs.), *Familias Transnacionales. Un campo en Construcción en Chile*. Santiago, Crann editores, pp. 147-182.
- GUIZARDI, Menara; VALDEBENITO, Felipe; MARDONES, Pablo. (2020), “Feminismos, historiografías y territorios fronterizos. Las guerras y la formación de las Triple-fronteras Andina y del Paraná (siglo XIX)”. *Estudios Atacameños*, San Pedro de Atacama, n. 66, pp. 1-26 [Consult. 15-08-2020]. Disponível em <https://doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2020-0047>
- HERRERA, Gioconda; SORENSEN, Ninna (2017), “Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos”. *Revista Íconos*, Quito, n. 58, pp. 11-36 [Consult. 09-08-2020]. Disponível em <https://doi.org/10.17141/iconos.58.2017.2695>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2020), *Municípios da faixa de fronteira*, 2019 [Consult. 12-07-2020]. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=o-que-e>
- ITO, Nobuiuki Costa; PONGELUPPE, Leandro Simões (2020), “O surto da COVID-19 e as respostas da administração municipal: munificência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 782- 83 [Consult. 18-08-2020]. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81885>

- LEFEBVRE, Henri (1974), *La production de l'espace*. Paris, Éditions Anthropos.
- LÜCHMANN, Lúgia (2002), "A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade". *Cadernos de Pesquisa PPGSC-UFSC*, Florianópolis, n. 33 [Consult. 09-08-2020]. Disponível em https://www.academia.edu/11088861/DEMOCRACIA_DELIBERATIVA
- NOGUEIRA, Marco Aurélio (1998), *As possibilidades da política: ideias para a reforma do Estado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PAULA, Ana Paula de Paes (2005), *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- RABOSSI, Fernando (2011), "Negociações, associações e monopólios: a política da rua em Ciudad del Este (Paraguai)". *Etnográfica*, v. 15, n. 1, pp. 83-107 [Consult. 13-07-2020]. Disponível em <https://doi.org/10.4000/etnografica.814>
- RODRIGUES, Igor de Assis; CAVALCANTE, João Roberto; FAERSTEIN, Eduardo (2020), "Pandemia de Covid-19 e a saúde dos refugiados no Brasil". *Physis*, v. 30, n. 3, pp. 1-14 [Consult. 20-06-2021]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0103-73312020300306>
- SANTOS, Milton; SILVEIRA Maria Laura (2001), *Brasil: Território e sociedade no limiar do século XXI*. Rio de Janeiro, Editora Record.
- SASSEN, Saskia (2003), *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- SAUSI, José Luis; ODDONE, Nahuel (2010), "Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: el caso de la Triple-Frontera Argentina-Brasil-Paraguay", in L. Maira (Org.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Del Zorzal, pp. 209-258.
- SEGATO, Rita (2003), *Las estructuras elementales de la violencia*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- VENTURA, Deisy de Freitas Lima (2016), "Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes". *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 13, n. 23, pp. 61- 75 [Consult. 15-08-2020]. Disponível em <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/sur-23-completo-portugues.pdf>
- VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna (2020), "A emergência do novo coronavírus e a 'lei de quarentena' no Brasil". *Revista Direito e Práxis*, v. 20, n. 10, pp. 1-38 [Consult. 15-08-2020]. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662021000100102&script=sci_arttext
- WILKINS, Annabelle (2017), "Gender, migration and intimategeopolitics: shifting senses of home among women on the Myanmar-Thailandborder". *Gender, Place & Culture*, v. 24, n. 11, pp. 1-20 [Consult. 15-08-2020]. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0966369X.2017.1380608>
- WRIGLEY-ASANTE, Charlotte (2013), "Survival or escaping poverty: the perspectives of poverty and well-being among Ghanaian women in cross-border trading". *Journal of Gender Studies*, v. 22, n. 3, pp. 320-334 [Consult. 15-08-2020]. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09589236.2012.703519>
- ZSÖGÖN, María C (2013), "Explotación sexual comercial infantil en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay". *Ideação*, v. 15, n. 2, pp. 110-128 [Consult. 09-08-2020]. Disponível em <http://e-revista.unioeste.br/index.php/ideacao/article/view/8777>

Abstract

This article address the public management of the municipality of Foz de Iguaçu to deal with the Covid-19 pandemic, as well as the economic and social implications generated by these policies in the Paraná Tri-Border Area. This is a qualitative, exploratory and descriptive research, which used the inductive analysis method. We analyzed municipal public instruments formulated in the period from March to July of 2020 and local and national journalistic sources. From the study carried out, some preliminar conclusions can be reached: in the case of border territories, the Pandemic has made historical social inequalities visible and potentialized; local public policies have not taken into account the particularities of the border territory and not even the voices and bodies that inhabit it, which ends up making the cross-border population even more vulnerable.

Keywords: border; public management; Covid-19; Foz do Iguaçu.

Resumen

El presente artículo aborda la gestión pública del municipio de Foz de Iguaçu para el enfrentamiento de la pandémica de la Covid-19, así como las implicaciones económicas y sociales generadas por esas políticas en la Triple-frontera del Paraná. Se trata de investigación cualitativa, de carácter exploratorio y descriptiva, que utilizó el método de análisis inductivo. Fueron analizados instrumentos políticos municipales formulados en el período de marzo a julio de 2020 y fuentes periodísticas locales y nacionales. A partir del estudio realizado, llegamos a algunas conclusiones preliminares: en el caso de los territorios de frontera, la pandemia visibilizó y potenció las desigualdades sociales históricas; las políticas públicas locales no han considerado las particularidades del territorio de frontera y tampoco las voces y cuerpos que allá habitan, lo que vulnerabiliza aún más la población transfronteriza.

Palabras-clave: frontera; gestión pública; Covid-19; Foz do Iguaçu.
