

OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: CONJUNTURA, DESAFIOS E PERSPECTIVAS^{1,2,3}

Camila Escudero⁴

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, existem 781.895 organizações da sociedade civil (OSCs) formais e ativas espalhadas por todos os 5.570 municípios brasileiros, segundo o Mapa das Organizações da Sociedade Civil.⁵ Juntas, elas compõem um setor complexo, desenvolvendo um amplo rol de atividades que compreendem desde o planejamento e execução de projetos e políticas públicas; o relacionamento e estabelecimento de parcerias com os demais atores das esferas civil e governamental; até o aprimoramento e fortalecimento de mecanismos próprios de atuação (*advocacy*).

Frente a todos os limites e avanços conquistados pelas OSCs nos últimos anos, a atual conjuntura traz ainda novos desafios sobre a atuação das organizações frente à pandemia de Covid-19, que assola o Brasil e o mundo em 2020.

Ao discorrer sobre a atuação de OSCs na área da saúde no Brasil, Ramos (2004) diz que não há dúvidas de que a presença e atuação das organizações não governamentais (ONGs) no contexto da epidemia de Aids no país, saúde da mulher e reforma psiquiátrica (nos anos 1990) contribuíram decisivamente para a construção de políticas públicas e práticas de prevenção e assistência. Para a autora, essa participação se deu, em grande medida, devido às características de especialização, competência técnica e profissionalização de seus membros e tendência à proliferação de iniciativas e articulações nacionais e internacionais. Nesse sentido, há motivos para se esperar que o mesmo campo de influência possa ser observado no caso da pandemia de Covid-19.

Assim, este artigo tem como objetivo destacar os impactos imediatos que a crise causada pela Covid-19 tem imposto às OSCs brasileiras, apontar alternativas e refletir sobre perspectivas, em um esforço de contextualização a partir de mapeamentos e descrições de perfis das organizações em atividades no país.

2 DADOS CONTEXTUAIS: PERSPECTIVAS A PARTIR DO TERRITÓRIO E ÁREA DE ATUAÇÃO

A recente – e ainda escassa – literatura sobre a difusão de experiências práticas envolvendo OSCs e medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 no país tem mostrado uma catalisação de novas formas de atuação e mobilização, especialmente de OSCs concentradas na área de desenvolvimento

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art7>

2. Uma versão preliminar deste artigo foi publicada em Escudero (2020).

3. A autora agradece a leitura atenta e sugestões de Janine de Mello, Felix Garcia Lopez, Mário Aquino Alves e Flávia de Holanda Schmidt no aperfeiçoamento deste texto.

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <camila.escudero@ipea.gov.br>.

5. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>.

e defesa de direitos e interesses, saúde e assistência social. A primeira categoria, por sua vez, é a que mais reúne OSCs no Brasil: são 279.075 em atividade no país.⁶

O fato de muitas áreas de atuação das organizações se enquadrarem na categoria dos serviços públicos essenciais coloca algumas dessas entidades no epicentro da crise, na linha de frente de iniciativas voltadas ao atendimento da população afetada pela pandemia. Só na área de saúde são 7.986 organizações ativas, sendo que, dessas, 3.181 têm atuação associada a equipamentos e instituições hospitalares. A área de assistência social, por sua vez, contempla 42.223 instituições e atendem diretamente grupos populacionais mais expostos a situação de vulnerabilidade.⁷ Ambas, somadas aos campos de atendimento à população em estado de vulnerabilidade, segurança, entre outras, foram consideradas indispensáveis ao atendimento constante da população durante a crise.⁸

TABELA 1
OSCs e área de atuação, território e características

Região/estados	OSCs				População	IDH
	Total	Saúde	Assistência social	Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses		
Norte	55.871	346	1.708	22.459	18.430.980	–
Acre	3.196	22	105	1.351	881.935	0,663
Amapá	2.949	11	34	1.001	845.731	0,708
Amazonas	10.326	50	323	3.547	414.459,7	0,674
Pará	21.985	130	622	9.788	860.286,5	0,646
Rondônia	7.895	68	282	3.109	177.722,5	0,69
Roraima	1.908	11	34	754	605.761	0,707
Tocantins	7.612	54	308	2.909	157.286,6	0,699
Nordeste	194.033	1.345	8.891	92.931	570.716,54	–
Alagoas	8.152	72	262	3.157	333.735,7	0,631
Bahia	55.195	442	2.426	24.770	148.730,64	0,66
Ceará	32.469	262	1.723	16.506	913.207,8	0,682
Maranhão	24.309	70	989	13.741	707.518,1	0,639
Paraíba	14.831	89	411	7.261	401.812,7	0,658
Pernambuco	26.844	245	1.634	10.886	955.707,1	0,673
Piauí	13.334	52	523	7.645	327.322,7	0,646
Rio Grande do Norte	11.033	74	642	5.175	350.685,3	0,684
Sergipe	7.866	39	281	3.790	229.869,6	0,665
Centro-Oeste	63.154	568	3.156	7.906	162.970,74	–
Distrito Federal	14.682	138	510	4.646	301.526,8	0,824
Goiás	23.784	188	1.461	6.308	701.835,4	0,735
Mato Grosso	13.305	106	568	4.970	348.446,6	0,725
Mato Grosso do Sul	11.383	136	617	3.260	277.898,6	0,729

(Continua)

6. Disponível em: <<https://mapaossc.ipea.gov.br/>>.

7. Disponível em: <<https://mapaossc.ipea.gov.br/>>.

8. Lei nº 13.979/2020, Decreto nº 10.282/2020 e Decreto nº 10.292/2020.

(Continuação)

Região/estados	OSCs			População	IDH	
	Total	Saúde	Assistência social Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses			
Sudeste	323.522	4.170	20.985	101.254	883.714.33	–
Espírito Santo	17.274	158	801	17.274	401.865.0	0,740
Minas Gerais	85.802	929	7.784	29.765	211.687.91	0,731
São Paulo	156.001	2.344	10.017	39.857	459.190.49	0,783
Rio de Janeiro	64.445	739	2.383	14.358	172.649.43	0,761
Sul	145.315	1.557	7.483	54.525	299.759.84	–
Paraná	488.93	448	3.121	175.52	114.339.57	0,749
Rio Grande do Sul	550.42	713	2.671	200.43	113.772.39	0,746
Santa Catarina	413.80	396	1.691	169.30	716.478.8	0,774
Total	781.895	7.986	422.23	279.075	2.101.471.25	–

Fonte: Ipea, 2020; IBGE, 2019; PNUD, 2010.
OBS.: IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

A localização das OSCs também pode ser um parâmetro para compreender cenários. Sabe-se que ela acompanha, em geral, a distribuição da população, sendo as regiões Sudeste e Nordeste, as mais populosas,⁹ as que concentram maior número de entidades – 323.522 e 194.033, respectivamente,¹⁰ e as que mais registraram casos confirmados e óbitos decorrentes da Covid-19.¹¹

Consideramos, também, necessário verificar o IDH das localidades, uma vez que as entidades promovem ações multidimensionais conducentes aos fatores que integram a composição do índice. A região Sul apresenta alto nível de IDH e é a terceira em quantidade de OSCs (145.315). Já a região Nordeste é a segunda em número de OSCs, ao mesmo tempo em que é região na qual todos os estados apresentam IDH mais baixos. Apesar de ser razoável supor que tal relação seja significativa, reforçamos a necessidade de outros fatores de interação sejam considerados para uma análise mais definitiva.

Além desses índices, ainda, a categorização das OSCs em áreas como desenvolvimento e defesa de direitos e interesses; saúde; e assistência social, estabelecida pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), completa o panorama contextual. Conforme destacado na tabela 1, as organizações se concentram de modo volumoso nessas três áreas de atividades, reconhecidamente essenciais nas políticas e ações para enfrentar a Covid-19.

Ainda que seja razoável ponderar a capacidade de relacionamento e intersecção entre as atividades relacionadas às três áreas aqui destacadas, há de se considerar os diferentes perfis das OSCs dentro de uma mesma área. Machado (2010) destaca uma delas, a saúde, a título de exemplo. Dessa forma, ele subdivide as OSCs relacionadas a ela como: i) perfil centrado na situação da saúde; ii) perfil centrado na dinâmica hospitalar; e iii) perfil centrado na prestação de serviços. Segundo o site do Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS), “se você olhar a participação das organizações sociais

9. A proximidade social e o contato pessoal é a maior forma de propagação do novo coronavírus, mas outros elementos influenciam nos resultados, como o acesso das pessoas a saneamento básico, hospitais etc. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>.

10. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br>>.

11. A doença já foi registrada em 100% das regiões mais populosas do país. Disponível em: <<https://www.icict.fiocruz.br/content/monitoracovid-19-ferramenta-online-permite-monitorar-avan%C3%A7o-da-epidemia-no-brasil-dia-dia>>.

no apoio ao SUS, no enfrentamento dessa pandemia, você tem situações completamente diferentes, pois os modelos são diferentes pelo Brasil”.¹²

3 EFEITOS PRÁTICOS E PONTUAIS DA PANDEMIA NAS OSCs

As ações envolvendo as OSCs relacionadas à pandemia variam amplamente seguindo as características dos contextos nos quais estão inseridas. No entanto, dimensões comuns se destacam com o desafio geral de organizar a manutenção das atividades frente ao novo cenário. Segundo Brechenmacher, Carothers e Youngs (2020), essa postura é natural em tempos de crise humanitária e desastre, uma vez que as OSCs, em geral, têm amplo conhecimento da comunidade e de redes locais, logo, ocupam posições estratégicas para alcançar populações vulneráveis com mais agilidade e, consequentemente, podem ter boa eficácia. Além disso, como atores sociais comprometidos em apoiar a sociedade civil – independentemente da área de atuação –, bem como com experiência em lidar com cenários adversos em seu cotidiano, é imperativo que se adaptem ao novo contexto, priorizando formas de ação relacionadas ao combate da Covid-19.

3.1 Formas de movimentações de recursos financeiros

Como forma de combate à Covid-19, uma das primeiras transações financeiras após o início da pandemia foi a transferência de dinheiro do governo federal aos fundos municipais e estaduais de saúde.¹³ Como os fundos permitem, tradicionalmente, autonomia na aplicação dos recursos – uma vez que se trata de um instrumento técnico com fundamentos legais e garantias administrativas voltado para a efetivação das propostas do Sistema Único de Saúde (SUS) –, é comum o repasse de valores às OSCs mediante o estabelecimento de parcerias. A administração desses recursos requer capacidade e esforços de gerenciamento e articulação das OSCs, bem como capacidade de monitoramento do Estado. Logo, é razoável pensar que as parcerias entre as organizações e as esferas municipais e estaduais podem ser fortalecidas, trazendo inovações em políticas públicas.

Outra movimentação do setor no que diz respeito a recursos financeiros, dessa vez no formato de doações, corresponde às OSCs de grande porte – representadas, principalmente, na figura das fundações e institutos. No entanto, não há como prever se a dinâmica de doações registrada será mantida ou está contextualmente ligada ao “ápice” da Covid-19. Registra-se ainda outras ações nesse sentido, entretanto, conjunta, revelando a capacidade de articulação e estabelecimento de parcerias envolvendo as OSCs. No que diz respeito às OSCs de menor porte, a criação de fundos solidários – especialmente por organizações da área de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses – despontam significativamente.

Vale considerar, também, a questão da crise financeira, consequência da Covid-19 em vários setores da economia, que forçam as OSCs a repensarem e adaptarem seus recursos previstos para 2020, pelo menos, para manutenção de sua sustentabilidade financeira e sobrevivência. Para as organizações, podemos prever impactos diretos ou indiretos em diferentes tipos de fontes de receita.¹⁴ Seria necessário produzir balanço posterior para entender o impacto financeiro da pandemia sobre as organizações.

12. Disponível em: <<http://www.conass.org.br/covid-19-expoe-competencias-e-fragilidades-das-parcerias-entre-setor-publico-e-sociedade-civil/>>.

13. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/comunicados/603503-portal-da-transparencia-divulga-gastos-federais-especificos-para-combate-ao-coronavirus>>.

14. Disponível em: <<https://phomenta.com.br/o-impacto-do-coronavirus>>.

3.2 Doações e mobilizações para pessoas em situação de vulnerabilidade e hospitais

Algumas das ações das OSCs nesse momento são campanhas de arrecadação para ajuda de emergência, com a coleta de suprimentos médicos e equipamentos de proteção para hospitais, e o fornecimento de apoio a quem não tem outras formas de proteção social. Em vários lugares, atores cívicos colaboraram estreitamente com OSCs na doação dos chamados equipamentos de proteção individual (EPIs) e alimentos, principalmente na fase inicial da pandemia, contribuindo para os esforços de assistência de outras maneiras. Para Yasbek (2001), esse tipo de ação está alicerçado em um discurso humanitário da solidariedade e da filantropia, alavancado por uma moralidade fundada na premissa de ajuda aos mais necessitados.

Além disso, há organizações, especialmente as concentradas na área de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, que direcionam seus trabalhos e atividades de combate à pandemia a grupos vulneráveis, seja prestando auxílio emergencial, seja pressionando autoridades por políticas públicas direcionadas. Mulheres, população carcerária, povos indígenas, imigrantes e idosos (esses últimos, um dos principais grupos de risco da doença) são alguns grupos de destaque nesse cenário.

Pires (2020) afirma que os segmentos sociais vulnerabilizados tendem a possuir menores capacidades de absorção dos variados impactos que as medidas abrangentes de enfrentamento à crise podem provocar em suas vidas, daí a necessidade de atenção específica. Condições históricas e efeitos adversos colocam grupos minoritários em situação de maiores riscos sanitários, econômicos e sociais. Assim, medidas complementares que levem em consideração as situações vividas por essa população podem contribuir, a curto prazo, para a contenção do contágio, e, a médio e longo prazos, para a reinserção e estabilização socioeconômica (Pires, 2020, p. 10).

4 MUDANÇA ESTRATÉGICA NAS ATIVIDADES

Além de novas iniciativas de ajuda mútua, muitos grupos estabelecidos da sociedade civil reorientaram seu trabalho de projetos de longo prazo para ações emergenciais. Para a maioria das organizações humanitárias e de desenvolvimento, essa é uma mudança natural, se resguardadas as proporções do *mission drift* (Jones, 2007). “Embora os projetos ocorram praticamente em todas as organizações e em todas as suas áreas e níveis, gerando produtos ou serviços para determinado público-alvo, demandam esforços de planejamento e execução específicos, devido às características de unicidade e a incerteza quanto aos seus resultados” (Silva, 2019, p. 194).

4.1 Impactos dos atos normativos e jurídicos-legais da pandemia

Desde o início da pandemia, uma série de leis, decretos, portarias etc. que implantam e regulamentam a situação de calamidade pública no Brasil, decretada pela União e alguns estados e municípios, tem atingido as OSCs. Uma das principais alterações é com relação à celebração de novas parcerias no âmbito federal, entre governo e OSCs. A Lei nº 13.019/2014 já previa, nos termos do art. 30, inciso II, a dispensa de chamamento público para novas contratações em caso de calamidade pública no país. Como o Decreto Legislativo nº 6/2020 instituiu o estado de calamidade pública, o chamamento público não é exigido no âmbito federal para a realização de parcerias com as OSCs (Mattos Filho *et al.*, 2020, p. 7). A mesma situação se aplica a alguns estados e municípios em que a mesma medida foi adotada. Tal cenário é propício à agilização e ampliação da atuação das OSCs em parcerias governamentais no esforço de combate à pandemia. Outro efeito da legislação emergencial

é com relação à vigência dos contratos assinados entre OSCs e empresas ou governos, alguns aspectos fiscais e tributários, e alterações nas relações trabalhistas (Szazi *et al.*, 2020).

4.2 Comunicação, visibilidade e *advocacy*

As OSCs também estão desempenhando papéis de destaque na disseminação de informações qualificadas sobre a Covid-19. Tais informações são essenciais também por conta da rápida difusão das chamadas *fake news*. Segundo Brechenmacher, Carothers e Youngs (2020, p. 3, tradução nossa), “grupos da sociedade civil se uniram para combater essa tendência, aproveitando sua experiência com a educação comunitária em áreas remotas ou carentes”.

Algumas OSCs monitoram ainda ações governamentais, ao cobrar ações rápidas e eficazes dos dirigentes políticos, e fiscalizam a execução dos recursos. Para isso, geralmente, desenvolvem aplicativos nos quais cidadãos podem fazer denúncias ou mesmo receber informações sobre as principais frentes de fiscalização.

Destaca-se ainda a tendência de novas formas de comunicação das OSCs com seus *stakeholders*, com a concentração de comunicações e transações em canais digitais. Reuniões e eventos *on-line* por meio de plataformas virtuais, *shows* de artistas transmitidos ao vivo pelo YouTube para arrecadação de recursos financeiros para manutenção das atividades da organização, *crowdfunding* (financiamento coletivo) para subsidiar projetos e ações pontuais, extraordinárias e de interesse coletivo são algumas das iniciativas mais usuais. Outra ação verificada é a criação de portais com material exclusivo sobre a pandemia, *podcasts* e trocas de informação em redes sociais como Facebook, Instagram, Twitter e grupos de WhatsApp.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, por um lado, a atual situação de pandemia causada pelo Covid-19 permite dar visibilidade ao papel desempenhado pela sociedade civil organizada na provisão de bens e serviços, ainda mais em um contexto de escassez de recursos financeiros públicos e privados, bem como no fortalecimento das instituições democráticas e participativas, por outro, os desafios impostos pelos possíveis impactos sociais e econômicos sobre as OSCs não são poucos. Nesse sentido, resumiremos alguns pontos sobre a agenda das OSC na crise da pandemia do Covid-19, especificamente as relacionadas a seguir.

- A necessidade de as OSCs pensarem em atuações de maneira articulada com o Estado, complementando ou suprimindo lacunas. O enfrentamento da pandemia não é de responsabilidade única do poder público, apesar de sua coordenação ser feita pelo aparato estatal. Novas formas de gestão podem ser legados pós-Covid 19.
- A mesma articulação deve ser pensada no nível das OSCs. Juntar esforços e atuar em conjunto com outras organizações formando redes colaborativas tendem a garantir mais visibilidade e alcance, e facilitar o acesso a recursos financeiros públicos e privados, além de otimizar recursos humanos, físico-estruturais etc.
- Readequar o orçamento previsto, entender e internalizar novos atos normativos e inovar em medidas para preservação das atividades realizadas (ou seu redirecionamento) e empregos dos colaboradores condizentes com as especificidades do terceiro setor é fundamental para a sustentabilidade financeira das OSCs e sua sobrevivência no futuro. Mais do que nunca, diversificar as fontes de recursos financeiros se mostra essencial em momentos pré e pós-crise. E ainda: defender que a filantropia e o investimento social privado possam continuar ou reforçar recursos para as OSCs de áreas que

não estão diretamente ligadas ao enfrentamento da pandemia, como as atividades culturais, por exemplo, uma vez que, por conta do realinhamento global de recursos, tais campos tendem a perder suas fontes de receita.

- Torna-se urgente ainda investir em estudos e pesquisas científicas sobre o impacto da pandemia nas OSCs, novas formas de atuação e análises de como as ações desenvolvidas nessa situação podem contribuir para fomentar políticas públicas – nos níveis municipal, estadual e federal.
- Capacitar-se para a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e de disseminação de informações, dado que as ferramentas e possibilidades têm reflexos não apenas no conhecimento da situação, na troca, velocidade e ampliação de informações, no acesso a recursos públicos e privados, mas, sobretudo, no estabelecimento de vínculos entre OSCs e seus *stakeholders*.
- Aproveitar a *expertise* das OSCs em mediar e/ou mobilizar o trabalho voluntário, bem como a capacidade de inserção local e articulações comunitárias, especialmente das micro e pequenas organizações, pode ser estratégico para outros setores da sociedade, no que diz respeito a inovação e adaptação frente as adversidades.

REFERÊNCIAS

BRECHENMACHER, S.; CAROTHERS, T.; YOUNGS, R. Civil society and the coronavirus: dynamism despite disruption. **Carnegie Endowment for International Peace**, Apr. 2020. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/files/Brechenmacher_Carothers_Youngs_Civil_Society.pdf>. Acesso em: 6 maio 2020.

ESCUADERO, C. **Os impactos da pandemia de Covid-19 nas organizações da sociedade civil: conjuntura, desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 67).

JONES, M. B. The multiple sources of mission drift. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, n. 36, v. 2, p. 299–307, 2007.

MACHADO, G. S. O Serviço Social nas ONGs no campo da saúde: projetos societários em disputa. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 102, p. 269-288, abr./jun. 2010.

MATTOS FILHO *et al.* **Covid-19 no Brasil: impactos a organizações da sociedade civil, proteção de dados e fomento à tecnologia em saúde e questões de imigração e refúgio**. São Paulo: Mattos Filho, 2020.

PIRES, R. R. C. **Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da Covid-19: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 33) Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200408_nota_tecnica_diest.pdf>. Acesso em 20 maio 2020.

RAMOS, S. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 9, n. 4, p. 1067-1078, 2004.

SILVA, E. C. da. *Elaboração e implementação de projetos sociais: desafios e perspectivas*. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; PADULA, R. S. **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Tiki Books: PUC-SP/PIPEq, 2019. p. 193-202.

SZAZI, E. *et al.* **OSC e COVID-19**: impactos das medidas legais no dia a dia das organizações da sociedade civil. São Paulo: SBSA Advogados, 2020.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Porto Alegre, ano II, n. 3, 2001.