

Organização:  
Roberto Sanches Padula e Maria de Fátima Alexandre

# GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL EM TEMPOS DE CRISE E PANDEMIA



TIKI  
books

Organização:  
Roberto Sanches Padula e Maria de Fátima Alexandre

# **GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL EM TEMPOS DE CRISE E PANDEMIA**

Plano de Incentivo à Pesquisa

**PIPEq**  
PUC-SP

**TIKI**  
books

<b>Coordenação editorial</b>	Adriana Grandini   Tikinet
<b>Capa e projeto gráfico</b>	Nicole Costa   Tikinet
<b>Diagramação</b>	Beatriz Luanni   Tikinet
<b>Imagem de capa</b>	Freepik.com
<b>Preparação</b>	Victória Gerace   Tikinet
<b>Revisão</b>	Yasmin Fonseca   Tikinet

neats@pucsp.br  
<http://www.pucsp.br/neats>  
<http://www.facebook.com/neatspuc>  
<http://www.linkedin.com/in/neats-pucsp/>  
[www.instagram.com/neatspucsp/](http://www.instagram.com/neatspucsp/)

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

---

**P125** Padula, Roberto Sanches, Org.; Alexandre, Maria de Fátima Duque Caçador, Org.  
Gestão de organizações da sociedade civil em tempos de crise e pandemia / Organização de Roberto Sanches Padula e Maria de Fátima Duque Caçador Alexandre. – São Paulo: Tiki Books: PUC-SP / PIPEq / NEATS, 2021. 327 p.

**ISBN** 978-65-87080-08-6

Administração Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Gestão Social. 4. Terceiro Setor. 5. Organizações da Sociedade Civil. 6. Redes Sociais. 7. Pandemia. I. Título. II. Em tempos de crise e pandemia. III. Pandemia da Covid-19 e vulnerabilidade social no Brasil: análise acerca das mudanças socioeconômicas e os impactos para a população. IV. Mudanças no mundo do trabalho, o home-office e novas escolhas. V. Saúde mental e gestão de pessoas em Organizações da Sociedade Civil. VI. Governança e Compliance para as OSCs na crise. VII. Debates regulatórios: assembleias virtuais, tributação das doações e parcerias das Organizações da Sociedade Civil com a Administração Pública durante a pandemia da COVID-19. VIII. Gestão financeira das Organizações da Sociedade Civil nos momentos de crise. IX. A importância das fintechs para a inclusão bancária. X. Gestão social e enfrentamento da pandemia da COVID-19 em Heliópolis e outros territórios de alta precariedade urbana e habitacional. XI. Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19. XII. Gestão de Pessoas: ouvindo as Organizações da Sociedade Civil e seus desafios durante a pandemia. XIII. Articulação em rede para o fortalecimento de organizações comunitárias. XIV. O impacto da pandemia sobre as Organizações da Sociedade Civil: uma nota no campo da avaliação para novos contornos e tomadas de decisão. XV. Padula, Roberto Sanches, Organizador. XVI. Alexandre, Maria de Fátima Duque Caçador, Organizadora. XVII. PIPEQ – Plano de Incentivo à Pesquisa. XVIII. NEATS – Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

**CDU** 364

**CDD** 360

---

Catalogação elaborada por Regina Simão Paulino – CRB 6/1154

*Eu sempre digo aos meus jovens alunos (e isso tem tudo a ver com o jeitão do NEATS) [...] Não se esqueçam de estudar também no grande livro da vida [...]*

*E o grande livro da vida vocês vão encontrar (e vocês tem que encontrar, para lerem pelo menos uma página por dia), vocês vão encontrar na poeira das ruas, vocês vão encontrar no chão enlameado das favelas, dos esgotos dos cortiços, no pátio da Fundação Casa, nas celas do nosso maldito sistema carcerário e na solidão dos hospitais.*

*Não deixem de bater perna por aí, não deixem de sentir o gosto da lagrima das pessoas.*

Professor Antonio Carlos Malheiros  
durante comemoração de 21 anos do NEATS



---

# APRESENTAÇÃO

---

Setembro de 2019. A plateia do teatro Tucarena, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), está à meia luz, lotada. No palco iluminado, grandes representantes do Terceiro Setor no Brasil: os professores Luiz Carlos Merege, Ladislau Dowbor, Luciano Junqueira e a professora Rosa Fischer dialogam, com mediação da advogada (e membro do NEATS) Lais Figueiredo Lopes. Representado pelos mestres fundadores Dowbor e Junqueira, o Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor (NEATS) da PUC-SP comemora seus 21 anos de fundação, com a presença ilustre dos professores convidados que, aproximadamente na mesma época, também criaram e comandaram espaços de estudos sobre o Terceiro Setor: na Fundação Getúlio Vargas o Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS da FGV) e na Universidade de São Paulo o Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS da FEA-USP).

Evento participativo, com uma cadeira vazia disponível para acolher quem quisesse ir ao palco dar seu testemunho. Cassio Aoki, ao tomar a palavra, traduziu a emoção que tomava conta da plateia naquele momento especial: “hoje, isto aqui é, imagina, Rihanna, Beyoncé e um monte de gente que nem sei, acadêmicos, aqui: Rosa, Merege, Ladislau, Luciano... estou super emocionado”. Estávamos todos nós do Núcleo também super emocionados com os verdadeiros “superstars” do Terceiro Setor, grandes referências das novas gerações, não raro seus orientadores em mestrados e doutorados, reunidos, ali no palco, num momento histórico.

Foi nesse ambiente de reverência e celebração, entre amigos e alunos, que os mestres foram contando um pouco da jornada de estudos do chamado Terceiro Setor nessas três grandes universidades paulistas, e o quanto de rebeldia e luta havia nesse começo. A ideia de criar espaços de discussão sobre a gestão social, na década de 1990, soava estranha nas tradicionais faculdades de administração e economia, mas os núcleos abriram caminho e se constituíram como espaços de resistência, estabelecendo um novo campo de estudos e passando a

aprofundar o entendimento do papel político, social e econômico das organizações da sociedade civil em nosso país.

A professora Rosa Fischer destacou a emergência de novos atores sociais trilhando caminhos inovadores para além do conhecimento estabelecido, em busca de novos negócios com valores sociais e ambientais. O professor Merege indicou quão desafiador foi manter a chama da produção de conhecimento viva em um novo paradigma, do qual emergiam com altivez e voz as organizações da sociedade civil e movimentos sociais. O professor Ladislau Dowbor lembrou que, ao mesmo tempo em que desenvolvemos a gestão do Terceiro Setor, buscamos as reformas estruturais de que o Brasil precisa para consolidar a articulação entre o setor público, a sociedade, o mercado e o cidadão, que juntos farão com que o conjunto funcione.

O professor Luciano Junqueira destacou a qualidade diferencial do NEATS enquanto núcleo de estudos com finalidade de transformação social: a interdisciplinaridade, que abre espaços de visão e possibilita a construção integrada de enfrentamento da maior chaga nacional, a desigualdade social. E esta acaba sendo um boa síntese da missão do Núcleo, que tem sido desenvolvida diuturnamente por um grupo de profissionais de formações diversas, como sociologia, administração, psicologia, direito e outras, todos articulados numa rede de pensar e agir integrado e comprometido com a transformação de nossa realidade brasileira.

Na mesma ocasião o NEATS lançou o livro “Gestão de Organizações da Sociedade Civil”, organizado pelos seus atuais coordenadores, professor Junqueira e professor Padula. A coletânea visa promover o desenvolvimento da competência de gestão no Terceiro Setor, a partir da experiência de seus membros professores em áreas específicas como direito, finanças, gestão de pessoas, captação de recursos, projetos e outros temas fundamentais.

Proseguimos na árdua e exigente luta de enfrentamento dos desafios postos à atuação de inúmeras organizações sociais, buscando assegurar condições para manter sua incidência em seus espaços de atuação. No caminho, fomos tomados de surpresa, em março de 2020, pelos impactos da pandemia de COVID-19, que já vinha assolando outros países e que se manifestou de forma peculiar e avassaladora em nosso país. O debate que opunha saúde e economia nos trouxe

pesadas consequências nos dois âmbitos. Houve brutais impactos nas condições de vida da população e as organizações da sociedade civil em particular, com sua maior capilaridade nos territórios, estão sendo duramente postas à prova.

Este contexto trouxe um desafio ainda maior para o NEATS que, seguindo o exemplo de nossa Universidade, não parou nem comprometeu o sentido geral de sua atuação. Dando continuidade e aprofundando seu compromisso, a equipe de pesquisadores do Núcleo permaneceu unida, buscando desenvolver novas frentes de atuação, adotando o ensino em modo remoto e criando recursos para que as aulas e os eventos virtuais pudessem ser tão participativos quanto os presenciais. A nova safra de TCCs mostrou que o desafio vem sendo superado com estudantes criativos e comprometidos, apesar do contexto tão adverso e desafiador.

Por vezes é triste. Chega a ser desesperador, porque nenhum cidadão ficou imune, mesmo que alguns tenham sofrido mais os efeitos perversos da pandemia e da crise que a acompanha. Não estamos falando de fora; falamos de dentro da crise. A nação está em luto pelo meio milhão de vidas brasileiras perdidas (até o lançamento deste livro), e nossas organizações da sociedade civil, grande foco e matéria do Núcleo, sofrem com escassez de recursos para a gestão e para atuar perante seus públicos cada vez mais vulnerabilizados.

Neste momento de dor e de incerteza comungamos com muita honra e humildade da missão que vai sendo cada vez mais abraçada pela cidadania – é agora que precisamos agir no cuidado próprio e do outro, na regeneração de nossa vida social e na preparação do futuro. Novos projetos foram e estão sendo criados para os novos desafios. Assim este livro, o primeiro após a maioria do NEATS, apresenta um pouco do que o núcleo tem de melhor: seus especialistas nas diversas áreas, os alunos e sua rede de parceiros ensinando, produzindo pesquisas, gerando e difundindo conhecimentos, sempre mantendo a escuta e o diálogo com a coletividade. Essa é a nossa grande missão e compromisso social: apoiar a gestão das OSCs para que o conjunto da sociedade reaja e se regenere num novo modelo mais eficiente em termos políticos, sociais e ambientais.

Dedicamos este livro a todos os professores, alunos e gestores de organizações da sociedade civil que tem feito parte desta rede do



Núcleo e com quem temos trabalhado nestes anos. O NEATS tem nos proporcionado um espaço privilegiado de contato com gente profundamente engajada e comprometida com a causa social – profissionais que se aperfeiçoaram em sua prática e que colocam sua competência a serviço dos cursos, prestação de serviços e pesquisas oferecidos ao Terceiro Setor como concretização de sua missão.

Dedicamos este livro igualmente ao querido professor Ladislau Dowbor, gratos por sua presença inspiradora e grande exemplo de dignidade e compromisso social.

E, por fim, com reverência e profundo sentimento de carinho, dedicamos este livro ao nosso professor/mentor Luciano Junqueira, com gratidão por sua atenta coordenação ao longo desses anos todos, pelo estímulo constante ao conhecimento, pela amizade sincera e pela ampla acolhida que nunca nos faltou ao longo desta bela jornada.

**Roberto Sanches Padula e Maria de Fátima D. C. Alexandre**

**Organizadores**

**Outono 2021**

---

# SUMÁRIO

---

<b>Por oportuno...</b>	<b>13</b>
Ladislau Dowbor	
<b>Aos leitores e curiosos</b>	<b>17</b>
Maria Amélia Corá	
<b>Novos rumos</b>	<b>21</b>
Ladislau Dowbor	
<b>Pandemia da Covid-19 e vulnerabilidade social no Brasil: análise acerca das mudanças socioeconômicas e os impactos para a população</b>	<b>37</b>
Amanda Ferreira Zarnek Elizabeth de Melo Rico	
<b>Mudanças no mundo do trabalho, o home-office e novas escolhas</b>	<b>51</b>
Luciano Antonio Prates Junqueira Rose Marie Inojosa	
<b>Saúde mental e gestão de pessoas em Organizações da Sociedade Civil</b>	<b>71</b>
Maria de Fátima Duque Caçador Alexandre Myrt Thânia de Souza Cruz	
<b>Governança e <i>Compliance</i> para as OSCs na crise</b>	<b>101</b>
José Alberto Tozzi Waldir Mafra	

**Debates regulatórios: assembleias virtuais, tributação das doações e parcerias das Organizações da Sociedade Civil com a Administração Pública durante a pandemia da COVID-19** 119

Laís de Figueirêdo Lopes  
Paula Raccanello Storto  
Stella Camlot Reicher

**Gestão financeira das Organizações da Sociedade Civil nos momentos de crise** 147

José Alberto Tozzi  
Waldir Mafra

**A importância das fintechs para a inclusão bancária durante a pandemia** 163

Roberto Sanches Padula  
Mariana Maia

**Gestão social e enfrentamento da pandemia da COVID-19 em Heliópolis e outros territórios de alta precariedade urbana e habitacional** 185

Pedro Aguerre  
Celso Moreno Soares  
Thaís do Amaral  
Natalie Ghinsberg

**Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19** 219

Leonardo Prates Leal  
Maria Amélia Jundurian Corá  
Luciana Santana  
Emerson Oliveira do Nascimento  
Renata Amorim

**Gestão de Pessoas: ouvindo as Organizações da  
Sociedade Civil e seus desafios durante a pandemia** **251**

Diego Igawa Martinez

Natalie Ghinsberg

Silvia Regina dos Santos Gomes da Silva

Maria de Fátima Duque Caçador Alexandre

**Articulação em rede para o fortalecimento  
de organizações comunitárias** **285**

Valéria Kabzas Cecchini

**O impacto da pandemia sobre as Organizações da Sociedade Civil:  
uma nota no campo da avaliação para novos contornos  
e tomadas de decisão** **313**

Alice DiGam

Erika Costa da Silva



---

## POR OPORTUNO...

---

Frente aos desafios que hoje enfrentamos, é fundamental resgatarmos o papel do Estado, do mundo das corporações, mas também das organizações da sociedade civil. Democracia não consiste apenas no direito ao voto a cada 2 ou 4 anos e, para que a sociedade funcione, é vital que a sociedade possa eleger os seus representantes, mas também que os possa controlar. Isso envolve a participação organizada e informada do povo em geral, cobrando os resultados e levando para o processo decisório os retornos e correções indispensáveis para o bom funcionamento de qualquer política. As organizações da sociedade civil são indispensáveis na condução diária da sociedade.

Vivemos um período particularmente vulnerável, em que convergem dinâmicas críticas. Enquanto a capacidade de governo se fragiliza, os dramas ambientais atingem em várias áreas situações de não retorno com a mudança climática, a perda da biodiversidade, a erosão da fertilidade do solo, a perda de cobertura florestal, o derretimento das geleiras que alimentam as principais bacias hidrográficas e outras transformações ligadas à pressão demográfica, consumismo desenfreado e tecnologias que se tornam cada vez mais poderosas. Os desastres ambientais estão diretamente ligados ao predomínio dos interesses econômicos pontuais sobre os interesses difusos da sociedade, pouco organizados. Empresas querem lucrar com florestas que não precisaram plantar, com o solo que não criaram, com os espaços comuns que precisamos nas cidades. O lucro se concentra em poucas mãos e adquire força de penetração, e a sociedade, quando pouco organizada, mesmo com ajuda de leis e do Estado, dificilmente resiste. As leis são ferramentas, o resultado depende de quem as maneja. A resiliência da sociedade depende vitalmente da sua capacidade de ação organizada.

A desigualdade se aprofundou nas últimas décadas, atingindo um nível explosivo com os impactos da pandemia. Nos aproximamos de um bilhão de pessoas desnutridas no planeta, ao mesmo tempo que o mundo produz mais de um quilo de alimento por dia por habitante,

isso apenas de cereais. No Brasil, em 2021, a insegurança alimentar atinge mais da metade da população, sendo 10% de desnutridos. Ter fome num país que produz mais de quatro quilos de alimentos por pessoa e por dia demonstra, ao mesmo tempo, capacidade produtiva e incapacidade de organização política e social. Mas a desigualdade se dá também na distribuição da renda, do patrimônio, do acesso à educação e outros direitos sociais. Com o domínio das corporações privadas sobre a política, o contrapeso da sociedade civil torna-se aqui também essencial. Não se trata de “leis” da economia, trata-se de impor à economia os interesses da sociedade. Hoje se discute amplamente como passar da “*shareholder economy*” para a “*stakeholder economy*”, do interesse dos acionistas para o interesse geral da sociedade. O papel das Organizações da Sociedade Civil, informando e agregando forças sociais em torno aos interesses comuns, é fundamental.

O capitalismo financeirizado que enfrentamos tanto priva a sociedade dos recursos para enfrentar os dramas ambientais como aprofunda a desigualdade por meio de juros extorsivos, além de travar o investimento produtivo por meio dos dividendos pagos a grupos financeiros. O dinheiro constitui hoje apenas um sinal magnético, emitido por bancos sob forma de crédito. Apenas 3% do que hoje chamam de “liquidez” representam moeda impressa pelo governo. Tanto o dinheiro que está nos bancos, fruto dos nossos depósitos, quanto o que está na mão do governo, oriundo dos nossos impostos, não é dos bancos, é da população. Assegurar que os recursos financeiros sejam utilizados no que a sociedade necessita, em investimentos produtivos, geração de empregos, políticas universais de acesso à saúde, educação e segurança, bem como a preservação do meio ambiente, exige vigilância e pressão organizada da sociedade. As ONGs de intermediação financeira na França (*Placements Éthiques*), as caixas locais de poupança da Alemanha (*Sparkassen*), os 118 bancos comunitários no Brasil e as finanças descentralizadas e controladas localmente na China são iniciativas entre tantas que buscam a produtividade social das iniciativas.

A pandemia escancarou a necessidade da sociedade estar organizada na base, nas comunidades, nas cidades e nos bairros, pressionando os poderes locais, exigindo lisura nos procedimentos, assegurando o apoio aos mais fragilizados, controlando o acesso aos recursos escassos,

como aparece inclusive no capítulo do presente livro que apresenta a experiência da favela de Heliópolis, em São Paulo. Trata-se de organizações de base comunitária, mas também de organizações especializadas que fazem as pesquisas e organizam a informação objetiva sobre os principais desafios, como vemos por exemplo nos trabalhos da Oxfam e nas organizações independentes que desmentem tanto os absurdos que o governo propaga sobre medicamentos, como as informações interessadas dos grupos farmacêuticos. Organizações como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) se mostram hoje essenciais para ajudar as comunidades. A pandemia, de certa forma, acordou a sociedade para o fato que não basta esperar que o governo e as corporações resolvam: a pressão organizada é essencial.

As organizações da sociedade civil são essenciais para que a sociedade funcione, mas elas mesmas enfrentam os desafios de organização, financiamento, avaliação dos resultados, seleção de quadros competentes, compreensão do marco legal, além de outros desafios de gestão estratégica e no dia a dia. As transformações tecnológicas das últimas décadas, com a conectividade generalizada on-line, abrem novos potenciais de trabalho em rede, de processos colaborativos, enquanto a pandemia exige mudanças profundas na organização do trabalho.

Este livro, dividido em 13 capítulos elaborados por pessoas com ampla experiência de campo, apresenta os desafios da gestão das organizações da sociedade civil e constitui, neste sentido, uma excelente ferramenta de trabalho e que aparece em momento muito oportuno. Os autores são pessoas que conhecem profundamente os temas aqui abordados, e o Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor (NEATS) acumulou, nos seus 23 anos, uma grande experiência de articulação de pesquisas nessa área tão importante.

Ladislau Dowbor  
Outono 2021





---

## AOS LEITORES E CURIOSOS

---

Estamos vivendo uma pandemia, isto não é novidade para ninguém. Inclusive teremos uma geração inteira que nasceu e passou seus primeiros momentos de vida isolados, assim como também teremos um grande grupo de pessoas que perderam entes queridos e vivem um luto sem abraço.

Essa realidade sofrida é fruto de uma doença, mas também fruto de diversos fatores que poderiam ser controláveis, tais como o uso individual de medidas de proteção e higiene, a existência de um governo comprometido em garantir cuidados aos cidadãos e a consciência mais humana e menos capitalista na relação entre empresas e trabalhadores.

Nesse contexto se produziu esta coletânea de artigos, preocupando-se como as organizações da sociedade civil e o terceiro setor reagiram, estão reagindo e como imaginam o futuro a partir das suas atuações e das suas relações com o primeiro e o segundo setor.

Quando se pensa em terceiro setor, não há como desconsiderar a importância do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS) como *locus* de produção de conhecimento crítico. O NEATS surgiu como um grupo de estudos do programa de pós-graduação em administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) em 1999. Naquele momento, o professor Ladislau Dowbor foi convidado a dirigir o núcleo e, com isso, trouxe para a universidade um debate amplo e diverso acerca do terceiro setor (CORÁ; MOTTA, 2019; MOTTA; CORÁ; CECCHINI, LACERDA; 2020).

Desde então, muitos pesquisadores passaram pelo NEATS. O principal deles é o professor Luciano Antônio Prates Junqueira, coordenador do núcleo desde 2000, que em 2001 realizou o 1º Encontro Brasileiro de Voluntariado e tornou o NEATS em referência de núcleo de pesquisa voltado para terceiro setor e temas afins. O núcleo passou a ter como missão:

produzir e difundir conhecimento interdisciplinar, contribuindo para o desenvolvimento dos diferentes segmentos da sociedade

civil mediante a realização de pesquisas, projetos de consultoria, atividades de formação e capacitação de profissionais envolvidos com o terceiro setor, articulação em redes de apoio a gestão de organizações visando a promoção da cidadania (SÍTIO ELETRÔNICO NEATS. 2021).

No âmbito da pesquisa, além do desenvolvimento de pesquisa de iniciação científica, dissertações de mestrado e teses de doutorados, muitos pesquisadores atuam de forma interdisciplinar em pesquisas que auxiliam a compreensão do terceiro setor, assim como as transformações das organizações da sociedade civil e suas expectativas de futuro. Quando se fala em ensino, os cursos de pós-graduação e extensão realizados pela (Coordenação Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão) COGEAE formaram e formam diversos profissionais da área, procurando sempre trazer um olhar interdisciplinar para o cotidiano das organizações da sociedade civil. Já na extensão, muitas atividades foram desenvolvidas desde os Encontro NEATS e o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS) até os projetos em parceria com prefeituras, governos estaduais e federal.

Tudo isso só foi possível nestes 22 anos de história graças ao ambiente estimulador da PUC-SP e aos esforços dos pesquisadores e professores envolvidos, sobretudo da liderança do professor Luciano Antônio Prates Junqueira, que pode ser considerado um intelectual orgânico (GRAMSCI, 1978) e, mais do que isso, um ser humano generoso, capaz de compartilhar o saber e assumir o aprendizado como prática de conhecimento.

Minha experiência como pesquisadora se iniciou quando fui orientanda de mestrado do Luciano. Desde o início da nossa relação, o professor sempre me ensinou a importância das redes e da interdisciplinaridade de saberes, prática que ele adotou em sua vida cotidiana e que me transformou profissional e humanamente em quem eu sou.

Aqui, resgato uma das nossas conversas em que discutimos sobre as reuniões mensais do NEATS. Eu, com um pensamento de jovem pragmática, falei: “professor, temos que concentrar as reuniões nos membros do núcleo para poder render mais” e ele, sorrindo, me disse: “mas nem sempre render mais é o objetivo da universidade”. Assim,

ele manteve as reuniões abertas para qualquer pessoa interessada; algumas pessoas foram poucas vezes; outras, mais vezes; e outras, todas as vezes. Foi assim que compreendi que esse trânsito de pessoas nos faz aprender sempre.

Portanto, agradeço ao NEATS, na figura do Luciano e de seus pesquisadores, a existência desse espaço de discussão, que migrou em tempo de pandemia para grupos de Whatsapp, Facebook, Instagram, mas que em nenhum momento deixou de atuar. Como resultado disso, temos essa obra tão significativa para a compreensão do papel das organizações da sociedade civil no contexto em que estamos sobrevivendo.

**Maria Amélia Corá**

**Maio de 2021**

---

## Referências bibliográficas

- CORÁ, Maria Amélia Jundurian; MOTTA, Rodrigo Guimarães. Interdisciplinaridade e redes: a trajetória de Luciano Antonio Prates Junqueira na Gestão Social. São Paulo: Labrador, 2019.
- GRAMSCI, Antonio. Os intelectuais e a organização da cultura. São Paulo: Civilização Brasileira, 1978.
- MOTTA, Rodrigo Guimarães; CORÁ, Maria Amélia Jundurian; CECCHINI, Valéria Kabzas; LACERDA, Leandro Pereira de. Trajetória e contribuição do NEATS. In: simpósio internacional de gestão de projetos, inovação e sustentabilidade Anais. VIII SINGEP, 8., São Paulo, 2020. Anais [...]. São Paulo: Uninove, 2020.
- SÍTIO ELETRÔNICO NEATS. Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor. Disponível em: <https://www.pucsp.br/neats>. Acesso em: 25 de abril de 2021.



---

# NOVOS RUMOS

---

Ladislau Dowbor<sup>1</sup>

*Nel mezzo del cammin di nostra vita,  
mi ritrovai per una selva oscura,  
che la diritta via era smarrita.*

Dante Alighieri

## Resumo

O que enfrentamos atualmente vai muito além da pandemia: atravessamos uma catástrofe ambiental e coletiva que atinge níveis insustentáveis. A desigualdade, com 1% da população tendo mais patrimônio do que os 99% restantes, tornou-se explosiva; e os recursos financeiros, em vez de serem direcionados ao enfrentamento de desafios consequentes da crise sanitária, giram e se multiplicam nos sistemas especulativos. Trata-se de uma convergência de crises que exige repensar os rumos da economia e da sociedade. Precisamos de um novo pacto que assegure uma sociedade economicamente viável, mas socialmente justa e ambientalmente sustentável. Isso, por sua vez, exige novos equilíbrios de poder entre o setor público, as corporações e as organizações da sociedade civil. O que o mundo produz hoje, com um Produto Interno Bruto (PIB) de 85 trilhões de dólares, equivale a uma renda de 18 mil reais por mês para cada família de quatro pessoas, ou seja, a produção mundial é amplamente suficiente para assegurar vida digna para todos. Tendo em vista que o equivalente no Brasil é 11 mil reais, podemos concluir que nosso problema não é de falta de recursos, mas de organização política e social. No centro está questão da governança.

---

1 Economista, professor titular de economia da PUC-SP. Foi consultor de diversas agências da ONU e é autor de numerosos livros e estudos técnicos, todos disponíveis online no site <http://dowbor.org>. Contato: [ladislau@dowbor.org](mailto:ladislau@dowbor.org)

Em momentos de crise sistêmica como a que vivemos, precisamos ampliar o olhar, sair das simplificações ideológicas e buscar pontos de referência. No fragmento da *Divina Commedia*, obra de Dante Alighieri, que mencionamos em epígrafe, os caminhos retos desapareceram, tornando necessário repensarmos para onde estamos indo. Afinal, o que queremos? Aumentar o PIB? “Crescer”, como tantos repetem? Crescer para onde? Produzir o quê? Para quem? Com ataques sistemáticos ao conceito do Estado de Bem-Estar, o que ocorre a partir do final dos anos 1970 a partir da eleição de Reagan e de Thatcher, entramos no “conto de fadas” de que o setor público atrapalha e de que devemos deixar as coisas soltas, sem controle, pois a “mão invisível do mercado” restabeleceria magicamente os equilíbrios. Neste contexto, nascia o neoliberalismo, materializado no Consenso de Washington, e, no embalo das novas tecnologias, passamos o leme das sociedades para a mão das grandes corporações transnacionais.

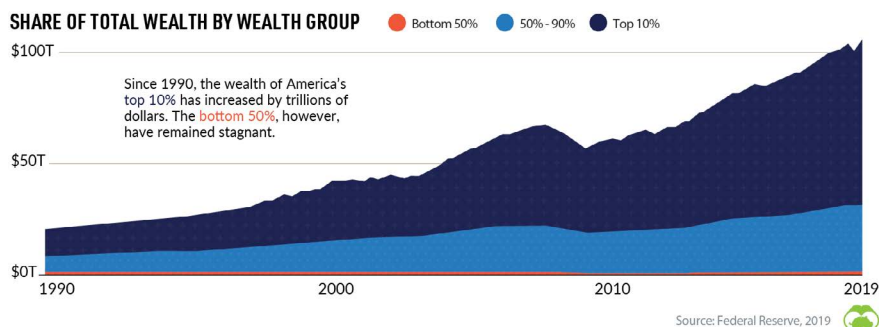
Hoje, nos escombros herdados do neoliberalismo, nos espantamos com a facilidade com a qual foram desestruturadas as políticas do Estado de Bem-Estar Social que tinham gerado resultados positivos, gerando os chamados Trinta Anos Gloriosos do pós-guerra. As bobagens do Milton Friedman e da Sociedade de Mont Pelerin foram aceitas como bíblia e hoje entendemos que a simplificação do futuro com frases simplórias de Friedman como “*Greed is good*” e “*The business of business is business*” se enraizaram tão rapidamente na mídia e nas grandes universidades e centros de pesquisa econômica por casarem como uma luva com os interesses das grandes corporações transnacionais, em particular de base norte-americana.

Friedman ganhou um prêmio Nobel de economia – que, aliás, é um prêmio do Banco da Suécia e não da Fundação Nobel –, Pinochet foi declarado um estadista, Keynes foi declarado um visionário ultrapassado e o Estado, até então responsável por cuidar de promoção científica, políticas sociais, meio ambiente e desigualdade, passou a ser apresentado como cabível aos fracos, incapazes de cuidar de si mesmos, adeptos do “*Nanny State*”, coisa de quem precisa de babá. No país do Superman e de raízes escravocratas, uma teoria sem fundamentos racionais criou raízes como ideologia e ainda aflora com força em pleno 2021, com ódio e violência. Achar que o Estado deve te garantir políticas sociais seria se confessar incapaz de batalhar por seu próprio futuro e de garantir

o bem-estar de sua própria família. Esse é um argumento que não faz sentido econômico ou de organização social, mas que toca profundamente a autoestima do indivíduo: a força dessa teoria absurda são suas raízes irracionais, o peso das emoções. Como escreve Barbara Tuchman, os que se agarram em ideologias absurdas, ao ver que são derrotados pela realidade, preferem se afundar nas crenças do que reconhecer o erro.

Mas, antes de tudo, a ideologia propagada permitiu uma fantástica apropriação do excedente social pelos acionistas das grandes corporações e foi turbinada durante estas quatro décadas pelo partido republicano, pelos *think tanks*, por ricaços como a família Koch, por especuladores dos mais diversos tipos, bem como pelos aduladores do resto do mundo.

**Gráfico 1.** Parcela da riqueza total por grupo de riqueza.



**Fonte:** Ang (2020).

O Gráfico 1 mostra a evolução da apropriação da riqueza da sociedade nos Estados Unidos da América nas três últimas décadas: o campo mais escuro na parte de cima mostra o enriquecimento dos 10% mais ricos, a faixa mais clara, no meio, mostra a evolução da riqueza das famílias que se situam entre os 50% e os 90% seguintes. O impressionante é que os 50% mais pobres, metade da população norte-americana e pouco visível na listra marrom na base do gráfico, não só não têm praticamente riqueza nenhuma como estagnaram totalmente durante esses 30 anos.

Em termos políticos, não surpreende que essa base da sociedade votasse em qualquer pessoa que aparecesse como “antipolítica”, contra “tudo-isso-aí” e que continue a se agarrar à esperança. Para essa parcela



da sociedade, democratas ou republicanos são “farinha do mesmo saco”, simplesmente se identifica com quem lhe permite liberar seu ódio e sabe manipulá-la. Alguma diferença com outros fascismos que já vimos na história? No paradoxo vigente, a base da sociedade se identifica com quem mais a explora, enquanto a classe média e os mais formados, ou economicamente mais confortáveis, passam a votar em quem propõe políticas menos extorsivas por simples compreensão do desastre que se amplia. Em política, sempre subestimamos o peso do irracional, enquanto, de certa forma, devemos entender racionalmente a dimensão da irracionalidade. As pessoas que votam num Trump ou semelhante não são ignorantes, são essencialmente desesperançadas.

O fato é que a desigualdade se tornou simplesmente explosiva, gerando uma sociedade sistemicamente disfuncional. Em termos de ética, é difícil encontrar palavras suficientemente fortes. Em nenhuma sociedade civilizada, é concebível que alguém fique sem atendimento médico ou acesso a um medicamento, que uma criança ou um adulto fiquem desprovidos de alimentação, que famílias vivam desabrigadas, ou, ainda, que passem anos em campos de refugiados. Morrem de fome ou de falta de acesso à água segura cerca de 6 milhões de crianças por ano, 820 milhões pessoas passam fome no mundo, entretanto, produzimos, só de grãos, mais de um quilo por pessoa por dia e desperdiçamos um terço dos alimentos produzidos por mau manejo. A realidade é que não são os pobres que criaram este sistema que os marginaliza, que os priva de oportunidades de construir seu futuro e de seus filhos. No mundo, 1% dos maiores proprietários rurais controlam 70% das terras agricultáveis, e os 50% mais pobres têm acesso a apenas 3% (ANSEEUW; BALDINELLI, 2020). A exclusão se acelera.

Ainda em termos éticos, de justiça, ou ainda de “merecimento”, termo que tanto se usou para os ricos, o fato é que esses irresponsáveis esbanjam seus recursos com consumo espalhafatoso ou especulação financeira. Em vez de ajudar na implementação de políticas que funcionem para o conjunto da sociedade, essas corporações, que geram tragédias sociais e ambientais, navegam em valores de primatas, seguindo uma ética baseada na ideia de que o sucesso consiste em arrancar o pedaço maior, que se dane o sofrimento, que se dane o planeta. Aqui temos inteligência impressionante para

gerar novos meios tecnológicos, mas uma burrice impressionante em termos de definir os fins. Vamos construir mais muros, abrir mais condomínios, mais casulos de riqueza, sistemas de repressão mais violentos? O básico em termos éticos é que as grandes fortunas do planeta resultam de rentismo, de especulação financeira e muito pouco de aportes produtivos.<sup>2</sup> Os pobres desse planeta, e estamos falando em 3 bilhões de pessoas, não merecem a pobreza a que são reduzidos, da mesma forma, os ricos não merecem a riqueza social da qual se apropriam. Martin Wolf, economista-chefe do *Financial Times*, tem toda razão em dizer que este sistema perdeu sua legitimidade.

Essa desigualdade é evidentemente disfuncional também em termos sociais e políticos. A partir de um determinado nível de desigualdade, não há solidariedade social nem convívio democrático que sobrevivam: a violência se torna latente em todas as esferas. Nos Estados Unidos da América, as pessoas compram mais armas, no Brasil, o exército invade favelas, nas Filipinas, se fuzila à vontade, e a Europa não sabe mais o que fazer para se proteger da maré de miseráveis que fogem das ex-colônias que o próprio europeu tanto explorou e desarticulou. Não estamos aqui sugerindo perfeita igualdade, mas uma situação menos obscena, em que cada pessoa possa valer pelo que vale como ser humano e ter oportunidades de crescer. A realidade é muito simples: pessoas reduzidas ao desespero reagem de maneira desesperada, há limites no bom senso de bilhões de pessoas que encontram todas as portas fechadas. Temos os recursos, temos as tecnologias, sabemos como fazer e custa muito pouco. É exagero falar em ignorância?

A desigualdade constitui, em particular, uma insensatez no plano econômico. Por que o *New Deal* de Roosevelt, o *Welfare State* dos países hoje desenvolvidos, o milagre da Coreia do Sul, o impressionante ritmo de desenvolvimento da China e a “década dourada” do Brasil (2003-2013) funcionaram? Todos tiveram em comum a expansão do poder aquisitivo da base da população e o acesso a políticas sociais públicas e universais, que permitiram ampliar a escala de produção e o emprego. O que a empresa mais quer é ter mercado.

---

2 A esse respeito, ver *A Era do Capital Improdutivo*, de Ladislau Dowbor. Disponível em: <https://bit.ly/2QtKu3h>.

Os mecanismos econômicos são conhecidos já há quase um século, a partir de Kalecki e de Keynes, bem como dos aportes da economia institucional. Investir no bem-estar das populações gera demanda, o que por sua vez amplia a produção e assegura mais empregos, aumentando mais ainda a demanda. O consumo das famílias e a produção empresarial geram impostos que aumentam as receitas do Estado, fechando a conta, o que permite o financiamento das infraestruturas e das políticas sociais: melhores infraestruturas melhoram a capacidade de produção das empresas, afinal, uma população com mais saúde e educação é mais produtiva. Aqui não são necessários ideologias e ódios, mas um simples olhar para o que funciona, e o que funciona é uma economia é orientada segundo as prioridades e o bem-estar das famílias. A desigualdade, em termos econômicos, apenas mantém uma atividade de base estreita e de baixa produtividade, gera fortunas numa economia parada.

Manter e reproduzir a desigualdade, quando constatamos que desarticula nossas sociedades acumulando absurdos éticos, políticos e econômicos, francamente, é espantoso e aprofundá-la é patológico. Todos os exemplos positivos que temos, do Canadá à Coreia do Sul, passando pela Alemanha, pelos países nórdicos e, evidentemente, pela China, se basearam em expandir o mercado interno e as políticas sociais em vez de privilegiar minorias. As empresas efetivamente produtivas não precisam de “confiança”, precisam de gente com dinheiro para que tenham a quem vender e de sólidas políticas de crédito, com juros controlados, para que possam financiar a produção. No Brasil não se tem nem uma coisa nem outra, e a alguém este absurdo certamente é proveitoso.

A situação se agravou de maneira radical durante a pandemia. Em 2020, segundo o Washington Post, “a pandemia levou a sofrimentos indescritíveis para muitos americanos, com dezenas de milhões de famílias relatando que não tem o suficiente para comer, e milhões mais sem trabalho devido à redução de empregos e *lockdowns*. Os mais ricos da América, por outro lado, tiveram um ano bem diferente: os bilionários como classe acrescentaram cerca de US\$ 1 trilhão a suas fortunas desde que começou a pandemia” (INGRAHAM, 2021). Os 651 bilionários existentes hoje têm o dobro de riqueza acumulada do que têm 165 milhões de pessoas, a metade mais pobre do país (COLLINS, 2020).

No Brasil, em 4 meses, entre 18 de março e 12 de julho, os 42 bilionários aumentaram suas fortunas em US\$ 34 bilhões de dólares, cerca de 180 bilhões de reais. Isso representa um aumento de fortunas pessoais equivalentes a 6 anos de Bolsa Família<sup>3</sup> para 42 pessoas, em quatro meses, isso com a economia em queda. Esses são montantes que não estão sujeitos a impostos, graças à Lei n. 9.249/1995 (BRASIL, 1995), que isenta lucros e dividendos distribuídos. O mecanismo de apropriação é baseado essencialmente em juros e dividendos. O fato de bilionários aumentarem suas fortunas e as bolsas irem tão bem quando justamente a economia está em queda mostra que se trata de apropriação improdutiva. Não é investimento produtivo, é dreno financeiro. A economia brasileira vaza por todos os lados.

É essencial entender que não se trata de fortunas que resultam de atividades produtivas de seus detentores, trata-se, como o qualificam Marjorie Kelly e Ted Howard, de “capitalismo extrativo”, outros como Zygmunt Bauman, o chamam de “capitalismo parasitário”, enquanto Gar Alperovitz e Lew Daly se referem à “apropriação indébita”. O essencial está no fato que se trata de acumulação de patrimônio improdutivo sob forma de consumo de luxo, mas, sobretudo, de imobilização de capital para que “renda”, no sentido de rentismo improdutivo. Um produtor de alimentos, por exemplo, pode também enriquecer, mas gera produtos úteis à sociedade, torna mais pessoas produtivas com os empregos criados e paga impostos, o que permite que o Estado, por sua vez, crie as infraestruturas e assegure as políticas sociais necessárias à sociedade. Os bilionários de hoje são essencialmente improdutivos. É o próprio processo de acumulação de capital que se desloca.

A Oxfam, baseada em estudos da Forbes, que entende tudo de bilionários, resume a transformação que vivemos de forma clara: “Estima-se que um terço da riqueza dos bilionários tenha origem em heranças. Esses níveis de herança criaram uma aristocracia que vem minando a democracia. Uma vez garantidas, as fortunas dos super-ricos ganham um impulso próprio: as pessoas mais ricas podem simplesmente sentar

---

3 Conforme números oficiais do Bolsa Família, o programa hoje atende mais de 13 milhões de famílias, cerca de 50 milhões de pessoas. Disponível em: <https://bit.ly/3eRYqN4>. Acesso em: 3 maio 2021.

e observar o crescimento de sua riqueza. Um aumento que contou com a ajuda de contadores muito bem remunerados, que lhes garantiram um retorno médio anual de 7,4% sobre sua riqueza nos últimos dez anos.” (OXFAM, 2020, p. 7). Uma pessoa que tenha um bilhão, aplicado a 7,4%, aumenta sua fortuna em 203 mil reais ao dia no chamado “efeito bola de neve” financeiro. Atualmente, fazer aplicações financeiras rende mais do que produzir: o capitalismo está mudando.

A publicação *Valor Econômico: Grandes Grupos* apresenta a evolução dos 200 maiores grupos econômicos do país. Baseado em dados de 2019, portanto, antes do impacto da pandemia, o estudo constata que “dos quatro setores analisados, apenas o setor de Finanças registrou aumento no lucro líquido (27,1%). Comércio (- 6,8%), Indústria (- 7,8%) e Serviços (- 34,8%) caminharam para trás”. Trata-se não do conjunto da economia, mas dos grandes grupos, nos quais as finanças predominam. O estudo ressalta “o bom desempenho da área financeira, sobretudo bancos, cuja fatia no lucro líquido consolidado dos 200 maiores aumentou de 37,7% para 48,9%” (VALOR, 2020, p. 12). Traduzindo, o que rende no Brasil é ser banco, e de preferência grande. Que praticamente a metade dos lucros vá para grupos financeiros, cuja função é apenas intermediar o dinheiro dos outros, sem produzir nada, é simplesmente espantoso. Ninguém come dinheiro, nem letras.

Insistimos aqui no processo de esterilização do dinheiro porque as finanças não constituem um “setor” da economia, como agricultura ou indústria, constituem “atividades meio”. O dinheiro em si não tem nenhum valor, podemos imprimir dinheiro e o país não ficará mais rico, mas quem o controla define as prioridades: será aplicado para render juros e dividendos ou será investido em produção industrial, educação ou saúde? Se a China, o Vietnã e outros países têm um desenvolvimento dinâmico, é porque controlam o uso do dinheiro, canalizando-o para investimentos produtivos, infraestruturas e políticas sociais. O dinheiro não pode, ao mesmo tempo, enriquecer especuladores e financiar o desenvolvimento. Não haverá gestão social competente sem os recursos correspondentes.

A reação tinha de vir. O que está acontecendo agora, em meio à pandemia, é uma profunda inversão de visões relativas às narrativas do neoliberalismo, o que pode ser exemplificado nesta tomada de posição do Conselho Editorial do Financial Times: “Reformas radicais - invertendo

a direção política predominante das últimas quatro décadas - precisarão ser colocadas sobre a mesa. Os governos terão que aceitar um papel mais ativo na economia. Eles devem ver os serviços públicos como investimentos, e não como obrigações, e procurar maneiras de tornar os mercados de trabalho menos inseguros. A redistribuição estará novamente na agenda; os privilégios dos idosos e dos ricos estarão em questão. As políticas até recentemente consideradas excêntricas, como renda básica e impostos sobre a riqueza, terão que estar presentes na composição” (CONSELHO EDITORIAL DO FINANCIAL TIMES, 2020).

“Reformas radicais” não é expressão frequente no Financial Times, muito menos em editorial, mas se refere aqui claramente às quatro décadas, precisamente o experimento neoliberal. A “inversão” é relativamente ao “Estado mínimo”, aos serviços públicos vistos como “gastos” no Brasil e aqui qualificados de investimentos, recomendando políticas proativas de emprego, políticas redistributivas e até renda básica e imposto sobre as fortunas. Citamos o Financial Times pela profunda transformação que isso significa, mas é muito mais geral.

Os tempos estão mudando e o Papa convocar o mundo para “uma outra economia” atraiu prêmios Nobel de diversas áreas e formuladores de políticas de primeira linha mundial como Kate Raworth, Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz, Vandana Shiva, Muhammad Yunus, entre tantos outros. Em tantos núcleos de estudos estão surgindo novas visões, como o Roosevelt Institute, Inequality.org, Real World Economics, Ethical Markets, New Economics Foundation, Alternatives Économiques – isso para ficar apenas nas regiões tradicionais de dominância científica.

Ponto importante para a pesquisa em gestão social, a economia está deixando de ser vista como “ciência” no sentido duro, para retornar ao conceito de “economia política”, ou seja, ser vista como uma ciência social como outras, que traz conceitos úteis, mas apenas úteis se complementados com as dinâmicas políticas, culturais e sociais em geral. Na linha dos grandes clássicos, estamos voltando a analisar os processos integrados de transformações da sociedade, com forte peso dos interesses econômicos sem dúvida, mas vistos em seu conjunto e resgatando a interdisciplinaridade sempre proposta e raras vezes aplicada.

Além disso, em termos de como situamos a economia em nossas análises, ao deixar de lado as pretensões científicas exageradas, passamos

a entender melhor que o que acontece com nossas economias realmente existentes não se deve a “leis” imutáveis, mas a regras do jogo que adotamos, rejeitamos ou alteramos. A apropriação de fortunas por parte de quem não as produziu e nem as merece não se deve a leis econômicas, mas à força política, ao poder de torcer as leis, como no caso da isenção de impostos sobre lucros e dividendos distribuídos ou da liquidação do Art. 192 da Constituição, que criminalizava a agiotagem.<sup>4</sup> A economia depende, como tão bem o apresenta o Roosevelt Institute, das regras do jogo que somos livres de adotar (ROOSEVELT INSTITUTE, 2019).

É a partir desta visão sistêmica de que as transformações necessárias dependem de nós, de que não somos uma economia pobre, mas deformada por interesses desequilibrados, tão bem apresentados por Jessé Souza no *A Elite do Atraso*, e de que a desigualdade constitui nosso principal desafio, um desafio “estruturante” por assim dizer, que podemos priorizar nossas pesquisas em gestão social, voltando de maneira propositiva a buscar o básico: o bem-estar generalizado das famílias, no quadro de uma economia sustentável. Estamos buscando novos pactos, novas regras do jogo.

Os amplos debates internacionais nos permitem definir os parâmetros básicos, em torno dos quais já há amplo consenso: o objetivo é uma sociedade economicamente viável, mas também socialmente justa e ambientalmente sustentável, o chamado *triple bottom line*. Esse objetivo precisa, por sua vez, se apoiar em uma visão democrática por meio do equilíbrio entre o Estado, o empresariado e a sociedade civil organizada. Os excessos da estatização generalizada e do fundamentalismo liberal mostraram seus limites, e, sem uma sociedade organizada e participante, não se encontram os equilíbrios, afinal, é esta sociedade que o Estado e as empresas precisam servir. Temos, assim, um marco de objetivos e um marco de organização correspondente: não basta dizer que “uma outra sociedade é possível”, é preciso mostrar que outra gestão é possível.

---

4 A respeito do Art. 192 da Constituição de 1988 e das manobras, com pressão dos bancos, para impedir sua aplicação, ver o excelente texto de Hermes Zaneti, *O Complô* em: [https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2020/09/zaneti-hermes\\_complo\\_base-e-book.pdf](https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2020/09/zaneti-hermes_complo_base-e-book.pdf). Acesso: 3 maio 2021.

Essa visão de conjunto, por ampla que seja, ajuda, pois nos permite evitar de nos perdermos nas utopias e a nos concentrarmos nos desafios mais urgentes, tanto em termos dos objetivos como das regras do jogo. No caso do Brasil, por onde se começa a desatar o nó, é enfrentando a desigualdade, que tanto reduz a massa da população ao sofrimento e à impotência como permite a uma elite de ricos improdutivos se apropriarem do governo e das leis, perseguindo, inclusive, toda manifestação organizada da sociedade civil. É o nó górdio que temos de cortar e o enfrentamento da desigualdade não é só econômico e muito menos assunto para economistas: se trata da mídia que a esconde, das leis que a perpetuam, dos tributos que a aprofundam, do sistema policial que lhe dá dentes, do sistema educacional que a reproduz, dos bancos que a utilizam, dos movimentos religiosos que a santificam, das universidades que a justificam. A desigualdade é um sistema.

Concentrar os nossos esforços em explorar toda e quanta brecha exista no sistema, no sentido de reduzir as desigualdades, pode constituir um denominador comum para enfrentar o absurdo da fragilização das aposentadorias, dos baixos salários, da insegurança no emprego, das desigualdades de gênero, de raça, regional ou de bairros, desigualdade educacional ou de acesso à saúde e outras tantas manifestações, inclusive as de dimensões ambientais como água e saneamento e outras infraestruturas. Pode-se batalhar pela convergência das lutas hoje fragmentadas em categorias como bancários e metalúrgicos, bem como movimentos de mulheres, negros, LGBT, movimentos ambientalistas e tantos outros. Isso vai muito além de esquerda e direita, é uma questão de decência humana, de justiça, de ética elementar e é profundamente propositivo.

Com a pandemia, há muitas pessoas isoladas, mas nunca estivemos tão conectados. Este primeiro ano de pandemia, 2020, mostrou a que ponto podemos generalizar uma pedagogia das transformações sociais necessárias, tal como estamos fazendo na iniciativa com o Instituto Paulo Freire. Os conceitos de empoderamento e de apropriação das transformações econômicas e sociais por parte da sociedade representam objetivos realistas, ainda que inicialmente fragmentados. Nas universidades, somos obrigados a publicar em revistas indexadas e somos recompensados com pontos pela CAPES, frequentemente infantilizando os



pesquisadores. Muito mais importante do que ganhar pontos é ser lido, é gerar mais-valia de conhecimentos na sociedade e, para isso, existem tanto as possibilidades de publicação gratuitas online como a utilização de um jornalismo sério, como asseguram hoje a rede IHU da Unisinos, Outras Palavras, Le Monde Diplomatique Brasil, GGN do Luís Nassif, Carta Maior com Joaquim Palhares e inúmeros outros meios de circulação de ideias livres do controle corporativo. O Brasil todo está discutindo novos rumos e pode fazê-lo de forma barata e generalizada, sem esperar uma “conferência nacional” e rompendo com o arquipélago acadêmico que nos fragmentava.

A dimensão internacional da construção de novos rumos está igualmente se transformando. Há 20 anos nos reuníamos em Porto Alegre no quadro do Fórum Social Mundial. Hoje reproduzimos esse fórum online, mas a realidade é que o horizonte de interações se ampliou radicalmente. O The Guardian nos assegurar um acompanhamento das transformações gratuitamente online, com a possibilidade, inclusive, de o ler em português. O ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists) nos fornece pesquisas internacionais, por exemplo, sobre paraísos fiscais, a Tax Justice Network fornece material sobre os sistemas tributários e suas deformações, o Inequality.org nos atualiza sobre as dinâmicas da desigualdade no mundo, o Public Banking Institute de Ellen Brown nos apresenta regularmente as mudanças na organização dos sistemas financeiros e assim por diante. O movimento Economia de Francisco e Clara, lançado pelo Papa Francisco, faz a ponte entre as discussões internacionais e a rede brasileira Ecofran.org. O mundo está discutindo.

O acesso ao conhecimento constitui um eixo fundamental de empoderamento da sociedade. As tecnologias que permitem generalizar o acesso a um sinal forte de internet existem e são baratas, mas, no Brasil, temos um terço de excluídos digitais. As pesquisas sobre a exclusão digital no Brasil e seus impactos sobre as empresas e o mundo da educação não precisam ser limitados aos excelentes relatórios técnicos do Comitê Gestor da Internet (CGI), precisam ser generalizados. O controle do sistema de acesso por um oligopólio privado não faz sentido, pois empresas privadas não se interessam em prestar serviços aos que pouco podem pagar, sendo frequentemente os que mais precisam (OECD, 2020).

A própria produção científica tem de expandir o acesso aberto (*open access, creative commons*) na linha do que já assegura o MIT com o OCW (*OpenCourseWare*) ou a China com o CORE (*China Open Resources for Education*). Nesta era em que o conhecimento se tornou o principal fator de progresso, ultrapassar os sistemas pré-históricos de patentes, copyrights, royalties e semelhantes constitui uma dimensão essencial das pesquisas que podem ajudar na redução das desigualdades. Nos Estados Unidos da América, já são 15 mil cientistas que se recusam a publicar nas revistas indexadas, optando pelo acesso aberto.

Em outro plano igualmente importante, é necessário pesquisar e generalizar o conhecimento dos mecanismos financeiros. O dinheiro que está nos bancos não é dos bancos, é da sociedade, como é o caso do dinheiro nas mãos do governo. O controle dos recursos financeiros da sociedade, de forma a que sirva objetivos de bem-estar, de investimentos produtivos e de geração de empregos é viável: os alemães não colocam suas poupanças em bancos, mas em caixas municipais de poupança, as *Sparkassen*, a Califórnia recentemente autorizou os municípios a constituírem bancos públicos locais, a França trabalha com as cooperativas de crédito e ONGs de intermediação financeira (*placements éthiques*), e a China exerce rigoroso controle sobre os sistemas de especulação financeira. Os exemplos abundam, e as novas tecnologias permitem que as pessoas passem a emprestar umas para as outras sem pagar os pedágios dos grupos financeiros. O Brasil já tem 118 bancos comunitários de desenvolvimento, que ainda pesam muito pouco, mas apontam caminhos. Se o dinheiro é essencialmente um sinal magnético em computadores, por que pagar taxas absurdas aos que apenas as redirecionam? Há aqui um eixo de pesquisa de grande importância e que pode resultar em aplicações práticas.

O estudo do processo decisório das grandes corporações constitui outra área essencial na qual precisamos jogar luz. Gostemos ou não, são as pessoas e as empresas que mandam no país, nesta democracia de “faz-de-conta”. O *Valor Econômico: Grandes Grupos*, mencionado anteriormente, mostra o peso dos 200 maiores e, em particular, da dominância dos grupos financeiros. Outro estudo, da Forbes, mostra as fortunas das pessoas físicas, os mais de 200 bilionários que se apropriam dos rendimentos sem pagar impostos. Nos Estados Unidos da

América, para ter uma referência, 88,1% dos papéis financeiros que rendem dividendos estão nas mãos dos 10% de pessoas mais ricas (ANG, 2020). A massa da população poupa pouco, mal fecha o mês, ou ainda se endivida.

Esta dependência das empresas em relação a poderosos acionistas explica, em grande parte, seu comportamento irresponsável. Ainda que 181 das maiores corporações norte-americanas tenham assinado um compromisso de passarem a ser responsáveis em termos sociais e ambientais, o fato é que quando olhamos o comportamento dos grandes bancos, das corporações que compõem o *Big Pharma*, as fraudes escancaradas de grupos do porte da Enron ou da Volkswagen, ou até o cinismo e comportamento criminoso da Samarco, da Vale do Rio Doce e de empresas que destroem a floresta amazônica, não há como deixar de ver que uma parte essencial do sistema econômico se comporta de maneira destrutiva em termos sociais e ambientais. Pesquisar e tornar visíveis as deformações nos processos decisórios das corporações se tornou essencial para resgataremos o controle, lembrando que a mídia comercial vive justamente da publicidade desses grupos (DOWBOR, 2021).

Um veio muito importante de pesquisas é o estudo dos recursos subutilizados. O caso da mão de obra é impressionante: com 212 milhões de habitantes e 150 milhões de adultos, o Brasil tem apenas 33 milhões de empregos formais privados. A metade da força de trabalho está no setor informal, “se virando”, ou desempregada. O país tem, junto com as savanas africanas, a maior reserva mundial de terra agrícola parada: dos 225 milhões de hectares de terra, usa adequadamente apenas 63 milhões, somando agricultura temporária e permanente. A área parada ou subutilizada com pecuária extensiva, 160 milhões de hectares, representa cinco vezes o território da Itália. Vimos anteriormente a subutilização do capital, que em vez de ser investido produtivamente, se concentra essencialmente em aplicações financeiras. A imensa subutilização das capacidades científico-tecnológicas, consequente da fragilidade dos investimentos no setor e da desigualdade educacional, constitui outro eixo de irracionalidade. Município por município em que se constata amplo desemprego e terra subutilizada ou parada é perfeitamente viável, como é feito em tantas regiões do mundo, organizar

cinturões hortifrutigranjeiros que geram emprego, alimento e tributos (DOWBOR, 2020). Com as universidades locais ou regionais, pode se organizar políticas integradas de desenvolvimento equilibrado.

Como vimos, nosso problema não é de falta de recursos ou propriamente econômico, mas de organização política e social, de governança no sentido mais amplo. Temos elites que não hesitam em travar o país conquanto possam apropriar-se de mais recursos. O desafio da busca de novos rumos é hoje mundial, mas os desacertos são particularmente grotescos no Brasil. Buscando as oportunidades que a pandemia abre, por escancarar a catástrofe ambiental, a desigualdade explosiva, o caos financeiro e a inoperância política, cabe-nos, como pesquisadores e acadêmicos em geral, ir muito além das publicações Qualis A, B ou C e desenvolver pesquisas sobre as principais deformações, sobre as alternativas que surgem e gerar uma corrente de comunicação científica em rede que dê à população instrumentos muito mais sólidos de reivindicação e participação. Trabalhando em rede e de forma colaborativa, no nível nacional e internacional, e considerando o drama que vive o planeta, temos realmente de construir novos rumos.

---

## Referências bibliográficas

- ANG, Carmen. 5 Undeniable long-term trends shaping society's future. **Visual Capitalist**, Vancouver, 4 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ffZTPk>. Acesso em: 25 mar. 2021.
- ANSEEUW, Ward; BALDINELLI, Giulia Maria. **Uneven ground: land inequality at the heart of unequal societies**. Rome: International Land Coalition, 2020.
- ALPEROVITZ, Gar; DALY, Lew. **Apropriação indébita: como os ricos estão tornando a nossa herança comum**. São Paulo: Editora Senac, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo Parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 27 dez. 1995.
- KELLY, Marjorie; HOWARD, Ted. **The making of a democratic economy: building prosperity for the many, not the few**. Oakland: Berrett -Koehler Publishers, 2019.

- COLLINS, Chuck. Updates: billionaire wealth, U.S. job losses and pandemic profiteers. **Inequality**, Washington, DC, 9 dez. 2020. Acesso em: 25 mar. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3rksogV>.
- CONSELHO EDITORIAL DO FINANCIAL TIMES. Vírus desnuda a fragilidade do contrato social. **Carta Maior**, São Paulo, 3 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3smDYJW>. Acesso em: 25 mar. 2021
- DOWBOR, Ladislau. A economia desgovernada: novos paradigmas. **Dowbor.org**, São Paulo, 14 out. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/39fIzWu>. Acesso em: 25 mar. 2021.
- DOWBOR, Ladislau. Subutilização de fatores de produção. **Dowbor.org**, São Paulo, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Py1c1e>. Acesso em: 25 mar. 2021.
- INGRAHAM, Christopher. World's richest men added billions to their fortunes last year as others struggled. **Washington Post**, Washington, DC, 1 jan. 2021. Disponível em: <https://wapo.st/2Puy7UI>. Acesso em: 25 mar. 2021.
- OECD. **A Caminho da era digital no Brasil**. Paris: OECD Publishing, 2020.
- OXFAM. **Tempo de cuidar**: trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade. Oxford: OXFAM, 2020.
- ROOSEVELT INSTITUTE. **New Rules for the 21st Century**. New York: Roosevelt Institute, 2019.
- VALOR Econômico: grandes grupos. **Valor Econômico**, São, Paulo, ano 19, n. 19, dez. 2020.

---

# PANDEMIA DA COVID-19 E VULNERABILIDADE SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE ACERCA DAS MUDANÇAS SOCIOECONÔMICAS E OS IMPACTOS PARA A POPULAÇÃO

---

Amanda Ferreira Zarnek<sup>1</sup>

Elizabeth de Melo Rico<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo busca analisar as mudanças socioeconômicas e os impactos decorrentes da pandemia COVID-19, vinculando a crise sanitária e a vulnerabilidade social no Brasil. Com o início da pandemia em fevereiro de 2020, o país presenciou um crescente número de contaminados e mortes em consequência do vírus. A pandemia acarretou mudanças significativas no quadro socioeconômico do país, materializando-se no cotidiano da classe trabalhadora. A ausência de ações do Governo Federal para o enfrentamento da pandemia colidiu com uma população vulnerável, os desdobramentos dessa contradição ainda precisam ser mensurados.

- 
- 1 Graduada em Serviço Social pela PUC-SP; Assistente Social Residente no programa Saúde da Criança e Adolescente pela Universidade Federal de São Paulo.
  - 2 Graduada em Serviço Social e Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP. Professora assistente doutora, responsável pela disciplina Gestão de Projetos Sociais, coordena o Núcleo de Estudos sobre Questão Urbana, Cidades e Meio Ambiente e o curso de Serviço Social, Faculdade de Ciências Sociais da PUC-SP.

## Introdução

O primeiro caso de COVID-19 no Brasil foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020 pelo Ministério da Saúde. A doença é causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e causa sintomas que variam desde infecções assintomáticas até quadros respiratórios graves, que podem levar à morte. Em poucas semanas, o Brasil começou a registrar números alarmantes de casos confirmados e óbitos em decorrência do vírus e as medidas de prevenção estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde, que buscavam conter o avanço da doença, foram adotadas tardiamente e de forma heterogênea no território nacional.

A pandemia ocasionou mudanças expressivas em relação aos níveis de saúde da população. Para o enfrentamento do vírus, o Brasil conta com o Sistema Único de Saúde (SUS), considerado hoje a maior política social do país, produto de uma importante mobilização da sociedade brasileira, que reconhece a saúde como direito de todos e dever do Estado (GUIMARÃES, 2020). Ademais, o SUS sofre um constante desmonte e precarização dos seus serviços dada a acentuação da disputa entre dois projetos antagônicos: o projeto de reforma sanitária, concebido na década de 1980, e o projeto de saúde privatista, articulado ao mercado, hegemônico na segunda metade da década de 1990 (BRAVO, 2006).

Além disso, o coronavírus acentuou traços do contexto socioeconômico brasileiro, marcado por profundas desigualdades sociais, que são características de uma sociedade capitalista. A COVID-19 produziu um contexto sanitário que transformou de maneira significativa as formas de organização e sociabilidade de nossa sociedade (FREITAS, 2020).

Em 2019, antes do início da pandemia, o Brasil contabilizava aproximadamente 52 milhões de pessoas em situação de pobreza, com renda de até R\$ 436,00 por mês, dentre os quais mais de 13 milhões viviam na extrema pobreza, com renda de até R\$ 151,00 por mês (EDITORIA, 2020).

Diante de um país marcado por intensa pobreza, inicia-se em 2020 uma crise sanitária que tem o isolamento social como mais eficaz meio de contenção. Ainda que o Brasil já colecionasse altos índices de desemprego, muitos outros cidadãos perderam sua fonte de renda durante a pandemia. Sem respaldo algum e diante da necessidade de medidas de contenção do vírus, o país vivenciou a COVID-19 com parte

significativa de sua população em situação de vulnerabilidade social. Diversas famílias foram atravessadas pelo risco iminente da pandemia, sendo que muitas medidas de prevenção da COVID-19 se mostraram incompatíveis com a realidade social da população. Vale ressaltar que nem todos os habitantes dispunham de teto, além disso, nem todas as famílias tinham cômodos suficientes para que seus membros pudessem cumprir o distanciamento social, muito menos tinham provisão de água ou de esgotamento sanitário (SPOSATI, 2020).

## 1. Desenvolvimento

### *1.1. Pandemia COVID-19 no Brasil*

Em 2019 um novo vírus da família *Coronaviridae*, popularmente conhecido como coronavírus, foi identificado na China. Em poucos meses, a COVID-19, doença causada pelo vírus, foi classificada pela Organização Mundial da Saúde como responsável por uma pandemia. No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 foi confirmado pelo Ministério da Saúde em fevereiro de 2020 e, por ser um vírus novo, muitas especulações foram colocadas num primeiro momento. Com o avanço das pesquisas científicas, observou-se que o vírus provoca desde infecções assintomáticas até quadros respiratórios graves, podendo levar a óbito.

Assim que confirmado o primeiro caso de COVID-19 no Brasil, o governo brasileiro demonstrou despreparo e profundas contradições no que tange às medidas de enfrentamento para conter a pandemia. No início da pandemia, Luiz Henrique Mandetta ocupava o cargo de Ministro da Saúde e foi responsável por organizar as ações de enfrentamento ao vírus. Observou-se um constante desencontro de orientação por parte do ministério da saúde em relação às falas do atual presidente Jair Messias Bolsonaro.

A Organização Mundial da Saúde, baseada em diversos estudos realizados mundialmente, alertava sobre a gravidade e o risco iminente causado pela pandemia. A orientação permanente era a necessidade urgente de isolamento social, dado que o vírus tem um alto potencial



de contaminação e que, para evitá-lo, seria necessário evitar todo tipo de aglomeração social.

Ao mesmo tempo que o Ministro da Saúde alertava acerca da gravidade da COVID-19 e de uma possível saturação do sistema de saúde nacional, o presidente da República Jair Messias Bolsonaro vinha a público contradizendo a gravidade dos fatos. Bolsonaro afirmou que “gripezinha não vai me derrubar” e que “todos nós iremos morrer um dia”, além disso, quando questionado sobre os números de óbitos, respondeu “eu não sou coeiro” e “e daí? Quer que eu faça o quê?”.

Mandetta defendia o isolamento social “horizontal” como principal medida de combate ao vírus, no entanto, Bolsonaro era a favor de um isolamento mais brando, conhecido como “isolamento vertical”. Após inúmeras divergências, Mandetta foi demitido em 16 de abril de 2020. Posteriormente, o presidente anunciou que o cargo seria ocupado por Nelson Teich, médico oncologista. Teich compartilhava do posicionamento de Mandetta quanto à necessidade do isolamento social “horizontal”. Diante dos crescentes números de casos e óbitos, bem como o aumento da ocupação dos leitos em todo o país, o Ministro chegou a cogitar o *lockdown*, forma de isolamento mais rígida, visando conter o aumento dos casos. Novamente, Bolsonaro discordou do posicionamento do Ministro, acarretando o pedido de demissão por Teich em 15 de maio de 2020.

Para mais, o site oficial da contabilização dos casos de COVID-19 no Brasil saiu do ar em 6 de junho de 2020. Sucessivamente, o site voltou ao ar apenas com os números de contagem dos casos e óbitos do dia. O cenário trouxe o questionamento de uma possível omissão por parte do Governo Federal acerca da divulgação da situação da pandemia no território nacional. Por esse motivo, foi realizado um consórcio de veículos de imprensa para a apuração dos casos e óbitos do país de COVID-19.

Após a saída de Teich, o Brasil permaneceu por quatro meses sem Ministro da Saúde e, somente em 16 de setembro de 2020, Eduardo Pazuello foi empossado como o novo ocupante do cargo. Atualmente, o Brasil ultrapassa 239 mil mortes pela COVID-19, mantendo uma orientação heterogênea das medidas de prevenção ao vírus.

Perante as contraditórias orientações de isolamento social, variando de acordo com os estados, o cotidiano da população alterou significativamente. A perda de parentes e amigos para a COVID-19 é rotineira,

causando luto. Não obstante, o cidadão ainda vivencia os desafios da manutenção das necessidades básicas diante a conjuntura pandêmica.

O isolamento social provocou mudanças na renda da população, que antes já era precarizada. Com o fechamento do comércio e indústria, escancara-se a fragilidade das relações de trabalho. O Brasil se deparou com a imensa informalidade no mundo do trabalho, bem como com as condições de vida e trabalho aviltantes a que estão submetidos(as) a maioria dos(as) trabalhadores(as) brasileiros(as) (SILVA; DANTAS, 2020).

Nesse momento tão doloroso, a população se vê numa encruzilhada: é preciso respeitar o isolamento social para barrar o avanço da COVID-19, entretanto, a população não recebe condições mínimas para a manutenção da vida.

O Governo Federal, após constante cobrança da população, divulgou a implementação do Auxílio Emergencial COVID-19, benefício financeiro destinado a trabalhadores(as) informais, Microempreendedores Individuais (MEI), autônomos(as) e desempregados(as). O objetivo do auxílio é fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia e seu valor é de R\$ 600,00, pago por três meses para até duas pessoas da mesma família. Vale ressaltar que, para as famílias em que a mulher seja a única responsável pelas despesas da casa, o valor pago mensalmente será de R\$ 1.200,00.

Contudo, a implementação do Auxílio Emergencial não foi suficiente para amparar a população durante a pandemia. Além de um valor aquém das necessidades, a mídia noticiou diversas irregularidades e dificuldades do acesso ao benefício e famílias relataram que o auxílio foi cortado sem nenhuma resposta de uma nova avaliação. Vale ressaltar que o valor disponibilizado é inferior ao do salário-mínimo.

O Auxílio Emergencial foi extinto em dezembro de 2020, mesmo diante da continuidade da pandemia em território nacional, acarretando maior aprofundamento das desigualdades sociais. Durante o final de 2019 e o segundo trimestre de 2020, observou-se um grande aumento da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles do Brasil. O aumento é resultante da crise econômica do período, que foi agravada pela pandemia da COVID-19 (BÓGUS et al. 2020).

Não obstante, as informações falsas, conhecidas por *fake news*, foram constantemente divulgadas por parte de representantes do

Governo Federal, em especial do atual presidente Bolsonaro. A população é confundida por polêmicas e incentivada à resistência contra medidas sanitárias consensuais entre especialistas, como o uso de máscaras e o distanciamento social, impossibilitando o combate à COVID-19 (CEPEDISA; CONECTAS, 2020).

Em síntese, temos o líder da nação agindo diretamente contra o combate à COVID-19, configurando um desserviço à saúde pública. Percebe-se que a atuação do Governo Federal no combate à pandemia é baseada no descaso à vida humana e na naturalização das mortes.

## ***1.2. A COVID-19 e o modo de produção capitalista***

As relações sociais do modo de produção capitalista passam a ser embaçadas pelas relações de exploração e apropriação da força de trabalho, marcada pelo conflito entre capital e trabalho, tendo sua gênese no processo de busca incessante do lucro e da mais-valia. Expostos a péssimas condições de vida e de trabalho, a classe trabalhadora se depara com extensas jornadas diárias e salários ínfimos, submetendo-se a trabalhos precários, temporários, subcontratados e terceirizados etc. Essas novas modalidades de trabalho representam uma desregulamentação dos direitos legais dos trabalhadores com a regressão dos direitos sociais, fragilizando os sindicatos e as organizações, tornando as relações individualizadas (ANTUNES, 2015).

Nesse sentido, a pandemia da COVID-19 não pode ser analisada apenas por percepções biológicas, dado como meramente algo natural, é preciso compreender o modo de produção capitalista, bem como sua relação de exploração da natureza. Trata-se de uma crise eminentemente social e histórica (MASCARO, 2020, p. 6).

Conforme exposto anteriormente, a pandemia acentuou a crise já antes vivenciada pela classe trabalhadora. As condições de vida desta classe, em decorrência do aprofundamento da exploração capitalista, são aquém das necessidades mínimas para a manutenção de sua existência. De acordo com Mascaro (2020):

A dinâmica da crise evidenciada pela pandemia é do modelo de relação social, baseado na apreensão dos meios de produção pelas mãos de alguns e pela exclusão automática da maioria dos seres

humanos das condições de sustentar materialmente sua existência, sustento que as classes desprovidas de capital são coagidas a obter mediante estratégias de venda de sua força de trabalho. O modo de produção capitalista é a crise. (p. 6)

Com o avanço da pandemia, novas formas de organizações sociais foram incorporadas, acarretando o acirramento da luta de classes e das relações sociais de gênero e raça/etnia. O desmonte do SUS, as precarizações das relações de trabalho, a ausência de alimentação e habitação adequadas são determinantes para o enfrentamento do vírus. Segundo Mascaro (2020):

O flagelo do desemprego, as habitações precárias para suportar quarentenas, as contaminações em transportes públicos lotados e a fragilidade do sistema de saúde são, exata e necessariamente, condições históricas de um modo de produção específico, o capitalismo. (p. 6)

Como já citado anteriormente, o processo de naturalização das mortes por parte do Governo Federal revela a essência do modo de produção capitalista, visando o lucro e a constante exploração da classe trabalhadora acima de tudo. Esse momento revela a dinâmica do sistema capitalista em sua face mais cruel e expressa a desfaçatez da escolha do lucro em detrimento da vida (PINTO; CERQUEIRA, 2020).

### ***1.3. Vulnerabilidade social e risco social***

O conceito de vulnerabilidade social é um termo constantemente utilizado nas políticas sociais. Observa-se que a utilização do termo vulnerabilidade social é ampla, apresentando múltiplas definições. Segundo Tedesco e Liberman (2008, p. 255 apud MUSIAL; MARCOLINO-GALLI, 2019, p. 292), esse termo provoca multiplicidade de olhares e compreensões abrangendo uma discussão que privilegia diferentes contextos sociais e políticos até as questões de fragilidade individual.

O termo “vulnerabilidade social” é frequentemente adotado na Política Nacional de Assistência Social. Segundo São Paulo (2004, p. 12 apud MUSIAL; MARCOLINO-GALLI, 2019, p. 296):

[...] cuja conceituação refere-se para além das condições socioeconômicas, as vulnerabilidades devem ser entendidas como um somatório de situações de precariedade entre as quais se incluem a composição demográfica da família, os agravos à saúde, a gravidez precoce, a exposição à morte violenta e as próprias condições de vida.

Compreende-se o conceito de vulnerabilidade social associado ao risco social. De acordo com Yunes e Szymanski (2001, p. 29 apud JANCZURA, 2012, p. 302), vulnerabilidade refere-se aos indivíduos e às suas suscetibilidades ou predisposições a respostas ou consequências negativas. Em relação ao risco, este tende a ser usado para se referir a uma ameaça, acidente, perigo ou mal.

A vulnerabilidade social compreende a particularidade de alguns indivíduos da sociedade e como eles estão mais suscetíveis ao risco que outros. Nesse sentido, a pandemia da COVID-19 se apresenta como um risco iminente sofrido arduamente pelas famílias em situação de vulnerabilidade social.

### ***1.4. Mudanças socioeconômicas e os impactos para a população decorrentes da COVID-19***

Para analisarmos as mudanças socioeconômicas e os impactos para a população decorrentes da pandemia, é preciso, num primeiro momento, compreender o conceito ampliado de saúde. A redefinição do conceito de saúde foi possível nas últimas duas décadas através de uma crescente quantidade de estudos que buscaram compreender os elementos que compõem o processo saúde-doença. Assim, a saúde deixa de ser entendida apenas como ausência de doença, compreendendo os determinantes sociais desse processo.

A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País. (BRASIL, 1990)

Por essa razão, não podemos falar do processo saúde-doença sem compreendermos as condições de vida do sujeito. Quando

falamos de condições de vida, falamos de aspectos sociais, culturais e políticos que abrangem as dimensões da vida humana. O modo como os homens vivem, adoecem e morrem depende de diversos fatores, tais como a produção de riquezas pela sociedade, as relações sociais que se estabelecem dentro dela e o modo como a sociedade faz a regulação, controle de tais relações.

Como referido anteriormente, um país que já apresentava previamente condições precárias de vida, marcado pela pobreza, iniciou uma de suas maiores crises sanitárias em 2020. Considerando as medidas de proteção contra o vírus orientadas pela Organização Mundial da Saúde, o país se deparou com parte da população vivendo uma realidade social incompatível com as condições mínimas de higiene e moradia. Por isso, uma pequena parcela da população mundial pode ficar em casa em condições adequadas, desenvolvendo suas atividades laborais, no entanto, a maior parte da população permaneceu vulnerável ao vírus e sem acesso ao sistema de saúde, acirrando ainda mais as desigualdades e os número de vítimas da COVID-19 em todo o mundo (PINTO; CERQUEIRA, 2020).

Nesse sentido, observa-se que territórios mais vulneráveis estão mais suscetíveis ao adoecimento pelo vírus causador da COVID-19. Em São Paulo, o maior número de óbitos se concentra nas regiões periféricas, marcadas pelo alto índice de vulnerabilidade social. Um levantamento realizado pela Prefeitura de São Paulo com base em dados até 5 de junho de 2020 aponta que as regiões periféricas das Zonas Norte e Sul de São Paulo concentram as mortes por COVID-19 na capital paulista. Entre os líderes, estão os bairros da Brasilândia, na Zona Norte da capital, e Sapopemba, na Zona Leste da cidade (SP1; G1 SP, 2020).

Em paralelo à pandemia, a população vivenciou o aumento da taxa de desemprego em território nacional. O Brasil registrou, em novembro de 2020, 14 milhões de desempregados, um aumento de 38,6% em relação ao mês de maio de 2020. O Nordeste foi a região mais afetada com a taxa de desemprego (BARROS, CABRAL, 2020).

Sucedendo aos altos índices de desemprego, o país se deparou com o aprofundamento do risco de insegurança alimentar, conceito que compreende o acesso e a disponibilidade de alimentos de maneira escassa. Os indicadores se baseiam em não ter acesso regular e

permanente à alimentação, em quantidade e qualidade adequadas. A Organização das Nações Unidas afirmou que a pandemia de COVID-19 intensificou ainda mais a insegurança alimentar, levando a um nível não visto há décadas (ONU, 2020).

Observa-se que o acesso à merenda escolar coincide com o enfrentamento à insegurança alimentar de milhares de crianças. Anteriormente à pandemia, crianças nos períodos sem aulas eram ameaçadas pela fome, dependendo exclusivamente da merenda escolar para realizar refeições (IDOETA; SANCHEZ, 2019), por isso, com o fechamento das escolas resultante da pandemia, intensifica-se o risco de insegurança alimentar entre crianças e adolescentes.

Apontamos também os impactos para a população em decorrência dos fechamentos de serviços ou da diminuição da oferta de atendimentos. A pandemia da COVID-19 alterou significativamente a rotina do SUS e a atenção básica, que concentra sua atuação na prevenção e na promoção em saúde (ATENÇÃO, 2013), reorganizou suas atividades para o enfrentamento do vírus. Além disso, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que compõem a seguridade social prevista na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) também teve suas atividades reduzidas. Tais serviços são essenciais no atendimento à classe trabalhadora, impactando diretamente em suas condições de vida.

Ademais, é imprescindível destacar os impactos da pandemia no que se refere à dominação e exploração de gênero e de raça/etnia. Nesse sentido, evidenciamos que as mulheres vivenciam mais intensamente os efeitos diretos da pandemia. Destaca-se que a mulher, grupo historicamente vulnerável, compõem majoritariamente o grupo de profissionais da saúde, além disso, a mulher é responsabilizada pelas tarefas relacionadas ao lar e aos cuidados dos filhos, mesmo após o ingresso massivo delas no mercado de trabalho. No atual contexto, mulheres tiveram uma sobrecarga ainda maior nas suas rotinas (TRABALHADORAS, 2020).

As medidas de isolamento social determinaram um maior tempo nos lares, trazendo à tona a situação de violência doméstica vivenciada por centenas de mulheres. A ausência de um lugar seguro, obrigando milhares de mulheres a permanecerem mais tempo no próprio lar junto a seu agressor, muitas vezes em habitações precárias, com os filhos e com a renda diminuída (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

Um maior tempo de convivência com os agressores, associado à diminuição de atendimento dos serviços de proteção, acarretaram o aumento dos índices de violência contra mulher. Os atendimentos em 2020 da Polícia Militar para mulheres vítimas de violência aumentaram 44,9% no estado de São Paulo em comparação com os números de 2019 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

Por essa razão, alguns questionamentos são pertinentes: perante os números alarmantes de violência doméstica, a casa protege quem? Sem questionar a estratégia de isolamento social, alertamos que o movimento “fique em casa”, associado à limitação de políticas sociais de educação, de saúde e assistência social, intensifica desigualdades e acentua outros riscos (MOREIRA et al., 2020).

Para além de mulheres, a população negra também será parte mais afetada com a pandemia. Observa-se que negras e negros irão sofrer mais severamente os impactos da pandemia e seus vários desfechos negativos, levando em conta o histórico de ausências de direitos (RAMOS; FERREIRA, 2020, apud SOUSA; OLIVEIRA; SOUZA, 2020).

O Ministério da Saúde expressou o total descaso quanto à notificação do quesito raça/cor nos indicadores de óbitos pela COVID-19. Somente após a pressão realizada pela Coalizão Negra por Direitos, os boletins do Ministério da Saúde passaram a incluir tais números. A inclusão aconteceu em 11 de abril de 2020, quase um mês e meio após a confirmação do primeiro caso no Brasil (MARASCIULO, 2020).

De acordo com o estudo divulgado pelo Data Favela (2020), cerca de 73% das pessoas pretas e pardas tiveram redução na renda em consequência da pandemia, se contrapondo ao índice de 60% das pessoas brancas.

Não obstante, negras e negros ainda possuem indicadores de saúde alarmantes:

Dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) apontam que a população negra apresenta prevalências maiores de hipertensão (44,2%) e diabetes (12,7%), quando comparada à população branca (22,1% e 6,2%, respectivamente) [...]. O mesmo acontece em relação à doença cardíaca (7%), à asma (8%) e às doenças negligenciadas, a exemplo da tuberculose [...]. Ressalta-se ainda a maior prevalência da doença falciforme na população negra do país em relação aos



não negros. Este cenário coloca negras e negros em risco adicional frente à pandemia pelo Sars-CoV-2. (RAMOS; FERREIRA, 2020 apud SOUSA; OLIVEIRA; SOUZA, 2020, p. 49)

Em suma, a pandemia aprofundou mais ainda os níveis de vulnerabilidade social do país. Grupos historicamente marginalizados foram massacrados por uma pandemia incompatível com suas condições materiais.

## Considerações finais

O início de 2020 foi marcado pela chegada da pandemia no Brasil. A crise sanitária, somada à crise de governança, gerou impactos catastróficos ao território nacional. Famílias em situação de vulnerabilidade social se deparam com o risco social causado pelo vírus e medidas de contenção não foram devidamente orientadas, sequer houve condições materiais para a classe trabalhadora se proteger.

O Governo Federal, em consonância com o modo de produção capitalista, mostrou um desserviço ao naturalizar e subestimar as mortes. Em todo momento ficou visível que o lucro está acima da vida da classe trabalhadora. O Brasil vive hoje um genocídio da população mais vulnerável, em que seus impactos ainda precisam ser mensurados. Por fim, ressaltamos que durante a construção deste artigo, a pandemia COVID-19 permanece sem desfechos.

---

## Referências

- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2015.
- ATENÇÃO Básica: atua na prevenção de doenças e evita filas em hospitais. **Blog da Saúde**, 3 jul. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/31xsDuJ>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- BARROS, Alerrandre; CABRAL, Umberlândia. Desemprego chega a 14,6% no terceiro trimestre, com alta em 10 estados. **Agência de notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 30 nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31qFHSC>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2021.

- BÓGUS, Lúcia Maria Machado et al. **A pandemia da COVID-19 no município e na Região Metropolitana de São Paulo: desigualdades socioespaciais, vulnerabilidades e padrão de disseminação na Macrometrópole Paulista**. São Paulo: PUC-SP; Observatório das Metrôpoles, 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de saúde no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.
- CEPEDISA; CONECTAS. **Boletim nº 10: direitos humanos na pandemia - mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil**. São Paulo: CEPEDISA; Conectas, 2020.7
- DATA FAVELA. **Pandemia na favela: a realidade de 14 milhões de favelados no combate ao novo coronavírus**. Rio de Janeiro: Data Favela, 2020.
- EDITORIA. Síntese de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3cx1sGL>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- FREITAS, Carlos Machado de. **A gestão de riscos e governança na pandemia por covid-19 no Brasil: análise dos decretos estaduais no primeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2020.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência doméstica durante a pandemia de COVID-19**. [s. l.]: Fórum Brasileiros de Segurança Pública, 2020.
- GUIMARÃES, Cátia. SUS e pandemia nas páginas dos jornais: notas sobre comunicação e método. In: SILVA, Letícia Batista; DANTAS, André Vianna (org.). **Crise e pandemia: quando a exceção é regra geral**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2020.
- IODOETA, Paula Adamo; SANCHES, Mariana. Sem merenda: quando férias escolares significam fome no Brasil. **BBC News**, São Paulo, 15 jul. 2019. Disponível em: <https://bbc.in/39sppwK>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social? **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301-308, 2012.
- MARASCIULO, Marília. Na pandemia de COVID-19, negros morrem mais do que brancos. Por quê? **Galileu**, 29 maio 2020. Disponível em: <https://glo.bo/3m3hsDB>. Acesso em: 16 fev. 2021.

- MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e pandemia**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- MOREIRA, Lisandra Espíndula et al. Mulheres em tempos de pandemia: um ensaio teórico-político sobre a casa e a guerra. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 32, e020014, 2020.
- MUSIAL, Denis Cezar; MARCOLINO-GALLI, Juliana Ferreira. Vulnerabilidade e risco: apontamentos teóricos e aplicabilidade na Política Nacional de Assistência Social. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, 2019.
- ONU diz que insegurança alimentar está “a um nível não visto há décadas”. 1’38”. **ONU News**. YouTube. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2O9ILQ4>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- PINTO, Mariana Barbosa; CERQUEIRA, Augusto Santiago. Reflexões sobre a pandemia da COVID-19 e o capitalismo. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 20, n. 1, p. 38-52, 2020.
- SILVA, Letícia B.; DANTAS, André Vianna (org.). **Crise e pandemia**: quando a exceção é a regra geral. Prefácio. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; Fundação Oswaldo Cruz, 2020.
- SOUSA, Adrianyce Angelica Silva de; OLIVEIRA, Ana Cristina; SOUZA, Giselle. Pandemia e conservadorismo no Brasil: fundamentos e conjuntura recente. In: SILVA, Letícia B.; DANTAS, André Vianna (org.). **Crise e pandemia**: quando a exceção é a regra geral. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; Fundação Oswaldo Cruz, 2020.
- SPI; G1 SP. Periferia das Zonas Norte e Sul de SP lideram ranking de bairros com mais mortes por Covid-19. **G1**, São Paulo, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/3cuKIFt>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. COVID-19 revela a desigualdade de condições da vida dos brasileiros. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 101-103, 2020.
- TRABALHADORAS mulheres são mais vulneráveis em meio à pandemia, analisa juíza. **Conselho Nacional de justiça**, Brasília, 10 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3m2XZCS>. Acesso em: 15 fev. 2021.

---

# MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO: HOME OFFICE E NOVAS ESCOLHAS

---

Luciano Antonio Prates Junqueira<sup>1</sup>

Rose Marie Inojosa<sup>2</sup>

## Resumo

A pandemia causou impactos de toda ordem em todos os continentes, atingiu o mundo como um tsunami. Abruptamente, tudo parou, todos nós paramos. Negócios que movem a economia mundial e serviços públicos também estancaram. O mundo do trabalho foi fortemente afetado. A ampliação do trabalho à distância, teletrabalho ou home office pelas organizações privadas e públicas, durante a pandemia, tem suscitado reflexões sobre suas facilidades e dificuldades, sobre sofrimento e estresse, e sobre as implicações no pós-pandemia. Este artigo tem o propósito de tecer considerações sobre alguns aspectos dessa mudança organizacional repentina, suas consequências e as escolhas que terão de ser feitas.

---

1 Doutor em Administração da Saúde pela Universidade de São Paulo. Docente titular do Depto. de Administração e do PPG em Administração da FEA PUC-SP, fundador e coordenador do NEATS PUC-SP. E-mail: junq@pucsp.br

2 Educadora do Centro Carta da Terra de Educação para o Desenvolvimento Sustentável. Doutora em Saúde Pública. Email inojosarosemarie@gmail.com

## Introdução

As **organizações**, como sistemas que emulam a vida das pessoas que lhes dão voz e ação, estão em constante movimento de adaptação ao ambiente e de preparação para o futuro, processo que lhes permite perdurar e modelar seu ciclo de existência. A mudança é inerente a esse processo de existir.

Quando gestores e equipes das organizações conseguem perceber sinais de mudança no contexto – ainda não presentes, mas possíveis –, eles planejam transformações para que a organização se antecipe e busque um papel pioneiro no novo cenário, sendo instituições orientadas pela trajetória para o futuro.

Aqueles que guiam nossas organizações necessitam olhar externamente, ‘ler’ o que está acontecendo no mundo em geral, e identificar as principais mudanças. (MORGAN, 1988, p.16)

Mas, quer porque seja confortável a acomodação ao presente ou por cegueira em relação aos sinais do futuro, grande parte das mudanças organizacionais é simplesmente reativa.

As mudanças reativas podem se mostrar oportunas e tempestivas, isto é, a tempo de acompanhar os efeitos dos acontecimentos. Ou podem se mostrar tardias a ponto de não conseguirem acompanhar as transformações contextuais e deixarem a organização sempre um passo atrás.

A incorporação de novas tecnologias, especialmente neste milênio, com a quarta revolução industrial, assim como a revolução digital, pode ser bastante ilustrativa. Há organizações que não incorporam novas tecnologias, de modo que perdem até mesmo sua razão de existir, enquanto outras demoram tanto para inseri-las que, quando a fazem, já estão novamente obsoletas e passam a correr atrás das mudanças.

Até o século passado, as tecnologias com potencial revolucionário, como o próprio computador, levavam tempo para evoluir da invenção à possibilidade de ampla absorção; porém, atualmente, elas progridem e são rapidamente ultrapassadas. Como informa Schwab (2016, p. 16), “uma das principais diferenças da quarta revolução, em comparação com as anteriores, é a velocidade com que as mudanças estão ocorrendo”.

Nem sempre, contudo, é a falta de visão ou prontidão, pois fenômenos possíveis são vistos como pouco prováveis, pontuais ou distantes,

podendo atropelar o tempo e provocar mudanças abruptas no cenário como ocorreu com a pandemia de Covid-19.

Não se pode realmente dizer que era impossível ou improvável o mundo ser assolado por uma nova pandemia, pois, assim como outros fenômenos relacionados às mudanças climáticas e ao modo de vida da humanidade, essa possibilidade já era anunciada pelos cientistas. Porém, como ainda pensamos em nossas clausuras setoriais (MORIN, 1999 apud INOJOSA, 2001, p. 103), tendemos a ignorar o que nos parece distante ou oculto na janela pela qual vemos o mundo. Além disso, o alastramento do vírus tomou carona na fantástica rede de mobilidade ao redor do globo e nas aglomerações humanas das grandes cidades. Assim, era previsível, mas foi repentino no sentido de surgir e alcançar rapidamente o mundo todo.

A chegada do vírus impôs mudanças igualmente abruptas em todas as áreas da vida da sociedade humana, inclusive nas organizações. Ainda não podemos avaliar quanto tempo viveremos nesse “estado de exceção”; quando teremos a vacina; se virão em seguida mutações do vírus, demais doenças virais ou outros fenômenos de impacto global.

A mudança nos dias atuais não é mais uma questão de aceitá-la ou rejeitá-la; é preciso saber conviver com ela: compreender que a mudança traz conseqüências que precisam ser conhecidas em todas as suas extensões, sejam essas positivas ou negativas. É, portanto, questão de vida e sobrevivência se não para a organização, pelo menos para os indivíduos que dela fazem parte. (NASCIMENTO; BULGACOV, 1999, p. 14)

De sobrevivência, os trabalhadores entendem. O mundo do trabalho, o mundo das relações que emergem do trabalho humano e assim conformam e regulam essa atividade sofreu forte impacto em razão da pandemia.

Do ponto de vista do trabalhador, muitas mudanças incrementais, planejadas e reativas vêm acontecendo desde meados do século passado nas relações entre as organizações e os trabalhadores, com a fragilização progressiva de vínculos empregatícios e com a previdência social deixada a cargo do Estado e das próprias pessoas.

Em muitos países, o desemprego tem crescido, as empresas precisam de menos mão de obra extensiva, e o empreendedorismo deixou de ser uma escolha para ser uma estratégia de sobrevivência.

Toda a situação é complexa e não é possível ignorar que a vulnerabilidade social tem se ampliado juntamente com a desigualdade. A promessa ou esperança de garantias fundamentais para todos; segurança alimentar; assistência à saúde; acesso à escola – tudo vai esfarelando, enquanto a riqueza se concentra, cada vez mais, em poucas mãos e a desigualdade aumenta.

Os 2.153 bilionários do mundo têm mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas (60% da população mundial). (BILIONÁRIOS..., jan. 2020) Segundo o Relatório da Desigualdade Global, da Escola de Economia de Paris, o Brasil é hoje o país democrático que mais concentra renda no 1% do topo da pirâmide. (...) Os 50% mais pobres (71,2 milhões de pessoas) ficam com 13,9% do conjunto de todos os rendimentos, menos da metade do que é recebido pelo 1% no topo. (CANZIAN; MENA; ALMEIDA, 2019)

Por isso, não surpreende que o 1% mais rico tenha continuado a ganhar dinheiro na pandemia (BILIONÁRIOS..., jul. 2020).

É nesse ambiente complexo e de profunda desigualdade que a pandemia encontra as organizações e os trabalhadores e impõe mudanças profundas na vida cotidiana.

São mudanças reativas, não planejadas, inexoráveis. A inexorabilidade se revela quando um fato ocorre sem que suas consequências possam ser evitadas. As mudanças independem da vontade e alcançam a todos.

Embora a artigos científicos já viessem alertando para a possibilidade da humanidade vir a sofrer com pandemias, como em outros momentos da história, o vírus SARS COVID 19 chegou avassaladoramente e suas consequências se estenderam em todo o mundo antes que vacinas ou mesmo protocolos de ação estivessem preparados. O alcance da mudança foi global e teve impacto em todas as atividades humanas.

Além de inexorável o processo tem sido ambíguo, pois causa mais incertezas e insegurança ao alternar espaços de estabilidade, quando parece haver algum controle e atividades podem ser retomadas, e espaços de crise, quando há interrupções ou restrições de atividades humanas, o que exige repetidos esforços de adaptação, em ambiente de mudança.

As perdas e sensações de perda, que são inerentes a qualquer processo de mudança e que geram estresse, são potencializadas pela dificuldade de enfrentamento, sobretudo, no caso da pandemia, pela ambiguidade e incerteza que se instalaram no processo.

Assim, a pandemia aprofundou problemas crônicos, como a desigualdade social e o desemprego e trouxe novos desafios ao mundo do trabalho.

Uma das alterações provocadas pela necessidade do distanciamento social foi a instauração ou ampliação do teletrabalho, sobre o qual enunciamos algumas observações.

## 1. O trabalho à distância e as organizações

O trabalho à distância ou home office, não é novidade no mundo empresarial contemporâneo. Algumas organizações foram pioneiras nessa opção, outras o experimentaram e depois voltaram ao trabalho presencial. Enfim, não é nenhuma receita, mas escolhas que, como todas, têm vantagens e desvantagens.

Uma piada antiga dizia que o acrônimo da IBM significava “I’m By Myself” [estou sozinho]. A poderosa empresa de software foi um dia modelo de trabalho à distância, economizando custos operacionais significativos ao permitir que muitos empregados trabalhassem em casa. Recentemente, porém, a IBM deu a milhares de seus empregados um ultimato: voltem a trabalhar no escritório ou arrumem um emprego novo. (...) A CEO Marissa Mayer também ganhou as manchetes quando pôs fim à política de trabalho à distância no Yahoo em 2013. Acho que o problema aqui foi aquele tipo de pensamento que prevê uma fôrma só para tudo, disse Cappelli em relação ao trabalho remoto. “Será que isso é bom ou ruim? A resposta é: depende. (A IBM..., 2017)

O caso é que a pandemia da Covid-19 fez com que o teletrabalho fosse uma das formas das organizações continuarem a existir, produzir e apresentar, para consumidores e cidadãos, seus bens e serviços. Assim, a necessidade de sobreviver levou-os a implantar essa modalidade, sem muitos critérios, fazendo-o para quem, onde e como isso foi ou pareceu viável.

Passados alguns meses, já é possível que as organizações façam uma avaliação desse processo recente; comparem com experiências anteriores; e preparem-se para tomar decisões de médio a longo prazo sobre a possibilidade dessa modalidade ser mantida ou escolhida para muitos tipos de trabalho que não requerem constante presença física



num escritório, fábrica, consultório ou algum espaço compartilhado, considerando suas implicações.

Estudo da Fundação Instituto de Administração (FIA), que coletou, em abril, dados de 139 pequenas, médias e grandes empresas, de todo o Brasil, apurou que, 33% do total dessas empresas adotaram um sistema parcial de trabalho em casa (alguns dias da semana). O percentual de empresas que adotou o tele trabalho durante a quarentena foi de 53% no ramo de serviços hospitalares e 47% na indústria. Entre as grandes, 55% colocaram os funcionários em home-office e, entre as pequenas, pouco mais de um terço. (MELLO, 2020)

Têm sido observados pontos a favor do trabalho à distância não apenas para as organizações mas também para a saúde ambiental e para a saúde dos trabalhadores, como o menor deslocamento, a possibilidade de maior convívio com a família, a melhoria da qualidade do ar com menor emissão de CO<sub>2</sub> e entre outros.

Não se pode esquecer, por outro lado, questões como a dificuldade de disciplina na realização das entregas e prazos; a inadequação dos ambientes domésticos e equipamentos para o trabalho de qualidade; e, principalmente para as mulheres, a sobrecarga de trabalho, pois ainda acumulam grande parte das atividades domésticas e passaram a contar com uma menor divisão de trabalho.

“O trabalho remoto veio de forma muito abrupta, há uma falta de preparo tanto de funcionários quanto de empregadores para lidar com essa nova rotina.” (HOME..., 2020)

Do ponto de vista coletivo, a falta de convívio pode prejudicar o espírito de equipe e a criatividade que nasce dos encontros e da diversidade, e pode, até mesmo, reduzir as iniciativas de apoio mútuo. Assim como as escolas, o local de trabalho é também um espaço de socialização, de fortalecimento de vínculos sociais que tendem a se esgarçar com o distanciamento no cotidiano.

Tudo isso constitui um ambiente de possibilidades e de vulnerabilidades que não podem ser ignoradas pelos gestores organizacionais.

É possível que um *mix* de trabalho à distância e presencial possa se apresentar como mais interessante para todos: empresários, gestores, empreendedores e trabalhadores, em um arranjo que preserve as boas

oportunidades e promova a superação de dificuldades. Mas caberá a cada organização experimentar a sua receita.

Algumas questões foram facilmente observáveis nesse processo, em razão da pandemia como, por exemplo, a grande dificuldade de comunicação de clientes, usuários, contratantes e fornecedores com as organizações, o que é compreensível em um processo sem planejamento, mas inadmissível para a continuidade dos negócios.

Outros aspectos, também essenciais, talvez tenham permanecido pouco visíveis, como a questão das equipes, e sua integração para solução de problemas e para inovações.

Em tudo perpassa, naturalmente, a qualidade dos resultados entregues à clientela que recebe os bens e serviços, bem como acionistas e provedores.

## 2. O trabalho à distância e o trabalhador

O desemprego no Brasil, que já era alto, aumentou na pandemia. Segundo uma pesquisa da Pnad Covid-19, criada pelo IBGE para medir os impactos da pandemia, entre 19 e 25 de julho de 2020, tínhamos “13,7% de taxa de desocupação”, “5,8 milhões de pessoas estavam afastadas do trabalho devido ao distanciamento social” e, nesse mesmo período, 8,3 milhões de trabalhadores estavam em home office (IBGE, 2020).

Na conjuntura da pandemia, não houve uma concertação entre as organizações e os trabalhadores sobre a mudança da modalidade do trabalho presencial para à distância. Não houve tempo para as combatidas entidades de classe se manifestarem. Tratou-se de sobreviver – organizações e trabalhadores – num cenário onde há muitas que não estão sobrevivendo e as oportunidades de trabalho, portanto, encolheram.

Entre a insegurança do desemprego ou da falta de trabalho remunerado, os trabalhadores aceitam o home office e contratos temporários ou por tarefa. Embora essas alternativas, em outra conjuntura, possam ser escolhas do próprio trabalhador.

Assim, não é possível ignorar o que essa mudança abrupta pode significar para a saúde dos trabalhadores e os prováveis impactos nas organizações.

Segundo Chevalier et al. (1996), mudanças no trabalho e na organização parecem um fator de risco à saúde ocupacional. Estresse e doenças ocupacionais, tais como depressão e até doenças cardiovasculares estão sendo pesquisadas por sua possível associação com as mudanças. (apud NAKAYAMA; BITENCOURT, 1998; SIEGRIST; PETER, 1996)

A corrente de tradição anglo-saxônica “...descreve o [estresse ocupacional] como processo de perturbação ocasionado principalmente pela mobilização excessiva da energia adaptativa do indivíduo diante das solicitações do meio”. (LADEIRA, 1996, p. 64)

Estudos, na atual conjuntura, ainda virão a esclarecer as consequências dessa extraordinária mobilização de energia para adaptação às restrições de circulação e contato geradas pela pandemia e a reorganização da vida cotidiana.

O trabalhador alarmado pelo risco de desemprego e pelas mudanças nas relações de trabalho que já vinham ocorrendo há anos, viu-se exposto a várias categorias de estresse de origem emocional, entre elas, o temor da perda de meios de subsistência ou de status; a pressão de novas demandas de administração do tempo; e a expectativa de que algo catastrófico possa ocorrer consigo ou com a família.

O home office veio nesse pacote e, na maioria dos casos, não como uma escolha. De uma hora para outra, modificaram a cena de trabalho, o ambiente ocupacional, os instrumentos, os horários e as relações.

[...] milhões de trabalhadores precisaram adotar o home office repentinamente, sem um período de transição ou orientações que ajudassem na adaptação. Em uma pesquisa realizada pela startup de tecnologia em recursos humanos Pulses e divulgada pelo Estadão, 54% dos entrevistados relataram níveis médios ou altos de ansiedade, sendo o excesso de trabalho um dos principais problemas. (CUIDADOS..., 2020)

Para parte dos colaboradores das organizações, o teletrabalho pode ter proporcionado mais conforto e segurança, sem a ansiedade e o tempo de deslocamento, e com ambiente seguro e agradável para realizar seu trabalho. Para muitos outros, pode ter sido complicada a mudança, sem espaço ou instrumentos de trabalho adequados, e a dificuldade adicional da mistura do tempo do trabalho com o tempo das relações e tarefas domésticas.

Profissionais, como professores, vendedores, consultores, precisaram reinventar formas para realizar seu trabalho à distância, sob pressão para conseguir resultados. Além disso, os gestores das organizações também não haviam sido preparados para a situação e nem sempre conseguiram lidar adequadamente com a equipe em home office.

Todos os trabalhadores sofreram, em alguma medida, com o afastamento do grupo com quem conviviam nas organizações. Na melhor das hipóteses, passaram a ver seus companheiros de trabalho apenas nas telas do computador ou telefone. Toda uma rede de relações, e até de apoio mútuo, se esgarçou.

É possível diagnosticar com alguma clareza o impacto de determinadas variáveis da cena do trabalho sobre o bem-estar do indivíduo. Torna-se cada vez mais evidente a relação entre as doenças físicas e psíquicas dos trabalhadores e a sobrecarga que as exigências do meio lhes impõem. Não há como negar que determinadas características físicas, químicas e biológicas do ambiente ocupacional, bem como dos instrumentos, das máquinas e dos postos de trabalho, interferem de forma objetiva na determinação da saúde ou da doença entre os trabalhadores. (LADEIRA, 1996, p. 73-74)

A sensação de vulnerabilidade e o sofrimento gerados nessa fase já se estendem há mais de um semestre, não podendo ser ignorados nem pelos próprios trabalhadores, nem pelas organizações. As relações mudaram e uma grande adaptação é requerida para todos. Assim, já é tempo das organizações privadas e públicas refletirem sobre essas transformações e considerarem as questões e oportunidades que elas apresentam, como também as dificuldades que precisam ser superadas ou transformadas.

### 3. Desafios

Apesar do efeito paralisante e desorganizador do choque, é necessário sair da anomia e não se deixar ir simplesmente a reboque dos acontecimentos. Embora haja muitas interrogações no cenário sobre o evoluir da pandemia e sobre outros eventos e crises desencadeados nesse processo, como na vida política, social e econômica. Organizações e

pessoas precisarão fazer escolhas, quer seja retomando práticas anteriores, seja mantendo mudanças ou reinventando caminhos.

Pessoas e organizações aprenderam no improviso, viram bons e maus resultados. O mundo mudou com a pandemia e não parece fazer sentido “voltar ao normal”, pois lá, no passado, não estão os desafios atuais. Pretender apagar esse trecho da história e retomar o fio partido parece impossível.

Mas há muitas lições a aproveitar para ajustar-se ao presente e ao futuro, ou algum dos futuros possíveis.

- **Manutenção do home office e/ou retorno presencial**

Em relação ao teletrabalho, é preciso considerar que uma eventual decisão para retomar, ainda que progressivamente, o trabalho presencial dos colaboradores implica promover readequações no ambiente que assegurem a segurança e a saúde dos trabalhadores no convívio, no manuseio de máquinas e equipamentos e no atendimento a usuários ou clientes, igualmente considerando a necessidade de segurança e saúde destes. Para quais trabalhos e trabalhadores essa providência pode ser necessária ou melhor do que a opção à distância?

A manutenção de colaboradores em home office pode acarretar uma possível redução de custos, considerando os gastos com aluguel, transporte, refeição, infraestrutura e, até mesmo, com encargos sociais do quadro de empregados; porém, como isso afeta a performance da organização?

A redução de custos, aliás, não pode ser vista como automática. Para que ela seja consistente, é preciso mensurar e equacionar seus próprios custos e compará-los com o custo, por exemplo, da ociosidade de instalações e equipamentos, bem como é necessário sistematizar o acompanhamento desse processo, buscando minimizar o desperdício.

É possível que os colaboradores não tenham condições ambientais ou equipamentos adequados na sua residência para um bom desempenho à distância. As instituições não podem ignorar esse fato. E algumas já se movimentaram nesse sentido, de modo a garantir condições suficientes para o desempenho, com qualidade, dos trabalhos à distância.

Para trabalhadores em home office, a entidade precisa verificar a necessidade de dotá-los de equipamentos e insumos essenciais para a realização das tarefas, pois é preciso garantir as condições para que o

colaborador tenha condições de desenvolver seu trabalho, o que pode incluir equipamentos, como notebook, itens ergonômicos e acesso à internet de qualidade, por exemplo.

A opção por manter uma parte significativa dos colaboradores em home office, além desses cuidados de condições de trabalho, demanda também a instalação de um sistema eficiente e respeitoso de demanda e entrega de serviços pelos trabalhadores, com controle de prazos e de qualidade, bem como a disponibilidade de acesso virtual no horário de trabalho e em reuniões agendadas.

Aqui cabe uma distinção entre o modo de escolha do trabalho à distância: como uma mudança de regra contratual e como uma escolha contratual pré-definida. No caso de uma mudança de regra, da modalidade presencial para o teletrabalho, trata-se de uma negociação formal do contrato de trabalho, essencial para prevenir conflitos e demandas futuras, inclusive jurídicos. Quando for uma escolha pré-definida, a contratação já é por tarefa ou entrega, e não há obrigação do empregador prover condições de instalação, mas unicamente contratação dos prazos e qualidade.

Tudo isso precisa ser oficializado. O colaborador assina um termo de que está ciente de que tem as ferramentas de infraestrutura para ser funcionário home office. Caso ele venha a processar a empresa por problemas de coluna ou algo do tipo, a empresa está respaldada porque ofereceu as condições necessárias para o home office. (AGÊNCIA TECERE, 2020)

Do ponto de vista legal, a alteração do regime de trabalho presencial para a modalidade à distância é necessária a concordância de ambas as partes e a formulação de um aditivo contratual, em que devem ser explicitadas as atividades a serem desenvolvidas, as interfaces, os horários ou carga horária e as regras sobre a responsabilidade dos custos de infraestrutura para a prestação dos serviços.

- **Revisão do quadro de colaboradores**

A revisão do quadro de colaboradores é um processo que deve acompanhar sempre as transformações das organizações, de modo a adequá-lo às mudanças externas e internas. Esse é um ponto que demanda maior cuidado para que a qualidade do que a instituição

oferece seja mantida e ampliada. E que envolve, também, o cuidado com os colaboradores, suas famílias e círculo social.

Uma possibilidade que logo acena para os gestores é a de contratar serviços por tarefa. De fato, há empresas que já são apenas gestoras de processos, com pessoal sem vínculo empregatício. Mas não é tão simples como pode parecer, nem receita infalível de bons resultados.

Em primeiro lugar, a instituição precisa identificar e avaliar dentre seus serviços quais podem ser prestados dessa forma, os que podem ser contratados de autônomos ou pessoas jurídicas e os mais adequados para um colaborador fixo.

As organizações têm uma imagem e sua identidade. A imagem de uma instituição é como ela se apresenta, como deseja ser vista, e que passa pela construção da sua marca, com estratégias para convencer e fidelizar os clientes. As tecnologias contemporâneas de *marketing* constroem e alimentam as imagens das organizações, mas é a qualidade das entregas que vai confirmar essa imagem e a sua real identidade, singularizada por sua missão, visão de mundo, valores, experiência e, sobretudo, seu time que, em última análise, responde pelas suas entregas.

As escolhas sobre as equipes demandam que possíveis mudanças de modalidade de regime, com ampliação da contratação por tarefa ou em caráter temporário, respeitem esses cuidados com a identidade da instituição, além da segurança jurídica em relação aos direitos e deveres da empresa e dos colaboradores, evitando-se passivos trabalhistas e conflitos. Requerem, assim, o aperfeiçoamento do controle de qualidade dos serviços contratados.

Desse modo, não se trata meramente de uma oportunidade de redução de custos, mas de uma nova maneira de pensar e de organizar a produção da instituição, que pode implicar novos custos e cuidado com o desenvolvimento das equipes e com a manutenção da identidade institucional.

Além disso, todas as organizações têm um papel social que vem ficando progressivamente mais visível. As reengenharias com foco na tesoura ou no enxugamento provocaram danos sociais e, muitas vezes, danos às próprias empresas. A instituição precisa pensar que ela faz parte da sociedade e compartilha da responsabilidade de manter sua saúde.

Outro aspecto é o desenvolvimento. As estratégias e ferramentas para promover o desenvolvimento das equipes em home office e as mistas, bem como a sua articulação, não serão as mesmas utilizadas para equipes presenciais. Com um quadro de colaboradores geograficamente dispersos e com diferentes formas de vínculo com a organização, é necessária uma grande mudança nesse aspecto tão crucial da gestão.

Além da óbvia necessidade de promover encontros periódicos *on-line* ou eventualmente presenciais para o fortalecimento das equipes, é preciso desenhar e realizar novas formas de estimular a criatividade em grupo para a identificação e solução de problemas e para inovações.

Uma organização que trabalha com um quadro de colaboradores em home office apenas por tarefas corre o risco de perder a percepção das equipes, das necessidades de mudança e de inovações. É possível que gestores percebam algumas dessas necessidades, mas essa visão solitária pode ser insuficiente se não contar com a equipe pensando junto. Muitas novas respostas têm origem na percepção das pessoas que estão envolvidas diretamente na produção e na relação cotidiana entre elas. Quando se faz um distanciamento entre os colaboradores, essa possibilidade se fragiliza e a adesão à organização também.

As equipes que se encontram cotidianamente compartilham impressões e sentimentos pessoais e, eventualmente, formam comunidades de ajuda mútua. Esse fato fortalece as relações pessoais e também a adesão institucional. Se esse encontro passa a ser virtual, com o home office, parece importante que os gestores se preocupem com que os encontros virtuais não sejam, exclusivamente, de produção e resultados, mas que também possam ser de relacionamento, de troca de ideias e, de algum modo, incentivem outros compartilhamentos. Para isso, certamente, os gestores precisam se valer de ferramentas adequadas, no mundo virtual, ao perfil de suas equipes.

- **Adaptação, sofrimento e estresse**

A boa notícia é a capacidade de adaptação de organizações e dos trabalhadores.

Em maio de 2020 e há 60 dias gerenciando uma equipe de mais de 50 pessoas remotamente, Rodrigo Villaboim, sócio diretor da agência de comunicação Be Comunica, se surpreendeu com os resultados do home office: “Está sendo bem produtivo, o que é



inesperado para a gente. Na nossa área, a conversa ‘olho no olho’ é muito importante, então nunca pensamos em aplicar esse sistema anteriormente” (...)“A necessidade trouxe experiências positivas, estamos aprendendo a ser muito mais focados em reuniões, a tomar decisões mais rápidas. Pretendemos criar um esquema para que pelo menos parte da equipe consiga continuar trabalhando com mais flexibilidade no futuro”. (TECCHIO, 2020)

Por outro lado, a flexibilidade e a capacidade de adaptação podem ocultar sofrimento e estresse.

Um estudo da Captterra (softwares empresariais), que entrevistou mais de 4 mil trabalhadores em países da América, Europa e Oceania, indicou que esses trabalhadores reportaram dificuldades com a administração do tempo (45%) e com as distrações dentro de casa (34%), indicaram como principal problema a falta de comunicação da empresa e de orientações claras sobre novos processos de entrega e, 32% apontaram a solidão como a principal preocupação durante o isolamento social. Outra pesquisa, citada em uma matéria da CNN, feito pela Corall com a plataforma Pense, indicou que 44% dos 80 gestores entrevistados gostariam de manter o sistema de home-office após o fim da pandemia, mas foi lembrado o fator psicológico, como “a sensação de angústia pelo isolamento” e “ansiedade de desempenho” (TECCHIO, 2020).

É necessário considerar o sofrimento e o estresse gerado nesse ambiente de transformação e como isso afetou e afeta a saúde dos colaboradores, especialmente em um cenário onde a “oferta de trabalho recua até 36% enquanto procura por vaga cresce”<sup>3</sup>.

Quanto a esse aspecto, a organização precisa estar atenta, disponibilizando o apoio necessário, pois é uma questão de saúde laboral. Esse cuidado independe do tipo de vínculo do colaborador, já que todos eles compõem a identidade da instituição.

Estamos enfrentando um cenário assustador e a quarentena veio de uma forma inesperada, nos fazendo olhar para nós mesmos. É hora

---

3 Conforme levantamento feito pela Folha em empresas como LinkedIn, Infojobs, Banco Nacional de Empregos e Indeed, além do Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (Cate) ligado a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMSP). (BRIGATTI; GARCIA, 2020)

de pararmos para analisar tudo o que tem acontecido ao nosso redor. Agora, mais do que nunca, precisamos colocar em prática iniciativas que possam, de alguma forma, levar tranquilidade a cada um dos colaboradores que estão trabalhando de casa, comenta Andréia Girardini, diretora de Pessoas e Cultura do GetNinjas. O programa conta com a participação dos cinco psicólogos mais bem avaliados no aplicativo GetNinjas, e é oferecido gratuitamente aos colaboradores. GetNinjas lança programa de atendimento psicológico gratuito aos colaboradores. (FERREIRA, 2020)

### • **Conflitos e criatividade**

Um número expressivo de horas de gestão nas organizações é dedicado ao manejo de conflitos nas equipes. Por um lado, conflitos interpessoais que ocorrem por aversões, antipatias, idiosincrasias e divergência de opiniões que nada tem a ver com a instituição. Esses conflitos cotidianos são deletérios para o clima organizacional e prejudicam a qualidade dos resultados. Conflitos dessa natureza podem reduzir com o home office e liberar tempo dos gestores.

Mas, por outro lado, pode ser que se perca o aspecto saudável dos conflitos, pois é, a partir de divergências de visão e de experiências, que as pessoas aprendem em conjunto e que podem surgir novas ideias. Nesse sentido, o conflito é um valor positivo que incrementa a criatividade e a qualidade dos resultados da organização. A instituição poderá colher contribuições valiosas para seus resultados se propiciar liberdade para que emergja esse tipo de divergência e se houver manejo adequado por gestores capazes de perceber seu potencial para alavancar mudanças.

Assim, o trabalho à distância pode diminuir os conflitos, tanto os deletérios quanto os saudáveis, podendo mudar a dinâmica das equipes e a forma de adesão institucional.

A gestão precisa estar atenta para desenvolver um sistema de comunicação eficiente e de mão dupla com todos os colaboradores, de modo que se sintam parte da instituição e corresponsáveis pela qualidade dos resultados.

A criatividade da equipe é motor das inovações. Se pensarmos em diferentes estados mentais para oxigenar ideias, em abordagens de conteúdos diversos, em encontros..., é possível temer uma possível perda de criatividade com os colaboradores em seus claustros, quer seja a casa, no home office, quer seja isolado em uma estação de trabalho no escritório.

Muitas organizações foram abolindo paredes e estações de trabalho individuais para privilegiar espaços de compartilhamento e convívio, de modo a incentivar inovações. Algumas experimentaram esse convívio no limite, como conta o biógrafo de Steve Jobs, Walter Isaacson. Segundo ele, na construção da Apple, Jobs queria apenas um conjunto de banheiros no centro do grande complexo, para assim estimular o tráfego de funcionários e encontros aleatórios de pessoas de diferentes ocupações na empresa.

Em uma matéria sobre o teletrabalho, para o *El País*, a jornalista Karelia Vázquez<sup>4</sup> comenta o “paradoxo do teletrabalho”, com o aumento de exposição às telas e a redução das interações face a face. Por um lado, o indivíduo fica vulnerável à chamada “coragem do PC”, a ilusão de coragem que nos domina quando estamos atrás de uma tela, que resulta em frases que não deveriam ser ditas, propostas sem reflexão que talvez não fossem lançadas pessoalmente, e até mesmo algumas bravatas. Essa ilusão de coragem, que também pode se manifestar em reuniões por plataformas interativas e alimenta conflitos, pode se explicar, em parte, pela redução das interações pessoais, como olhares e gestos, que suavizam a retórica verbal. Outro fenômeno é uma possível diminuição do pensamento crítico no teletrabalho aliado à pressão de sentir-se obrigado a opinar sempre.

Em entrevista ao *The Wall Street Journal*, o CEO da Netflix, Reed Hasting, disse que considera ruim não poder fazer reuniões pessoalmente e declarou que a redução dos contatos sociais e as longas horas de exposição às telas estão matando a cultura corporativa de sua empresa.

Em 2013, quando exigiu que seus funcionários retornassem ao trabalho presencial, o Yahoo! Explicou em comunicado da empresa que “algumas de nossas grandes decisões foram inspiradas por discussões de corredor, na lanchonete ou em reuniões espontâneas de trabalho. (VÁZQUEZ, 2020)

Pessoas mais assertivas, persuasivas ou com maior poder na organização podem usar a retórica digital em benefício de seus argumentos,

---

4 Jornalista cubana, residente em Madrid por onze anos, que recebeu uma das exclusivas oito Becas Knight da Universidade de Stanford, em São Francisco (EUA).

inibindo o contraditório ou ideias alternativas que poderiam surgir de outros profissionais da equipe em situações de encontros menos formais.

As interações face a face incluem olhares, gestos, cheiros e, eventualmente, toques e permitem que possamos dirigir nossa atenção ao que nos interessa no momento e não ao que a tela nos obriga a ver. Sua ausência, em situações de distanciamento e de reuniões virtuais, influencia as relações interpessoais e pode ter efeitos indesejados na criatividade pessoal e em equipe.

- **As escolhas pós-pandemia**

As mudanças que as instituições fizeram durante os primeiros meses da pandemia foram escolhas circunstanciais e determinaram um processo que afetou a sua organização, em uma estratégia de sobrevivência. Afetou, igualmente, a vida pessoal de milhares de colaboradores, quer por seu deslocamento para o trabalho em home office, quer por sua substituição por colaboradores autônomos ou pessoas jurídicas.

No final de agosto de 2020, com números fornecidos pelo Google com base na localização dos usuários, a mídia concluiu que metade das grandes cidades no Brasil retomara o movimento pré-pandemia, mesmo com o país ainda registrando cerca de 1000 mortes por dia.

Cidades com mais de 100 mil habitantes no Brasil têm movimento normal em locais de trabalho. Média do país é maior que vizinhos latinos e EUA. [...] São Paulo, que no auge da quarentena, em março, reduziu o número de pessoas nos postos de trabalho em 60%, hoje tem uma redução de 25%. (METADE..., 2020)

Até aqui, a pandemia determinou o ritmo das mudanças. É possível, de acordo com os cientistas, que ela não seja controlada tão rapidamente quanto o desejado, mesmo com a vacina, pois podem surgir vírus mutantes que exijam novos esforços.

Aqui começamos a perceber que ele [o comportamento] não vai ser linear, assim como as cidades não flexibilizam a quarentena de forma padronizada. Observamos uma curva em S, com altos e baixos. (ZYLBERKAN, 2020)

Tanto a retomada do trabalho presencial como a manutenção do teletrabalho implicam consequências para as organizações e para os

trabalhadores, inclusive na eventualidade de restrições periódicas, que podem gerar uma nova desorganização na vida empresarial e das pessoas.

O cenário atual sinaliza que continuaremos encontrando grandes desafios para a sobrevivência das organizações e das famílias. E também os Estados nacionais deverão enfrentar esses desafios econômicos e sociais. Todos terão pela frente graves decisões que devem considerar a saúde da sociedade, dos trabalhadores e das organizações.

---

## Referências

- A IBM está repensando sua política de trabalho à distância: seria um sinal para o mercado? **Universia Knowledge Wharton**, Philadelphia, 5 jul. 2017. Disponível em: <http://www.knowledgeatwharton.com.br/article/ibm-esta-repensando-sua-politica-de-trabalho-distancia-seria-um-sinal-para-o-mercado/>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- AGÊNCIA TECERE. Entenda a diferença entre home office e trabalho remoto. **JLL**, [s.l.], 22 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jll.com.br/pt/tendencias-insights/workplace/entenda-diferenca-home-office-trabalho-remoto>. Acesso em: 18 ago. 2020.
- BILIONÁRIOS do mundo têm mais riqueza do que 60% da população mundial. **Oxfam Brasil**, São Paulo, 19 jan. 2020. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/bilionarios-do-mundo-tem-mais-riqueza-do-que-60-da-populacao-mundial/>. Acesso em: 20 ago. 2020
- BILIONÁRIOS da América latina aumentaram fortuna em US\$ 48,2 bilhões durante a pandemia. **Oxfam Brasil**, São Paulo, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/33vofNA>. Acesso em: 27 ago. 2020.
- BRIGATTI, Fernanda; GARCIA, Diego. Oferta de trabalho recua até 36% enquanto procura por vaga cresce. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A19, 24 set. 2020.
- CANZIAN, Fernando; MENA, Fernanda; ALMEIDA, Lalo de. Super-ricos no Brasil lideram concentração de renda global. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 ago. 2019. Disponível em: <https://temas.folha.uol.com.br/desigualdade-global/brasil/super-ricos-no-brasil-lideram-concentracao-de-renda-global.shtml>. Acesso em: 20 set. 2020.

- CHEVALIER, Anne; BONENFANT, Sébastien; PICOT, Marie-Christine et al. Occupational factors of anxiety and depressive disorders in the French National Electricity and Gas Company. The anxiety-depression group. **Journal of Occupational and Environmental Medicine**, v. 38, n. 11, p. 1098-1107, nov. 1996.
- CUIDADOS com a saúde mental durante o home office. **Summit Saúde Estadão**, São Paulo, 8 jul. 2020. Disponível em: <https://summitsaude.estadao.com.br/saude-humanizada/cuidados-com-a-saude-mental-durante-o-home-office/>. Acesso em: 9 jul. 2020.
- FERREIRA, Luana. GetNinjas lança programa de atendimento psicológico gratuito aos colaboradores. **Segs**, São Paulo, 2 jun. 2020.
- FIGARO, Roseli. O mundo do trabalho e as organizações: abordagens discursivas de diferentes significados. **ORGANICOM**, ano 5, n. 9, 2008. Disponível em: [http://www.eca.usp.br/departam/crp/cursos/posgrad/gestcorp/organicom/re\\_vista9/90.pdf](http://www.eca.usp.br/departam/crp/cursos/posgrad/gestcorp/organicom/re_vista9/90.pdf). Acesso em: 18 ago.2020
- HOME office: empresas dão advertências e suspensões para quem burla jornada. **Portal Contábeis**, São Paulo, 22 ago. 2020. Disponível em: <https://www.contabeis.com.br/noticias/44246/home-office-empresas-dao-advertencias-e-suspensoes-para-quem-burla-jornada/>. Acesso em: 3 maio 2021.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores de saúde e de trabalho**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>. Acesso em: 18 ago. 2020.
- INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.
- LADEIRA, Marcelo Bronzo. O processo do estresse ocupacional e a psicopatologia do trabalho. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 64-74, jan./mar., 1996.
- MELLO, Daniel. Home office foi adotado por 46% das empresas durante a pandemia. **Agência Brasil**, São Paulo, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/home-office-foi-adotado-por-46-das-empresas-durante-pandemia>. Acesso em: 19 ago. 2020.

- METADE das grandes cidades já retomou ritmo de trabalho. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. B1, 26 ago. 2020.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. Tradução de Geni G. Goldischmidt. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MORGAN, Gareth. Ridding the waves of change: developing managerial competencies for a turbulent world. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.
- MORIN, Edgar. Complexidade e transdisciplinaridade: a reforma da universidade e do ensino fundamental. Tradução de Edgar de Assis Carvalho. Natal: EDUFRN, 1999.
- NAKAYAMA, Marina Keiko; BITENCOURT, Cláudia. Processo de mudança e estresse ocupacional. In: ENCONTRO DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 1998. CD-ROM.
- NASCIMENTO, Maurício Reinert do; BULGACOV, Sergio. Mudança organizacional e estresse ocupacional. In: ENANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**, Paraná, 1999 Disponível em: [http://www.medtrab.ufpr.br/arquivos%20para%20download/saude\\_mental/MUDAN%C7A%20ORGANIZACIONAL%20E%20ESTRESSE%20OCUPACIONAL1.pdf](http://www.medtrab.ufpr.br/arquivos%20para%20download/saude_mental/MUDAN%C7A%20ORGANIZACIONAL%20E%20ESTRESSE%20OCUPACIONAL1.pdf). Acesso em 20 set. 2020.
- SCHWAB, Klaus Martin. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.
- SIEGRIST, Johannes; PETER, Richard. Threat to occupational status control and cardiovascular risk. **Israel Journal of Medical Sciences**, v. 32, p. 179-184, mar./abr. 1996
- TECCHIO, Manuela. Home office: chefes e funcionários relatam problemas, mas a avaliação é positiva. **CNN**, São Paulo, 24 maio 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/05/24/home-office-chefes-e-funcionarios-relatam-problemas-mas-a-avaliacao-e-positiva>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- VÁZQUEZ, Karella. Por que o CEO da Netflix quer voltar ao escritório? **El País**, Madri, 1 out. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/tecnologia/2020-10-02/por-que-o-ceo-da-netflix-quer-voltar-ao-escritorio.html>. Acesso em: 20 ago 2020.
- ZYLBERKAN, Mariana. Entrevista com Claudia Woods, CEO da Uber. Temos que estar prontos para nos adaptar. **Veja**, São Paulo, n. 2701, ano 53/35, 26 ago. 2020. Páginas Amarelas, p. 16.

---

# SAÚDE MENTAL E GESTÃO DE PESSOAS EM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

---

Maria de Fátima Duque Caçador Alexandre<sup>1</sup>

Myrt Thânia de Souza Cruz<sup>2</sup>

*Um processo realmente terapêutico não  
pode ter como meta final menos do que  
toda a humanidade.*

(J. L. Moreno)

## Resumo

Durante a pandemia, as desigualdades que justificam a existência das OSCs se amplificam. Problemas de saúde pública já presentes, como a dificuldade de acesso aos serviços de saúde e a violência, se evidenciam e se agravam com o isolamento, a quarentena, o estresse e outros fatores que geram desequilíbrio emocional. Neste contexto, o gestor precisa responder rapidamente às mudanças bruscas e restrições na forma de atuação possível das OSCs, às demandas já existentes de seu público atendido, às novas demandas que emergem e à preservação de seu próprio time de trabalho, da mesma forma afetado. Este capítulo analisa a questão da saúde mental em situações de crise e olha para as formas de enfrentamento da ansiedade, angústia e depressão através de políticas e práticas de gestão de pessoas em OSCs.

---

1 Psicóloga especialista em psicologia organizacional, psicodrama, administração de recursos humanos e de organizações da sociedade civil. Mestre em Administração, docente de cursos de especialização na COGEAE PUC-SP e membro do NEATS da PUC-SP. Contato: mafalexandre@yahoo.com.br

2 Psicóloga. Professora Assistente Doutora do Departamento de Administração – FEA PUC-SP e membro do NEATS PUC-SP. Contato: myrtcruz@gmail.com



## Apresentação

A pandemia de COVID-19, doença causada por um coronavírus, chocou a humanidade com seus números impressionantes de milhões de infectados e milhares de mortos diariamente no mundo. A pandemia<sup>3</sup> afeta 220 países e territórios (WORLDOMETER, 2021), causando, além das perdas humanas, impactos econômicos e sociais de grandes proporções, além de prejuízos que levaram os sistemas de saúde ao limite da exaustão.

Há alguns anos, os analistas de situação vêm nos falando que o mundo se tornou VICA (Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo), referindo-se à realidade que coloca todas as instâncias e organizações em contextos que nada têm de simples, retilíneos ou seguros (KAN, 2018). Considerando que essa noção não era mais suficiente na era do caos gerado por transformações tão dramáticas quanto aceleradas, o futurista Jamais Cascio cunhou o acróstico BANI<sup>4</sup>, que, em português, equivale a “Fragil, Ansioso, Não Linear e Incompreensível”, tentando reunir em uma única expressão a situação que nos conduz a ameaças de crises cada vez mais profundas e de serias consequências, inclusive para nossa existência no planeta (CASCIO, 2020).

Dizer que nosso mundo é perpassado pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade já não é mais uma novidade na escalada de disrupção e caos do cenário atual. Segundo Jamais Cascio (2020), muitas situações emergentes neste novo cenário não são simplesmente instáveis, mas caóticas e imprevisíveis; não apenas ambíguas, mas incompreensíveis; sistemas interligados são “sólidos” até entrarem em colapso de cascata. Ainda segundo o autor:

Algumas das mudanças que vemos acontecendo em nossa política, nosso meio ambiente, nossa sociedade e nossas tecnologias são familiares - estressantes à sua maneira, talvez, mas de um tipo que já vimos e lidamos antes. Mas muitas das convulsões em curso não são familiares, são surpreendentes e completamente

---

3 Uma pandemia ocorre quando uma epidemia de origem infecciosa sai do controle e afeta grandes quantidades populacionais como um continente ou o planeta inteiro

4 Brittle, Anxious, Nonlinear e Incomprehensible (CASCIO, 2020).

desorientadoras. Eles se manifestam de maneiras que não apenas aumentam o estresse que sentimos, mas também multiplicam esse estresse. (n.p.)

Em decorrência do processo colonizatório e ou da falta de condições de saneamento, pandemias têm sido recorrentes na história da humanidade, desde a peste negra, que assolou grande parte da Europa no século XVIII, passando por períodos de cólera, varíola, sarampo até a gripe espanhola de 1918, considerada a pior da história. Mais recentes, no século XX, as pandemias de AIDS, causada pelo vírus HIV<sup>5</sup>, chikungunya<sup>6</sup>, dengue<sup>7</sup>, febre amarela<sup>8</sup> e outras, com caráter endêmico ou pandêmico, têm assolado os países, entre os quais o Brasil é tristemente colocado. Mais recentemente ainda, ebola<sup>9</sup>, vírus Zika<sup>10</sup>, febre de Marburg<sup>11</sup>, vírus Chapare<sup>12</sup> e febre

- 
- 5 Desde a sua descoberta, em 1981, o HIV/Aids matou mais de 35 milhões de pessoas. Disponível em: <https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/atividades-medicas/hivaida>. Acesso em: 17 maio 2021.
  - 6 Hoje, a chikungunya já foi identificada em mais de 60 países na Ásia, África, Europa e nas Américas. Disponível em: <https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/atividades-medicas/chikungunya>. Acesso em: 17 maio 2021.
  - 7 Anualmente, 390 milhões de casos são registrados no mundo, dos quais 96 milhões se manifestam clinicamente. A dengue afeta 128 países e é considerada uma doença negligenciada pela OMS. Disponível em: <https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/atividades-medicas/dengue>. Acesso em: 17 maio 2021.
  - 8 A febre amarela é endêmica em 47 países (34 da África e 13 da América Central e do Sul). Disponível em: <https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/atividades-medicas/febre-amarela>. Acesso em: 17 maio 2021.
  - 9 Se contraído, o Ebola é uma das doenças mais mortais que existem. É um vírus altamente infeccioso que pode matar mais de 90% das pessoas que o contraem, causando pânico nas populações infectadas. Disponível em: <https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/atividades-medicas/ebola>. Acesso em: 17 maio 2021.
  - 10 O vírus da Zika é transmitido pela picada de mosquitos da espécie Aedes que também são responsáveis pela transmissão da Chikungunya, dengue e febre amarela. Disponível em: <https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/atividades-medicas/dengue>. Acesso em: 17 maio 2021.
  - 11 Durante a primeira epidemia da doença a taxa de mortalidade chegou a 70% dos casos. Disponível em: <https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/atividades-medicas/febre-de-marburg>. Acesso em: 17 maio 2021.
  - 12 Um vírus raro que causa febre hemorrágica e pode levar à morte foi transmitido entre humanos na Bolívia, no primeiro caso documentado desse tipo de transmissão. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54984528>. Acesso em: 17 maio 2021.

de Lassa<sup>13</sup> vêm merecendo atenção dos pesquisadores por sua facilidade de contaminação e conseqüente potencial de gerar novas pandemias.

Não foram apenas crises sanitárias com perdas diretas de vidas e outras tantas com suas sequelas e conseqüências que assolaram o planeta. A economia do mundo se contraiu em 14 recessões desde 1876, com previsão da recessão causada pelo novo coronavírus ser a quarta em termos de impacto. Segundo previsão do Banco Mundial, a turbulência econômica decorrente da atual pandemia “só seria superada pelas crises ocorridas no início da 1ª Guerra Mundial, em 1914, na Grande Depressão, em 1930-32, e após a desmobilização de tropas após a 2ª Guerra Mundial, em 1945-46” (AS 14, 2020, n.p.).

De acordo com o economista da Fundação Getúlio Vargas Marcel Balassiano, o Brasil entrou em recessão no início de 2020, completando uma década de fraco crescimento. Assim, é reforçada a ideia de que a pandemia não foi a origem de nossos problemas econômicos, mas um fator agravante de nossas antigas fraquezas conhecidas:

Uma questão importante é que mesmo sem a recessão mundial de 2020, a década atual (2011-20) já seria a pior década em termos de crescimento econômico dos últimos 120 anos. Caso não tivesse o coronavírus, e o PIB crescesse próximo de 2% neste ano, a década teria um crescimento médio de 0,8% por ano (contra um crescimento anual do PIB de 1,6% nos anos 1980, período conhecido como “década perdida”). Com a forte queda do PIB em 2020, a década ficou estagnada (crescimento médio de 0,2% do PIB, por ano). (BALASSIANO, 2020)

Tantas crises anunciadas, tantas já vividas e, em 2020, a pandemia de COVID-19 surpreende empresas, organizações sociais, países de tecnologia avançada e, em última instância, a cada indivíduo. Não foi mais uma crise, uma ameaça, uma pandemia; esta foi **a** crise, **a** ameaça, **a** pandemia com amplitude e impacto mundiais, ao menos para as atuais gerações.

Os avisos e recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) fornecidos por seu diretor-geral, Tedros Adhanom Ghebreyesus,

---

13 Ocorre especialmente na África Ocidental, acometendo em torno de 100 mil a 300 mil indivíduos, causando, no mínimo, 5 mil mortes anualmente. Disponível em: <https://www.infoescola.com/doencas/febre-de-lassa/>. Acesso em: 17 maio 2021.

se sucederam. Em setembro 2020, alertou que a pandemia de COVID-19 “não será a última” a ser enfrentada pela humanidade e que os países precisarão preparar melhor seus sistemas de saúde.

Esta não será a última pandemia. A história nos ensina que surtos e pandemias são um fato da vida. Mas, quando a próxima pandemia vier, o mundo deve estar pronto – mais do que estava desta vez [...]. Nos últimos anos, muitos países fizeram enormes avanços na medicina, mas muitos negligenciaram seus sistemas básicos de saúde pública, que são a base para responder aos surtos de doenças infecciosas”. [...] Parte do compromisso de cada país para se reconstruir melhor deve ser, portanto, investir na saúde pública, como um investimento em um futuro mais saudável e seguro”. (ESTA, 2020)

Em março de 2021, o recado da OMS veio direto para o Brasil, onde o presidente em exercício, Jair Messias Bolsonaro, frequentemente minimizou os riscos do novo coronavírus e enfraqueceu atitudes de prevenção.

“O Brasil deve levar esta luta muito a sério”, disse Ghebreyesus, acrescentando que são fundamentais medidas para interromper a transmissão. [...] Se o Brasil não agir de forma forte vai afetar todos os vizinhos e além. Não é sobre o Brasil. Medidas de saúde sérias são muito importantes. (BRASIL, 2021)

Meses depois, Ghebreyesus advertiu que a pandemia não será freada só com vacinas e defendeu medidas mais rígidas, além de mudanças com relação ao aquecimento global e o bem-estar animal:

Os países que têm se saído melhor têm adotado uma combinação de ações sob medida, ponderadas, ágeis e baseadas em evidências. [...] Gastamos dinheiro quando eclode a crise, mas quando acaba, nos esquecemos e não fazemos nada para prevenir a seguinte. É o perigo dos comportamentos de curto prazo. (EUROPA, 2020)

Santos (2020) coloca que a pandemia 2020 não é uma situação de crise claramente contraposta a uma situação de normalidade, visto que, desde 1980, o mundo tem vivido em permanente estado de crise. A pandemia veio apenas agravar os imensos problemas decorrentes basicamente da escandalosa concentração de riqueza e da iminente

catástrofe ecológica. O Brasil, como 9º país mais desigual do mundo (IBGE, 2019), reúne as condições adversas que levam a um agravamento da crise e esta fala de Santos parece retratar especial e tristemente a situação brasileira.

## 1. As mudanças no mundo do trabalho e a evolução dos modelos de gestão de pessoas

Antunes (2011) sinalizava as transformações que o mundo do trabalho iria lidar nas próximas décadas, fenômenos de metamorfoses no trabalho, como o agravamento da precarização por meio do que se conhece hoje como “uberização da força de trabalho”. O autor, importante referência na área, vem chamando a atenção para a perda sistêmica dos direitos trabalhistas e para a fragilização dos vínculos de trabalho, eclodidos atualmente em função da crise provocada pela pandemia do COVID-19.

A flexibilização produtiva, as desregulamentações, as novas formas de gestão do capital, a ampliação das terceirizações e da informalidade acabaram por desenhar uma nova fase do capitalismo no Brasil. As novas modalidades de exploração intensificada do trabalho, combinadas com um relativo avanço tecnológico em um país dotado de um enorme mercado consumidor tornaram-se elementos centrais da produção capitalista no Brasil. A articulação complexa existente entre financeirização da economia, neoliberalismo, reestruturação produtiva e as mutações no espaço micro-cósmico do trabalho e da empresa não poderia deixar de afetar profundamente a classe trabalhadora. (ANTUNES, 2014, p. 41)

Com a pandemia, as mazelas do desemprego e da fome intensificaram as desigualdades sociais e empurraram o trabalhador para a linha de extrema exclusão socioeconômica, o que tende a favorecer relações de trabalho cada vez mais precárias. O que já vinha sendo denunciado como expressões dessas mutações no mundo do trabalho como a uberização, a escravidão contemporânea, agora encontra terreno fértil para sua frutificação, de modo a evidenciarmos o epicentro da perda

de garantias e acesso ao trabalho. Nesse sentido, bolsões de miséria intensificam a perda de moradia e empurram o trabalhador para as ruas das grandes cidades, fazendo desse seu lar.

Esse novo cenário impõe uma série de desafios para a sociedade e para as organizações em geral, que se veem diante dos dilemas já apontados por autores como Bauman (2013): “A desigualdade entre os indivíduos no mundo é assombrosa [...]. No início do século XXI, os 5% mais ricos da população recebem 1/3 da renda global total, a mesma proporção que os 80% mais pobres” (p. 66-67).

O autor prossegue explicando os efeitos dessa hiperconcentração de renda nas mãos de poucos e, especialmente, de suas consequências na promoção de desigualdade social e na acentuação dos problemas basilares que a sociedade enfrenta. Dowbor (2017) expõe a movimentação do fluxo de capital pelo mundo, migrando de uma hiperconcentração para outr no que se denomina “capital improdutivo”, ilegítimo, pois se trata de ganhos sem contrapartida produtiva, gerando uma contração econômica.

Os autores se referiam a um mundo que não se tinha ideia da ocorrência de uma pandemia nas proporções atuais, isso posto, acrescente-se toda sorte de dificuldades e limitações impostas pelo cenário atual, em que a perda de postos de trabalho, com o fechamento do pequeno comércio, a intensificação das transformações digitais e a implementação de sistemas de automação e inteligência artificial vêm mudando drasticamente o cenário do mundo do trabalho, agora agravado pelos problemas de saúde mental que se intensificaram no período. Assim, esperam-se mudanças estruturais na gestão das empresas que possam responder a essas demandas por meio de adoção de estratégias assertivas para lidar com a gestão de pessoas em contextos de crise extrema.

Se, por um lado, os trabalhadores estão enfrentando enormes dificuldades para lidar com os dilemas provocados pela pandemia do COVID-19, sejam de saúde física e mental ou problemas socioeconômicos, as empresas enfrentam outros tantos desafios. Alguns desses desafios são: a capacidade de reação às novas demandas da transformação digital exigidas pela nova realidade; a dificuldade para lidar com cenários de incerteza e retração do consumo; as dificuldades relacionadas à manter o negócio de pé em um momento em que não há políticas

governamentais que assegurem ao pequeno e médio empreendedor a segurança necessária para operar em cenário de extremo risco. As dificuldades são inúmeras, porém, pelo objeto do artigo, nos centraremos nas questões relacionadas à gestão de pessoas nesse cenário.

Pensadas e criadas a partir da necessidade de racionalização da força de trabalho, as políticas de Recursos Humanos se pautaram pela preocupação em ter a pessoa certa para o cargo certo, no entanto, seu processo histórico é cheio de contradições e desafios para se adequar à cultura gerencialista, conforme colocam os autores Barbosa e Mascarenhas (2020):

[...] no início da GRH (Era Clássica), a ênfase era garantir que os empregados tivessem a qualificação para os cargos e postos de trabalho, e que houvesse trabalhadores em número e habilidades adequadas e suficientes. Para Jackson, Schuler e Jiang (2014), na Era Clássica, a eficácia da GRH era avaliada em função dos critérios técnicos da profissão, critérios sociais incorporados em leis (por exemplo, o direito) e reações individuais (por exemplo, satisfação e desempenho no trabalho). Apesar de a ideia de estratégia de RH já se fazer implícita antes, fortaleceu-se a tese do alinhamento sistêmico com o trabalho elementar de Tichy, Fombrun e Devanna (1982), que abordou o RH que busca resultados que impactem o desempenho individual e organizacional, de modo que, a gestão estratégica eficaz sempre requeira gestão eficaz das pessoas. A partir deste marco, abordamos a Gestão Estratégica de Pessoas de forma evolutiva. (BARBOSA; MASCARENHAS, 2020, p. 13)

Inicialmente tratados como recursos, portanto, peças da engrenagem que faziam a corporação funcionar, os trabalhadores tiveram diferentes posicionamentos e modos de gestão, partindo de estilos centralizadores e controladores de gestão, com hierarquia verticalizada para estilos de gestão nos quais os trabalhadores são vistos como agentes de competitividade não somente por implantar posicionamentos estratégicos (que podem erodir), mas também por construir capacidades para inovação no ecossistema de negócios (Barbosa; Mascarenhas, 2020).

Nesse meio tempo, o RH brasileiro passou por um processo de evolução histórica, conforme Chiavenato (2008), iniciando com um RH operacional, preocupado em regulamentar a CLT e passando, em

seguida, para Departamento de Pessoal, com preocupações burocráticas e disciplinares. Por volta de 1964, surge o RH tático, preocupado em lidar com o controle dos sindicatos e as reivindicações operárias. No início dos anos 1990, com a abertura econômica, a reengenharia e o downsizing inaugura-se o que o autor chama de RH estratégico, cujas características focavam no capital intelectual do trabalhador, deslocando o eixo de responsabilidade da empresa para o próprio trabalhador como sistemas de avaliação que incluíam autoavaliação e automonitoramento. Nesse sentido, os níveis de responsabilização e exigência desse trabalhador aumentaram drasticamente, dando origem aos fenômenos de adoecimento mental como exaustão e *burnout*.

## 2. Gestão de Pessoas no Terceiro Setor

Com a pandemia da COVID-19, o Terceiro Setor está sendo demandado à exaustão, tendo em vista a inércia e desorganização do Estado brasileiro no que diz respeito à gestão do combate aos efeitos da pandemia. Assim, as organizações do Terceiro Setor estão na linha de frente para lidar com questões como o combate à fome e à desnutrição, o amparo aos doentes e acamados e a organização de comunidades, que garantem o acesso à educação, combate à violência e demais frentes de amparo social. O setor passou, então, a demandar mão de obra contratada e voluntária, de modo que fazer a gestão de pessoas nesse contexto pandêmico tem apresentado inúmeros desafios para o Terceiro Setor, em especial por se tratar de setor que nem sempre dispõe de recursos financeiros e tecnológicos para a aquisição de sistemas que possam dar suporte ao trabalho remoto; pela própria natureza das atividades, o trabalho remoto nem sempre se emprega, bem como nem sempre é possível contar com voluntários em um contexto de medo do contágio.

Ruwer e Canoas (2010) destacam que “as organizações do Terceiro Setor possuem características e se constituem com padrões culturais próprios, diferentes dos padrões característicos das empresas privadas com fins de lucro ou das instituições públicas” (p. 38). Os autores chamam a atenção para os aspectos que fazem parte da cultura de uma organização do Terceiro Setor, sua razão de existência, seus princípios



e os motivadores que direcionam os processos de planejamento, modelagem e implementação das práticas de gestão de pessoas.

Missão, Visão, Valores (MVV) das organizações da sociedade civil são fatores decisivos para implementação das políticas e práticas de gestão de pessoas, não se tratando de uma mera adaptação dos modelos corporativos para o Terceiro Setor, ao contrário, há que se desenvolver objeto epistemológico próprio com vistas ao delineamento de práticas que atendem às demandas do setor e não um encaixe aos modelos tradicionais existentes.

Pereira et al. (2013) abordam as características interdisciplinares das equipes, cuja capacidade de articular diferentes saberes e personalidades, dirimir dúvidas, solucionar conflitos e integrar os interesses diversos exige uma habilidade interpessoal extremamente desenvolvida por parte dos líderes dessas equipes. Os autores destacam o desenvolvimento de competências de articulação e formação de redes de trocas como forma de convergência para a atuação local nos territórios, o que implica no domínio cognitivo, afetivo e relacional de diferentes competências interrelacionadas com o objetivo de lançar mão desses recursos para desenvolver projetos, colocá-los em prática, mantê-los e avaliá-los.

Uma das características mais marcantes do Terceiro Setor tem a ver com as fontes de financiamento, sendo que a viabilidade financeira é um dos maiores desafios da área. Assim, a gestão de pessoas passa por um guarda-chuva maior, que abrange a capacidade de articulação com diferentes fontes de captação, forte dominância de competências de gestão de projetos, conhecimento pleno da legislação focada no Terceiro Setor, bem como nas normativas locais, o que envolve o conhecimento das políticas públicas setorializadas, nos níveis federal, estadual e municipal.

Percebe-se uma forte confluência entre os conhecimentos provenientes das formações interdisciplinares, como psicologia, biologia, administração, economia, advocacia, contabilidade, sociologia, antropologia etc., com as técnicas, abordagens e metodologias provenientes do setor corporativo com ferramental inovador e disruptivo que é formado nessa intersecção. Assim, o Terceiro Setor é formado por profissionais altamente capacitados na gestão, porém, muitas vezes faltam-se insumos mais práticos para a lida cotidiana com aparelhamento de ferramentas que possam lhes permitir fazeres racionalizados e eficientes.

Na outra ponta, muitas vezes a organização do Terceiro Setor pode ser formada e gerida por equipe que não possui formação especializada na área, contando com a boa vontade e militância aguerrida das pessoas que querem atuar em uma determinada comunidade. Desse modo, tanto instituições tradicionais na área quanto instituições em estágios iniciais de gestão necessitam de uma gestão de pessoas forte e profissionalizada, que possa exprimir o melhor do seu corpo funcional para que otimize recursos e traga a satisfação e orgulho para seu corpo funcional quanto para o público-alvo.

Fonseca, Silva e Viana (2016) afirmam que o Terceiro Setor enfrenta grandes dificuldades quanto aos processos de gerenciamento das instituições a ele vinculadas, que vão desde a captação de recursos até a gestão de pessoas, principalmente quando se considera que muitos dos colaboradores são voluntários, o que impõe uma série de cuidados nos protocolos da legislação específica do voluntariado. A junção dos voluntários com os funcionários contratados requer manejo, podendo ser tanto um rico diferencial inovador de ideias e práticas quanto uma fonte geradora de conflitos. Assim, entende-se relevante preocupar-se com o planejamento dessa interação para que se tenha o melhor dos frutos, que é a colaboração para o bem-estar da missão da organização.

De acordo com Tachizawa (2010): “há uma demanda de interessados em atuar no setor social, mas as organizações sociais precisam definir que funcionário contribui para seu contexto, dando importância para o comprometimento da pessoa com os valores, objetivos e missão da ONG” (*apud* Burchert; Ziliotto, 2017, p. 66). Além disso, de acordo com Cavalcante, Souza e Mól (2015):

Conhecer o que motiva o indivíduo a ser voluntário, pode contribuir para a gestão do problema de grande rotatividade que há no terceiro setor. Essas informações favorecem o planejamento de estratégias para os gestores acompanharem o desenvolvimento dos membros nas instituições (*apud* Burchert; Ziliotto, 2017, p. 66)

Pelo campo de atuação, a maioria das organizações do Terceiro Setor atuam com projetos desde sua captação até o momento final, o que requer muitas vezes equipes sazonais, que irão atuar em um único projeto, equipes remotas espalhadas em diferentes localizações etc. Assim, a imensa complexidade com que lidam impõe uma série de desafios, como:

conhecer a realidade local; ter convergência com a comunidade na qual está inserida e com as lideranças locais; as dificuldades e particularidades dentro de perspectiva de ação em micro organizações de base comunitária; conhecer e desenvolver as competências de gestor de projetos como planejamento, negociação e gestão de conflitos; desenvolver competências da liderança inspiradora, com forte apelo à colaboração, engajamento e cooperação; senso de planejamento estratégico para direcionar a organização na consecução dos seus objetivos; desenvolver forte crítica sócio política com vistas a atuar para além do assistencialismo; desenvolver importante conhecimento financeiro como formas de captação de recursos que possam subsidiar as ações da instituições. Essas são competências que devem ser buscadas com vistas ao aprimoramento das organizações.

Há a necessidade de se ter modelos estruturados de gestão de pessoas para as organizações do Terceiro Setor com o objetivo de fornecer insumos para gestão eficaz da força de trabalho, que conciliem o uso de sistemas e tecnologias convergentes para melhor organização e racionalidade das atividades, de modo a aproveitar o máximo do potencial e do engajamento do corpo funcional em prol do desenvolvimento da inteligência da organização. Espera-se que os modelos possam se ater desde os processos de planejamento de pessoal, passando com modelos humanizados de recrutamento e seleção, processos de *onboarding* estruturados e voltados a uma melhor adaptação do trabalhador à nova equipe de trabalho e à cultura da organização. Fomenta-se que sejam criados modelos de benefícios e uma boa política de remuneração que seja justa e adequada ao que se pratica no mercado e que se diminua ou erradique as formas precarizadas de contratação do trabalhador. Espera-se que a jornada desse trabalhador seja frutífera para ele e que esse consiga utilizar sua força de trabalho como fonte de transformação social, evidenciando cada vez mais a missão, o propósito pelo qual cada organização é criada e mantida.

### 3. Saúde mental no trabalho: desafios na pandemia

A Organização Mundial da Saúde relata que são duas as categorias principais de transtornos mentais mais comuns: transtornos depressivos e transtornos de ansiedade:

Esses distúrbios são altamente prevalentes na população (daí por que eles são considerados “comuns”) e têm impacto no humor ou nos sentimentos das pessoas afetadas; os sintomas variam em termos de gravidade (de leve a grave) e duração (de meses a anos). Esses distúrbios são condições de saúde diagnosticáveis e são distintos dos sentimentos de tristeza, estresse ou medo que qualquer pessoa pode experimentar de vez em quando em suas vidas. (WHO, 2017, tradução das autoras)

Resultados de pesquisas da OMS em 2017, comparados com pesquisas de 2005, já indicavam um aumento na frequência tanto de depressão quanto ansiedade no mundo (SOUZA; MACHADO-DE-SOUSA, 2017). Ainda segundo a pesquisa de 2017 da OMS, o Brasil figurava como o país mais ansioso do mundo e o 5º mais depressivo (SOUZA; MACHADO-DE-SOUSA, 2017). A pandemia, com a imposição de quarentenas e distanciamento social, só fez aumentar os índices desses dois transtornos no Brasil e no mundo. Uma situação de grandes proporções como a que estamos vivendo, repleta de incertezas, pode vir a evidenciar manifestações psicopatológicas em que, de acordo com a FioCruz (BRASIL, 2020) “a maioria será classificada como reações normais diante de uma situação anormal”. Ainda segundo o mesmo documento, “os transtornos psíquicos imediatos mais frequentes são os episódios depressivos e as reações de estresse agudo de tipo transitório. O risco de surgimento destes transtornos aumenta de acordo com as características das perdas e outros fatores de vulnerabilidades” (p. 9).

Transtornos depressivos se caracterizam por:

tristeza, perda de interesse ou prazer, sentimentos de culpa ou baixa autoestima, sono ou apetite perturbados, sensação de cansaço e falta de concentração. A depressão pode ser duradoura ou recorrente, prejudicando substancialmente a capacidade de um indivíduo de funcionar no trabalho ou na escola ou de lidar com a vida diária. No seu estado mais grave, a depressão pode levar ao suicídio. (WHO, 2017, tradução das autoras)

Quanto aos transtornos de ansiedade, a mesma fonte os caracteriza por:

sentimentos de ansiedade e medo, incluindo transtorno de ansiedade generalizada (GAD), transtorno do pânico, fobias, transtorno de ansiedade social, transtorno obsessivo-compulsivo (TOC) e transtorno de estresse pós-traumático (PTSD). Tal como acontece

com a depressão, os sintomas podem variar de leves a graves. A duração dos sintomas tipicamente experimentados por pessoas com transtornos de ansiedade o torna mais um transtorno crônico do que episódico. (WHO, 2017, tradução das autoras)

Caminhando ao lado desse altíssimo ranking de depressão e ansiedade na comparação com outros países, temos o baixo investimento feito pelo governo federal brasileiro. A pesquisadora Renata Weber Gonçalves, analisando os gastos federais em saúde mental no Brasil, encontrou, em 2019, níveis semelhantes aos de 2009, o que, em termos percentuais, é uma parcela ainda menor – em 2019 foram 2,1% do orçamento da saúde – ou R\$ 12,50 por pessoa. “A perda de recursos da rede de atenção psicossocial, junto com o desfinanciamento do SUS, é de um nível de gravidade enorme” diz a pesquisadora (MARQUES, 2020).

Pesquisa realizada pela OMS no segundo semestre de 2020 indicou que, em 93% dos países do mundo, a pandemia de COVID-19 interrompeu serviços essenciais de saúde mental, conforme relato da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). Ao mesmo tempo, as demandas por esses serviços aumentam em razão do luto, isolamento, perda de renda e medo estarem agravando ou desencadeando problemas de saúde mental. “Muitas pessoas podem estar enfrentando níveis elevados de uso de álcool e drogas, insônia e ansiedade” (COVID-19, 2020, n.p.).

Em vista disso, a OMS emitiu recomendação para que os países “aloquem recursos para a saúde mental como um componente integral de seus planos de resposta e recuperação” (COVID-19, 2020, n.p.). É um investimento vantajoso em todos os aspectos, inclusive econômico. Segundo a mesma fonte, “US\$ 1 gasto em cuidados baseados em evidências para depressão e ansiedade retornam US\$ 5”.

O Grupo de referência IASC (Comitê Permanente Interagências) refere que em emergências como pandemia, o apoio psicossocial deve ter respostas rápidas e respostas abrangentes, desde o nível de serviços básicos, passando por apoios comunitários, até o atendimento por profissionais especializados, dependendo da gravidade da situação (IASC 2020).

Moreira (2020) chama a atenção para a combinação de fatores que aumentam os desafios e os riscos físicos e psíquicos que afetam o Novo Mundo do Trabalho e interferem, sobretudo, nos comportamentos

dos trabalhadores e na própria gestão das empresas, agravados pelos dilemas provenientes da pandemia da COVID-19.

Assiste-se, contudo, a uma diferença a nível dos riscos psicossociais porque há uma mudança bastante importante no tipo de trabalho, no local de trabalho e na forma como o mesmo é gerido. Há um desaparecimento cada vez maior entre as fronteiras da vida profissional e da vida pessoal com um controlo cada vez maior associado à ubiquidade destas tecnologias e ao trabalho nas plataformas digitais. Existe, sem dúvida, um novo tipo de controlo, o controlo eletrónico do trabalhador, controlo este desverticalizado, objetivo, incorporado na máquina e no sistema com o qual interage, tornando-se um controlo à distância, em tempo real, com uma enorme capacidade de armazenamento, apto a memorizar, cruzar e reelaborar detalhadamente muitos dos comportamentos dos trabalhadores (MOREIRA, 2020, p. 276)

Os profissionais de Recursos Humanos transitam entre atender os interesses da organização, bem como os de seus funcionários. Tal paradoxo entre o capital financeiro e o humano pode levar os profissionais ao sofrimento mental e, em longo prazo, ao adoecimento mental. Esse paradoxo tornou-se evidenciado durante o *home office* em função dos impactos do trabalho nesse período de pandemia na saúde mental destes, observando suas angústias, dificuldades e dilemas, como também se há ou não adoecimento em curso no conjunto dos trabalhadores.

A área de Recursos Humanos percorreu uma longa jornada, iniciando seus desafios na chamada era industrial, na qual o principal foco era explorar ao máximo a produtividade do trabalhador, passando pela era da informação cujo foco era na relevância dos treinamentos para atuar na perspectiva da gestão do capital intelectual. Todavia, este é o momento de transição para a era das competências (DUTRA, 2004), o capital psicológico e a dimensão dos intangíveis ganha cada vez mais impacto.

Borges-Andrade e Sampaio (2020) realizaram estudo sobre o desenho do trabalho no contexto da pandemia, identificando 4 dimensões que perfazem o teletrabalho: características da tarefa, do conhecimento, sociais e do contexto físico. No que se refere às características da tarefa, essas representam a forma como o trabalho é realizado e o alcance e a natureza das tarefas em si, o que inclui liberdade para tomada de decisão e feedback constante. Com relação

às características do conhecimento, compreendem a complexidade, o processamento da informação, resolução de problemas, variedade de habilidades de trabalho e especialização. Quanto às características sociais, demandam suporte social, interdependência iniciada e recebida, interação fora da organização e feedback de outras pessoas. Já no contexto físico, envolvem aspectos como ergonomia, exigências físicas, condições do trabalho e uso de equipamento. Ocorre que, do ponto de vista das práticas laborais, pouquíssimas organizações estavam preparadas para atender essas recomendações, o que culminou num arranjo precário para que o trabalhador literalmente tivesse que se virar da noite para o dia sobre as quatro dimensões apresentadas pelos autores, o que tem ocasionado uma série de impactos na saúde física e mental dos trabalhadores.

Vasconcelos, Valentini e Nunes (2017) chama atenção para dois fenômenos que estão impactando a saúde do trabalhador no contexto da indústria 4.0: o ostracismo e a extenuação dos trabalhadores culminando no isolamento social destes, sendo reflexos da incapacidade de o trabalhador conseguir acompanhar o ritmo das mudanças nos sistemas de produção; afastamento dos colegas de trabalho, família e grupos sociais decorre, nos dois cenários, da insegurança que se estabelece a partir da constatação de inabilidade de contribuir para a produção no ritmo e qualidade desejados, elementos esses intensificados por ocasião da pandemia.

Diante de tais funções e pressões multifacetadas, sabemos que o ser humano possui valores que regulam e orientam suas atitudes, e esse contexto de dilema entre as demandas profissionais e os valores pessoais pode levar o profissional a apresentar uma diminuição de sua motivação, bem como vivenciar a perda de sentido de seu trabalho, gerando impacto em sua autoestima e em suas relações interpessoais, bem como em seu comportamento. O trabalhador pode apresentar julgamentos negativos sobre si mesmo e se sentir culpado por agir de forma não condizente com seus valores. Tudo isso, pode levá-lo ao sofrimento psíquico, manifesto quando não verbalizado ou percebido, por doenças psicossomáticas e ao adoecimento psíquico, com a constatação de transtornos mentais graves como a síndrome de *burnout* (CARLOTO, 2014). Os profissionais que se encontram neste tipo de

situação tendem a não ter a quem recorrer dentro da instituição, além de seu líder, que, muitas vezes, pode não ser de confiança para o profissional ou não se colocar inteiramente à disposição de ouvi-lo.

As desorganizações psíquicas relacionadas à síndrome de *burnout* foram, de acordo com Carlotto (2014), citas pela primeira vez por Cullen, em 1774, e por Feuchtersleben, em 1845, porém, naquela época, os acometidos pela doença eram considerados possuídos por demônios ou maus espíritos. Essa falta de informação somente agravava, muitas vezes, os casos de doenças mentais, pois destinava os doentes a viver ocultos no submundo da sociedade. Desde então, os males psicológicos são considerados fraqueza pessoal, dando a entender a piedade de si mesmo, como se os portadores não conseguissem lutar contra as forças vitais de seus corpos e passando a ocultar suas dores. É preciso refletir que as pessoas, em geral, não se dão conta de que os indivíduos com transtornos psicológicos não precisam de piedade nem de escárnio, mas merecem respeito incondicional. Não possuir um mal visível não significa necessariamente não estar doente (BERGAMINI; TASSINARI, 2008).

De acordo com Harvard Business Review (2016), o estresse é uma resposta vital em meios altamente competitivos. Antes de uma corrida, de um exame ou de uma reunião importante, o batimento cardíaco e a pressão sanguínea sobem, a pessoa fica mais focada, alerta e eficiente; ultrapassado um certo nível, o estresse sobrecarrega o organismo, comprometendo o desempenho e, por fim, a saúde. O estresse virou rotineiro para aqueles que representam grandes empresas pelo fato de ambientes turbulentos e difícil previsibilidades dos movimentos do mercado consumidor, porém, a necessidade de alto controle desse estímulo é necessário para não ocasionar um *burnout* em seus líderes.

A década de 1970 faz parte do período da Guerra Fria, iniciada logo após a Segunda Guerra Mundial e a Guerra do Vietnã, que ocorreu entre 1959 e 1975, ou seja, o mundo passava por instabilidade econômica e social nesse período. Os contextos de guerra influenciam a cognição, os significados sociais destes cidadãos passam por diversos medos em relação a segurança e instabilidade emocionais, e tudo isso pode acarretar diversas doenças mentais posteriores.



De acordo com Carlotto e Gobbi (1999), a definição de *burnout* mais utilizada e aceita na comunidade científica é a fundamentada na perspectiva psicossocial. Nesta perspectiva, a síndrome de *burnout* é entendida como um processo caracterizado por três dimensões: exaustão emocional, despersonalização e baixa realização profissional (MASLACH; JACKSON; LEITER, 1996).

A exaustão emocional é caracterizada pela falta ou carência de energia, entusiasmo e por sentimento de esgotamento de recursos. Os trabalhadores acreditam que já não têm condições de despendar mais energia para o atendimento de seu cliente ou demais pessoas como faziam antes. A despersonalização faz com que o profissional passe a tratar os clientes, colegas e a organização como objetos, de maneira que pode desenvolver insensibilidade emocional. Já a baixa realização profissional caracteriza-se por uma tendência do trabalhador em se autoavaliar de forma negativa. As pessoas sentem-se infelizes com elas próprias e insatisfeitas com seu desenvolvimento profissional, o que agrava o sentimento de impotência e incapacidade diante das demandas do trabalho.

A síndrome de *burnout* não ocorre porque há algo errado com os trabalhadores, mas, sobretudo, devido às fortes pressões e mudanças no local e na natureza do trabalho. Muitos atuam em ambientes de trabalho frios, hostis e exigentes, afetando sua rotina e vida em família (MASLACH; JACKSON; LEITER, 2010).

A síndrome se manifesta de diversas formas, que variam em sintomas e graus de pessoa para pessoa. Causa desânimo, desesperança, cinismo, isolamento, inflexibilidade, absenteísmo, entre outros fatores que afetam a produção. Os efeitos institucionais de *burnout* se manifestam na queda da produção, na qualidade do trabalho, na alta rotatividade e no aumento dos acidentes ocupacionais, denegrindo a imagem da instituição e trazendo prejuízos financeiros (PEREIRA, 2010).

Enquanto guardião legal do sigilo profissional dos empregados da empresa, os profissionais de RH se veem diante do seu próprio adoecimento, tendo que silenciá-lo e ocultá-lo sob pena de carregar o estigma do adoecimento mental. Pérez-Nebra, Carlotto e Sticca (2020) apontam as seguintes recomendações quanto ao *home office* no período da pandemia:

Diante da incerteza em relação ao término do período de distanciamento social e da retomada do trabalho presencial, sugere-se que as organizações identifiquem fatores de risco psicossociais que podem levar ao estresse e adoecimento durante o período da pandemia, e adotem ações voltadas para potencializar os fatores de proteção. Além disso, sugere-se a adoção de políticas públicas para acompanhamento dos impactos psicológicos e saúde mental de diferentes grupos de trabalhadores durante e pós pandemia, como os teletrabalhadores. (p. 36)

Organizações e trabalhadores necessitam desenvolver estratégias de adaptabilidade que impliquem em melhores condições para a promoção da saúde e bem-estar, observando os aspectos ergonômicos, as condições materiais que incluem acesso aos sistemas de tecnologia adequados e acesso à internet de qualidade que possam subsidiar a adoção do *home office*. Na maior parte das organizações do Terceiro Setor, pela natureza do trabalho desenvolvido, nem sempre é possível fazer *home office*, principalmente para as atividades relacionadas às ações sociais e de segurança alimentar, o que pode promover camadas de dificuldades à situação, uma vez que o medo do contágio e o adoecimento podem intensificar agravos em saúde mental.

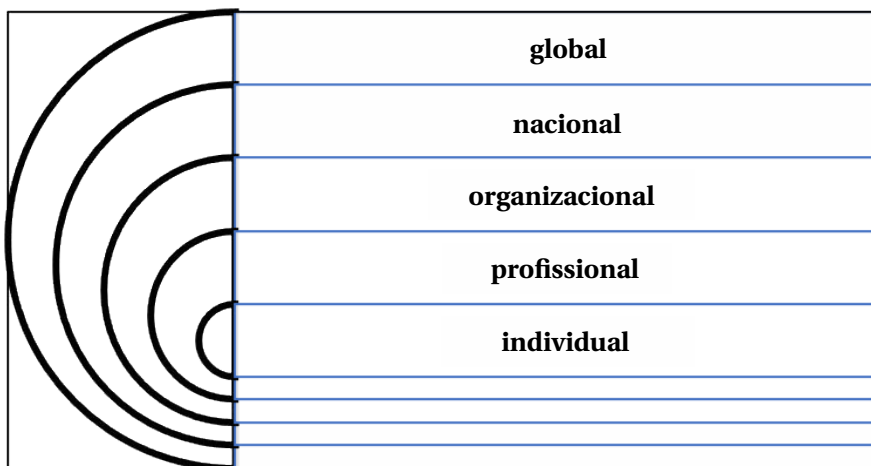
## 4. Práticas de gestão de pessoas e o papel do gestor

O que é uma crise? Segundo o dicionário Michaelis, o substantivo “crise” refere-se a “momento crítico ou decisivo”, um “estado em que a dúvida, a incerteza e o declínio se sobrepõem, temporariamente ou não, ao que estava estabelecido como ordem econômica, ideológica, política etc.” Ampliando para crise emocional: “súbito desequilíbrio em que os sintomas de um sofrimento ou angústia mental se manifestam com maior intensidade” (MICHAELIS, 2021).

A crise gerada pela pandemia é multifacetada e impacta variadas dimensões de nossa existência e organização social de forma interdependente e complexa. Para fins didáticos, vamos identificar 5 dimensões em que ela pode se apresentar: global, nacional, organizacional, profissional e individual. Estamos falando de uma crise global afetando

220 países, que abala os sistemas econômicos, toda a dimensão social da atividade humana e que provoca e amplia sérios problemas ligados a saúde mental, no trabalho e na vida.

**Gráfico 1.** Dimensões da crise gerada pela pandemia de COVID-19.



**Fonte:** Elaborado pelas autoras (2020).

A interdependência de um mundo globalizado tem clara expressão na rapidez com que o vírus se alastrou desde os primeiros casos em Wuham até a declaração de pandemia pela OMS. Um grupo de economistas do FMI fala em “grau extraordinário de incerteza” quanto ao futuro. (FMI, 2021)

A pandemia e suas consequências assumem aspecto ainda mais preocupante neste cenário brasileiro, demandando serias e urgentes medidas para apoio aos mais vulneráveis e combate à propagação do vírus. Lamentavelmente, o atual presidente do país tem se posicionado de tal maneira quanto à COVID-19 que a OMS precisou pedir que o Brasil leve muito a sério esta luta, como já citado anteriormente neste capítulo.

Em movimento de cascata, a partir das dimensões global e nacional, nas organizações do Terceiro Setor se repete o desafio da sustentabilidade financeira com a perda de recursos ou necessidade de

paralisação de atividades; a necessidade de reorganização de processos para o modo online e até de novos modelos estratégicos de atuação.

Segundo dados do IPEA (2020), as OSC nacionais se concentram majoritariamente na área de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, saúde e assistência social, atendendo uma parcela da população cujo estado de vulnerabilidade a coloca ainda mais agudamente na linha de frente dos problemas advindos da pandemia. As necessidades se multiplicam, como a questão da fome, que mobiliza tanto as organizações da sociedade civil dedicadas a este combate quanto aquelas que reorganizam suas atividades para atender emergencialmente este problema, como a distribuição de cestas básicas e refeições. O Brasil havia deixado o mapa da fome da ONU em 2013, mas, lamentavelmente, voltou a ele em 2018, quando “a insegurança alimentar grave esteve presente no lar de 10,3 milhões de brasileiros” (n.p.), segundo dados divulgados pelo IBGE (SÍNTESE, 2020).

Os profissionais e voluntários das OSC, como vimos, poucas vezes podem contar com áreas de gestão de pessoas estruturadas e profissionalizadas, preparadas para dar o apoio e suporte necessário nas atividades habituais e ainda mais necessário em desafiantes tempos de pandemia e crise.

Em termos do indivíduo, os males do século, a ansiedade e depressão agravam quadros pré-existentes ou surgidos durante a pandemia e suas consequências. Assim, o gestor de OSC encontra-se frente a antigos e novos desafios, de impactos potencializados, nas dimensões do cuidado:

- Cuidado direto da população-alvo: a vulnerabilidade crescente da sua população atendida ou a quem atende de modo emergencial, de acordo com o propósito de sua organização;
- Cuidado dos cuidadores: equipes de assistentes sociais, educadores, e outros que têm contato direto no atendimento da população vulnerabilizada e conseqüentemente são mais expostos ao *burnout*;
- Cuidado do grupo de trabalho: além dos profissionais diretamente envolvidos nos atendimentos, auxiliares e outros profissionais da equipe também sofrem impactos, como isolamento e mudança para o *home office*;

- Autocuidado: a necessidade de tomar decisões em novos contextos, com poucas referências e muita incerteza, pode trazer ansiedade, medo, frustração e sentimento de sobrecarga. Nestes tempos incrivelmente desafiadores, é vital que o gestor cuide de sua saúde mental e física (FIVE, 2020).

O Departamento de Saúde Mental e Uso de Substâncias da OMS gerou uma série de comunicações para apoiar o bem-estar psicossocial de diferentes grupos humanos durante o surto. Não há recomendações específicas para equipes atuando no terceiro setor, mas sem dúvida pode-se trazer alguns conceitos para a prática do gestor, que são apresentados no quadro a seguir:

### **Quadro 1.** Recomendações do Departamento de Saúde Mental da OMS

- Procure concentrar esforços na capacidade ocupacional de longo prazo, no lugar de respostas de curto prazo;
- Garanta comunicação de boa qualidade e atualizações de informações precisas a todos os funcionários e voluntários;
- Para evitar o estresse crônico, alterne, na medida do possível, os trabalhadores em funções de alto estresse para funções de baixo estresse;
- Incentive parcerias de trabalhadores inexperientes com colegas mais experientes para gerar suporte;
- Implemente horários flexíveis e garanta os intervalos de trabalho;
- Abra espaços para happy hour e apoio social entre os funcionários;
- Facilite o acesso a serviços de saúde mental e apoio psicossocial externos, especialmente se a organização não dispuser de convênios;
- Procure ser modelo de estratégias de autocuidado para mitigar o estresse;
- Dependendo do tipo de serviço oferecido pela OSC, oriente voluntários e colaboradores sobre como fornecer suporte emocional e prático básico para as pessoas afetadas usando primeiros socorros psicológicos.

Fonte: WHO (2020), tradução das autoras.

O gestor é um importante elemento de apoio ao bem-estar psicossocial pela centralidade que as horas de trabalho têm na vida das pessoas. O Comitê Permanente Interagências (IASC, 2007) recomenda

que o gestor tenha estas respostas mínimas<sup>14</sup> em emergências humanitárias, como pandemia:

- Faça com que a equipe cumpra os códigos de conduta e diretrizes éticas;
- Organize a orientação e o treinamento de trabalhadores humanitários de apoio psicossocial;
- Previna e controle os problemas de saúde mental e bem-estar psicossocial que podem ocorrer com a equipe e com os voluntários.

Entrevistando 139 empresas de segmentos diversos, pesquisa FIA “Gestão de Pessoas na Crise COVID-19” apontou que as empresas pequenas “sofreram mais com o impacto da pandemia devido à falta de recursos disponíveis e por terem uma estrutura de gestão de pessoas mais restrita” (FIA; COMPANHIA DE TALENTOS; XTRATEGIE, 2020, p. 4). Devido à necessidade de isolamento social, praticamente todos os funcionários elegíveis a *home office* adotaram este formato de trabalho durante a pandemia. Para apoiar nesse novo formato de trabalho “60% das empresas pesquisadas estruturaram ações de capacitação para seus funcionários trabalharem melhor em casa” (p. 4) e 67% estão fazendo algum tipo de monitoramento da saúde física e psicológica de seus colaboradores.

As ações de suporte aos funcionários passam por atendimento pela equipe de RH (57%) material explicativo sobre atuação em *home office* (51%) apoio de psicólogos pertencentes ao quadro da empresa (40%) treinamento dos líderes para identificar problemas em sua equipe (20%) liberação dos funcionários do grupo de risco (70%) orientação sobre cuidados de higiene e fornecimento desses itens (72%) (FIA; COMPANHIA DE TALENTOS; XTRATEGIE, 2020). Quanto à comunicação, 74% “comunicam as principais decisões que afetam o trabalho dos funcionários através de seus canais de comunicação” (p. 47) e 1/3 das pesquisadas disponibilizaram treinamentos aos funcionários sobre distanciamento

---

14 Resposta mínima é aquela realizada mesmo em meio a uma emergência, mas também como parte de uma resposta abrangente, que seria a possível resposta adicional para a fase de estabilização e etapa inicial de reconstrução. (IASC, 2007)

social e liderança na crise. 87% das empresas pesquisadas possuem um comitê de gerenciamento de crises que está liderando as ações relacionadas à pandemia e apenas 37% pretendem dissolvê-lo após a pandemia.

### 5. O que a crise nos ensina?

De acordo com Yuval Harari (2020), o que a história da guerra contra os patógenos no ensina é que “a proteção real vem da troca de informação científica confiável e da solidariedade global” e reforça o quanto é preciso entender que a propagação de uma epidemia em qualquer país põe em risco toda a espécie humana (p. 55).

Comparando os atuais desafios de gestão de pessoas no Terceiro Setor com nossa prática, percebemos que não há receita mágica, como nunca houve, nem novidades que a pandemia tenha trazido além dos obrigatórios protocolos de higiene e prevenção. A “mágica” continua sendo a garantia de um espaço de segurança psicológica, onde a equipe possa expressar seus receios e necessidades, além da possibilidade de criação conjunta de respostas aos desafios. A comunicação transparente, com uma forte intenção de melhorar o diálogo entre as partes e feedback constante, tem sido desde sempre a base para a criação de redes de relacionamento saudáveis e mais resilientes para situações de desafios e crises.

A situação de crise, especialmente a resultante da pandemia que se tem vivido desde 2020, com suas demandas súbitas, traz muita incerteza quanto ao futuro e gera insegurança quanto às necessárias ações rápidas no curto prazo e suas consequências no médio e longo prazo. Só que a situação demanda respostas. Mesmo que a OSC, como a maioria, não tenha uma área dedicada a gestão de pessoas, mesmo que não tenha políticas definidas, os desafios estão postos sobre a organização e seus colaboradores e demandam posicionamento na medida que arrastam consigo mudanças incontroláveis. Guiar-se pelo propósito maior da organização e fazer uma escuta atenta às necessidades emergentes expressas (e as não expressas) dos colaboradores, dos voluntários e do público atendido pode ser o fio condutor dessa reação.

Os gestores de equipe, por sua proximidade, têm a condição de conexão e empatia, reconhecendo sinais de sofrimento a nível

psicológico, como ansiedade e estresse e mais rapidamente podendo acionar a resposta de apoio da organização ao seu time. Novas competências se impõem e precisarão ser desenvolvidas a tempo de atender sua demanda, notadamente as chamadas “soft skills”, ou “competências socioemocionais”, relacionadas à gestão de conflitos, autogerenciamento, resiliência e autocuidado para o bem-estar psicossocial. A mudança é onipresente, inclusive na gestão de pessoas, mas a centralidade do indivíduo e a humanização da gestão se mantêm e a sabedoria coletiva pode ser a garantia de criação das novas respostas necessárias.

Não se sabe como será o mundo pós-pandemia, então, como disse Tedros Adhanom (ESTA, 2020, n.p.), é preciso aprender com a situação atual e estar preparado para futuras crises e desafios, já de antemão anunciados, em ambientes cada vez mais complexos. Sistemas fragilizados pela desigualdade social e suas perversas consequências, como no caso do Brasil, demandam ainda mais estratégias globais de enfrentamento, abordagens coordenadas em políticas públicas nacionais, a mobilização da sociedade civil, a participação do setor mercado, o cuidado do indivíduo e a união de todos em rede pelos mais vulnerabilizados.

Em relação à saúde mental, é preciso ampliar o investimento público na prevenção e tratamento, depois de anos de negligência e baixo orçamento destinado, reconhecendo a escalada crescente das ameaças ao bem-estar psicossocial dos brasileiros. É preciso discutir, expor a situação nacional e encarar a questão sem preconceitos, promovendo a conscientização e sensibilização para estimular os cuidados em todos os níveis, governamentais, coletivos e individuais.

Ainda, como recomenda a OMS (WHO, 2020), não se refira às pessoas com a doença como “casos de COVID-19”, “vítimas” ou “os doentes” para evitar o estigma: eles são “pessoas que tem COVID-19”, “pessoas que estão sendo tratadas para COVID-19” e, depois que se recuperarem, sua vida seguirá. “É importante separar a pessoa de ter sua identidade definida pela COVID-19” (p. 1), reafirma a organização mundial.

Peter Coleman, psicólogo professor da Universidade Columbia, olhando para nossa história recente mostra que “eventos graves tendem a unir os povos” e que, pela primeira vez em cem anos, desde a gripe espanhola “a humanidade tem um inimigo comum – o coronavírus, contra o qual todos são iguais” (A VOICE, 2020, n.p.).



Nas palavras de Harari (2020), “se a epidemia resultar numa cooperação global mais estreita, triunfaremos não apenas contra o coronavírus, mas contra todos os patógenos futuros” (p. 116).

**Figura 2.** Idosa de 85 anos sendo abraçada por enfermeira protegida da COVID-19 por plástico, no Brasil. A foto icônica foi eleita a foto do ano do ano pela organização internacional World Press Photo em 2021.



**Fonte:** Associated Press (2021).

## Referências

- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- ANTUNES, Ricardo. Desenhando uma nova morfologia do trabalho no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 39-53, 2014.
- AS 14 recessões dos últimos 150 anos - e porque a do coronavírus deve ser a 4ª pior. **BBC News Brasil**, São Paulo, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://bbc.in/33JAoyN>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- ASSOCIATED PRESS. Foto de abraço entre idosa e cuidadora durante a pandemia de Covid-19 em SP vence World Press Photo. **G1**, São Paulo, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/2Rt61dc>. Acesso em: 17 maio 2021.
- A VOICE for our times. **Columbia University**, New York, 10 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3uNuCYJ>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- BALASSIANO, Marcel. Expectativas para a economia em 2020 pré e pós coronavírus e perspectivas para 2021. **Portal FGV**, Rio de Janeiro, 29 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2QlgZRK>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- BAUMAN, Zygmunt. **Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global**. São Paulo, Companhia das Letras, 2013.
- BARBOSA, Allan Claudius Queiroz; MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Gestão de recursos humanos: ontem, hoje e amanhã**. Belo Horizonte: FACE-UFMG, 2020.
- BERGAMINI, Cecília Whitaker; TASSINARI, Rafael. **Psicopatologia do comportamento organizacional: organizações desorganizadas mas produtivas**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; SAMPAIO, Nara Saddi de Paiva. Desenho do trabalho e aprendizagem em contexto de pandemia. In: QUEIROGA, Fabiana (org.). **Orientações para o home office durante a pandemia de COVID-19**. Porto Alegre: Artemed, 2020.
- BRASIL de volta ao mapa da fome. **FioCruz**, Rio de Janeiro, 20 out. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3eIRblw>. Acesso em: 17 mar. 2021.
- BRASIL precisa levar pandemia a sério, diz OMS. **Deutsche Welle**, Bonn, 6 mar. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2SJBf01>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- BURCHERT, Amanda; ZILIOOTTO, Denise Macedo. Relações de trabalho no terceiro setor: um estudo em Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs). **Revista Labor**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 62-79, 2016.

- CARLOTTO, Mary Sandra. Síndrome de burnout e satisfação no trabalho: um estudo com professores universitários. In: PEREIRA, Ana Maria Tereza Benevides. **Burnout**: quando o trabalho ameaça o bem-estar do trabalhador. 4. ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2014.
- CARLOTTO, Mary Sandra; GOBBI, Maria Dolores. Síndrome de Burnout: Um problema do indivíduo ou do seu contexto de trabalho? **Aletheia**, n. 10, p. 103-114, 1999.
- CASCIO, Jamais. Facing the age of chaos. **Medium**, [S.I.], 29 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3t1cFnN>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**: o capital humano das organizações. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- COVID-19 interrompe serviços de saúde mental na maioria dos países, revela pesquisa da OMS. **OPAS**, [S.I.], 5 out. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3y74Y3l>. Acesso em: 17 mar. 2021.
- CRISE. In: **MICHAELIS**, moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3tTP0Gk>. Acesso em: 9 mar. 2021.
- DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: nova arquitetura do poder-dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2017.
- DUTRA, Joel. **Competências**: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2004
- ESTA não será a última pandemia, alerta diretor-geral da OMS. **G1**, Rio de Janeiro, 7 set. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/3ho04Jf>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- EUROPA começa a vacinar, enquanto OMS adverte: pandemia de COVID-19 não será a última. **Correio Brasiliense**, Brasília, DF, 26 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/33FE4S3>. Acesso em: 17 mar. 2021.
- FIA; COMPANHIA DE TALENTOS; XTRATEGIE. Pesquisa Gestão de Pessoas na Crise COVID-19: relatório final. São Paulo: FIA; COMPANHIA DE TALENTOS; XTRATEGIE, 2020.
- FIVE self-care tips from King's Global Health Partnerships. **King's Health Partners**, London, 5 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3hxAL7y>. Acesso em: 17 mar. 2021.

- FMI vê obstáculos na recuperação da pandemia para América Latina e Caribe. **ONU News**, [S.L.], 18 abr. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2RRRPdC>. Acesso em: 26 abr. 2021.
- FONSECA, Joao Cesar de Freitas; SILVA, Thiago Lizardo; VIANA, André Fonseca. Produção acadêmica sobre gestão de recursos humanos em ongs: uma análise no campo da administração. **Revista Brasileira de Administração Científica**, Aracaju, v. 7, n. 2, p. 275-287, 2016.
- HARARI, Yuval. **Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
- IASC. **Diretrizes do IASC sobre saúde mental e apoio psicossocial em emergências humanitárias**. Nova Iorque: IASC, 2007.
- IASC. **Briefing note on addressing mental health and psychosocial aspects of COVID-19 Outbreak**: version 1.1. New York: IASC, 2020.
- IPEA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3bqYbI1>. Acesso em: 5 maio 2020.
- KAN, Paul. Is “VUCA” a useful term or it is all “vuca’ed” up? **U.S. Army War College**, Carlisle, 13 jul. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2SS2vd3>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- MARQUES, Fernanda. Saúde mental para todos: estudo sobre (des) financiamento no Brasil foi apresentado no primeiro dia do evento. **FioCruz Brasília**, Brasília, DF, 20 out. 2020. Disponível em <https://bit.ly/3w0VDIo>. Acesso em: 17 mar. 2021.
- MASLACH, Christina; JACKSON, Susan; LEITER, Michael. **Maslach Burnout Inventory**. Palo Alto: Consulting Psychologists Press, 1996.
- MASLACH, Christina; JACKSON, Susan; LEITER, Michael. **Maslach Burnout Inventory**: manual. 3. ed. Palo Alto: The Scarecrow Press, 2010.
- MOREIRA, Teresa Coelho. Algumas considerações sobre segurança e saúde dos trabalhadores no trabalho 4.0. In: CARELLI, Rodrigo de Lacerca; CAVALCANTI, Tiago Muniz; FONSECA, Vanessa Patriota da (org.). **Futuro do trabalho**: os efeitos da revolução digital na sociedade. Brasília, DF: ESMPU, 2020.
- NOAL, Débora da Silva; PASSOS, Maria Fabiana Damasio; FREITAS, Carlos Machado de (org.). **Recomendações e orientações em saúde mental e atenção psicossocial na Covid-19**. Brasília, DF: Ministério da Saúde; FioCruz, 2020.

- PEREIRA, Ana Maria Benevides (org.). **Burnout**: quando o trabalho ameaça o bem-estar do trabalhador. 4. ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.
- PEREIRA, Raquel da Silva et al. Especificidades da gestão no terceiro setor. **Revista Organizações em Contexto**, Juiz de Fora, v. 9, n. 18, p. 167-195, 2013.
- PÉREZ-NEBRA, Amalia Raquel; CARLOTTO, Mary Sandra; STICCA, Marina Gregghí. Bem-estar e estresse ocupacional em contexto de distanciamento social. In: QUEIROGA, Fabiana (org.). **Orientações para o home office durante a pandemia da COVID-19**. Porto Alegre: Artmed, 2020. p. 1-5.
- RUWER, Leia Maria Erlich; CANOAS, José Walter. Gestão de pessoas em Organizações do Terceiro Setor: especificidades dos Recursos humanos, perspectivas e desafios – notas introdutórias. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 18, n. 2, p. 107-132, 2010.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Col. Pandemia capital. São Paulo: Boitempo, 2020.
- SÍNTESE de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/33EO0eq>. Acesso em: 17 mar. 2021.
- SOUZA, Ildebrando Moraes de; MACHADO-DE-SOUSA, João Paulo. Brazil: world leader in anxiety and depression rates. **Brazilian Journal of Psychiatry**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 384, 2017.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de; VALENTINI, Rômulo Soares; NUNES, Talita Camila Gonçalves. Tecnologia da informação e seus impactos nas relações capitaltrabalho. In: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. **Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano**: a intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais. São Paulo: LTr, 2017.
- WHO. **Depression and other common mental disorders**: global health estimates. Geneva: World Health Organization, 2017.
- WHO. **Mental health and psychosocial considerations during the COVID-19 outbreak**. Geneva: World Health Organization, 2020.
- WORLDMETER. **Covid-19 Coronavirus Pandemic**, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3tKzo81>. Acesso em: 8 mar. 2021.

---

# GOVERNANÇA E *COMPLIANCE* PARA AS OSCS NA CRISE

---

José Alberto Tozzi<sup>1</sup>

Waldir Mafra<sup>2</sup>

*Se não nos preocuparmos com o modo de  
dirigir as organizações, as organizações é  
que vão nos dirigir.*

J. Keith Louden

*Mais arriscado do que mudar é continuar  
fazendo a mesma coisa.*

Peter Drucker

## Resumo

Numa crise, a volatilidade do mercado é ainda mais intensa do que o normal, exigindo decisões imediatas e assertivas, por vezes de forma cirúrgica. A Governança atuando de forma efetiva irá permitir a tomada de decisões rápidas e o *compliance* garantirá a conformidade das informações, projeções de riscos e controles necessários. O que se observa durante a crise é uma maior intensidade da governança com informações e tomadas de decisões mais ágeis, dadas as incertezas e caminhos que podem variar a cada momento. Quem pode garantir essa qualidade dos dados é um programa efetivo de *compliance* ou integridade. As entidades que têm mais chances de sobrevivência são aquelas que já vêm adotando esses conceitos no seu dia a dia, preparando-se para o futuro.

---

1 Professor Mestre da Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE) na PUC-SP.

2 Professor Mestre da Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE) na PUC-SP.



## Introdução

O presente artigo busca demonstrar o papel que a governança das organizações da sociedade civil exerce ou deveria exercer em tempos de adversidade, tomando decisões rápidas e assertivas sem se descuidar de manter a conformidade das normas, regras e legislações que afetam as suas operações, bem como preservando na prática os valores que defendem em sua declaração de missão e visão.

As atividades de governança, como veremos no decorrer do artigo, devem estar sempre ligadas às questões de ordem estratégica, procurando, na medida do possível, não se confundir com assuntos de ordem operacional, que pertencem ao cotidiano corporativo. Será importante lembrar que mesmo naquelas entidades de pequeno e médio portes, onde as mesmas pessoas se ocupam de assuntos operacionais e estratégicos ao mesmo tempo, esses dois níveis de atividades precisam estar muito claros para seus responsáveis, visto que exigem *expertises*, conhecimentos e responsabilidades específicos.

Como boa prática de governança, as empresas e organizações devem costumeiramente observar a expressão *nose in, hands out*<sup>3</sup>, tendo sempre nítida as distinções entre os conceitos de gestão estratégica e gestão operacional, em que cada colaborador ou dirigente tenha ciência de suas responsabilidades e quais competências são necessárias em cada caso.

Há, no entanto, para se considerar que, em situações específicas, principalmente em momentos de turbulência e crises, a proximidade da governança da gestão cotidiana é fundamental, quando não, indispensável.

Como é de se supor, o enfrentamento de instabilidades, incertezas e ameaças ao futuro da entidade exige mais do que habilidades técnicas e *expertises* na gestão rotineira, também carece de tomadas de decisões importantes que influenciem a organização como um todo e que terão consequências a médio e longo prazo, decisões essas que não cabem,

---

3 Em tradução livre “nariz dentro, mãos fora”, que significa que a governança deve ocupar-se em sentir o cheiro do negócio sem, no entanto, tomar para si a responsabilidade de adentrar ao cotidiano organizacional e às práticas corriqueiras, procurando deixar essas atribuições para a gestão operacional, ainda que necessite exercer forte controle sobre os resultados dessa gestão.

visto o alto grau de suas consequências, a cargos e funções de níveis táticos ou operacionais.

É aí que a governança assume seu papel de gestão estratégica, imiscuindo-se, necessariamente, no cotidiano operacional; sugerindo rotas; apoiando a gestão; e definindo diretrizes quase que diariamente, dado que as fortes crises e instabilidades, como é sabido, sempre têm um caráter de urgência e exigem escolhas audaciosas e imediatas para seu controle e monitoramento.

O presente trabalho versa sobre conceitos de governança corporativa, utilizando os estudos do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), particularmente fazendo uso do *Guia de boas práticas de governança para associações e fundações*, publicado em 2016 e do qual o autor deste artigo é um dos responsáveis pelo estudo.

Traz definições e metodologias sobre os Programas de Compliance, também denominados Programas de Integridade, abordando as principais normas jurídicas sobre o tema e dissecando os nove pilares do Programa de Compliance, que são: suporte da alta administração; gestão de riscos; código de ética e conduta; controles internos; treinamento e comunicação; canais de denúncias; investigações internas; *due diligence*; e auditoria e monitoramento.

Discorre sobre o enfrentamento das crises pelas organizações em geral, especialmente os casos daquelas que atingem as organizações da sociedade civil; sobre quais são as atribuições da governança nesses momentos de forte turbulência; e sobre quais são os resultados esperados dessa atuação mais amiúde de seus conselhos de administração e estrutura de governança no cotidiano organizacional.

O artigo também ressalta a importância de se manter os níveis de conformidade e ética durante a vida organizacional e, particularmente nos momentos de crise, lembrando que a superação das inevitáveis adversidades, que se avizinham de tempos em tempos, passa necessariamente pela manutenção da boa reputação das entidades, e que o cumprimento das leis, normas e procedimentos internos e externos são o alicerce da atuação de qualquer organização, especialmente daquelas que se utilizam de recursos da sociedade, como é o caso das organizações da sociedade civil.

As considerações finais procuram clarificar essa atuação da governança em tempos de crise, ressaltando seu inegável e



irrenunciável papel estratégico, mas que se alia, nestes momentos de turbulência, mais do que em outros, ao cotidiano organizacional, ora como apoio, ora como mãos, braços e mentes inteiramente à disposição na lida diária institucional, no sentido de controlar e superar as instabilidades que sufocam a gestão e comprometem o futuro da organização, ameaçando seus resultados e sua nobre e necessária missão no mundo.

### 1. Governança

O conceito de governança ou, mais usualmente, governança corporativa, tem a ver com a maneira com que as empresas e organizações em geral são geridas e monitoradas em toda a sua operação, seja nos processos de venda, produção, elaboração e execução de projetos e programas, seja em sua dinâmica interna de controle e planejamento.

Ocorre que, para o bem do próprio processo de gestão, se faz necessário definir em quais níveis de gestão a governança opera ou deverá operar, ou seja, deve-se ter claro que uma coisa é governar e outra coisa será administrar.

São dois conceitos que parecem se confundir no senso comum, mas guardam consideráveis especificidades; de acordo com Carver e Oliver (2003), governar é diferente de administrar, o que faz com que a governança se configure como algo externo ao fenômeno da administração, mas interno ao fenômeno da propriedade.

Para os citados autores, “a governança opera num nível que transcende as questões correntes e as tradições específicas da empresa e eleva as pessoas a um nível conceitual superior, onde a responsabilidade pode ser vista com maior clareza”.

Significa dizer que pensar na governança é focar quase toda a energia em questões mais ligadas à estratégia do que nas questões operacionais, significa também saber separar com suficiente zelo e competência o que é gestão estratégica do que é gestão operacional.

O quadro 1 busca demonstrar de forma didática a assimetria entre governança e gestão ou, dito de outra forma, a gestão estratégica da gestão operacional.

**Quadro 1.** Atribuições da governança e gestão.



**Fonte:** Secretaria de Governança e Estratégia do governo do Rio Grande do Sul.

Como demonstrado, entre as atribuições da governança (gestão estratégica) está a definição do direcionamento estratégico, apontando para a gestão (gestão operacional) onde a organização deve chegar e, desta forma, direcionar, avaliar e monitorar todo o processo de atuação.

A gestão operacional recebe o direcionamento estratégico, planeja as ações com base na estratégia definida, implementa o planejamento junto com a governança, exerce forte controle sobre suas ações de modo a atingir os resultados determinados previamente e presta contas dessa atuação para a governança.

A governança, então, única representante legítima dos proprietários ou, no caso das organizações da sociedade civil, da vontade de seus financiadores, doadores, público-alvo e sociedade em geral, está mais próxima da propriedade do que da administração propriamente dita, isso faz de quem governa autênticos líderes que exercem sua liderança “não somente sobre os outros como também em nome dos outros” (Carver; Oliver 2003).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2016), governança corporativa é “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

O surgimento da Governança Corporativa se dá na esteira dos grandes escândalos financeiros havidos no início dos anos 2000, quando os acionistas prejudicados por atos ilícitos e abusos de seus representantes na direção das empresas buscavam proteger seus ativos e criar um ambiente sustentável e ético para seus negócios.

Segundo Heloisa Bedicks, diretora do IBGC,<sup>4</sup>

A Governança Corporativa, como a conhecemos hoje, surgiu como um movimento de acionistas e investidores nos Estados Unidos, na década de 1980, na tentativa de se protegerem de abusos feitos pela diretoria executiva das empresas e da inércia dos conselhos de administração inoperantes, situação comum em países anglo-saxões, que têm como característica uma estrutura de propriedade dispersa nas grandes empresas.

No mesmo artigo, ela faz menção à ética nos negócios como um dos movimentos que a governança corporativa incentivou seu surgimento e desenvolvimento nas empresas e organizações em geral, a diretora afirma que

no início dos anos 2000, após os escândalos corporativos pelos quais passaram grandes empresas, tornou-se ainda mais evidente a necessidade de se implementar as boas práticas de Governança na administração das companhias, em busca da transparência, prestação de contas e da responsabilidade corporativa nos negócios. (Ibidem)

Pode-se citar também, como um dos primeiros estudos sobre o tema da governança, o artigo seminal dos economistas americanos Adolf Berle e Gardiner Means,<sup>5</sup> em que discutem a estrutura de propriedade e os conflitos de interesse na alta gestão das grandes corporações após a Revolução Industrial.

---

4 BEDICKS, Heloisa. O surgimento da Governança Corporativa e sua implementação no Brasil. **Revista Fator Brasil**, Rio de Janeiro, 22 dez. 2015. Disponível em: <https://www.revistafatorbrasil.com.br>. Acesso em: maio 2021.

5 BERLE, Adolf; MEANS, Gardiner. *The modern corporation and private property*. New York: The Macmillan Company, 1933. Disponível em: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.216028/page/n13/mode/2up>. Acesso em: maio 2021.

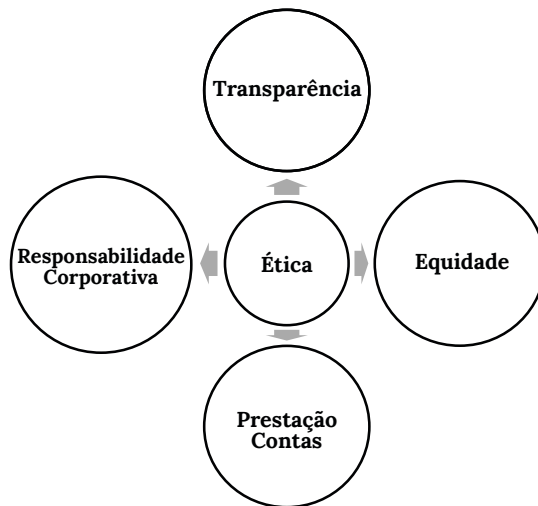
Para os autores, com o crescimento vertiginoso das grandes organizações, os antigos proprietários começaram a se afastar da direção e, como consequência, passaram a contratar agentes especialistas em administração de ativos para, em seu nome, tomar as principais decisões em seus negócios.

Ocorre que, não raro, essas decisões não tomam como base os interesses dos sócios proprietários, mas os próprios interesses desses agentes contratados, surgindo daí o conceito de “conflito de agência”, qual seja, o divórcio entre os interesses dos proprietários e dos agentes contratados.

A governança corporativa surge então como um mecanismo que visa harmonizar os interesses dos principais (proprietários) e dos agentes (especialistas contratados), adotando boas práticas de gestão e controle, de forma a disseminar padrões éticos de comportamento entre todos os interessados nos resultados organizacionais.

O IBGC elenca quatro princípios para as boas práticas das empresas e organizações em geral que devem ser seguidos, tendo como alicerce a ética nos negócios, quais sejam: a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade corporativa.

**Quadro 2.** Ética como base dos princípios da governança



Fonte: Elaboração própria.

Pensar na governança corporativa como um mecanismo de redução dos conflitos de interesses nas organizações é um esforço contínuo de disseminação de boas práticas e de princípios éticos nos negócios e nas relações com todos os *stakeholders* (interessados nos resultados organizacionais) e com a sociedade em geral, sendo a ética a base dessas relações que devem gerar valor para toda a sociedade.

## 2. Compliance

Também denominado pelo Decreto 8.420/15 como Programa de Integridade<sup>6</sup>, o Compliance estimula as organizações a implantarem mecanismos efetivos, em conformidade com as leis, normas e regras internas e externas que afetem as suas operações e evitem prejuízos em sua reputação por eventuais atos ilícitos, desvios de conduta e irregularidades cometidas por seus representantes.

Rodrigo P. Bertoccelli no *Manual de compliance* (2020, p. 54) diz que:

O Compliance tem ganhado destaque no cenário mundial e, mais recentemente, também no Brasil. Em meio a bilionários escândalos de corrupção, as empresas no país estão cada vez mais preocupadas em buscar mecanismos de proteção e enxergam com mais nitidez a necessidade de implementarem políticas e procedimentos capazes de garantir conformidade com as normas jurídicas e padrões éticos, a fim de evitar práticas de ilícitos e preservar a sustentabilidade de seus negócios e o valor de seus ativos.

Logo, os Programas de *Compliance* ou Programas de Integridade têm o intuito de fazer com que tanto as empresas como as organizações da sociedade civil dediquem tempo e recursos necessários e suficientes para manterem-se em constante conformidade com as leis e normas,

---

6 Decreto 8.420/15, artigo 41: “Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”. (BRASIL, 2015)

assim como com seus valores, normalmente, expressos em sua declaração de missão e visão.

Os Programas costumam se estruturar em vários pilares, geralmente nove, que se inter-relacionam e se completam, estruturando-se de forma a fazer com que as organizações que os adotam possam se assegurar do cumprimento das normas, leis e regulamentos que irão afetar suas operações.

Esses pilares são os seguintes:

- **Suporte da alta administração**

Sem o compromisso efetivo e determinado da alta administração, os objetivos do Programa de *Compliance* dificilmente se realizarão. Dessa forma, conselheiros, diretorias e quaisquer outros cargos ou funções decisórias devem colocar-se à disposição para a disseminação da cultura de integridade, demonstrando por meio de suas práticas e conduta ilibada a importância do Programa.

- **Gestão de riscos**

Riscos são eventos com impacto negativo no atingimento dos objetivos institucionais, sendo a implantação de uma adequada gestão de riscos imprescindível nos Programas de *Compliance*. Esse importante pilar inicia-se pela identificação das metas de cada área ou processo na organização, passa pela definição de um ou mais riscos para cada objetivo traçado; pela avaliação determinando o grau de severidade de cada um e a respectiva resposta a ser dada a cada risco (eliminar, mitigar, compartilhar ou aceitar); pelo estabelecimento de controles internos para cada risco identificado, bem como pelo monitoramento contínuo de todo o processo de gestão de riscos.

- **Códigos de conduta e políticas de *Compliance***

Após a definição dos riscos, avaliação e controles internos, o próximo passo é a elaboração do Código de Ética e Conduta e das Políticas de *Compliance*. O Código de Conduta será o guia norteador das posturas e comportamentos de toda a organização, é por meio dele que colaboradores, dirigentes, parceiros, prestadores de serviços e demais interessados na missão institucional se reconhecerão como partícipes de uma cultura ética e respeitosa dentro e fora dos limites organizacionais. Já as Políticas de *Compliance* devem expressar as práticas e procedimentos de todo o programa, explicitando de forma clara cada etapa, e eliminando dúvidas do que a organização pensa sobre o seu Programa de *Compliance*.

- **Controles internos**

Definidos os riscos e seu grau de severidade,<sup>7</sup> são estabelecidos os controles internos para cada um desses riscos. Os controles internos determinam a forma de mitigação dos eventos que ameaçam o atingimento dos objetivos institucionais. É por meio deles que a organização se assegura de que está operando dentro de uma considerável conformidade com as leis, normas e procedimentos internos ou externos que afetam suas operações.

- **Treinamento e comunicação**

Parte importante do Programa de *Compliance* é sua disseminação a todos os envolvidos nas operações da organização. As Políticas de *Compliance*, em toda sua extensão, devem ser adequadamente comunicadas com treinamentos periódicos, de modo com que elas passem a fazer parte integrante da cultura organizacional. Há várias formas de conduzir essa etapa do Programa, pode-se utilizar vídeos, treinamentos presenciais ou via intranet, palestras e eventos institucionais para lograr esse objetivo imprescindível ao sucesso do programa.

- **Canais de denúncias**

Indicado como um dos mais efetivos canais de identificação de ilícitos, os Canais de Denúncias funcionam como um mecanismo onde qualquer pessoa pode denunciar práticas inadequadas ou atitudes que desrespeitem as políticas internas ou o Código de Ética e Conduta. É considerado uma forma segura para que denunciante tenham garantido seu anonimato e respeitados seus direitos de não retaliação quando procedem suas denúncias.

- **Investigações internas**

Recebidas as denúncias, a organização deve possuir processos internos previamente definidos para dar conta da apuração e resolução do que foi delatado pelo denunciante. Tais processos devem garantir o anonimato do denunciante, bem como os direitos do ou dos denunciados. A conclusão das investigações deve culminar em advertência verbal, demissão, denúncia de contratos com terceiros e até mesmo em comunicação às autoridades públicas dependendo da gravidade do caso.

---

7 Grau de severidade é o resultado da avaliação de risco para cada objetivo e é definido por meio da multiplicação da probabilidade de ocorrência do risco pelo seu impacto nos resultados organizacionais.

- **Due diligence**

A cultura de *Compliance* a ser disseminada não afeta somente a organização que implementa o Programa, mas deve estender-se a todas as relações que ela mantém com clientes, fornecedores, prestadores de serviços e terceiros em geral. Logo, a *due diligence* (avaliação prévia) é um processo no qual a instituição avalia a idoneidade e os compromissos de terceiros com o cumprimento dos procedimentos do Programa de *Compliance*. Sem esse juízo indispensável para o sucesso do Programa, pode ocorrer de a organização ser penalizada, financeiramente ou em sua reputação e imagem, em função de práticas inadequadas ou delituosas de terceiros que com ela mantém associação.

- **Monitoramento e auditoria**

Esta etapa do Programa visa garantir que todo o processo está sendo realizado de acordo com o que foi previamente planejado, ou seja, a efetividade do programa precisa ser medida constantemente de forma a garantir seu êxito, corrigindo eventuais desvios e aperfeiçoando o processo sempre que for necessário.

Os Programas de *Compliance*, como demonstrado anteriormente, são um conjunto de mecanismos que buscam assegurar os processos internos das organizações; se sua operação como um todo está sendo executada dentro dos padrões legais; e se os valores defendidos em suas declarações de missão e visão estão sendo preservados.

### 3. Uma governança atuante na crise

Carver e Oliver (2003, p. 11-12) no prefácio da edição americana de seu estudo *Conselhos de administração que geram valor*<sup>8</sup> definem

---

8 Ainda são poucos os estudos sobre governança que se referem exclusivamente às Organizações da Sociedade Civil, em sua grande maioria, esses trabalhos estão direcionados às empresas e, por isso mesmo, referem-se sempre aos proprietários destas, aos acionistas e aos investidores detentores de participações em seu capital. No presente estudo, que está focado particularmente nas Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos, quando o texto mencionar “proprietários ou propriedade”, leia-se seus doadores, financiadores, beneficiários dos projetos e programas e, de uma forma mais ampla, toda a sociedade em geral que as apoia e confia seus recursos.



em poucas palavras as nuances entre o papel da governança e da gestão operacional:

O papel do conselho consiste em governar em nome dos proprietários. É somente o conselho, portanto, que determina os fins do empreendimento, o seu propósito essencial. Ele o faz à luz das expectativas dos proprietários e atua para os proprietários. Como esses fins são atingidos é responsabilidade da administração, e envolve a escolha dos meios. Os meios são delegados à administração, mas dentro de limites cuidadosamente estabelecidos pelo conselho.

Logo, o gerenciamento das crises e turbulências é papel indelegável de quem governa, mais do que de quem administra; ainda que os resultados desse esforço, por vezes hercúleo, afetem a todos, será daqueles que tomam as principais decisões cobrado eventuais insucessos na condução de uma conjuntura adversa.

Os conselhos de administração, como já foi dito, governam sobre os outros, mas, fundamentalmente, em nome dos outros. O grupo colegiado é o legítimo, senão o único, representante dos proprietários presentes na gestão cotidiana, e não pode negligenciar na tarefa de zelar pela perenidade da organização, ainda mais, se os tempos estiverem sob a sombra das intempéries, é aí então que o colegiado deve demonstrar a que veio, qual o seu real papel e qual o valor que gera para a entidade.

Pois é justamente da governança que se espera o debruçar no futuro, bem como a visualização das ameaças e oportunidades que vez por outra se avizinham no cenário organizacional, para tanto, no cumprimento desta indelegável atribuição, ela deve lançar mão na condução do leme, de ferramentas eficazes e suficientes, para subsidiar suas principais decisões.

Dentre essas ferramentas estão os relatórios gerenciais, financeiros e outros, tais como o orçamento comparado com as projeções; os fluxos de caixa atualizados diariamente; os relatórios de prestação de contas de projetos partilhados com os financiadores, de modo a atualizá-los das dificuldades e desafios que a organização enfrenta; e outros informes eficientes e suficientes que se constituam como o termômetro da gestão de crise.

Além da produção dos relatórios e informes, no intuito de estar mais próxima da gestão operacional, a governança deve estipular reuniões periódicas mais frequentes, criando inclusive um comitê de

crise composto por colaboradores e dirigentes, cada qual trazendo suas contribuições de acordo com suas expertises.

O comitê de crises, subordinado ao conselho de administração, tem como atribuição principal a compreensão e o dimensionamento da situação que a organização enfrenta, avaliando questões de ordem financeira, estratégica e operacional, elaborando um plano de emergência e acompanhando cada passo dado na gestão do momento turbulento que afeta o futuro da entidade.

Em tempos de mares revoltos, mais do que nunca, o conselho de administração deve fazer valer uma de suas principais atribuições, que é o fortalecimento da direção executiva (CEO, Superintendência etc.), aportando expertises, apoiando as decisões que são tomadas, avaliando o desempenho dos principais executivos com mais critério e parcimônia, enfim, tudo para que a principal função operacional tenha poder e recursos suficientes para o cumprimento de seu papel na crise.

Carver e Oliver (2003, p. 69-70) corroboram a afirmação da importância do apoio que deve ser dado à direção executiva:

O desempenho da administração é o desempenho do CEO. O conselho tem apenas um funcionário – o CEO. O CEO tem apenas um chefe – a voz coletiva e única do conselho. O conselho está obrigado perante os proprietários pelo desempenho bem-sucedido da empresa – portanto, o CEO não pode ser bem-sucedido se não puder fazer as coisas acontecerem. Em outras palavras, é vantajoso para o conselho ter um CEO forte e não fraco.

A governança, portanto, é o verdadeiro “guardião” dos interesses organizacionais e de sua missão, visão e valores. Ela guarda consigo a indelegável tarefa de zelar pelo futuro da entidade, seja em tempos de calma, seja em mares revoltos, como os que, hodiernamente, têm se apresentado para as organizações, independentemente do seu porte.

Fortalecer a governança na crise, portanto, é confirmar o que os citados autores Carver e Oliver prescrevem como suas principais funções na gestão das empresas e organizações em geral e que se resumem, além de outras, em:

- Consultoria especializada: a governança age como um colegiado especializado que aporta, para as organizações, expertises diversas e qualificações gerenciais relevantes para o futuro;

- Salvaguardas: a governança deve proporcionar segurança para os diversos *stakeholders* de que a organização está cumprindo seu papel no campo em que atua e na sociedade como um todo, não negligenciando na observância das normas, leis e políticas internas e externas que legitimam sua reputação e imagem no mercado;
- Conexões úteis: tanto quanto possível, em voos de cruzeiro ou no enfrentamento das crises, a governança deve oportunizar contatos importantes para os interesses organizacionais.

Além desse esforço diário interno e da análise constante do ambiente em que está inserida, em tempos de crises, a organização deve buscar ajuda externa de consultores, mentores ou pessoal experiente que já tenha enfrentado realidades parecidas e que possa oferecer sua contribuição.

Aquelas organizações que contam com um conselho consultivo têm esse trabalho facilitado, pois, geralmente, esse colegiado costuma ser composto por ex-dirigentes que, provavelmente, já atravessaram situações parecidas e têm muito a oferecer em termos de experiências e algumas técnicas de gestão de crises.

A tabela 1 resume as principais atribuições dos Conselhos de Administração:

**Tabela 1.** Atribuições do Conselho de Administração.

Conselho de Administração	
Criar, proteger e realizar valor da empresa de forma sustentável	
Propósitos	Crescer rentabilidade e caixa operacional de forma contínua e sustentável
	Otimizar capitais não financeiros.
Objetivos estratégicos	Produzir receitas rentáveis e fluxos de caixa operacional crescentes e contínuos; Otimizar custos dos processos focados em clientes; Gerar valor para os clientes em todos os atributos essenciais e em transformação; Criar produtos e serviços inovadores que satisfaçam os clientes e mercados atuais e potenciais; Gerar valor nas pessoas e em demais capitais não financeiros.

(Continua)

Tabela 1. Continuação.

Conselho de Administração	
Criar, proteger e realizar valor da empresa de forma sustentável	
Responsabilidades com a empresa	Supervisionar e aconselhar a gestão nos ajustes, adaptações e alterações no processo estratégico em decorrência de eventos de mudanças internas e externas, e agir estrategicamente nas recomendações de ações de melhorias contínuas;
	Desenvolver, evoluir e implantar melhores práticas de governança corporativa com o assessoramento dos comitês de estratégia, auditoria, riscos, pessoas e demais aplicáveis.

Fonte: Baraldi (2018, p. 24).

## Considerações finais

Nos momentos mais turbulentos das crises vividas pelas organizações, são comuns as tentações de negligenciar ou flexibilizar regras e procedimentos que em situações normais seriam de observância sagrada.

A falta de caixa para os gastos diários; a redução das receitas; o aumento de custos e despesas, antes dentro de níveis aceitáveis; e até mesmo o despreparo dos gestores no enfrentamento de fortes crises costumam empurrar para baixo os rigores com a observância de políticas internas, com a satisfação de direitos de terceiros ou com os compromissos assumidos historicamente.

Nessas horas, mesmo o ambiente organizacional, antes pautado por colaboração e empenho, costuma sofrer forte influência negativa. A insegurança toma conta da organização, as incertezas e o medo paralisam os colaboradores e se isso não for cuidado com o devido esmero, poderá empurrar a entidade para muito além do que se espera em situações como essas.

Em situações de fortes crises, a volatilidade do mercado é ainda mais intensa do que o corriqueiro, exigindo decisões imediatas e assertivas, por vezes de forma cirúrgica, qualquer passo dado de forma precipitada pode comprometer inúmeros outros passos dados anteriormente pela gestão das organizações.

E no que diz respeito às decisões tomadas, quase todas têm consequências prejudiciais em relação a toda a organização e ao seu futuro, o que torna cada uma dessas decisões estratégicas e de alto risco.

Mais do que em qualquer outro momento da operação da Organização da Sociedade Civil (OSC), é aqui que entra o papel estratégico da governança como guardião da missão e responsável pela perenidade das ações da entidade, a governança deve mostrar a que veio, qual seu lugar, quais competências traz e qual o valor que gera para a organização.

É por isso que um conselho de administração com composição heterogênea em termos de expertises, especialmente parte dele formado por profissionais das áreas contábil e financeira, costuma ser mais bem-sucedido nas crises que as organizações atravessam, visto sua experiência anterior e seus conhecimentos em ferramentas de gestão financeira.

Sem se descuidar da conformidade, alicerçada nos Programas de Integridade que a organização implementa e mantém, é papel insofismável da governança contribuir com a superação da crise, garantindo a segurança dos ativos, a probidade e a transparência de seus atos e a necessária reputação da entidade.

O que se espera da governança, principalmente nesses momentos de turbulências, é uma atuação efetiva que favoreça a tomada de decisões rápidas sem se descuidar do *Compliance* (conformidade), que garantirá a confiabilidade das informações, a assertividade das projeções e uma gestão de riscos que traga a segurança necessária para a superação das crises.

Como metodologia e dinâmica de funcionamento e gestão da crise, o que se observa é uma maior intensidade e participação da governança com reuniões e deliberações mais céleres, dadas as incertezas e caminhos que podem variar a cada momento. Nessas horas, a qualidade das informações e as ferramentas para a tomada de decisão são de fundamental importância.

Obviamente que preparar tudo isso durante a crise é muito mais difícil, no entanto, as entidades que têm mais chances de sobrevivência são aquelas que já vêm adotando esses conceitos no seu dia a dia e se preparando para o futuro, buscando sempre a excelência da gestão, seja nas crises, seja no cotidiano organizacional.

Nunca a observância das metas foi tão relevante, em nenhum momento da história da organização, os indicadores de resultados foram tão úteis e direcionaram as decisões de forma tão cirúrgica e tão preciosa como durante a crise.

E o que dizer do aprendizado?

As organizações que superaram a crise e estão preparadas para o futuro são aquelas que, mesmo a despeito de seus desafios e dificuldades, não tergiversaram para a nobre tarefa do aprendizado organizacional.

Cresceram e irão muito mais longe, individualmente e como equipe, como diria Peter Senge (2013, p. 35): “a equipe que se tornou excelente não começou excelente – aprendeu a produzir resultados extraordinários”.

As crises não trazem só dissabores, elas desafiam a organização e seus gestores. A governança e toda a organização devem saber disso, que não há crise que resista a uma “organização que aprende” (SENGE, 2013, p. 35).

---

## Referências

- ANTONIK, Luis Roberto. **Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial**: uma visão prática. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- BARALDI, Paulo. **Riscos estratégicos & desempenho**. São Paulo: All Print, 2018.
- BEDICKS, Heloisa. O surgimento da Governança Corporativa e sua implementação no Brasil. **Revista Fator Brasil**, Rio de Janeiro, 22 dez. 2015. Disponível em: <https://www.revistafatorbrasil.com.br>. Acesso em: maio 2021.
- BERLE, Adolf; MEANS, Gardiner. The modern corporation and private property. New York: The Macmillan Company, 1933. Disponível em: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.216028/page/n13/mode/2up>. Acesso em: maio 2021.
- BERTOCELLI, Rodrigo P. Compliance. In: CARVALHO, André Castro *et al.* (coord.). **Manual de compliance**. São Paulo: Forense, 2020.
- BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra

- a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2015.
- CARVALHO, André Castro *et al.* (coord.). **Manual de compliance**. São Paulo: Forense, 2020.
- CARVER, John; OLIVER, Caroline. **Conselhos de administração que geram valor**. São Paulo: Cultrix, 2003.
- FIGUEIREDO, Sandra; CAGGIANO, Paulo Cesar. **Controladoria: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- FREZATTI, Fábio. **Orçamento empresarial: planejamento e controle gerencial**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. Porto Alegre: Compliance Total, 2014.
- GRAZZIOLI, Airton; PAES, José Eduardo Sabo. **Compliance no terceiro setor. controle e integridade nas organizações da sociedade civil**. São Paulo: Elevação, 2018.
- IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Guia das melhores práticas para organizações do terceiro setor: associações e fundações**. São Paulo: IBGC, 2016.
- OS 10 PILARES do programa de compliance. **Legal Ethics Compliance**, São Paulo, 17 out. 2017. Disponível em: <https://lec.com.br/blog/os-10-pilares-de-um-programa-de-compliance/>. Acesso em jan. 2021.
- ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: a arte e a prática da organização que aprende**. Rio de Janeiro: Best Seller, 2013.
- SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa: o essencial para líderes**. São Paulo: Atlas, 2014.

---

# DEBATES REGULATÓRIOS: ASSEMBLEIAS VIRTUAIS, TRIBUTAÇÃO DAS DOAÇÕES E PARCERIAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

---

Laís de Figueirêdo Lopes<sup>1</sup>

Paula Raccanello Storto<sup>2</sup>

Stella Camlot Reicher<sup>3</sup>

- 
- 1 Advogada, Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra, Mestre em Direito pela PUC/SP. Integra o Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP. Ex-Assessora Especial do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República. Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (COGEAE) em cursos de especialização de Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor e de extensão sobre MROSC e temas correlatos. Pesquisadora vinculada ao NEATS – Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC/SP. E-mail: laisflopes@gmail.com
  - 2 Advogada, Mestre em Direito pela USP. Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (COGEAE) em cursos de especialização de Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor e de extensão sobre MROSC e temas correlatos. Pesquisadora vinculada ao NEATS – Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC/SP. E-mail: paulastt@gmail.com
  - 3 Advogada, Mestre em Direitos Humanos pela USP. Integra a Rede Iberoamericana de Especialistas sobre a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (COGEAE) em cursos de especialização de Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor e de extensão sobre MROSC e temas correlatos. Pesquisadora vinculada ao NEATS – Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC/SP. E-mail: stella.reicher@gmail.com



*“States responses to COVID-19 threat  
should not halt freedoms of  
assembly and association”*

UN expert on the rights to freedoms of  
peaceful assembly and of association –  
Mr. Clément Voule<sup>4</sup>

### Resumo

Este artigo busca contribuir com a análise deste período de crise sanitária da pandemia da COVID-19 do ponto de vista do direito das organizações da sociedade civil (OSCs). Desde o início, a Organização das Nações Unidas (ONU) alertou os governos para que tratem as organizações como parceiros estratégicos, e que não aproveitem o momento de restrições para impor ainda mais limitações à vida das OSCs, drenando sua capacidade de agir. Valorizar a relevância do campo da sociedade civil organizada é também cuidar de sua regulação específica para que albergue e reconheça as características dessa atuação jurídica sem fins lucrativos em prol do interesse público. Há que se incentivar e garantir o direito humano à liberdade de associação. Sistematizamos neste texto algumas discussões regulatórias sobre a institucionalidade das organizações da sociedade civil neste momento tão *sui generis* da nossa história, em especial, sobre as assembleias virtuais, a tributação das doações e as parcerias com a administração pública.

As organizações permanecem atuantes e fundamentais para mitigar os efeitos diretos e indiretos da pandemia, assim como para o pós-crise. Sua regulação, no entanto, que deveria ser facilitada e simplificada, segue sendo um desafio. A publicação deste artigo ocorre sem a clareza de quanto tempo ainda enfrentaremos esta grave situação de saúde pública mundial, mas já se mostram claros alguns indícios sobre a questão regulatória das OSCs.

O direito à liberdade de associação é um direito humano de proteção individual e coletiva, e requer dos Estados a sua promoção e

---

4 Tradução livre: “As respostas dos Estados à ameaça da COVID-19 não podem impedir liberdades de reunião e associação”, relator da ONU para direito à liberdade de reunião pacífica e de associação, Mr. Clement Voule.

o respeito à autonomia como forma de garantia de não interferência. É assim que se entende internacionalmente e que se encontra positivado em nossa Constituição Federal no Brasil. Nesse sentido, sua regulação deve permitir e incentivar que as organizações possam exercer sua capacidade de agir e de operar na esfera pública.

Sistematizamos neste texto discussões regulatórias importantes sobre a institucionalidade das organizações da sociedade civil neste momento tão *sui generis* da nossa história, sem querer, com isso, esgotar o debate sobre os impactos legais da pandemia na gestão das organizações da sociedade civil.

## 1. Assembleias, reuniões de conselho e diretoria virtuais

Em março de 2020 houve o primeiro caso de morte de pessoa contaminada pelo coronavírus confirmado no Brasil pelo Ministério da Saúde. Daí em diante, de forma acelerada, tivemos o aumento vertiginoso do número de casos de pessoas infectadas e mortas no país. Estamos hoje na marca dos 421 mil mortos por COVID-19 no Brasil. A maneira do governo federal de lidar com a crise, sem dúvida, agravou a nossa situação nacional.

Desde o início da pandemia, atento a essa calamidade global, o relator especial da ONU para o tema da associação e reunião pacífica, Clement Voule<sup>5</sup>, realizou consultas com convidados de diversos países para entender as restrições ao direito à liberdade de reunião pacífica e de associação no contexto da pandemia do coronavírus. Tomou ciência da situação do Brasil e de outros países e sistematizou, em abril de 2020,

---

5 O direito à liberdade de associação e reunião pacífica está garantido em diversos tratados internacionais de direitos humanos e conta, desde 2011, com uma relatoria temática na ONU específica para atuar no seu monitoramento.

dez alertas aos Estados nacionais, sendo um deles sobre a importância de se garantir a liberdade de associação e reunião online<sup>6</sup>.

E qual a questão em específico? Com o isolamento social, as assembleias, reuniões de conselho e diretoria, tiveram que ser realizadas de maneira virtual. Mesmo diante da desigualdade digital no Brasil em relação ao acesso à internet e da ausência de conhecimento das plataformas eletrônicas, reuniões realizadas de forma online foram feitas, inclusive para a constituição de novos grupos e criação de novas organizações no período.

Na ausência de previsão expressa nos estatutos e na legislação vigente, os Cartórios de Registro de Pessoas Jurídicas responsáveis por arquivar os atos passaram a ter muitas dúvidas sobre como lidar com a questão. Isso porque devem seguir as leis vigentes ou o estatuto social, que é a “lei maior” da organização.

No Brasil, acontecem em abril as assembleias gerais ordinárias das organizações da sociedade civil, que se inspiram na Lei das S/As para assim dispor em seus estatutos sociais. Insta informar que não há obrigação de ser em abril. Poderia ser no primeiro semestre, em qualquer momento do ano ou em periodicidade até maior, como há casos de opção por assembleias bienais ou trienais. Ocorre que, muitas vezes, as organizações acabam não refletindo muito sobre isso na hora da constituição ou reforma de seus atos constitutivos para customizar a sua realidade e decidem firmar um mês em específico e se obrigar a realizar a assembleia geral ordinária em abril de cada ano. Este prazo acabou apressando a discussão regulatória das assembleias virtuais em abril de 2020, logo no

---

6 Os dez alertas sistematizados pelo relator especial da ONU para o tema da associação e reunião pacífica, Clement Voule, são: 1º. Primeiro: garantir que novas medidas legais respeitem direitos humanos; 2º. Segundo: garantir que a emergência de saúde pública não seja usada como pretexto para a violação de direitos; 3º. Terceiro: a democracia não pode ser postergada indefinitivamente; 4º. Quarto: garantir participação inclusiva; 5º. Quinto: garantir liberdade de associação e reunião on-line; 6º. Sexto: proteger direitos de liberdade de associação e reunião em locais de trabalho; 7º. Sétimo: a liberdade de expressão deve ser garantida; 8º. Oitavo: a participação da sociedade civil em instituições multilaterais precisa ser assegurada; 9º. Nono: a solidariedade internacional nunca foi tão necessária; e 10. Décimo: as futuras implicações do COVID-19 e a resposta aos pedidos populares de reforma. Suas explicações e contextos estão presentes no link que pode ser consultado na página da ONU. Disponível em: <https://bit.ly/3vyif3m>. Acesso em: 1 abr. 2021.

começo da pandemia no Brasil. Eram raros os estatutos que já dispunham sobre a possibilidade de encontros e deliberações on-line.

O nosso Código Civil – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – não traz previsão de realização de reuniões dos órgãos de governança de forma on-line. A maioria dos estatutos sociais das organizações da sociedade civil definidas na Lei nº 13.019/2014, quais sejam, as associações, fundações, cooperativas e organizações religiosas, também não. É possível incluir como regra nos atos constitutivos das organizações a previsão de realização de assembleias e reuniões virtuais, mas na ausência de disposição estatutária expressa não tinham base legal para validar o ato. Sendo o estatuto o documento que pactua os princípios e regras que regem a organização para além do que diz a normativa, recomenda-se ter a previsão.

Especificamente em relação à liberdade de associação, nenhuma medida legal foi proposta pelo Governo Federal para garantia dos usos digitais no momento de isolamento social pelas organizações, tendo sido endereçado o tema para as empresas na Medida Provisória nº 931/2020 enviada pelo Poder Executivo e não para as associações, fundações, organizações religiosas e cooperativas. A Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma MROSC) articulou com outras organizações no Congresso Nacional emendas parlamentares com o objetivo de incluir as organizações da sociedade civil no rol de pessoas jurídicas abrangidas.

No Projeto de Lei (PL) nº 1.179/2020, de iniciativa do senador Antonio Anastasia, que tratava do Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado no período da pandemia, as associações e fundações foram contempladas. A Plataforma MROSC sistematizou o tema em Nota Técnica<sup>7</sup>. O PL foi aprovado no Congresso Nacional e se transformou na Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020, que alterou o Código Civil e beneficiou as entidades do Terceiro Setor, não sem articulação das próprias organizações da sociedade civil.

Com a autorização legislativa, eventual dúvida sobre a validade jurídica das assembleias e reuniões virtuais foi pacificada. A questão passou

---

7 Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/nota-tecnica-mp-931/>. Acesso em: 1 abr. 2021.

a ser o “como” essas reuniões deveriam ser realizadas. Isto porque a redação da nova lei dizia que a “manifestação dos participantes poderá ocorrer por qualquer meio eletrônico indicado pelo administrador, que assegure a identificação do participante e a segurança do voto, e produzirá todos os efeitos legais de uma assinatura presencial”.

Ao determinar que a manifestação dos participantes deveria assegurar a sua *identificação* e a *segurança* do voto para produzir os efeitos legais de uma assinatura presencial, os cartórios de registro de pessoas jurídicas criaram diferentes regras de interpretação sobre o tema, determinando cópia do vídeo da gravação da reunião e cópia do *chat* do aplicativo *zoom*, *google meet* ou similar, por exemplo. No entanto, a gravação não precisava ser arquivada em cartório. Então, para quê gravar? Para caso precisasse verificar alguma coisa ou desse algum problema, dizia o escrivão.

A verdade é que a novidade gerou muitas incertezas sobre como operacionalizar as reuniões em meios digitais. Subestimando o tempo que duraria a crise e a (in)capacidade de condução do Governo Federal para definir a vigência transitória, a nova lei teve prazo até 30 de outubro de 2020. Em 28 de julho de 2020 foi editada a Lei nº 14.030, fruto da conversão da Medida Provisória nº 931/2020, que estendeu o prazo da autorização legislativa para as assembleias e reuniões virtuais para 31 de dezembro de 2020.

No fim de 2020, quando os cartórios já estavam mais acostumados às plataformas eletrônicas e aos procedimentos realizados pelas organizações, tivemos o término do prazo legal. Mais uma vez, repise-se, o Congresso Nacional não dimensionou que a pandemia poderia durar tanto tempo e fez uma regra restrita e com prazo determinado – poderia já ter incorporado a previsão de reuniões online no nosso ordenamento jurídico de forma definitiva.

No Parlamento federal hoje há, no mínimo, cinco propostas relevantes sobre o tema das assembleias e reuniões virtuais.

O PL nº 5.546, de 2020, de autoria do Senador Oriovisto Guimarães, propôs, em 16 de dezembro de 2020, acrescentar os §§ 2º e 3º ao art. 48 do Código Civil para autorizar a realização de assembleias, reuniões e votações por meios eletrônicos em associações, fundações e organizações religiosas. Após emendas e tramitação no Senado Federal,

a redação final aprovada e que seguiu para a Câmara dos Deputados diz que “salvo proibição específica no ato constitutivo, as assembleias e reuniões dos órgãos deliberativos das associações, das fundações, das entidades sindicais, dos condomínios edilícios, das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público poderão ser realizadas por meios eletrônicos a serem indicados pelo administrador ou por decisão coletiva que assegurem a identificação do participante e a segurança do voto, produzindo todos os efeitos legais”. Não incluiu as cooperativas e nem usou a nomenclatura mais ampla e mais recente da Lei nº 13.019/2014, mencionando títulos e qualificações que não são tipos societários como OS e OSCIP, razão pela qual não o consideramos o mais completo. Também não vemos necessidade de que as reuniões sejam gravadas pelo meio de conferência eletrônica adotado. Mas é positivo que o projeto faça a alteração no Código Civil de forma permanente e não apenas porquanto durar a pandemia.

Em 9 de fevereiro de 2021, o PL nº 380/21<sup>8</sup>, de autoria do deputado Paulo Teixeira, foi apresentado na Câmara dos Deputados. Altera a Lei das Cooperativas, a Lei das S/As e o Código Civil para dispor sobre realização de reuniões e assembleias gerais por pessoas jurídicas de direito privado e convocação de assembleias gerais por sociedades cooperativas<sup>9</sup>. É bem mais completo em relação aos tipos societários e resolve a questão de maneira definitiva para todas as organizações da sociedade civil. Propõe a alteração do Código Civil em definitivo, sem vincular à pandemia, para garantir que a “manifestação dos participantes poderá ocorrer de forma presencial, semipresencial ou virtual, assegurando-se a identificação do participante e a segurança do voto, e produzirá, sendo virtual, todos os efeitos legais de assinatura presencial”.

No Senado Federal, o PL nº 19/21, de autoria do senador Flavio Arns, foi apresentado em 4 de fevereiro de 2021, e estende, até 10 de

---

8 A elaboração deste projeto de lei contou com forte atuação da Plataforma MROSC em parceria com o Deputado Paulo Teixeira.

9 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/732223-projeto-autoriza-assembleias-virtuais-como-regra-permanente-em-companhias-e-entidades/>. Acesso em: 1 abr. 2021.

junho de 2021, a permissão para realização virtual de reuniões e assembleias por associações, sociedades e fundações, inclusive a assembleia geral e a assembleia condominial, bem como prorroga os mandatos dos síndicos até a referida data, em caso de impossibilidade de realização virtual da assembleia condominial. Equivoca-se a proposta em continuar vinculando a alteração à pandemia. Além de não sabermos quanto tempo irá durar, não se pode desprezar os aprendizados obtidos que vão se incorporar institucionalmente à vida de todas as pessoas jurídicas no Brasil que é a possibilidade de trabalho, interação e realização de reuniões online.

O PL nº 548/2019, da senadora Soraya Thronicke, de 7 de fevereiro de 2019, acrescenta art. 1.353-A à Lei nº 10.406/2002, para permitir à assembleia de condomínios edilícios votação por meio eletrônico ou por outra forma de coleta individualizada do voto dos condôminos ausentes à reunião presencial, quando a lei exigir quórum especial para a deliberação da matéria. Data de antes da pandemia e já vinha nessa direção hoje defendida. Tinha como escopo resolver apenas a questão dos condomínios e hoje se constata a necessidade de sua ampliação com emendas já apresentadas nesse sentido inclusive.

Por fim, cite-se o PL nº 601/2021, de autoria do Deputado Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr., apresentado em 25 de fevereiro de 2021. Tem como foco as assembleias e as reuniões de sociedades anônimas, de sociedades limitadas, de sociedades cooperativas e de entidades de representação do cooperativismo durante o exercício de 2021. Trata de maneira insuficiente as associações e as fundações, disciplinando de forma temporária a possibilidade de extensão de prazos para assembleia e mandatos até 31 de dezembro de 2021, além de vincular a pandemia. Como já dissemos, esta questão das assembleias e reunião virtuais é algo que deve ser incorporado de forma definitiva em nosso ordenamento jurídico.

Como tema não prioritário, as organizações seguem não tendo o seu direito à liberdade de associação garantido de forma plena pelo Estado brasileiro, que já deveria ter resolvido a questão. Esperamos que esse imbróglio possa ser resolvido ao longo de 2021 e que quando o leitor tenha acesso a estas ideias, as tenha como registro histórico apenas. Caso contrário, fica o convite de apoio à mudança regulatória

identificada e de visitar os seus estatutos sociais para incorporar a cultura digital independentemente de previsão legal expressa<sup>10</sup>.

Cabe registrar que em meio a essa discussão, foi editada a Lei nº 10.063, de 23 de setembro de 2020, sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas<sup>11</sup>. Segundo a nova norma, as assinaturas eletrônicas qualificadas contidas em atas deliberativas de assembleias, de convenções e de reuniões das pessoas jurídicas de direito privado constantes do art. 44 do Código Civil<sup>12</sup> – a saber, associações, fundações e sociedades – devem ser aceitas pelas pessoas jurídicas de direito público e pela administração pública direta e indireta pertencentes aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Este argumento já ajuda no respaldo legal para os registros dos atos societários, mas não resolve a questão da validade das deliberações on-line.

O Direito deve se adequar ao seu tempo. Para reunir pessoas em diferentes localidades, evitando custos e tempos de deslocamento, há, sem dúvida, um ganho de efetividade na apropriação das ferramentas digitais para viabilizar a participação de pessoas no contexto das organizações da sociedade civil, o que nos faz opinar pela continuidade, ainda que parcial, de um sistema de encontro e deliberações on-line.

Nesse sentido, os gestores devem se atentar para prever nos seus estatutos sociais o desejo da organização, admitindo expressamente ou, se for o caso, rejeitando o formato de assembleias e reuniões virtuais.

Já é uma realidade, há pelo menos um ano, que os cartórios aceitem o registro de assembleias realizadas de maneira virtual desde que da ata conste a oposição da decisão dos participantes de assumir a nova regra, com quórum suficiente para alterar o estatuto social, autorizando a realização de reuniões e assembleias virtuais.

---

10 Disponível em: [http://plataformaosc.org.br/plataforma-mrosc-busca-equidade-no-tratamento-juridico-para-realizacao-de-assembleias-online-nas-organizacaoes/?fbclid=IwAR3OI5LXlWJeGxX5jNLSK84JPcMG41Jt1GOF8KFsgPD1\\_5Zw3jXEk21vks](http://plataformaosc.org.br/plataforma-mrosc-busca-equidade-no-tratamento-juridico-para-realizacao-de-assembleias-online-nas-organizacaoes/?fbclid=IwAR3OI5LXlWJeGxX5jNLSK84JPcMG41Jt1GOF8KFsgPD1_5Zw3jXEk21vks). Acesso em: 1 abr. 2021.

11 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14063.htm). Acesso em: 1 abr. 2021.

12 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 1 abr. 2021.



A liberdade de associação é um direito fundamental constitucionalmente garantido e que deve orientar esse processo, sendo, portanto, determinante que não se obstaculize, mas sim que seja facilitada a vida societária das organizações da sociedade civil.

## 2. Doações privadas e sua tributação

Um outro tema que a pandemia trouxe à tona foi a necessidade de articulação imediata dos atores da sociedade civil para apoiar diversos grupos vulneráveis de forma emergencial. Foi notória a onda de solidariedade e a multiplicidade de iniciativas que convocaram pessoas físicas e jurídicas a se engajarem para apoiar quem ficou mais desprotegido, seja por conta das condições de saúde ou moradia, seja pela ausência de emprego e de formas de obter renda.

A desigualdade se agravou e a mobilização social se intensificou para apoiar esse momento tão difícil da humanidade. Nesse contexto, não ficou de fora a permanente luta por direitos humanos, em especial com os temas candentes da nossa sociedade contemporânea de combate ao racismo estrutural, ao capacitismo, machismo, lgbtiqfobia e todas as formas de discriminação. Não é possível fechar os olhos para os grupos periféricos e as comunidades que mais precisam de apoio.

Somadas as questões socioambientais em risco no nosso país, o ato de doar para apoiar a atuação das organizações da sociedade civil, que tem sido nesse contexto repetidamente colocado em prática, em suas mais diversas formas, tem se tornado cada vez mais relevante. Muito dos socorros emergenciais realizados e das denúncias para correção de rumos do Estado brasileiro contam com o apoio imprescindível da sociedade civil organizada que precisa ser suportada financeiramente.

Importante destacar que quase 7 bilhões de reais já foram contabilizados em doação pela filantropia brasileira, segundo o monitor de doações<sup>13</sup> da Associação Brasileira de Captação de Recursos. O investimento financeiro na existência institucional das organizações

---

13 Em 8 de maio de 2021, a soma era R\$ 6.898.223.019. Disponível em: <https://www.monitordasdoacoes.org.br/pt>. Acesso em: 8 maio 2021.

continua a ser muito estratégico e necessário, inclusive como garantia do direito à liberdade de associação.

E são de doações de indivíduos, coletivos, empresas e organizações doadoras que vivem grande parte das organizações da sociedade civil. A doação é uma operação jurídica de mera liberalidade, tributada por um imposto estadual – o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). Seria de se imaginar que neste momento tão delicado medidas seriam adotadas em prol da redução ou da isenção do correspondente tributo – inclusive como estímulo à valorização de uma cultura de doação que vimos, neste período, florescer.

No entanto, com a queda de arrecadação tributária, ao invés disso, estados brasileiros passaram a discutir o seu aumento. Não houve muitas mudanças positivas no que se refere ao imposto sobre doações, que segue sendo cobrado pela maioria dos governos estaduais e do distrito federal.

Embora a preocupação relacionada a entraves tributários a doações para organizações da sociedade civil tenha ganhado destaque no contexto da pandemia, a preocupação no campo em relação a este tema é antecedente.

Desde a proposição da agenda do marco regulatório das organizações da sociedade civil na Secretaria-Geral da Presidência da República de 2011 a 2016, dividida em três eixos temáticos – contratualização, sustentabilidade econômica e certificação –, vem se apontando a necessidade de aprimoramento da regulação da tributação das doações no Brasil.

Em publicação institucional intitulada “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014”, há registro do tema, além de sistematizações de informações importantes para a continuidade do debate:

No caso das OSCs, é comum a isenção do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro, prevista na Lei nº 9.532/1997, e a isenção em alguns estados do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) – imposto de competência estadual cobrado de quem recebe a doação. *Esse é um ponto importante, pois a falta de isenção pode ser considerada como um fator inibidor para a doação mais frequente. Apenas dez estados da Federação estabelecem, por meio de suas respectivas legislações estaduais, isenção desse imposto na hipótese de a doação ser destinada a*

OSCs. As regras para a aplicação da isenção e os requisitos necessários variam no âmbito da legislação de cada estado. (LOPES; SANTOS; ROLNIK, 2015, p. 137-138) (grifo nosso)

Em 2016, o Grupo de Instituto, Fundações e Empresas (GIFE) em parceria com a Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada da FGV Direito SP e com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>14</sup>, apresentou projeto que foi aprovado pela União Europeia para apoiar estudos e incidência sobre os temas presentes na agenda MROSC, com foco especial para a sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil.

O ITCMD foi então eleito como um dos 5 temas de pesquisa que integra a coleção “Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil”<sup>15</sup>, tendo sido em 2019 lançada importante publicação que trata do assunto e que analisa as barreiras tributárias a doações para organizações da sociedade civil, dados de arrecadação e sugere propostas de aperfeiçoamento da legislação.

Segundo o estudo, há quatro principais vias para eliminar ou, ao menos, mitigar o impacto do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação sobre doações:

- i. aperfeiçoamento das legislações estaduais, conferindo-se isenção às OSCs já não alcançadas pela imunidade constitucional a impostos;
- ii. alteração da resolução do Senado que fixa alíquotas máximas do ITCMD, estabelecendo-se alíquota máxima reduzida para as doações a OSCs;
- iii. edição de lei geral do ITCMD, contribuindo-se para a uniformização de conceitos ao longo do território nacional;
- iv. atualização da previsão constitucional sobre imunidade a impostos, estendendo-a a todas as OSCs que atuem em áreas de interesse público.

---

14 SOUZA, Aline Gonçalves de; GOMES, Aline Viotto; PANNUNZIO, Eduardo (org.). **Fortalecimento da sociedade civil**: redução de barreiras tributárias às doações. 1. ed. São Paulo: FGV, 2019.

15 A publicação foi realizada com apoio financeiro da União Europeia, do Instituto C&A, do Instituto Arapyauá, do Instituto de Cidadania Empresarial (ICE) e da Fundação Lemann.

De nossa parte, concordamos com a maioria das análises apresentadas, que dependem de decisões das Casas Legislativas correspondentes. Vejamos cada uma delas.

A primeira trata do aperfeiçoamento das legislações estaduais, conferindo-se isenção às OSCs já não alcançadas pela imunidade constitucional a impostos. No caso da mudança da legislação estadual, é preciso uma decisão do governador ou governadora do estado e a aprovação respectiva na Assembleia Legislativa, o que nem sempre é possível e requer das organizações estratégias de *advocacy* e articulação contínua.

No estado de São Paulo, há isenção para algumas áreas de atuação e atrelada à lógica da certificação prévia para o pedido administrativo das organizações nas áreas de direitos humanos, cultura e promoção do meio ambiente. É preciso, pois, buscar os respectivos certificados junto a Secretaria da Justiça e Cidadania para obtenção do Certificado de Reconhecimento de Entidade Promotora de Direitos Humanos; Certificado de Reconhecimento de Instituição Cultural, emitido pela Secretaria da Cultura; ou Certificado de Reconhecimento de Entidade Ambientalista, emitido pela Secretaria do Meio Ambiente, para depois ingressar com o processo administrativo junto a Secretaria de Fazenda e Planejamento para obtenção da isenção do ITCMD.

Em outubro de 2020, o Governo do Estado de São Paulo enviou à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) o PL n° 529/2020<sup>16</sup>, que tratava de ajustes fiscais no estado. O PL foi aprovado e sancionado como a Lei Estadual n° 17.293/2020<sup>17</sup>. Havia um capítulo que tratava do ITCMD, e nele, por articulação com a sociedade civil, havia a “ampliação do rol de entidades sem fins lucrativos que poderiam ser beneficiadas com a isenção”, mas que foi suprimido do projeto durante a tramitação na ALESP. Não se deve desistir, ainda que a tentativa tenha restado frustrada nesta oportunidade.

O caso da regulação mais celebrada hoje é o do estado Rio de Janeiro, que editou a Lei Estadual n° 7.786, de 16 de novembro de 2017,

---

16 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=195740>. Acesso em: 1 abr. 2021.

17 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2020/lei-17293-15.10.2020.html>. Acesso em: 1 abr. 2021.

e incluiu hipótese de isenção, independente de certificação, sobre as doações a fundações e a associações que atuam em áreas de interesse público, também por pedido e articulação da sociedade civil. Em meio a pandemia, não como medida temporária, mas como ação permanente e positiva, houve a publicação do Decreto Estadual nº 47.031/2020, que regulamenta referida lei e permite às organizações a autodeclaração de isenção do referido imposto, desburocratizando o processo e dando segurança jurídica às organizações do Estado.

Esta tendência da autodeclaração, que é uma medida de racionalização e simplificação do procedimento administrativo, também foi incorporada no estado de Santa Catarina pela Lei Estadual nº 18.064/2021, que acresceu a autodeclaração para a isenção com um novo parágrafo no artigo 10 da Lei nº 13.136/2004 que trata do ITCMD. Ocorre que, naquele estado, são isentas do pagamento do imposto organizações da sociedade civil devidamente reconhecidas como de utilidade pública estadual.

Este é também um tema relevante para o diálogo sobre o imposto. Era comum que no passado se condicionasse o acesso aos benefícios fiscais à presença da declaração de utilidade pública, instituída pela Lei nº 91/1935 e depois capilarizada no país por meio de leis locais.

Já nos primórdios da agenda MROSC, o Grupo de Trabalho de Entidades Sociais (GT-ES), criado pela Portaria MJ nº 1.007, com a finalidade de *analisar as ações relativas aos processos e fluxos de qualificação e de titulação de entidades sociais, e a legislação sobre o tema e ainda propor, se necessário, alterações, além de desenhar mecanismos para aprimorar o sistema de controle e supervisão*, apontou em suas conclusões:

a necessidade de aprimoramento da Lei das Oscips, de **revogação da Lei de Utilidade Pública** e de nova normativa que regule a autorização das organizações estrangeiras de direito privado sem fins lucrativos e o aprimoramento do Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNEs) como fonte de informação à sociedade sobre as atividades desenvolvidas pelas OSCs, com transparência e controle social. (LOPES; SANTOS; ROLNIK, 2015, p. 177) (grifos nossos)

Até 2009, a Utilidade Pública Federal era requisito prévio para o acesso ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (“Cebas”). A nova Lei nº 12.101/2009 dispensou este requisito e, durante

os debates da agenda do marco regulatório das organizações da sociedade civil na Secretaria-Geral da Presidência da República de 2011 a 2016, se consolidou o entendimento de que as declarações de utilidade pública não mais coadunavam com o Estado Democrático de Direito e deveriam ser revogadas.

Confirmado o consenso nos debates sobre o marco regulatório incidente sobre as organizações da sociedade civil, tendo sido reconhecidamente considerada uma medida desnecessária e meramente burocrática, no ano de 2015, a Lei nº 91/1935, que tratava da declaração de utilidade pública federal (UPF) foi revogada.

Ocorre que, na maioria dos estados e municípios que construíram esse sistema marcado pela lógica da lei revogada de 1935, o pedido de reconhecimento de entidade de utilidade pública é feito via Assembleia Legislativa ou Câmara dos Vereadores.

Assim é no estado de Santa Catarina, cuja solicitação precisa necessariamente ser encaminhada por um deputado ou uma deputada estadual. Ademais, na Lei nº 16.733/2015 local, dentre os requisitos para obtenção da utilidade pública, exige-se uma declaração de “efetivo e contínuo funcionamento nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à formulação do pedido, por meio de declaração, em papel timbrado, com a nominata da diretoria atual, data do início e término da gestão, número do registro no CNPJ e endereço da instituição, firmada por um dos seguintes agentes públicos onde a entidade tem sua sede: a) Chefe do Poder Executivo Municipal, Secretário Municipal ou Procurador do Município; b) membro do Poder Legislativo Municipal; c) autoridade judiciária; d) membro do Ministério Público; e) Delegado de Polícia; f) conselhos municipais da área em que a entidade atua”.

Por que a organização precisa de uma autoridade pública que a reconheça se ela estiver formalmente constituída com um trabalho relevante reconhecido pela comunidade e público com quem atua? Que ideia antiga e equivocada é essa que requer, que além da aquisição de personalidade jurídica no cartório e inscrição correspondente perante as autoridades fiscais, a organização também tenha que se submeter a um pedido para qualquer das autoridades listadas na referida lei que reconheça a sua atuação?

A tendência de revogação da lei de utilidade pública em estados e municípios e sua incompatibilidade com o acesso a parcerias e benefícios fiscais induzida pela agenda MROSC já foi apontada em artigo anterior (STORTO, 2007).

No geral, conforme sistematização feita no referido estudo, são nove os estados que preveem isenção de ITCMD para OSCs, com regras e restrições diversas<sup>18</sup>. Uma melhor padronização nesse sentido seria importante para garantir a melhoria do fluxo de doações para organizações da sociedade civil. Pela nossa análise, uma lei ideal deveria prever isenções a todas as organizações da sociedade civil do estado, sem necessidade de certificação prévia e com a possibilidade de autodeclaração anual.

A segunda sugestão do estudo da FGV trata da alteração da resolução do Senado que fixa alíquotas máximas do ITCMD, estabelecendo-se alíquota máxima reduzida para as doações a OSCs. Esta hipótese de mudança da alíquota do ITCMD pela resolução do Senado já havia sido aventada na agenda de aperfeiçoamento regulatório das organizações da sociedade civil na Secretaria Geral da Presidência da República em 2015, durante os debates com o Programa Bem Mais Simples Brasil (SEPBMBSB), criado pelo Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, já revogado.

Mais recentemente, por ocasião da pandemia, a senadora Kátia Abreu apresentou o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 13/2020<sup>19</sup> com o intuito de estabelecer uma alíquota máxima extraordinária de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) para o Imposto sobre Transmissão Causa

---

18 Na pesquisa da FGV são apontadas isenções nos estados do AC, CE, MG, PE, PR, RJ, SP, SC e TO. PANNUNZIO, Eduardo; VILELLA, Mariana; CARVALHO, Pedro Andrade Costa. OLIVA, Rafael; TREZZA, Valéria Maria; SOUZA, Aline Gonçalves. (Org). Fortalecimento da sociedade civil: redução de barreiras tributárias às doações. 1ª ed. São Paulo: FGV Direito SP. 2019. v. 1. P. 58. No levantamento que havia sido feito pela Secretaria-Geral da Presidência da República, os estados apontados com algum tipo de isenção para OSC eram o AC, AL, CE, ES, PA, PE, RS, SC, SP e TO. In LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca; ROLNIK, Iara. (Org.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014. Brasília: Imprensa Oficial / Governo Federal. 2015. P. 138-141. Há diferença entre as duas pesquisas, por conta da metodologia e data de realização também como no caso da Lei Estadual nº 7.786/2017 do Rio de Janeiro que entrou em vigor em 2018.

19 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8085211&ts=1594020216364&disposition=inline>. Acesso em: 1 abr. 2021.

Mortis e Doação, enquanto perdurar o estado de calamidade pública, incidente sobre doações realizadas a entidades privadas civis sem fins lucrativos que apliquem os recursos para atender as necessidades da população. O PRS busca alterar a Resolução do Senado Federal nº 9, de 05/05/1992, que estabelece a alíquota máxima de 8% (oito por cento) para o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de que trata a alínea 'a', inciso 1, e parágrafo 1, inciso 4 do artigo 155 da Constituição Federal.

Sobre a terceira sugestão, de edição de lei geral do ITCMD, contribuindo-se para a uniformização de conceitos ao longo do território nacional, o próprio estudo reconhece que não seria solução para isentar o imposto sobre doações a OSCs, mas sim de buscar uma melhor padronização quanto a questões correlatas.

Em 2013, a deputada federal Erika Kokay apresentou a proposta de lei complementar PLP nº 363/2013 preconizada pelo inciso III do parágrafo primeiro do artigo 155, da Constituição Federal, que não foi editada até hoje. Em sua justificativa, reconhece que:

pode-se alegar que tal medida legislativa, se não for supérflua, não seria tão premente, tanto que em vinte e cinco anos aparentemente não chegou a fazer muita falta, já que os Estados e o Distrito Federal podem exercer a competência plena, na ausência de lei complementar, no uso da competência outorgada pelo artigo 24, parágrafo terceiro, da Constituição Federal, e pelo artigo 34, parágrafo terceiro, do ADCT – ato das disposições constitucionais transitórias. **Mas a lacuna permanece e seu suprimento é de toda conveniência para uniformizar o tratamento da questão em nível nacional e para prevenir o abuso da criatividade de legisladores estaduais ou distritais na elaboração de normas de discutível constitucionalidade, propiciadoras de litígios desnecessários**<sup>20</sup> (grifos nossos).

Tal proposta segue em debate na Câmara dos Deputados, que acaba de apensar a ela o PLP nº 37/2021, de autoria do deputado federal Hildo Rocha. Este debate volta à cena agora que decisão recente da Suprema

---

20 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1200985&filename=PLP+363/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1200985&filename=PLP+363/2013). Acesso em: 1 abr. 2021.



Corte deixou claro que os estados não podem cobrar imposto sobre doações estrangeiras ante a ausência de lei que preveja a sua incidência.

É que houve no início de 2021 o encerramento do julgamento do Recurso Extraordinário nº 851.108 interposto pelo estado de São Paulo pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se debateu a inconstitucionalidade de lei estadual que prevê a incidência do Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITD) sobre doações estrangeiras e inventários abertos no exterior. O caso gerou o Tema 825, um *leading case* com repercussão geral reconhecida, que conclui com a tese de que os estados não podem criar leis para tributar as doações e heranças de bens no exterior, sob pena de violação do artigo 155, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, que exige lei complementar para regular esta cobrança (SZAZI; MORAES, 2021). No caso de discussão deste tema no Congresso, será importante que a sociedade civil acompanhe seus termos no debate legislativo.

Na última sugestão, importa dizer que há Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2020<sup>21</sup>, que altera o art. 155 da Constituição Federal para vedar a instituição do ITCMD sobre as transmissões e doações às organizações da sociedade civil e aos institutos de pesquisa sem fins lucrativos. A proposta respeita o princípio da anterioridade tributária e prevê que passaria a valer no ano calendário seguinte a sua aprovação.

Apesar de não citar expressamente a pandemia, esta PEC é muito bem-vinda nesse contexto, tendo sido por nós citada em artigo publicado na Folha de São Paulo. “As doações podem ser realizadas a qualquer

---

21 De iniciativa da Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Flávio Arns (REDE/PR), Senador Weverton (PDT/MA), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), Senadora Leila Barros (PSB/DF), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Jarbas Vasconcelos (MDB/PE), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Jaques Wagner (PT/BA), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senadora Kátia Abreu (PP/TO), Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO), Senador Raulo Rodrigues (REDE/AP), Senador José Serra (PSDB/SP), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE).

tempo, por qualquer pessoa, independentemente de as medidas de indução jurídica serem ou não amplamente implementadas no Brasil. O que não se pode perder é o senso de oportunidade de apoio e ajuda que o momento requer, e de rediscussão do sistema de tributação das doações que a crise nos convida a trazer para a pauta do debate público”, concluímos (LOPES; SZAZI, 2020).

Este tema do imposto sobre as doações está fazendo parte dos debates da reforma tributária em andamento no Congresso Nacional. Há campanha da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, intitulada de “Solidariedade não se tributa” (LOPES; GALLI, 2021). É sabido que a reforma fiscal que se pretende é bem mais ampla e pode impactar e muito a vida das organizações da sociedade civil se sua imunidade constitucional e isenções legais não forem preservadas.

Nos debates sobre a reforma tributária, atualmente centradas nas PECs nº 45/2019 (em tramitação na Câmara dos Deputados) e nº 110/2019 (em tramitação no Senado Federal), trata-se da federalização, bem como do aumento da alíquota do ITCMD, sem fazer a cisão entre as formas de doação: uma coisa é aumentar o tributo sobre patrimônio, medida necessária para transformar o nosso sistema tributário, altamente regressivo, por meio do aumento da alíquota sobre transmissão causa mortis e doações para finalidades privadas; outra coisa é a tributação sobre doações que tenham finalidade pública. Esta deveria ser estimulada e incentivada e não tributada.

Do ponto de vista tributário, é necessário ainda registrar que há muitos relatos de dificuldade de gestão de projetos incentivados durante a pandemia, ante a ausência ou demora de resposta da administração pública nas chancelas e formalidades necessárias para a captação e movimentação dos recursos.

Dentre os incentivos fiscais existentes, há o relacionado à destinação de imposto sobre a renda devido para os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente e para os Fundos do Idoso, nas três esferas da federação. Há também a Lei de Incentivo ao Esporte; a Lei de Incentivo à Cultura e a Lei do Audiovisual. O que mais corre perigo hoje é o novato Programa Nacional de Apoio à Atenção de Saúde das Pessoas com Deficiência (PRONAS/PCD) e o Programa Nacional de

Apoio à Atenção Oncológica (PRONON), cuja possibilidade de dedução de doação por pessoa física está suspensa por ter vencido o seu prazo, embora haja discussão para sua ampliação no Congresso Nacional por meio do PL nº 5.307/2020. A Plataforma MROSC, atenta aos temas que impactam as organizações da sociedade civil, também apresentou nota técnica<sup>22</sup> com contribuições ao debate apoiando a extensão do prazo prevista pelo PL.

As doações foram e são fundamentais para o enfrentamento da pandemia. Não as estimular é um contrassenso.

Uma novidade positiva da pandemia foi a edição da Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020, que instituiu política de combate ao desperdício de alimentos e doação de excedentes de alimentos para o consumo humano. Era uma demanda antiga que visava autorizar que estabelecimentos dedicados à produção e fornecimento de alimentos, produtos industrializados e refeições prontas pudessem doar os excedentes não comercializados e ainda próprios para o consumo humano, desde que estejam dentro da validade, não tenham comprometidas sua integridade e segurança sanitária e tenham mantidas suas propriedades nutricionais e segurança sanitária. Nos termos da nova lei, a doação de alimentos pode ser realizada diretamente, com a colaboração do Poder Público, por meio de bancos de alimentos, entidades beneficentes de assistência social ou entidades religiosas.

Essa exigência que remete em sua redação o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) previsto na Lei nº 12.101/2009 nos parece desproporcional para a atividade que se pretende desenvolver. É que há no país muito mais organizações de assistência social que as que voluntariamente decidem se submeter ao regime filantrópico exigido para a obtenção e manutenção do certificado. Vai na contramão da lógica de desburocratização que a Lei nº 13.276/2018 impôs ao Estado brasileiro, ao tratar da “racionalização de atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou

---

22 Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/plataforma-mrosc-elabora-nota-tecnica-sobre-o-pl-5-307-2020/>. Acesso em: 1 abr. 2021.

superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude”.

A nova lei, no entanto, traz a ideia positiva de que, durante a vigência da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, o governo federal procederá preferencialmente à aquisição de alimentos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da produção de agricultores familiares e pescadores artesanais comercializada de forma direta, e frustrada em consequência da suspensão espontânea ou compulsória do funcionamento de feiras e outros equipamentos de comercialização direta por conta das medidas de combate à pandemia da COVID-19.

### 3. Parcerias com a administração pública

Em janeiro de 2016, entrou em vigor na União, Estados e Distrito Federal a Lei nº 13.019/2014<sup>23</sup>, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – ou MROSC. Nos municípios brasileiros, a vigência da lei teve início em janeiro de 2017. De abrangência nacional, a nova lei estabelece um novo regime jurídico de mútua cooperação nas parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; e define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

Tendo sido aprovada após um processo de bastante densidade participativa e política, a Lei nº 13.019/2014 vive um processo de implementação bastante truncado. É que, após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, a indução que era feita pelo Governo Federal deixou de existir. Na ausência da produção de inteligência e subsídios para impulsionar a incorporação das novas diretrizes e princípios do MROSC, os processos de parceria se tornaram mais burocráticos e difíceis.

---

23 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm). Acesso em: 1 abr. 2021.

Destaque-se pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (LEICHSENRING; SOUZA; VIOTTO, 2020, p. 149), no âmbito do mesmo projeto já citado, que sistematizou dados do olhar dos gestores públicos sobre sua implementação. Além de vários achados interessantes: “sobre as percepções gerais acerca do MROSC, tiveram destaque as afirmações de que houve aumento de transparência dos processos, tanto em casos em que se aplicam os chamamentos públicos como nas suas exceções. Outros pontos que aparecem com menor intensidade, mas ainda com destaque, são: realização de mudanças em processos da administração pública; melhora nos indicadores dos planos de trabalho; e esforços de coordenação de diferentes setores”. Consideramos, no entanto, ainda bem incipientes os esforços realizados para a boa implementação do novo regime jurídico, especialmente pela ausência de vontade política dos Poderes Executivos Brasil afora.

Durante a pandemia, isso se agravou. Uma série de questionamentos não respondidos pela Administração Pública sobre repactuação de metas e resultados, além da suspensão de repasses de recursos passaram a ocorrer em diversas localidades do Brasil. Dois casos emblemáticos na área da educação que tiveram a intervenção do Judiciário no Rio Grande do Sul e do Tribunal de Contas do Município em São Paulo foram divulgados para alertar sobre essa questão (LOPES; STORTO; ANDRADE, 2020).

O primeiro foi sobre uma ação popular em face do município de Porto Alegre, em que se discutiu a suspensão, em razão da pandemia, de repasses à OSC que prestam serviço público na área da educação infantil, e o segundo, contratações realizadas pela Secretaria Municipal de Educação com as entidades responsáveis pelo Programa Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do município de São Paulo – MOVA/SP. Como esses, diversos outros casos de suspensão de recursos aconteceram.

Em meio a esse processo, quando da proposição da Medida Provisória nº 944/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, destinado à realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, a Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil solicitou à Frente Parlamentar em Defesa das

Organizações da Sociedade Civil a apresentação de uma emenda que tratasse das organizações da sociedade civil e das parcerias.

Em nota técnica<sup>24</sup>, a Plataforma MROSC se manifesta sobre a questão. A emenda apresentada pelo deputado federal Afonso Florence, coordenador da Frente Parlamentar Mista em Defesa das Organizações da Sociedade Civil, não foi aprovada. No entanto, identificando a necessidade de tratar do tema, o trabalho foi aperfeiçoado e ampliado, e foi apresentado na Câmara dos Deputados, pelo mesmo deputado, e subscrita por diversos outros parlamentares, o Projeto de Lei nº 4.113/2020, que alberga diversas dessas situações inusitadas que a pandemia impôs às relações de parceria entre as OSCs e a Administração Pública.

Formulado então em conjunto com a sociedade civil organizada, por meio da Plataforma MROSC, o PL traz boas soluções para tratar da repactuação de metas e resultados nas parcerias com a administração pública.

A essência da proposta legislativa é garantir a possibilidade de repactuação da execução e da prestação de contas dos instrumentos de contratualização com o Estado durante o tempo que durar a pandemia, conforme nota técnica sistematizada sobre o tema<sup>25</sup>.

Um destaque do projeto é a complementação do objeto das parcerias, com redirecionamento e a utilização de recursos já depositados nas contas dos entes ou entidades, ou de novos recursos, o que possibilita o seu uso em ações de combate à pandemia da COVID-19, enquanto durarem as medidas restritivas determinadas em sua função pelas autoridades públicas, por força de norma federal, estadual, distrital ou municipal.

Outra medida relevante para dar mais segurança jurídica às parcerias é positivar a ideia de que o descumprimento de metas e de resultados inicialmente previstos nas parcerias não impedirá a continuidade do repasse de recursos e não poderá ser utilizado como fundamento para que se considerem irregulares as contas da entidade parceira, quando decorrer de medidas restritivas inseridas em norma federal, estadual, distrital ou municipal referente à pandemia de COVID-19.

---

24 Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Nota-T%C3%A9cnica-MP-944-Plataforma-MROSC.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021.

25 Disponível em: [https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/09/200828-Nota\\_T%C3%A9cnica-PL-4113-2020.pdf](https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/09/200828-Nota_T%C3%A9cnica-PL-4113-2020.pdf). Acesso em: 1 abr. 2021.

Ademais, o PL trata da necessidade de suspensão da exigibilidade de devolução de recursos ao erário enquanto durarem as medidas restritivas com relação às prestações de contas decorrentes de termos de fomento, termos de colaboração, termos de parceria, contratos de gestão, contratos de repasse e de convênios celebrados pela administração pública. Segundo o PL, a restituição poderá ser parcelada a requerimento do interessado, em no máximo 96 parcelas mensais, iguais e consecutivas, sujeita apenas à correção monetária – vedada a incidência de juros de mora. Isso é especialmente importante diante das dificuldades econômicas e de caixa que o contexto da pandemia impõe a todos.

O projeto de lei permite, ainda, tratar sobre a celebração de parcerias emergenciais temporárias entre a administração pública e OSCs quando o objeto for relacionado ao combate à pandemia do novo coronavírus, dispensando a realização de chamamento público. Este é um tema que já consta da Lei nº 13.019/2014, mas não está claro nas demais formas de contratualização com o Estado.

Aprovada na Câmara dos Deputados em dezembro de 2020, a proposta se encontra no Senado Federal para apreciação<sup>26</sup>.

Ressalte-se que para apoiar a execução das parcerias vigentes e orientar tanto as organizações da sociedade civil quanto os gestores públicos, elaboramos uma cartilha sobre o MROSC e a COVID<sup>27</sup>, na qual sistematizamos uma série de informações e dicas importantes. É possível equacionar bem a execução das parcerias com a legislação vigente, mas a aprovação do PL nº 4.113/2020, sem dúvida, traz mais segurança jurídica para ambos os parceiros.

## Considerações finais

---

26 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146364>. Acesso em: 1 abr. 2021.

27 STORTO, Paula Raccanello; LOPES, Laís de Figueirêdo. **MROSC e COVID-19: manual prático de apoio às OSC**. Brasília: Plataforma por um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. 2020. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2020/06/CARTILHA-MROSC-e-COVID.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021

Com o Congresso Nacional atuando de forma virtual no Sistema de Deliberação Remota criado sem integrar as tecnologias de participação social existentes, há um déficit de incidência da voz da Sociedade Civil nos atos normativos que estão sendo elaborados no legislativo federal<sup>28</sup>.

Sem esmorecer, no entanto, diversas articulações e redes no Brasil que já estavam organizadas na sociedade, buscaram se movimentar para manter sua vocação crítica e participativa – o que chamamos de “missão sentinela” –, influenciando positivamente as decisões e impulsionando a aprovação de projetos de lei essenciais para a população por meio do contato direto com parlamentares e líderes.

No tema da regulação da institucionalidade das organizações da sociedade civil, merece destaque o trabalho desenvolvido pela Plataforma MROSC, que desde 2010 vem atuando por um ambiente regulatório mais favorável a existência das organizações, inclusive nos três temas destacados, como citado ao longo do texto.

Em suma, sobre a questão das assembleias virtuais, opinamos pela sua regulação definitiva e não apenas para este momento de pandemia, como forma de garantia do exercício de direito à liberdade de associação. Deve ser incorporada no ordenamento jurídico de forma permanente para o futuro que se impõe: a realização de reuniões online é uma alternativa possível, disponível ao desejo dos grupos que se associam.

Facilitar e não tributar as doações é também pleito mais do que justo das organizações da sociedade civil. Permitir que os recursos privados cheguem na ponta sem burocracia e incidência de impostos é algo bastante relevante, especialmente considerando o momento vigente e vindouro. Se a crise da COVID-19 está descortinando tanta desigualdade econômica e social no país, o pós-crise também demandará um tecido social firme e consistente para apoiar saídas e novos caminhos.

E, por fim, sobre as parcerias com a Administração Pública, entendemos que deve haver uma regulação que trate deste período

---

28 Sobre o tema, ver artigos de autoria de Melissa Terni Mestriner: “Participação e controle sociais nos espaços de deliberação remota” no link: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29005> ; e “Sistema de Deliberação Remota deve vir acompanhado de estímulo à participação social” no link: <https://www.jota.info/stf/supra/sistema-de-deliberacao-remota-deve-vir-acompanhado-do-estimulo-a-participacao-social-06042020>. Acesso em: 01.mai.2021.



emergencial para serem mais bem equacionadas, do ponto de vista da segurança jurídica, para que todo o esforço das organizações da sociedade civil de seguirem atuando e se mobilizando não se perca em prestações de contas cheias de glosas de despesas por descumprimento de metas e resultados planejados antes da pandemia.

Que esses alertas possam inspirar ações concretas para que as respostas para a COVID-19 não limitem a liberdade de associação de maneira desmedida, desproporcional e sem o devido processo legislativo que resguarde a participação da sociedade. Sua regulação precisa ser precedida de diálogo com as partes interessadas e com o espírito constitucional de estímulo e proteção ao associativismo no Brasil.

---

## Referências

- LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca; ROLNIK, Iara. (Org.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014. Brasília: Imprensa Oficial / Governo Federal. 2015.
- LOPES, Laís de Figueirêdo; SZAZI, Eduardo. Doar importa na pandemia: uma oportunidade de aperfeiçoar legislação. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/05/doar-importa-na-pandemia-uma-oportunidade-de-aperfeicoar-legislacao.shtml>. Acesso em: 1 maio 2021.
- LOPES, Laís de Figueirêdo; GALLI, Natalia Toito. Um ano de combate à pandemia: a potência das organizações da sociedade civil em tempos de crise. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2021/03/um-ano-de-combate-a-pandemia-a-potencia-das-organizacaoes-da-sociedade-civil-em-tempos-de-crise.shtml>. Acesso em: 1 maio 2021.
- LOPES, Laís de Figueirêdo; STORTO, Paula Raccanello; ANDRADE, Juliana Brandão. A manutenção de repasses de recursos públicos para OSC durante a pandemia da Covid-19. Migalhas, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330463/>

- a-manutencao-de-repasses-de-recursos-publicos-para-osc-durante-a-pandemia-da-covid-19. Acesso em: 1 maio 2021.
- LEICHSENDRING, Alexandre Ribeiro; SOUZA, Aline Gonçalves; VIOTTO, Aline.; DONINI, Thiago (org.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios. 1. ed. São Paulo: FGV, 2020.
- SOUZA, Aline Gonçalves de; GOMES, Aline Viotto; PANNUNZIO, Eduardo (org.). Fortalecimento da sociedade civil: redução de barreiras tributárias às doações. 1. ed. São Paulo: FGV, 2019.
- STORTO, Paula Raccanello; LOPES, Laís de Figueirêdo. MROSC e Covid-19: manual prático de apoio às OSC. Brasília, DF: Plataforma por um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, 2020. Disponível em <http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2020/06/CARTILHA-MROSC-e-COVID.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- STORTO, Paula Raccanello; LOPES. Questões de impacto federativo decorrentes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e a Lei nº 13.019/2014. In: FERREIRA, Luís Cláudio Rodrigues. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, v. 1, p. 9-25, 2007.
- SZAZI, Eduardo; MORAES, Fernando Arruda de. Doações estrangeiras: o impacto do julgamento do tema 825 pelo STF para as Organizações da Sociedade Civil. **Migalhas**, Ribeirão Preto, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3hG1r6n>. Acesso em: 1 maio 2021.



---

# GESTÃO FINANCEIRA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NOS MOMENTOS DE CRISE

---

José Alberto Tozzi<sup>1</sup>

Waldir Mafra<sup>2</sup>

*O que pode ser medido,  
pode ser melhorado.*  
Peter Drucker

## Resumo

Passado o primeiro impacto da crise, os gestores de Organizações da Sociedade Civil começaram a diagnosticar a situação e contabilizar as perdas ou eventuais ganhos. Neste momento, a gestão financeira adquiriu uma importância fundamental, na medida em que o fluxo de caixa e o orçamento foram decisivos na análise da situação financeira atual e no futuro próximo, para analisar a sustentabilidade organizacional. Numa crise, a sustentabilidade e o fôlego financeiro são as grandes metas da administração no sentido de orientar os tomadores de decisões na definição dos caminhos e alternativas de curto e médio prazos. A existência de controles internos eficientes e ferramentas disponíveis de forma imediata são condições essenciais para a sobrevivência da organização.

---

1 Professor Mestre da Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE) na PUC-SP.

2 Professor Mestre da Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE) na PUC-SP.

## Introdução

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs), representantes do terceiro setor no Brasil, têm sido exigidas cada vez mais a apresentarem práticas de transparência, prestação de contas e resultados sociais em suas operações.

Já não é de hoje que, para se manterem aptas e competitivas no mercado de captação de recursos, essas organizações têm tomado o caminho da profissionalização e de uma gestão por processos, adotando metodologias e padrões de excelência que têm contribuído fortemente com a sustentabilidade de suas ações.

Mas, como se não bastassem as exigências atuais de uma gestão transparente e praticamente impecável em termos de controle e planejamento para enfrentarem o mercado de captação de recursos, ainda se somam a esse desafio cotidiano as crises que, vez por outra, se avizinhavam, ameaçando o futuro de seus projetos e de sua missão.

Logo, no intuito de contribuir com a melhoria dos processos internos das OSCs, preparando-as para o cotidiano da gestão operacional e para o enfrentamento das inúmeras crises que atravessam. A metodologia mostrada na Figura 1 intenta, de alguma forma, abraçar todos os processos relacionados às atividades-meio que acontecem dentro de uma organização, esteja ela enfrentando crises como a atual (final de 2020 e início de 2021), sejam aquelas corriqueiras e insistentes que costumam solapar o planejamento e, se não cuidadas, empurram ladeira abaixo os sonhos e as esperanças do cumprimento de sua missão.

Isso não significa que essa metodologia não possa ser modificada e adaptada a qualquer organização. Tudo depende do porte, de seus processos e do momento que vivenciam.

**Figura 1.** Processo de gestão em Organizações da Sociedade Civil.



**Fonte:** Elaboração própria.

Neste capítulo, iremos focar a gestão financeira, o controle contábil, a prestação de contas, assim como suas ferramentas e controles, e de que forma uma adequada gestão financeira e contábil poderá contribuir com as organizações no sentido de aliviar as pressões advindas de crises e das exigências cotidianas.

### 1. Gestão financeira

As OSCs, em sua maioria, implementam projetos e programas financiados por meio de recursos financeiros, humanos e materiais captados de parceiros públicos ou privados. No caso dos recursos recebidos de parcerias públicas, elas devem se ater aos ditames da Lei 13.019/14 que regula as relações de transferência de recursos dos entes públicos para as OSCs.

A citada lei, um verdadeiro marco na relação entre as OSCs e o poder público, objetiva dar maior transparência e segurança para as parcerias celebradas entre a administração pública e as entidades.

Além de extinguir os antigos convênios acordados entre os dois entes, o público e o privado, a lei cria a figura jurídica dos Termos de Parceria, com os termos de fomento, colaboração e cooperação, sendo que nos dois primeiros instrumentos jurídicos citados estão as relações onde há transferência de recursos financeiros, e nas parcerias celebradas nos termos de cooperação ficam reservadas aquelas onde não há transferência de recursos, mas somente de colaboração na ação propriamente dita.

Na seção V da lei, é estabelecido o seguinte sobre movimentação e aplicação financeira de recursos:

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública.

Parágrafo único. Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

Art. 52. Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os

provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à administração pública no prazo improrrogável de trinta dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente da administração pública.

Art. 53. Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária. (BRASIL, 2014)

Três observações básicas com relação a esses itens da Lei 13.019/14:

- Os recursos financeiros devem ser controlados em contas bancárias específicas;
- A sobra de recursos, quando houver, deverá ser restituída ao ente público financiador da parceria;
- Toda movimentação financeira deverá ser feita por meio de transferência eletrônica.

Tendo em vista essas observações, fica claro que os recursos públicos recebidos não pertencem à OSC, mas eles são disponibilizados para a execução de um determinado trabalho associado a políticas públicas com um resultado mensurável.

Dessa forma, conclui-se que em uma OSC existem dois tipos de recursos de acordo com sua natureza:

- **Restritos ou vinculados** – recursos de terceiros – recursos públicos ou privados – “dinheiro carimbado” – não agrega ao patrimônio;
- **Irrestritos ou não vinculados** – recursos próprios – doações espontâneas – geração de renda – agrega ao patrimônio.

Do mesmo modo, as despesas classificadas segundo sua natureza podem ser:

- **Despesas Diretas** – aquelas relacionadas aos projetos e pagas por recursos restritos do investidor social;
- **Despesas Indiretas** – aquelas não relacionadas aos projetos e que devem ser pagas por recursos irrestritos.

No momento das prestações de contas, essa segregação dos recursos e despesas de acordo com o tipo e a natureza torna-se um procedimento obrigatório na lei e nas normas brasileiras de contabilidade, que, inclusive, exige menção compulsória e explícita nos estatutos das entidades.

Como é de se supor, para que seja possível uma melhor administração desses recursos, a lei obriga as organizações a terem uma conta bancária específica para cada parceria celebrada com a administração pública, sendo absolutamente proibidas as transferências de numerários entre uma conta bancária e uma de outra parceria.

São normas gerais de gestão financeira que devem ser observadas no cotidiano organizacional, mas que adquirem maior importância em seu controle quando a organização enfrenta uma crise financeira onde alguns dos projetos ficam sem recursos para sua continuidade.

Nesses casos, as tentações de fazer “empréstimos” de um projeto superavitário para outros deficitários são comuns, mas devem ser evitadas, visto que os recursos vinculados, principalmente os recebidos de entes públicos, têm destinação específica e definida pelos instrumentos de parceria, não devem, sob qualquer pretexto, serem utilizados para fins estranhos aos que foram previamente designados.

Para esses casos, as organizações devem ter no caixa recursos irrestritos (não vinculados) e que poderão ser utilizados conforme lhes aprouver ou conforme as necessidades de financiamento de quaisquer outros gastos, aliás, essa é a principal função do recurso não vinculado, ou seja, de prover a organização com liberdade para alocar esses recursos, onde ela achar conveniente dentro de seus objetivos institucionais.

## 2. Orçamento

O orçamento prévio tem o intuito de demonstrar para a gestão da organização, de modo transparente e objetivo, a maneira como se pretende aplicar os recursos captados. Ele é um instrumento de natureza econômica, elaborado com a meta de prever valores que serão utilizados para determinados fins. É uma peça fundamental na gestão financeira e no planejamento da captação de recursos, à medida que permite que a organização visualize quais são as rubricas orçamentárias que necessitam ou que irão necessitar de recursos durante o ano em curso.

O orçamento deve ser claro, objetivo e com valores definidos, demonstrando de forma direta como o recurso será aplicado em cada projeto ou programa. Ele também é essencial para o planejamento da



organização como um todo, pois além do orçamento de cada projeto, deve ser elaborado o orçamento institucional, com os gastos e despesas fixos, que independe da realização de qualquer projeto ou programa.

Além de dar o direcionamento dos gastos e definir as fontes de receitas, a peça orçamentária, quando administrada adequadamente, permite à organização avaliar o próprio desempenho no período ao qual se refere, normalmente de um ano, procedendo com a comparabilidade dos valores orçados mensalmente ou em períodos específicos com o que está sendo realizado.

Em tempos de crises, quando estas afetam as operações da organização de forma abrupta, o orçamento precisa ser revisado e atualizado de acordo com a realidade que a entidade atravessa.

Sem essa visualização dos gastos por natureza, tipo e rubrica fica muito difícil, senão impossível administrar a organização em tempos de crises, nesses momentos, mais do que nunca, o gestor precisa visualizar o futuro em termos de gastos e despesas, tomando decisões importantes com a antecedência necessária, definindo rumos, cuidando para a preservação dos ativos da entidade tanto quanto for possível até que a turbulência seja superada.

Como já foi dito, uma das funções do orçamento é subsidiar a prestação de contas dos recursos recebidos, seja de entes públicos ou privados.

Por meio de uma gestão orçamentária adequada, a gestão financeira da entidade poderá avaliar de forma mais efetiva e real como os gastos realizados estão se comportando em relação ao que fora previamente orçado.

Essa função adquire forte relevância quando a instituição está enfrentando momentos de turbulência financeira, já que permite, inclusive, que a gestão financeira, quando possível, realoque gastos de uma linha orçamentária para outra, de forma a equalizar as necessidades e sobras em cada linha; é importante salientar que essa possibilidade somente se dará se a entidade possuir uma razoável reserva financeira (recursos irrestritos) ou se o financiador/doador assim o permitir.

A seguir estão demonstrados os possíveis tipos de orçamento comumente utilizados nas OSCs:

**Orçamento de recursos vinculados** – um orçamento para cada projeto que deve ser analisado e discutido com o investidor social.

É preciso desenhar um orçamento que exiba a parte descritiva e a quantitativa. O mesmo orçamento estudado com o investidor social deverá ser utilizado na gestão do “dia a dia” da execução do projeto e na prestação de contas;

**Orçamento de receitas e despesas não vinculadas** – são as receitas e despesas que não estão previstas nos projetos. Normalmente, uma OSC tem receitas e despesas independentes dos projetos. Imagine que a organização não tenha nenhum projeto sendo executado, portanto, as receitas e despesas para que ela continue funcionando são as de natureza não vinculada;

**Orçamento de investimentos** – tem-se que fazer determinada previsão e definir onde a organização irá buscar o recurso para adquirir um veículo, por exemplo. E se ele fizer parte de um projeto, estará incluso no custo do projeto. Mas se ele não fizer parte de nenhum projeto, deverá ser orçado separadamente, valendo a mesma regra para a aquisição de computadores, móveis e utensílios que não estiverem previstos no orçamento do projeto.

O **orçamento total** de uma **OSC** será a somatória de todos os projetos que ela irá realizar, mais o de receitas e despesas não vinculadas e os de investimentos. Essa soma resultará no valor que se vai movimentar ou que se pretende despendar em determinado período.

Além do orçamento, que deve refletir todos os custos, despesas e receitas das OSCs, inclusive, por projeto, programa, tipo de gasto e natureza e que é um instrumento de análise e planejamento econômico, ou seja, baseado no regime de competência (regime contábil) e não no regime de caixa, a entidade também deve ter em mãos, tanto nos momentos de crises como em qualquer situação da vida da entidade, o Fluxo de Caixa, que é uma ferramenta de extrema importância para a gestão financeira, desde que adequadamente alimentado com informações confiáveis e tempestivas.

### 3. Fluxo de caixa

O Fluxo de Caixa tem por objetivo a projeção das entradas e saídas de recursos financeiros de uma entidade em um determinado período.

É por meio dele que a gestão financeira poderá antecipar as necessárias decisões de alocação de eventuais sobras de recursos para aplicações financeiras ou projetos de interesse, ou ainda buscar recursos extras para equalizar necessidades de caixa com a devida antecedência.

Ocorre que o Fluxo de Caixa é um instrumento de análise e subsídio para a tomada de decisões, mas ele em si não tem utilidade alguma a não ser demonstrar as eventuais sobras ou dificuldades de caixa, sua virtude é exatamente esta: demonstrar visualmente como estão se comportando as entradas e saídas de caixa em um período.

A menos que seja alimentado periodicamente, normalmente e diariamente, inclusive com projeções de gastos e entradas ainda não confirmados, por meio de projeções de entradas e provisões de saídas, a ferramenta não será de muita valia, são os gestores que devem fazer dela algo útil na gestão, seja nas crises, seja no cotidiano organizacional.

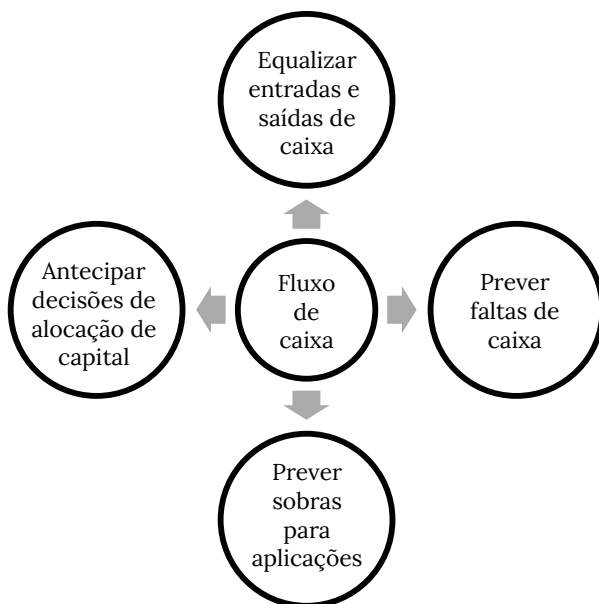
De posse desse instrumento mantido em condições ideais, a gestão financeira deve tomar decisões de alocação de recursos que harmonizem as entradas com as saídas de caixa, de modo que a entidade sempre disponha de recursos para o pagamento de suas necessidades, sem incorrer em inadimplência de obrigações e sem permitir recursos demasiados em conta sem a devida remuneração.

O fluxo de caixa também serve para melhorar a relação da entidade com seus financiadores, na medida em que permite identificar se os projetos em andamento estão financiados no todo ou em parte e, quando isso for possível, permite negociar eventuais faltas de caixa para o seguimento dos projetos. Essa capacidade de se fazer uma boa gestão financeira capta a confiança dos financiadores; melhora a imagem organizacional; otimiza os recursos captados; além, é claro, de resguardar a liquidez operacional da entidade, condição indispensável para superar as crises que, vez por outra, afetam as OSCs.

É importante salientar que essa administração do fluxo de caixa, essencial para uma adequada e responsável gestão financeira em qualquer tipo de entidade, no caso das OSCs, limita-se quase que exclusivamente aos recursos irrestritos, visto que no caso dos recursos restritos, ou seja, os recebidos para fins específicos, de parcerias públicas ou privadas, estão reservados exclusivamente para os objetivos propostos nos contratos ou parcerias.

De forma mais didática, na Figura 2, está demonstrada a importância do fluxo de caixa para a gestão financeira das OSCs.

**Figura 2.** Funções do fluxo de caixa.



**Fonte:** Elaboração própria.

## 4. Contabilidade

Outra ferramenta, normalmente negligenciada pelas OSCs tanto nas crises quanto no cotidiano organizacional, é a contabilidade.

Muito além do cumprimento de obrigações acessórias na área fiscal/tributária ou societária, a contabilidade é um instrumento de gestão da maior importância para as OSCs ou para quaisquer tipos de empresas ou entidades públicas.

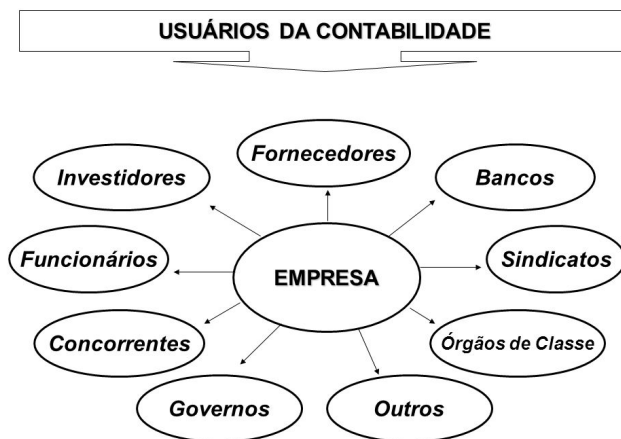
É por meio de seus registros adequados que a gestão obtém informações relevantes para a tomada de decisões, sendo indispensável para os gestores conhecerem os eventos passados e para prover projeções para o futuro da organização.

De forma simplificada, pode-se conceituar a contabilidade como uma ciência social que permite, através de técnicas e procedimentos sistemáticos, manter o controle permanente do patrimônio da organização, bem como subsidiar a administração a tomar decisões sobre o futuro organizacional.

Ou seja, é a ferramenta que permite medir, avaliar e controlar as operações financeiras das entidades, provendo informações da mais alta importância, sendo a mais adequada, senão a única, fonte de informações confiáveis de que a gestão dispõe para sua correta tomada de decisões.

São muitos os grupos de interesse (usuários) da contabilidade, conforme demonstra a Figura 3:

**Figura 3.** Usuários da contabilidade.



**Fonte:** Rodrigues (2014).

Cada um de seus usuários tem interesses específicos na informação contábil e fazem suas escolhas baseadas nas informações que a entidade produz e publica, sendo responsabilidade exclusiva da entidade prover essas informações de forma confiável, tempestiva e revestida da mais alta qualidade; sem desvios, erros e dúvidas a respeito daquilo que foi publicado.

Na esteira da evolução das normas brasileiras de contabilidade surgiu a Interpretação Técnica Geral (ITG) 2002 – Normas de Contabilidade

para as OSCs –, aprovada pela Resolução nº 1.409/12, de 21 setembro de 2012, emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Essa norma regulamenta todos os procedimentos contábeis que devem ser adotados por uma OSC.

Entre os procedimentos elencados pela ITF 2002/12 estão que:

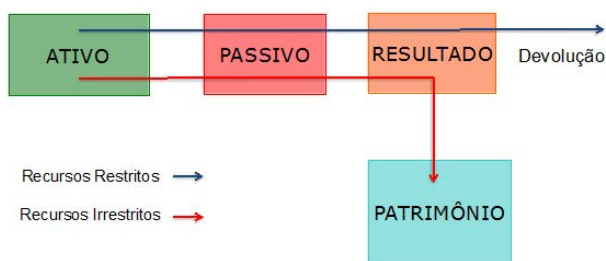
- As receitas e as despesas devem ser reconhecidas, respeitando-se o regime contábil de competência;
- Os registros contábeis devem evidenciar as contas de receitas e despesas, com e sem gratuidade, superávit ou déficit, de forma segregada, identificáveis por tipo de atividade, tais como educação, saúde, assistência social e demais atividades;
- Os benefícios concedidos pela entidade sem finalidade de lucros a título de gratuidade devem ser reconhecidos de forma segregada, destacando-se aqueles que devem ser utilizados em prestações de contas nos órgãos governamentais;
- O trabalho voluntário [inclusive de membros integrantes dos órgãos da administração, no exercício de suas funções] deve ser reconhecido pelo valor justo da prestação do serviço como se tivesse ocorrido o desembolso financeiro;
- As demonstrações contábeis, que devem ser elaboradas pela entidade sem finalidade de lucros, são o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Período, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e as Notas Explicativas, conforme previsto na NBC TG 26 ou na Seção 3 da NBC TG 1000, quando aplicável.

Em relação à Lei 13.019/14, o artigo 33 exige que a OSC, para celebrar parceria com a administração pública, deve ser regida por norma de organização interna (estatuto, por exemplo) que prevejam, expressamente, conforme o inciso IV, “escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade”.

Portanto, além de outros instrumentos legais que exigem a adoção das normas de contabilidade, a própria lei 13.019/14 traz essa obrigação que, se não adotada, poderá expor a OSC a riscos desnecessários, uma vez que a própria organização previu esse procedimento em suas normas de organização interna.

A Figura 4 demonstra o fluxo de recursos nas OSCs:

**Figura 4.** Fluxo de recursos financeiros nas OSCs.



**Fonte:** Elaboração própria.

Nota-se a diferença entre as duas naturezas de recursos, ou seja: o recurso restrito (vinculado) transita pela contabilidade, mas não gera nenhum resultado econômico para a OSC. Funciona como se fosse uma responsabilidade dela (passivo) para a execução de um projeto ou programa. Portanto, seu controle dentro da contabilidade deve ser totalmente separado dos demais recursos da organização.

O resultado gerado, quando houver, será sempre oriundo de recursos irrestritos (não vinculados), que proporcionam o pagamento das despesas sem vínculos com os projetos. Assim, o tratamento do recurso público, de natureza restrita ou vinculada, por força da lei 13.019/14 e das normas de contabilidade, deve ser totalmente segregado dos demais recursos. Isso deve ocorrer não só nas receitas e despesas, mas também no sistema patrimonial – o que significa ter contas diferenciadas para os ativos, passivos, receitas e despesas resultantes da utilização dos recursos públicos.

Portanto a contabilidade deve ser especialmente estruturada para seguir as normas de contabilidade e suportar as prestações de contas, já que a ITG 2002 prevê que “os registros contábeis devem ser segregados de forma que permitam a apuração das informações para prestação de contas exigidas por entidades governamentais, aportadores, reguladores e usuários em geral.”

A contabilidade deve ser estruturada para apurar os resultados de cada projeto, segregadamente, para que possa suportar a apuração das prestações de contas, como exigido pelo item acima das normas de contabilidade.

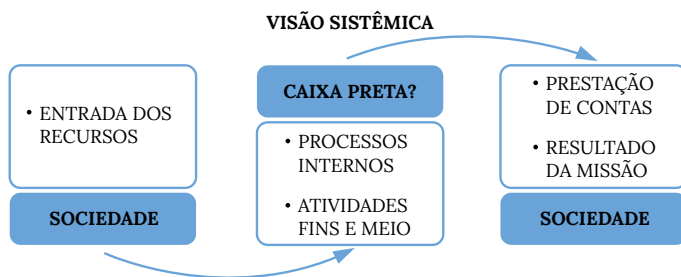
Essas normas e procedimentos contábeis, que são de observância obrigatória, contribuem eficazmente para a gestão de crises nas OSCs, na medida em que permitem que a gestão financeira disponha de informações relevantes e tempestivas para sua tomada de decisões.

Vale ressaltar a importância da contabilidade como instrumento de gestão e não somente como ferramenta de atendimento à legislação ou cumprimento de obrigações acessórias fiscais, tributárias, previdenciárias ou quaisquer outras.

### 5. Prestação de contas e transparência

A prestação de contas nas OSCs não é um ato isolado que se prepara no final do projeto ou do ano. É um processo que acontece no “dia a dia”, com base numa metodologia estruturada que permite o controle por projetos de forma segregada. Caso essa estrutura não esteja estabelecida, será bastante provável que a OSC não logre prestar suas contas adequadamente.

**Figura 5.** Visão sistêmica recursos nas OSCs.



**Fonte:** Elaboração própria.

Na figura 5, observa-se que os recursos da organização vêm da sociedade, eles são “processados” na OSC, gerando os resultados sociais, portanto, não há que se considerar que o movimento dentro da organização seja uma “caixa preta”. Tudo deve ser absolutamente transparente e divulgado para a sociedade.

Ser transparente, então, deve ir além da obrigação do cumprimento de normas exigidas pela legislação, deve ser uma prática inserida



na cultura da entidade, levando-se em conta que a quase totalidade dos recursos de que a entidade dispõe são captados da própria sociedade, que confia na instituição, aporta recursos e espera os resultados pretendidos e divulgados por ela.

Em momentos de crises, mais do que nunca, a entidade deve manter uma cultura transparente e clara, demonstrando, sem hesitar, quais suas fontes de recursos e onde eles foram gastos em cada projeto e programa e em cada linha orçamentária.

Os tipos de prestação de contas numa OSC são os seguintes:

**Prestação de contas à sociedade** – também chamados de prestações de contas institucionais. Aqui devemos considerar e publicar os resultados totais da organização por meio de relatórios de atividades, demonstrações contábeis e atas de assembleia que aprovam os resultados anuais;

**Prestação de contas a órgãos públicos** – estas prestações de contas estão relacionadas com a manutenção dos títulos e certificados que a OSC tem e com as obrigações acessórias exigidas pela legislação tributária e trabalhista;

**Prestação de contas de projetos** – para cada projeto, normalmente, deve haver uma prestação de contas daquilo que foi planejado e negociado com o investidor social e os resultados do projeto, seja o investidor social público ou privado.

Nesse sentido, a lei 13.019/14 estabelece os seguintes relatórios:

Relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;

Relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho. (BRASIL, 2014)

A novidade é o relatório de execução do projeto que deve comparar as metas estabelecidas no chamamento público, adotadas pela OSC em relação ao resultado real e final do projeto. A lei obriga a adoção de indicadores que meçam o resultado social obtido em relação ao previsto.

A questão de indicadores de resultado social nas organizações e nos poderes públicos é relativamente nova e requer toda a atenção para o estabelecimento de critérios de medição e apuração, tendo como base o resultado que se pretende atingir.

### Considerações finais

As OSCs, por serem entidades que se financiam, em sua grande maioria, a partir de recursos captados da sociedade por meio de doações e parcerias, tendem a enfrentar crises mais comumente que as empresas que têm seus recursos próprios e dependem, exclusivamente, dos produtos e serviços produzidos e ofertados, e do mercado que os acolhe e paga por eles.

Desta forma, fazer uma gestão desses recursos captados de forma eficiente, transparente e responsável é mais do que uma obrigação, é a única forma de sustentabilidade para essas entidades.

Disponer de ferramentas de gestão financeira como as discutidas neste trabalho, por exemplo o orçamento, o fluxo de caixa e as informações contábeis como subsídio para a tomada de decisões, já é um bom caminho no enfrentamento das crises e no cotidiano organizacional, mas não só, também será preciso perspicácia e muita lucidez dos gestores, principalmente quando os tempos são de turbulência.

Buscar ajuda externa de gente experiente também é uma boa opção, os comitês de crises, especialmente criados para o enfrentamento de mares agitados como os atuais, costumam funcionar muito bem, visto que são formados por profissionais de diversos setores na entidade, e cada um saberá dar sua contribuição em sua área de atuação e saberá pensar como equipe, vislumbrando oportunidades em meio às ameaças que se avizinham.

Sem controle e planejamento não há gestão. Sem projeções confiáveis para a tomada de decisões, os gestores ficarão à mercê das incertezas e riscos muitas vezes fatais para o futuro organizacional e para a implementação de seus projetos e programas.

Todo futuro é incerto, toda a vida da organização é recheada de riscos e a cada dia crescem as exigências de uma gestão de excelência para as OSCs, visto os recursos cada vez mais minguados que financiariam seus projetos e lhes dariam condições de cumprirem sua missão.

Logo, a melhoria de seus processos internos, a profissionalização de sua gestão, a busca por receitas próprias oriundas de suas expertises nos serviços que prestam são condições indispensáveis para continuarem vivas e sustentáveis.

O que o futuro lhes reserva talvez esteja nas palavras de um dos maiores pensadores da administração do século passado, Peter Drucker: “Não podemos prever o futuro, mas podemos criá-lo.”

Se são os mares agitados que formam o marinheiro, quem sabe sejam as batidas das crises nas portas das organizações que as farão organizações de excelência, aptas a enfrentarem as turbulências das incertezas, dos riscos e do seu ambiente cada dia mais severo e exigente.

---

## Referências

- ANTONIK, Luis Roberto. **Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial**: uma visão prática. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 jul. 2014.
- CARVALHO, André Castro et al. (coord.). **Manual de compliance**. São Paulo: Forense, 2020.
- CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução nº 1409/12, de 21 de setembro de 2012. Aprova a ITG 2002. **Ata CFC**, nº 969, Brasília, DF, 21 set. 2012.
- FIGUEIREDO, Sandra; CAGGIANO, Paulo Cesar. **Controladoria**: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- FREZATTI, Fábio. **Orçamento empresarial**: planejamento e controle gerencial. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- RODRIGUES, Marli Buzzo San’Ana. **Introdução a contabilidade**: objetivo e metodologia da contabilidade. Apresentação. 2014. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/1348304>. Acesso em: 13 abr. 2021.
- TOZZI, José Alberto. **ONG sustentável**: o guia para organizações do terceiro setor economicamente prósperas. São Paulo: Gente, 2017.
- TOZZI, José Alberto. **S.O.S da ONG**: guia de gestão para organizações do terceiro setor. São Paulo: Gente, 2015.

---

# A IMPORTÂNCIA DAS FINTECHS PARA A INCLUSÃO BANCÁRIA DURANTE A PANDEMIA

---

Roberto Sanches Padula<sup>1</sup>

Mariana Maia<sup>2</sup>

## Resumo

A pandemia do coronavírus, que iniciou em 2020, obrigou os governos do mundo todo a decretarem quarentena, quando não *lockdown*, visando ao distanciamento social para diminuir a contaminação das pessoas. Isso trouxe uma aceleração da digitalização de negócios, em especial os serviços financeiros. No entanto, quando governos disponibilizaram um auxílio emergencial, percebeu-se que boa parte da população, principalmente das classes C, D e E não estavam inclusas no sistema bancário, o qual é muito concentrado, com serviços caros e burocráticos. Nesse cenário, as fintechs, *startups* financeiras fortemente baseadas em tecnologia, aparecem como uma saída para prover mais rapidamente os serviços, tanto do ponto de vista financeiro quanto social, colaborando para um aumento da inclusão financeira, uma vez que são mais baratas e menos burocráticas que os bancos. Este trabalho tem como objetivo explorar quais as principais condições que favoreceram o advento das fintechs, além de verificar como a atual crise do coronavírus impactou o relacionamento do brasileiro com os bancos. Constatamos ao longo desta pesquisa que as classes menos

---

1 Doutor em Tecnologia e Mestre em Administração pela PUC-SP. Professor e coordenador na PUC-SP. Coordenador do NEATS – Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC-SP.

2 Administradora graduada na PUC-SP, especialista em produtos digitais.

favorecidas financeiramente estão dispostas a usar ferramentas digitais, desde que sejam fáceis de usar e baratas, levando essas pessoas a serem um público promissor para as fintechs. Isso vem ao encontro da verificação que grande parte das fintechs têm em sua missão servir pessoas pouco ou nada atendidas pelo mercado tradicional.

## Introdução

A pandemia de COVID-19, que começou em 2020, obrigou os governos do mundo todo a decretarem quarentena, ou então *lockdown*, visando ao distanciamento social para diminuir a propagação da doença. Isso trouxe uma aceleração da digitalização de negócios tanto no comércio como nos serviços em geral. E não foi diferente para os serviços financeiros: os grandes bancos ampliaram e estimularam os acessos por meio do celular, interface já usada (e única) dos bancos digitais e fintechs.

A necessidade de rápida adaptação aos serviços financeiros digitais ficou evidente quando o governo do Brasil, assim como de outros países, teve de garantir um auxílio emergencial à população mais vulnerável economicamente: os trabalhadores informais, os marginalizados, além daqueles que perderam o emprego. Percebeu-se que boa parte da população não estava inclusa no sistema bancário e não teriam como receber o auxílio caso não conseguissem o acesso digital ao banco oficial, a Caixa Econômica Federal.

Já se verificava mudanças no comportamento do consumidor de serviços bancários, que vem realizando suas transações de forma cada vez mais digital. Nos últimos anos, 60% das transações bancárias já são feitas pelos canais digitais – celular ou computador (FEBRABAN, 2019). Apesar de crescente, a transformação digital ainda enfrenta algumas barreiras, pois muitos clientes enxergam esses novos canais com certa desconfiança e têm dificuldades para usá-los.

A digitalização de serviços é um mercado que vem sendo explorado não apenas por *startups*, mas também por grandes empresas de comércio – físico e digital –, que veem no setor financeiro uma oportunidade de diversificar seu ramo de atuação. Essas financeiras dentro de varejistas já nascem com alguma vantagem, uma vez que já estão

presentes na vida do brasileiro, mesmo que oferecendo um serviço ou produto totalmente apartado do setor financeiro.

Nesse cenário, as fintechs, *startups* financeiras fortemente baseadas em tecnologia, aparecem como uma saída para prover mais rapidamente os serviços, tanto do ponto de vista financeiro quanto social, colaborando para um aumento da inclusão financeira no país.

No Brasil, o setor financeiro sempre foi controlado apenas pelos maiores bancos do país, mas, atualmente, com o advento das fintechs, abre-se espaço para uma nova concorrência crescente. As fintechs são soluções tecnológicas que oferecem de forma totalmente digital contas, seguros, créditos, gestão financeira, meios de pagamentos e entre outras funcionalidades de uma maneira atrativa, mostrando-se como alternativas mais baratas e menos burocráticas em relação aos bancos. Esse modelo de negócio teve seu surgimento em meio a uma das maiores crises financeiras da história, em 2008, e seu crescimento tem sido exponencial nos últimos anos devido aos benefícios que apresenta ao consumidor.

Este trabalho tem como objetivo explorar quais são as principais condições que vêm favorecendo o advento das fintechs e como a atual crise do coronavírus impactou o relacionamento do brasileiro com os bancos.

### 1. Bancarização e inclusão financeira

De acordo com a Tese de Impacto Social feita pela Artemisia (2019), inclusão financeira é o acesso efetivo e o uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades. Dessa forma, a inclusão financeira só é materializada quando os serviços financeiros, de fato, atendem aos anseios da população de baixa renda.

Muitas vezes, considera-se como inclusão dessas pessoas apenas o fato de possuírem uma conta bancária, no entanto, apesar de serem bancarizados, são mal servidos e não inseridos financeiramente. O Bank for International Settlements (BIS) define não bancarizados como usuários que não são servidos ou não têm acesso aos serviços financeiros tradicionais. Em 2017, segundo estimativas do Banco Mundial, perto de um terço da população mundial estava excluída do sistema financeiro formal (CANTÚ; ULLOA, 2020).

Para Hofling (2011), a importância da inclusão financeira é ser uma ponte para sair da pobreza, pois possuir uma conta bancária permite poupar dinheiro e receber pagamentos, dando um impulso à criação de emprego e à cultura de investimento.

De acordo com dados divulgados pelo Instituto Locomotiva em agosto/2019, o Brasil tem 45 milhões de pessoas desbancarizadas que movimentam mais de R\$800 bilhões por ano; são pessoas sem registro em nenhum dos bancos tradicionais ou que não realizam movimentações na sua conta há mais de seis meses (UM EM CADA..., 2019).

Um estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) coloca que meios digitais financeiros aumentam a inclusão financeira e levam ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB). Mas essa inclusão pode não se concretizar por conta de infraestrutura, sendo que a falta de acesso a smartphones, computadores ou sinal de internet levam a novas formas de exclusão (SAHAY et al., 2020).

Os dados da Tese de Impacto Social indicam que a maior parte dos desbancarizados é composta por mulheres (59%), negros (69%), pessoas que pertencem às classes C, D e E (86%) e que vivem no Nordeste do país (39%). O abandono do sistema bancário tradicional é um fenômeno que também ocorre na Europa e EUA e começa a entrar no Brasil de forma crescente, principalmente por conta das tarifas altas, crédito restrito, burocracia e baixos rendimentos (ARTEMISIA, 2019).

Pessoas que normalmente usam dinheiro físico em transações e em serviços financeiros informais não migrariam para um serviço formal, a não ser que esses sejam fáceis de entender, de ter acesso e se mostrem úteis (OLLOQUI et al., 2015 apud CANTÚ; ULLOA, 2020). Na América Latina, apenas 50% da população com mais de 15 anos possui conta financeira. Na maioria dos países da região, a dependência de dinheiro é alta e as opções alternativas de pagamento são escassas (CANTÚ; ULLOA, 2020). Os autores colocam ainda que o fato de o sistema bancário ser muito concentrado resulta em tarifas e custos altos para os clientes.

De acordo com o SPC Brasil, seis em cada 10 brasileiros (58%) admitem que nunca, ou somente às vezes, dedicam tempo a atividades de controle da vida financeira. Entre os consumidores, 17% sempre

precisam usar cartão de crédito, cheque especial ou pedir dinheiro emprestado para conseguir pagar as contas do mês, esse percentual aumenta para 24% entre os mais jovens (SOUZA, 2018).

Por conta da pandemia do coronavírus, diversas empresas tiveram seus negócios parados ou extremamente diminuídos, o que levou muitas à falência ou a graves problemas de caixa. Com isso, muitas pessoas tiveram seus salários reduzidos ou ficaram desempregadas. Um contingente de trabalhadores informais perdeu suas possibilidades de renda sem contar com qualquer amparo de leis trabalhistas.

A América Latina sofre continuamente com a informalidade econômica, que inclui tanto trabalhadores quanto Pequenas e Médias Empresas (PMEs) informais. Estas, muitas vezes, são criadas por pessoas que não tinham outra forma de conseguir trabalho, e elas, geralmente, têm baixo nível tecnológico, geram renda modesta, aliado a um maior risco do que o emprego formal (SMEETS; ZEISBERGER, 2020).

O mesmo acontece em outras regiões do planeta, como Quênia e Nigéria, onde pequenos negócios são o motor da economia local, ou como os vendedores ambulantes na Índia: todos dependem do fluxo de caixa diário para sobreviverem. Quando esses locais entraram em *lockdown* na crise, conforme Smeets e Zeisberger (2020) pontuam, as pessoas ficaram sem trabalho e, como normalmente não têm poupança, foram forçadas a gastar o dinheiro de seus negócios para comprar itens de primeira necessidade.

No contexto da pandemia, crédito para pessoas jurídicas e auxílio emergencial concedido pelo governo brasileiro e por outros países aos mais necessitados se mostrou urgente. No entanto, o crédito prometido pelos bancos, principalmente às pequenas e médias empresas, ficou represado nos critérios de risco exigentes e engessados.

Grande parte das pessoas que mais necessitavam do auxílio não estavam entre os bancarizados por não terem renda suficiente e seguem à margem do sistema financeiro. Além disso, o acesso ao benefício foi dificultado por conta de processos feitos às pressas por bancos, associado ainda à pouca habilidade digital de muitas pessoas, à exigência de documentação, e também à falta de bom celular e de acesso à internet.



## 2. Cenário de concentração bancária no Brasil

O Brasil tem um sistema bancário concentrado, causando um histórico de spread bancário (custo do crédito) alto em seu sistema financeiro. As fusões e aquisições colaboram para que esse cenário continue se perpetuando ao longo da história.

De acordo com Maia (2003), após a instabilidade econômica e monetária observada no século XX, o Plano Real (1994) e a política macroeconômica implantada por ele colaboraram para a estabilidade da moeda nacional; entretanto, essa estabilidade ocasionou a falência de várias instituições bancárias. Naquela época, era possível para os bancos obter grandes ganhos em operações *overnight* e, com o controle da inflação, elas não se mantiveram viáveis. Em 1995, foram criados dois programas, Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) e Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual (PROES), para fortalecer o sistema financeiro nacional e reduzir a participação do setor público na atividade bancária. Ambos estimularam as compras e fusões de pequenas instituições privadas e a venda dos bancos públicos, diminuindo o número total de instituições.

Segundo Paula (2004), o que começou como um movimento de compra e venda de bancos com problemas passou a ser um movimento estratégico de compras de bancos menores por agentes mais fortes no setor para manter market share e liderança no setor, além de tornar inviável sua compra por um grupo estrangeiro. Observamos que o movimento de fusões e aquisições possibilitou maiores ganhos, evitando novos concorrentes representativos.

É consensual entre os pesquisadores que o setor bancário brasileiro passou por um processo de concentração de forma significativa nos últimos anos (SILVA, 2014). Segundo Nakane e Alencar (2004), de 1994 a 2003, o número de instituições do setor bancário caiu 33%, envolvendo principalmente fusões e aquisições, além de privatizações de bancos estatais. Atualmente, temos um dos maiores bancos brasileiros correndo o risco de ser privatizado, o Banco do Brasil.

O Banco Central do Brasil (BACEN) funciona como a autoridade reguladora do setor, definindo as regras e normas operacionais,

os requisitos mínimos das instituições que tenham o interesse em fazer parte do setor, além de fiscalizar o cumprimento das regras. Já o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é uma entidade antitruste, sendo responsável por analisar e decidir sobre as fusões, aquisições e outros atos de concentração econômica entre grandes empresas que possam ameaçar a livre concorrência (SILVA, 2014). Esses dois órgãos são incumbidos pela análise da concentração do setor bancário. Entretanto, a definição do que seria uma estrutura ideal para o setor bancário está longe de apresentar um consenso entre o CADE e o BACEN.

Apesar de a concentração bancária ser ruim para os consumidores, por outro lado, para a estabilidade do setor é benéfica, uma vez que pequenas instituições correm mais riscos de falência, sobretudo em momentos de crise. Dada a questão de confiança dos depositantes em suas instituições bancárias ser essencial, haveria um setor pouco estável, à medida que as falências fossem acarretando constantes corridas aos bancos. Nasser (2008) acredita que essa baixa competição no setor bancário aumenta a estabilidade do sistema como um todo, pois os bancos grandes são muito lucrativos e este lucro funcionaria como garantia ao setor e desestimularia as operações de crédito muito arriscadas.

### ***2.1. Alto custo do crédito no Brasil e a concentração bancária***

O termo crédito se refere à “confiança necessária entre duas partes para executar transações comerciais e financeiras ao longo do tempo” (MCMILLAN, 2018). O mecanismo que torna interessante emprestar dinheiro é a incidência de juros, dado que quem empresta receberá posteriormente o valor nominal emprestado acrescido de juros.

Risco de crédito é justamente o risco que as instituições financeiras correm caso o tomador não pague o empréstimo. Quanto maior o risco, maior os juros. E aí entra o monitoramento feito por instituições para analisar o risco de cada operação de crédito, avaliando a confiabilidade dos tomadores. A atividade bancária reside justamente em conciliar as necessidades de ambas as partes: tomadores e emprestadores.

Com a redução da Selic em agosto de 2020 para 2% ao ano, a taxa básica de juros da economia atingiu seu patamar mais baixo da história até então. Mesmo assim, os bancos brasileiros continuam no topo quando o assunto é spread bancário (diferença entre os juros básicos e os praticados no mercado). Uma das explicações para isso, segundo especialistas, pode estar numa área em que o Brasil é um dos piores do mundo: a recuperação de crédito. De acordo com dados do Banco Mundial, por aqui, apenas US\$ 0,13 são recuperados de cada US\$ 1 emprestado – a metodologia do banco considera o valor recuperado quando há execução de dívidas. A média mundial está em US\$ 0,34 por US\$ 1. Essa baixa recuperação de crédito impacta diretamente os custos administrativos dos bancos, um dos componentes do spread (SPREAD..., 2019).

Com um sistema bancário concentrado, caro e inflexível, uma população com pouca educação financeira e um dos maiores mercados consumidores do mundo, o Brasil abriga um setor de pouca competitividade, prejudicando os clientes na obtenção de condições de crédito mais acessíveis.

A Razão de Concentração dos Cinco Maiores (RC5): Banco do Brasil, Itaú Unibanco, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Santander é um dos indicadores utilizados pelo BACEN para medir a concentração bancária no país e ele vem caindo de forma muito lenta: em 2017 o índice era 82,6%, ou seja, as cinco instituições mencionadas anteriormente detinham 82,6% dos ativos totais do segmento bancário comercial. Em 2018, esse índice era 81,2% e por fim, em 2019, era 81%. Se observamos a participação no mercado de crédito, os cinco maiores bancos responderam por 83,7% do total das operações em 2019, contra 84,8% do ano anterior. Contribuiu para essa leve redução a retração de participação dos principais bancos públicos federais, mas foi um pouco compensada por um avanço das instituições privadas (BACEN, 2019).

As plataformas digitais de empréstimo das fintechs apresentaram aumento de 50% na demanda nos meses do início da pandemia (MARTINS, 2020). Quanto ao montante, a concessão de crédito aumentou no país 2%, sendo que 85% foi por meio dos bancos tradicionais; os bancos digitais e fintechs triplicaram o volume, passando de R\$ 3 bilhões em 2019 para quase R\$ 10 bilhões em 2020, segundo a

Associação Brasileira de Crédito Digital (ABCD) e a Associação Brasileira de Fintechs (ABFintehcs) (OLIVEIRA, 2020).

### 3. As fintechs

As fintechs (do inglês *financial technologies*) incluem não apenas bancos digitais, mas uma série de serviços financeiros, como meio de pagamentos, plataformas de créditos, gestão financeira, criptomoedas etc. Surgiram em meio à crise de 2008, com o estouro da bolha imobiliária e a falência do então banco Lehman Brothers. Após esse episódio, o setor público nos países desenvolvidos viu a necessidade da criação de uma série de regulações para evitar novas crises, em consequência disso, todo o investimento na tecnologia e nos negócios foi despriorizado.

Foi nesse período de pouca inovação que surgiram essas *startups*, que aproveitaram a demanda de clientes, as possibilidades tecnológicas e a mão de obra de muitos funcionários que tinham sido demitidos dos grandes bancos na crise. Os bancos digitais e demais plataformas de pagamentos que oferecem o mesmo tipo de serviço chegaram com a premissa de custos baixos e ausência de burocracia.

Na era industrial, as atividades bancárias regulavam os elementos do sistema financeiro: a moeda e o crédito. É difícil romper com o modo em que os bancos foram criados e com todo o lucro que foi gerado do tipo de operação. As agências físicas, além de servirem de ponto de atendimento, são importantes pontos de venda para que os bancos continuem a oferecer seus produtos de forma mais ativa.

Os processos bancários foram evoluindo com o advento da tecnologia da informação; a digitalização bancária, de acordo com o BACEN (2019), surgiu da necessidade de desburocratização desses processos, o que resultou no aprimoramento da experiência do cliente, ganhando mais segurança, transparência e agilidade em suas operações.

O acesso à tecnologia mudou o comportamento do usuário. Instituições tradicionais precisaram investir em inovação, no desenvolvimento de aplicativos, na modernização das políticas e canais de atendimento, e na atualização de profissionais. Para responder a essa

necessidade, os bancos têm buscado o desenvolvimento de capacidades organizacionais internas ou parcerias com empresas de tecnologia. Mas as instituições financeiras maiores são lentas para desenvolver novas tecnologias e preferem adquirir *startups* menores para tentar integrar seus sistemas. Apesar disso, “frequentemente, a integração falha devido à incompatibilidade desse conjunto de hardware e software, resultando em soluções alternativas que comprometem o desempenho e a segurança de TI” (VENKATESHWARAN, 2020).

No Brasil, o movimento das *fintechs* é recente e vem ganhando força, com maior foco e estruturação a partir de 2017. Aspectos como a concentração de serviços financeiros por parte dos grandes bancos tradicionais, aliados a um sistema conservador, burocrático, pouco maleável e à dificuldade de priorização dos modelos tecnológicos de serviços no país, ampliaram as oportunidades de mercado para as *fintechs* entrarem e crescerem no mercado financeiro brasileiro, provocando uma grande transformação na forma com que os clientes passaram a operar e se relacionar com as instituições bancárias 8ª EDIÇÃO..., 2019).

Há uma expectativa de que as *fintechs*, particularmente os bancos digitais, despertem uma competição acirrada no setor. Segundo o BACEN (2019), espera-se que elas estimulem os bancos tradicionais a reinventarem seus modelos de negócios, o que pode ser até benéfico para as grandes instituições, pois pode levar a uma redução de custos. O BACEN vem lançando cada vez mais consultas públicas para coletas de sugestões da sociedade a respeito da regulação do sistema financeiro, o que contribui para o surgimento de inovações e estímulo da concorrência no setor.

Outra medida do BACEN é a regulamentação do processo de Open Banking, com o objetivo de tentar reverter este cenário de concentração bancária, dando espaço a novos players no mercado. O Open Banking, de acordo com Gozman, Hedman e Olsen (2018), é um processo que visa facilitar o compartilhamento das informações financeiras dos usuários por meio de um protocolo de interface. A ideia central é que os dados bancários são de propriedade do cliente e não do banco, assim, eles seriam compartilhados mediante a autorização de cada usuário. Esse mecanismo parece ser de grande utilidade para as *fintechs* ao dá-las a possibilidade de oferecer seus serviços a um grande número de pessoas.

Os objetivos do open banking, de acordo com o Suno Reseach (REIS, 2019), são:

- Estimular a oferta de novos e melhores serviços para os consumidores;
- Aumentar a concorrência entre os agentes do mercado financeiro;
- Reduzir custos de transações bancárias ao cliente final;
- Acelerar a captação de clientes para canais digitais de atendimento;
- Melhorar o relacionamento com os clientes;
- Reduzir o monopólio do sistema bancário.

Nos mercados onde já está implantado o open banking, o acesso aos dados possibilita um processo ágil e altamente escalável de identificação de pessoas e processos de empréstimo, que são aspectos típicos do funcionamento das fintechs (SAIGAL, 2020).

Com tarifas baixas, desburocratização e foco na digitalização, as fintechs atraíram uma grande quantidade de clientes que estavam insatisfeitos com os bancos tradicionais. Isso se confirma em um estudo da MindMiners, abordado em uma matéria do portal Meio & Mensagem, que diz que entre os principais motivos para a escolha de uma instituição na hora de abrir uma conta ou contratar um serviço financeiro estão as tarifas baixas (45%), bom atendimento (29%), e pouca burocracia nas operações (SCHNAIDER, 2020).

Além disso, a tecnologia, a segurança e a comodidade também são diferenciais nesse modelo de negócio. Visando atender a isso, as fintechs vêm apostando cada vez mais no público jovem, o que de alguma forma também impacta o marketing e a divulgação dos serviços: são pessoas mais ligadas às redes sociais e às inovações, que fazem recomendações para sua rede de amigos e assim atraem cada vez mais clientes.

Segundo o FMI,

Três mudanças fundamentais influenciaram o desenvolvimento da fintech: geração massiva de dados, avanços nos algoritmos de computador e aumento no poder de processamento. Isso foi facilitado pela internet de banda larga de alta velocidade, computação em nuvem e inteligência artificial, que permitiram análises de big data, tecnologia de *blockchain* e identificação biométrica. A fintech

está mudando a forma como os serviços financeiros são prestados a pequenas empresas e famílias de baixa renda (SAHAY et al., 2020).

### ***3.1. Mercado das fintechs***

Houve um primeiro boom de fintechs em um momento mais estável da economia. De acordo com o Fintechlab (2019), o número de fintechs e iniciativas de eficiência financeira em atuação no Brasil foram de 453 empresas em agosto de 2018 para 604 em junho de 2019. Muitas delas oferecem serviços semelhantes e algumas são ligadas a grandes instituições financeiras pela dificuldade em conseguir licenças para atuar de forma independente. Isso limita o quanto elas podem ser disruptivas.

Um dos grandes desafios deste novo cenário, que vai determinar a consolidação das empresas no ramo, é que a forma de atrair e fidelizar clientes está mudando. O mercado dessas *startups* se apoiou muito em serviços gratuitos para atrair usuários. Agora, o cliente começa a fazer escolhas levando em conta a experiência de consumo, onde se sente mais bem atendido e mais confiante. As plataformas digitais, que podem oferecer uma variedade de produtos financeiros e servir como agregadores de outros produtos financeiros existentes, ajudam a maximizar o valor para o cliente, facilitando uma comparação de preço e adequação de produtos e serviços oferecidos por empresas diferentes (SAHAY et al., 2020). Ao mesmo tempo que as fintechs têm sido cada vez mais pressionadas para encontrarem novas formas de rentabilização.

Mas o cenário não é tão positivo para as fintechs. Zogbi (2020) diz que o público que costuma ser cliente dessas empresas tem alta inadimplência. Salienta também que, em momentos de crise, os clientes podem preferir a segurança dos grandes bancos, uma vez que a conta que porventura tenham em fintechs não é, em geral, a conta principal.

O FMI entende que a falta de regulamentação e de supervisão podem colocar em risco a viabilidade da oferta de produtos pelas fintechs. Riscos cibernéticos e práticas inapropriadas de crédito também são capazes de tirar a credibilidade das novas soluções (SAHAY et al., 2020).

Entre janeiro e fevereiro de 2020, as fintechs brasileiras receberam US\$ 55 milhões em investimentos, volume duas vezes maior do que no

mesmo período de 2019, de acordo com o Distrito Fintech Report 2020. Tudo parecia caminhar bem para que 2020 fosse o melhor ano para as empresas desse segmento (BRETAS, 2020).

No entanto, segundo Zogbi (2020) do InfoMoney, a menor disposição ao risco pelos fundos de venture capital e investidores em geral afeta todas as categorias de fintechs, não só as de crédito. Segundo a análise do levantamento Pulse of Fintech, da KPMG (2019), o capital investido no setor era de U\$ 120 bilhões em 2018 e caiu para U\$ 37 bilhões em 2019. Oliver Cunningham, líder de transformação digital da KPMG no Brasil, diz que a queda é decorrente de algumas incertezas geopolíticas, alterações regulatórias na China e tensões entre as duas grandes potências mundiais: Estados Unidos e China. A falta de investimento pode acarretar a queda dessas centenas de pequenas e jovens empresas, e com isso, grandes instituições podem recuperar parte do terreno perdido e saírem fortalecidas da crise.

### ***3.2. Perfil usuário das fintechs***

Muitas das fintechs que surgem segmentam seu público-alvo acreditando que a diferenciação é uma estratégia para ganhar competitividade, o que permite melhor conexão com seus consumidores e adequação de valores e ideais.

Uma matéria do portal de E-commerce do Brasil revela informações obtidas com o estudo da empresa Catarino Brasileiro sobre o perfil usuário dessas empresas: os jovens são os que mais usam fintechs: 21% do público possui entre 16 e 24 anos e 17% do público está entre 25 e 34 anos. As *startups* mais utilizadas pelo público são as de investimentos e cartões de crédito (PESQUISA..., 2017). O estudo foi feito com base em 392 entrevistas na cidade de São Paulo (SP) no segundo semestre de 2017. Do total de entrevistados, 52% são mulheres e 48% homens, sendo 6% da classe A, 31% da B e 63% da classe C.

A pesquisa da MindMiners, em 2017, mostrou que apenas 25% dos entrevistados usavam produtos e serviços das fintechs, enquanto em 2019, esse número passou para 55%. Realizada com mil brasileiros de todo o país, contemplando várias faixas etárias e classes sociais, em dezembro de 2019, a pesquisa ainda mostrou que



quando as pessoas pensam em serviços digitais financeiros, automaticamente já relacionam com as fintechs. Além disso, aponta para expansão no uso das fintechs entre as pessoas de classes C, D e E (SCHNAIDER, 2020). O que explica isso pode ser o fato de classes mais baixas terem tradicionalmente mais dificuldades com as tarifas bancárias e os juros altos cobrados pelos bancos.

## 4. Bancos comunitários e moedas sociais digitais

O sistema monetário, com as moedas circulantes, é uma criação social que vem continuamente evoluindo, tendo o Estado como o regulador e emissor de moedas (GONZALEZ et al., 2020). Paralelamente a esse sistema, têm surgido iniciativas como os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs), que são

práticas de finanças solidárias que atuam facilitando o acesso ao crédito e oferecendo variados serviços financeiros aos moradores de determinadas comunidades. Essas práticas associativas se fundamentam em relações de proximidade, confiança e de solidariedade (RIGO; FRANÇA FILHO, 2017).

Os bancos comunitários têm atuação mais conhecida na criação e manutenção de moedas sociais que circulam localmente. “Elas desempenham papel econômico ao estimularem o consumo no território e a circulação interna da riqueza” (RIGO; FRANÇA FILHO, 2017).

O processo de operação das moedas sociais, tipicamente, é o seguinte:

os usuários aderem ao sistema a medida em que passam a receber empréstimos, parte do salário ou trocam diretamente Real em moeda social no BCD. De posse das moedas sociais, os moradores as utilizam nos comércios das comunidades que aderiram ao sistema. Uma vez que os comerciantes recebem as moedas, utilizam-nas para dar troco ou para comprar mercadorias dentro da comunidade. Ao final desse processo, estabelece-se a rede de produtores, comerciantes, prestadores de serviços e consumidores que usam a moeda social no seu dia a dia complementarmente ao Real (RIGO; FRANÇA FILHO, 2017).

No Brasil, o primeiro e mais conhecido banco comunitário é o Banco Palmas, fundado em 1998 na região periférica de Fortaleza (CE). O banco opera microcrédito e a moeda social Palma. Em 2014, o Banco Palmas criou a Rede Brasileira de Bancos Comunitários (REDE) e fundou o Instituto E-dinheiro Brasil, o qual desenvolveu uma plataforma digital que transaciona moedas sociais digitais, além de uma variedade de serviços (GONZALEZ et al., 2020). Essa iniciativa minimiza problemas de emissão, manipulação e segurança de moedas sociais em papel.

Gonzalez et al. (2020) defendem que a integração entre várias plataformas digitais seria a melhor solução no atual cenário da pandemia, incluindo fintechs e o E-dinheiro. Segundo os autores, essa interoperabilidade é relativamente simples e rápida, podendo ainda incluir plataformas dos bancos tradicionais, nomeadamente o da Caixa, que fez a operação de disponibilização do auxílio emergencial.

## 5. Fintechs e o coronavírus

Segundo estudo da Deloitte Center for Financial Services (2020), as fintechs têm vários atributos que lhes dão a agilidade necessária para criar e entregar rapidamente novas soluções: já nascem digitais e têm foco em uma experiência digital amigável e agradável; não estão presas a sistemas legados de difícil manutenção; estão acostumadas a trabalhos colaborativos; sabem tratar dados diversos; e podem aproveitar das políticas de open banking. Acrescenta-se a isso a facilidade de abertura e manutenção de contas digitais e processos de medição de risco de crédito (credit score) mais inovadores.

Um estudo sobre as fintechs na América Latina identificou que mais de 41% delas tinha a missão de “servir clientes que, de outra forma, seriam excluídos ou mal atendidos pelo setor de serviços financeiros tradicional” e 25% colocavam as PMEs como seu principal cliente (IADB; FINNOVISTA, 2017 apud SMEETS; ZEISBERGER, 2020). Isso se dá por conta de potencial aumento de produtividade advinda da digitalização e da pequena e baixa bancarização (DEMIRGUC-KUNT, 2013 apud SMEETS; ZEISBERGER, 2020).

As fintechs têm se colocado mundialmente como um dos principais canais para chegar o auxílio emergencial provido por governos

a quem necessita. Esse cenário pode ser um catalisador de mudanças positivas, diz Eroles (2020), com o potencial desenvolvimento de uma experiência digital voltada para pessoas resistentes ao uso de meios digitais, mas agora motivadas por conta de saúde e segurança.

Em meio a uma pandemia que afeta, em maior ou menor grau, todos os setores, vemos a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomendar pagamentos por aproximação para reduzir o risco de contaminação. Em levantamento realizado em maio de 2020, com 508 consumidores bancarizados de todas as regiões do país e portadores de smartphone, a facilidade e a conveniência são apontadas como os principais benefícios dos pagamentos digitais na percepção dos entrevistados. O comportamento das pessoas também mudou com a crise do coronavírus. Com isolamento e distanciamento social determinados pelas autoridades, 56% dos entrevistados afirmaram ter mudado o comportamento de pagamento devido à pandemia e cerca de 75% disseram ter aumentado o uso de pagamentos digitais (PAGAMENTO..., 2020).

De qualquer forma, as soluções digitais são cada vez mais uma necessidade e não um luxo, segundo o World Economic Forum, uma vez que programas de inclusão digital se tornaram mais importantes na atual pandemia. Acaba por ser uma excelente oportunidade para as fintechs construírem sua reputação e ficarem mais fortes (HAIDAR, 2020). Farah (2020) concorda, dizendo que a “digitalização de processos financeiros se tornou indispensável e esta transformação, além de ter de ser feita com risco zero, deve ser rápida e eficiente, abrindo uma janela de oportunidades para as fintechs”. Certamente, diz ele, “a pandemia irá trazer maior abertura de mercado e grandes aprendizados para o setor financeiro, que irão perdurar após a crise”.

## Considerações finais

A crise da pandemia deixou claro o problema da falta de bancarização tanto inicialmente para receber o auxílio emergencial concedido por governos quanto para as transações no dia a dia em um ambiente de distanciamento social, que impediu as interações sociais, comerciais e financeiras acontecerem presencialmente.

Os dados levantados mostram que as classes menos favorecidas financeiramente estão dispostas a usar ferramentas digitais, desde que sejam fáceis de usar e baratas, levando essas pessoas a serem um público promissor das fintechs.

Isso vem ao encontro da verificação de que grande parte das fintechs têm em sua missão servir pessoas pouco ou nada atendidas pelo mercado tradicional.

As fintechs se baseiam em serviços digitais e têm grandes expectativas de tomarem parte do público dos bancos já existentes. Outra possibilidade que se abre às fintechs quanto a essa missão social e quanto ao aumento de clientes é a integração com os bancos comunitários e a utilização de suas moedas sociais digitais.

Para os próximos anos, entendemos que ainda haverá um sistema financeiro concentrado, que, no entanto, irá se diluir cada vez mais, de modo que as fintechs ganhem um espaço relevante em todo o sistema financeiro. A crise do coronavírus acelerou o processo de digitalização e incluiu milhões de brasileiros no sistema bancário, desafio que vinha sendo perseguido arduamente por bancos e fintechs. O avanço do canal digital no nosso relacionamento com os bancos e as finanças será inevitável, pois ingressaremos em uma nova economia, em que o cliente irá priorizar serviços remotos no lugar de visitar as agências físicas, que foram obrigadas a reduzir a capacidade de atendimento. A crise acabou agindo como um catalisador para aderência de muitos que ainda relutavam em utilizar serviços bancários remotamente.

---

## Referências

- 8ª EDIÇÃO do Radar Fintechlab registra mais de 600 iniciativas. **Radar Fintechlab**, São Paulo, 12 jun. 2019. Disponível em: <http://fintechlab.com.br/index.php/2019/06/12/8a-edicao-do-radar-fintechlab-registra-mais-de-600-iniciativas/>. Acesso em: 12 jun 2020.
- ARTEMISIA. **Tese de impacto social**. São Paulo: Artemisia, 2019. Disponível em: <https://www.artemisia.org.br/servicosfinanceiros/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

- BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de economia bancária 2019**. Brasília, DF: Bacen, 2019. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB\\_2019.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB_2019.pdf). Acesso em 20 jul. 2020.
- BRETAS, Valéria. Coronavírus pode frear crescimento de fintechs brasileiras. **Estadão E-Investidor**, São Paulo, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://investidor.estadao.com.br/mercado/coronavirus-freia-fintechs/>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- CANTÚ, Carlos; ULLOA, Bárbara. The dawn of fintech in Latin America: landscape, prospects and challenges. **Bank for International Settlements Papers**, Basel, n. 112, nov. 2020. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap112.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.
- DELOITTE CENTER FOR FINANCIAL SERVICES. **Beyond COVID-19: new opportunities for fintech companies**. [S. l.]: Deloitte, 2020. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/financial-services/us-beyond-covid-19-new-opportunities-for-fintech-companies.pdf>. Acesso em 20 jul.2020.
- EROLE, Pedro. Coronavírus: papel, desafios e oportunidades dos bancos digitais e fintechs. **Estadão**, São Paulo, 18 abr. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/coronavirus-papel-desafios-e-oportunidades-dos-bancos-digitais-e-fintechs/>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- FARAH, Otávio. A crise do coronavírus irá acelerar as fintechs? **ISTOÉ Dinheiro**, São Paulo, 12 maio 2020. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/a-crise-do-coronavirus-ira-acelerar-as-fintechs/>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- FEBRABAN – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Pesquisa FEBRABAN de Tecnologia Bancária 2019 (ano-base 2018)**. [S. l.]: Deloitte Brasil, 2019. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/pagina/3106/48/pt-br/pesquisa>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- GONZALEZ, Lauro; CERNEV, Adrian Kemmer; ARAUJO, Marcelo Henrique de; DINIZ, Eduardo H. Moedas complementares digitais e políticas públicas durante a crise da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p.1146-1160, ago. 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=)

- S0034-76122020000401146&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 14 jan. 2021.
- GOZMAN, Daniel; HEDMAN, Jonas; OLSEN, Kasper Sylvest. Open banking: emergent roles, risks & opportunities. **Research Papers**, [s. l.], 28 nov. 2018. Disponível em: [https://aisel.aisnet.org/ecis2018\\_rp/183](https://aisel.aisnet.org/ecis2018_rp/183). Acesso em: 12 abr. 2020.
- Haidar, Bassim. COVID-19 underlines the importance of fintech in emerging markets. **World Economic Forum**, [s. l.], 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/covid-19-importance-mobile-solutions-emerging-markets/>. Acesso em 20 julho 2020.
- HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, n. 55, p. 30-41, nov. 2011.
- KPMG. **The pulse of fintechs 2019**: biannual global analysis of investment in fintech. [S. l.]: KPMG, 31 jul. 2019. Disponível em: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2019/07/pulse-of-fintech-h1-2019.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- MAIA, Geraldo Villar Sampaio. Reestruturação bancária no Brasil: o caso do PROER. **Notas Técnicas do Banco Central do Brasil**, Brasília, DF, n. 38, jun 2003.
- MARTINS, Danylo. Demanda em plataformas on-line cresce dois dígitos. **Valor Econômico**, São Paulo, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/publicacoes/suplementos/noticia/2020/06/29/demanda-em-plataformas-on-line-cresce-dois-digitos.ghtml>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- MCMILLAN, Jonathan. **O fim dos bancos**: moeda, crédito e a revolução digital. Recife: Portfolio, 2018.
- NAKANE, Márcio I.; ALENCAR, Leonardo S. **Análise de fusões e aquisições no setor bancário: uma reflexão a partir da experiência internacional**. Trabalho Técnico do Departamento de Estudos e Pesquisas do Banco Central. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2004.
- NASSER, Arthur Abib Mattos. **Competição e concentração no setor bancário brasileiro atual**: estrutura e evolução ao longo do tempo. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

- OLIVEIRA, João José. Fintechs triplicam crédito em 2020 e projetam dobrar carteira em 2021. **UOL Economia**, São Paulo, 10 jan. 2021. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/01/10/creditodigital-desacelera-mas-ainda-assim-dobra-em-2021-dizem-associacoes.htm>. Acesso em: 12 jan. 2020.
- PAGAMENTO instantâneo está no radar do brasileiro. **Noomis CIAB Febraban**, São Paulo, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://noomis.febraban.org.br/noomisblog/pagamento-instantaneo-esta-no-radar-do-brasileiro>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- PAULA, Luiz Fernando de. Determinantes e impactos da recente entrada de bancos europeus no Brasil. **Revista de Economia da Universidade Federal do Pará**, Curitiba, v. 30, n. 2, p. 35-77, jul./dez. 2004.
- PESQUISA inédita revela perfil do consumidor fintech e suas preferências. **E-commerce Brasil**, São Paulo, 14 set. 2017. Disponível em: <https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/perfil-consumidor-fintech/>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- REIS, Tiago. Open Banking: entenda como esse sistema mudará os bancos. **Suno Research**, São Paulo, 13 maio 2019. Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/open-banking/>. Acesso em 5 maio 2020.
- RIGO, Ariádne Scalfoni; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. **Bancos comunitários e moedas sociais no Brasil**: reflexões a partir da noção de economia substantiva. Salvador: EDUFBA, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24260>. Acesso em: 13 jan. 2021.
- SAHAY, Ratna et al. **The promise of fintech**: financial inclusion in the post COVID-19 era. Washington, DC: International Monetary Fund, 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2020/06/29/The-Promise-of-Fintech-Financial-Inclusion-in-the-Post-COVID-19-Era-48623>. Acesso em: 5 jan. 2021.
- SAIGAL, Kanika. How fintech can save us from Covid-19. **Euromoney**, London, 5 maio 2020. Disponível em: <https://www.euromoney.com/article/b1lhggklb7jbkw/how-fintech-can-save-us-from-covid-19>. Acesso em: 5 jan. 2021.

- SCHNAIDER, Amanda. Fintechs: número de usuários dobra no Brasil em dois anos. **Meio & Mensagem**, São Paulo, 13 jan. 2020. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/marketing/2020/01/13/numero-de-brasileiros-que-usam-fintechs-quase-dobrou-em-dois-anos.html>. Acesso em: 20 jul. 2020
- SILVA, Marcos Soares da. Avaliação do processo de concentração-competição no setor bancário brasileiro. **Trabalhos para Discussão do BACEN**, Brasília, DF, n. 377, p. 1-27, dez. 2014.
- SOUZA, Ludmilla. Pesquisa revela que 58% dos brasileiros não se dedicam às próprias finanças. **Agência Brasil**, São Paulo, 28 mar. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-03/pesquisa-revela-que-58-dos-brasileiros-nao-se-dedicam-proprias-financas>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- SMEETS, Koen; ZEISBERGER, Stefan. How fintech can help Latin America to deal with economic challenges and the COVID-19 crisis. **SSRN**, Rochester, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3673240>. Acesso em: 5 jan. 2021.
- SPREAD bancário do Brasil é o 2º mais alto do mundo. **Agência Estado**, São Paulo, 12 maio 2019. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/spread-bancario-do-brasil-e-o-2o-mais-alto-do-mundo-entenda-por-que/>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- UM EM CADA três brasileiros não tem conta em banco, mostra pesquisa Locomotiva. **Instituto Locomotiva**, São Paulo, 11 set. 2019. Disponível em: <https://www.ilocomotiva.com.br/single-post/2019/09/24/Um-em-cada-tr%C3%AAs-brasileiros-n%C3%A3o-tem-conta-em-banco-mostra-pesquisa-Loocomotiva>. Acesso em: 10 maio 2020.
- VENKATESHWARAN. Ganeshan. Impact of COVID-19 on the fintech industry. **FinTech Magazine**, Norwich, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://www.fintechmagazine.com/fintech/impact-covid-19-fintech-industry>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- ZOGBI, Paula. Consequências do coronavírus atingem fintechs brasileiras – e algumas vão ficar pelo caminho. **InfoMoney**, São Paulo, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/consequencias-do-coronavirus-atingem-fintechs-brasileiras-e-algumas-vo-ficar-pelo-caminho/>. Acesso em: 20 jul. 2020.





---

# GESTÃO SOCIAL E ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19 EM HELIÓPOLIS E OUTROS TERRITÓRIOS DE ALTA PRECARIEDADE URBANA E HABITACIONAL

---

Pedro Aguerre<sup>1</sup>

Celso Moreno Soares<sup>2</sup>

Thaís do Amaral<sup>3</sup>

Natalie Ghinsberg<sup>4</sup>

## Resumo

Neste capítulo, apresentar-se-á um trabalho desenvolvido por toda a classe da turma 2020 do curso de especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor, da PUC-SP, dentro da disciplina “Estado, políticas públicas e sociedade civil” acerca dos mecanismos utilizados na comunidade de Heliópolis durante a pandemia da COVID-19. O estudo, realizado entre abril e maio de 2020, consta que a comunidade organizada possui capacidade de articulação, reunindo

---

1 Cientista Social, Professor Doutor da FEA/ADM - PUC-SP e pesquisador do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor - NEATS - PUC-SP.

2 Engenheiro Químico com MBA em Recursos Humanos pela FIA/USP, Pós-graduando do curso de Especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor - PUC-SP.

3 Engenheira Ambiental e Pós-graduanda do curso de Especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor - PUC-SP.

4 Advogada criminalista, Pós-graduanda do curso de Especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor - PUC-SP.

diversos elementos do construto teórico da gestão social e propiciando ações e estratégias efetivas no enfrentamento da pandemia em diversas frentes, como geração de renda, prevenção e higiene, isolamento social, demandas alimentares, violência contra a mulher e redes de informação sobre as graves consequências do novo vírus. Destacam-se, ainda, as vozes do território e o histórico do desenvolvimento da comunidade e de uma Organização Social relevante nesse panorama, a UNAS.

*Gente simples, fazendo coisas pequenas  
em lugares pouco importantes, consegue  
mudanças extraordinárias.*  
Provérbio africano

## Introdução

Uma das características marcantes do estado e do município de São Paulo é a enorme expressão da desigualdade social, mesclando, em seus extremos, áreas denominadas “de alto padrão e qualidade de vida” com outras de extrema miséria, refletindo uma situação estrutural própria do país.

Um exemplo emblemático desse segundo caso são os territórios marcados pela precariedade urbanística e habitacional, como a comunidade de Heliópolis, localizada na Estrada das Lágrimas/Rua Almirante Delamare, na Prefeitura Regional do Ipiranga, distrito de Sacomã, São Paulo. É uma das maiores da América Latina, com uma extensão de 14,20 km<sup>2</sup>, população de 247.851 e densidade demográfica de 14.454 hab/km<sup>2</sup>. Estima-se que haja 15.843 domicílios<sup>5</sup> e, de acordo com a categorização adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constitui um Aglomerado Subnormal (2019).

O termo “favela” é uma definição consagrada em termos gerais no Brasil, também adotado pelos próprios moradores, ele descreve regiões urbanas com precárias condições de habitabilidade e infraestrutura, cujos moradores possuem baixo poder aquisitivo, em áreas com

---

5 Dados retirados de: Habita SAMPA mapa. Disponível em: <https://mapa.habitasampa.inf.br/>. Acesso em: 4 maio 2020.

edificações inadequadas, muitas vezes “penduradas” nos morros ou junto a córregos (CASTILHO, 2013). Já “comunidades” considera a definição de um lugar onde “podemos encontrar os semelhantes e com eles compartilhar valores e visões de mundo. Também significa segurança e é nela que encontramos proteção contra os perigos externos, bem como apoio para os problemas pelos quais passamos” (MOCELLIM, 2011, p. 106).

O modelo que combina aumento da população urbana mundial, avanços tecnológicos, integração de sistemas de transportes entre grandes cidades e a forma do capitalismo globalizado atual encontra-se frente a uma grande vulnerabilidade: a humanidade se tornou mais suscetível ao surgimento de pandemias, a despeito dos avanços da medicina desde a última grande pandemia da gripe espanhola, em 1918 (HARARI, 2020). Atualmente, uma doença infecciosa emergente, que pode surgir a partir de mutações de vírus que vivem em equilíbrio com populações de fauna silvestre, consegue cruzar a Ásia, Europa e América em menos de 24 horas.

Esse foi o caso da doença desencadeada pelo novo coronavírus, declarado como pandemia mundial em 11 de março de 2020. Acredita-se que a primeira pessoa infectada pelo novo vírus a entrar no país tenha chegado em 26 de fevereiro (BRASIL, 2020). Até o presente momento, mais de 107 milhões de casos e cerca de 2 milhões e 360 mil mortes já foram confirmados no mundo (OPAS, 2021). No Brasil, são mais de 9 milhões e 900 mil casos confirmados e mais de 240 mil mortes (BRASIL..., 2021).

Embora o vírus da COVID-19 não faça distinção de raça, classe ou gênero, os mais impactados no Brasil são aqueles que não têm acesso de qualidade ao sistema de saúde e a cuidados básicos de higiene e saneamento, sofrem com o racionamento de água e com a impossibilidade de seguir as orientações de isolamento social, tal como orientado pelos órgãos de saúde. Diante de um cenário complexo, pode-se afirmar que as taxas de mortalidade não são democráticas e diferentes populações estão sujeitas a maiores ou menores riscos, a depender de suas condições socioeconômicas, habitacionais e de acesso às políticas públicas.

Em favelas, os espaços exíguos ou inexistentes entre uma moradia e outra e os corredores e vielas estreitas desnudam a extrema dificuldade ou mesmo impossibilidade de atenção às recomendações sanitárias para enfrentamento à COVID-19. Essa condição estrutural tem sido agravada nos últimos anos pelas dinâmicas econômicas, a explosão

do desemprego e a ampla precarização do trabalho, de tal forma que muitas famílias lutam para que uma outra ‘epidemia’, a fome, não bata à porta e se dissemine na comunidade como um todo. Segundo um morador da favela de Paraisópolis, entrevistado no âmbito da pesquisa que deu origem a este artigo, “a situação das estruturas das favelas neste momento de pandemia tem sido escancarada”.

Assim, o presente estudo relata o trabalho acadêmico coletivo da turma de 2020 do curso de especialização em “Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor” da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), assim como descreve o papel protagonista de organizações sociais e da sociedade civil em territórios vulneráveis, para a criação de suas próprias “políticas públicas”, que suprem ou complementam a ausência ou fragilidade daquelas governamentais junto às populações em situação de alta vulnerabilidade social, a fim de conter e superar a tragédia do coronavírus e o conjunto de impactos correlacionados.

A luta contra a COVID-19 evidenciou a potência e a possibilidade de uma verdadeira gestão social, a qual, para Junqueira:

só se viabiliza por meio da interação de pessoas, instituições, famílias, municípios e estados mobilizados em função de uma ideia abraçada coletivamente. A eficácia da gestão das políticas sociais depende tanto da intersetorialidade como da formação de redes, para otimizar os recursos na construção de uma cidade ou de um município saudável. (JUNQUEIRA, 2019a, p. 12).

No caso em tela, observou-se o engajamento coletivo e articulações e ações efetivas de enfrentamento a este inédito e devastador fenômeno sanitário, a partir das pessoas da comunidade e de suas organizações sociais, junto a suas redes de parceiros e aos agentes governamentais, como evidenciado pela existência de um comitê popular de combate à COVID-19 de Heliópolis.

## 1. Metodologia

No âmbito do módulo “Estado, Sociedade e Políticas Públicas” do curso de Especialização, motivado pelo interesse da turma da comunidade

de Heliópolis a partir de uma *live* da presidenta da União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis e Região (UNAS), Antonia Cleide Alves, o programa foi redefinido, passando a dar centralidade à categoria “território” e às formas de vida social e de organização, o que possibilitou deflagrar um abrangente trabalho de mergulho nessa realidade,<sup>6</sup> buscando explorar a dupla hipótese de que: a) para enfrentar os efeitos da COVID-19 sobre os territórios de vida nas periferias urbanas, novas iniciativas de gestão social vêm surgindo; e b) comunidades com maior densidade de organização social e histórica de lutas sociais e de coprodução de bens públicos (SALM, 2014) acabaram por ter mais facilidade em se articularem rapidamente e suprirem as necessidades não atendidas pelo Estado.

Nesse tocante, é relevante conceituar cidadania:

Nessa dinâmica, o papel reservado à sociedade civil está relacionado à capacidade de seus membros realizarem o aprendizado coletivo da noção de dignidade. Isso resulta do embate entre a necessidade de guardar autonomia frente ao Estado, fazendo resistência à subordinação, e a necessidade de inserção política. A simples existência de direitos, juridicamente assegurados não garante o exercício da cidadania. Para que ela possa ser efetivamente exercida é preciso que o conjunto dos membros de uma dada sociedade tenha realizado o aprendizado compartilhado da dignidade. E também que ‘levar o outro em consideração’ faça parte do imaginário societal. O gestor social estará contribuindo para a construção da cidadania na medida em que for capaz de promover a reflexão e criar situações para a práxis do reconhecimento do outro. Do outro enquanto sujeito da dignidade. (CARRION, 2014, p. 36).

A hipótese do artigo é que Heliópolis, a partir do enraizamento e protagonismo da UNAS, é um exemplo relevante de articulação entre organizações locais da sociedade civil e seus parceiros. Para tanto, buscou-se caracterizar a comunidade de Heliópolis em seus diversos

---

6 O presente trabalho foi construído com base na pesquisa de Aguerre, Junqueira e Padula (2020), realizada em conjunto com toda a Turma de 2020 da Especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor, sob orientação do prof. Dr. Pedro Aguerre e coordenação do prof. Dr. Luciano Antônio Prates Junqueira e prof. Dr. Roberto Sanches Padula, de tal maneira que poderá haver coincidência de trechos de ambos.

aspectos, como informações socioeconômicas, atendimento por serviços essenciais, direitos humanos, ações e projetos sociais, identificação de atores sociais e parceiros. Além da pesquisa baseada em dados secundários de diversas fontes públicas e na imprensa, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes de organizações locais e lideranças comunitárias. O aprofundamento do trabalho de campo encontrou seu limite na atuação remota, devido aos protocolos acadêmicos durante a pandemia que impediam as visitas e encontros presenciais, o que, no entanto, não impediu o diálogo intenso e afetivo entre os estudantes e essa comunidade, reconhecida como sujeito da pesquisa.

Dessa forma, as lideranças e atores sociais do território contribuíram ativamente no processo com depoimentos e dados, enriquecendo a análise sobre a complexidade e os desafios enfrentados pela comunidade nessa situação excepcional de pandemia<sup>7</sup>.

O estudo contou com o levantamento de dados secundários e demográficos em páginas e plataformas digitais, tais como GeoSampa, HabitaSampa, Mapa da Desigualdade Social, Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) e Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), além de outras fontes, como o site da UNAS.

No período de realização do trabalho, de abril a maio de 2020, apesar dos primeiros casos terem chegado do exterior para áreas mais centrais e privilegiadas, após vários ciclos de transmissão comunitária, foi possível verificar a inflexão na distribuição espacial da enfermidade e dos óbitos decorrentes da COVID-19, com as maiores incidências passando a se concentrarem em distritos mais afastados do centro, regiões periféricas e de alta vulnerabilidade habitacional e urbana (DUAILIBI et al., 2020), padrão que permaneceu e se acentuou com o passar do tempo, até o final de 2020.

A construção da pesquisa a partir das vivências e experiências dos estudantes-pesquisadores, mobilizados pelo propósito

---

7 O trabalho foi realizado com o apoio do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS) da PUC-SP. Criado em 1998, desenvolve esse curso de Especialização desde 2007, tendo formado inúmeras turmas de profissionais ativos. Para visitar todas as pesquisas realizadas e em andamento, acesse: <https://www.pucsp.br/neats/projetos-e-pesquisas>.

de mergulhar na realidade e de desenvolver recursos para auxiliar como cidadãs(ãos) e como profissionais dessas comunidades, trouxe uma pluralidade de perspectivas para o curso, enriquecendo-o. Isso incluiu a possibilidade de encontrar e investigar outros relevantes exemplos de experiências em outros territórios, ampliando a discussão proposta e qualificando-a, bem como procurando confirmar as premissas propostas. Assim, investigou-se a hipótese de que para enfrentar os efeitos da COVID-19 sobre as periferias, o protagonismo das próprias comunidades deu lugar a novas iniciativas de gestão social em Heliópolis e em outras localidades, a partir de uma articulação pré-existente entre organizações locais, sociedade civil e diversas parcerias.

## 2. Quadro teórico

Diversas entidades e estudos alertaram para o risco de que os efeitos da pandemia do novo coronavírus seriam condicionados pela situação estrutural de desigualdade no acesso aos bens e serviços indispensáveis à vida nas grandes cidades, pela situação socioeconômica e por um conjunto de vulnerabilidades pré-existentes que acometem amplos segmentos sociais, não apenas os grupos de risco da pandemia, mas também jovens em idade escolar, mulheres, população negra e indígena, entre outros.

Esse alerta é especialmente pertinente às realidades das cidades brasileiras, uma vez que seu crescimento populacional criou periferias distantes e desassistidas, revelando a persistência de padrões culturais patrimonialistas e clientelistas, que se expressam nas decisões dos poderes públicos, moldando uma cidade pautada numa lógica de exclusão de direitos e aprofundamento das desigualdades (MARICATO, 2000).

Um processo de urbanização marcado pelo padrão periférico de crescimento urbano, pela espoliação urbana e pelas migrações ao longo das últimas décadas, assim como por recorrentes dinâmicas especulativas em relação ao solo urbano e ao mercado imobiliário, que direciona os investimentos para as áreas centrais mais consolidadas, definiu o



quadro de concentração populacional em periferias desassistidas, loteamentos irregulares e favelas, marcadas pela negação do direito à cidade, múltiplas famílias com baixa renda, falta de acesso aos serviços públicos e altos índices de vulnerabilidade social (AGUERRE, 2003).

No cenário das periferias e favelas brasileiras, as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) para evitar o ritmo acelerado de transmissão viral e disseminação da doença, e conseqüentemente o colapso do sistema público de saúde, ou seja, as medidas de distanciamento social, com estritos padrões de higiene e quarentenas, não se universalizam. São medidas bastante desafiadoras por conta de fatores como a alta densidade domiciliar, habitações pequenas e muitas vezes insalubres, precariedade nos serviços de atendimento, falta de rede de esgotos e água tratada disponíveis, além da alta flutuação da renda à disposição das parcelas mais pobres da população, situação agravada nos últimos anos (ROUBICEK, 2020). Aliás, já nesse período da primeira fase da pandemia, um levantamento feito pelo Instituto Data Favela em mais de 260 favelas brasileiras indicou que mais de 70% dos trabalhadores nas comunidades já haviam percebido perda de renda, temendo pelo futuro próximo, especialmente em um universo onde mais da metade dos moradores trabalham como autônomos e informais (O POVO..., 2020). A escassez de renda empurra as pessoas para as ruas, assim como para a busca de oportunidades ou paliativos, com o intuito de atender suas necessidades fundamentais.

É importante também a referência ao recorte de gênero: a expressão “chefes de famílias” é valorizada localmente, pois diz respeito a realidade das mulheres nos domicílios de Heliópolis, desde sua formação. Responsáveis pelos cuidados familiares, muitas vezes como mães-solo, um a cada três domicílios é sustentado pelos rendimentos de mulheres ou, na maioria dos casos restantes, elas contribuem com pelo menos metade da renda familiar. Grande parte exerce dupla jornada de trabalho, em casa e no ofício.

Segundo o depoimento de uma liderança local, as mulheres chefes de família compõem mais da metade dos lares em Heliópolis, e exercem majoritariamente trabalho informal, com uma pequena fração efetivamente respaldada por vínculo empregatício no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Outro ponto importante é que, embora a quarentena seja a medida mais segura e eficaz para evitar a disseminação do novo coronavírus, o regime de isolamento altera as condições habituais de convivência doméstica, impondo uma série de novas e inusitadas situações que tem gerado constrangimentos, tais como a presença das crianças e adolescentes em casa, a partir do fechamento dos estabelecimentos de ensino, e de jovens e adultos sem trabalho ou interrompendo os estudos, diminuindo assim as perspectivas de mobilidade para o ensino superior, enfim, ocorrências que afetam diferentes gerações, desde crianças pequenas a idosos. Pela ausência de renda ou por extrema carência, há o surgimento ou agravamento de problemas de segurança alimentar, de saúde mental e, destacadamente, o aumento dos casos de violência doméstica.

De acordo com a ONU Mulheres (2020), o aumento dos riscos da violência doméstica acontece, em um cenário como o atual, devido ao acirramento das tensões dentro de casa, já que mulheres em relacionamentos abusivos e em isolamento social ficam expostas ao seu abusador por longos períodos e ficam distantes de sua rede de relações sociais, o que dificulta, inclusive, ligações telefônicas para os disque-denúncias ou para a polícia.

Segundo nota técnica de 2020 acerca da violência doméstica durante a pandemia de COVID-19, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), o total de socorros prestados passou de 6.775 para 9.817, na comparação entre março de 2019 e março de 2020, sendo que a quantidade de feminicídios subiu 46,2% no Estado de São Paulo, de 13 para 19 casos no mesmo período.

Uma emergência sanitária como a pandemia do coronavírus evidencia um cenário de desigualdade em territórios historicamente negligenciados pelo poder público, no qual não se enfrenta somente a propagação do vírus, mas também a permanência de contextos de vulnerabilidade, que se estendem, de diferentes formas, aos diversos recortes geracionais, revelando e potencializando situações que podem ser qualificadas como uma violência estrutural, perpetuada no processo de desenvolvimento do país, ao longo de sua história, decorrente do marcante legado escravista e patriarcal.

A rigor, no entanto, é indissociável do processo de expansão urbana a emergência de movimentos sociais e organizações populares

que, desde o final dos anos 1970, com a estruturação política na luta pelo direito à cidade, permitiram o surgimento de práticas de atuação coletiva nas periferias, reivindicando e conquistando – terra, moradia, infraestrutura, políticas sociais e exigências mínimas da dignidade humana –, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, quando se consolida a expansão periférica da metrópole paulista.

A costura social é um termo que se refere a uma importante e necessária dimensão da gestão social como um

princípio catalisador das políticas públicas, especialmente quando estão envolvidas demandas da população, integrando movimentos sociais e organizações sociais e não-governamentais, na medida em que possibilitam uma aceleração do processo de encontro dos cidadãos e reconhecimento do outro como simultaneamente igual e diferente [...] Ela quebra com a lógica de que uns ensinam e outros aprendem, uns mandam e outros têm que obedecer, possibilitando o reconhecimento efetivo do outro, do cidadão real, independentemente de sua origem, cultura, formação educacional e classe social. (PIRAGINO; AGUERRE, 2007, p. 65-66).

A falta de clareza dos governantes e dos gestores públicos esgarça a possibilidade do aprofundamento de uma democracia social, distanciando cidadãos pertencentes a uma mesma sociedade”. Portanto, “costura social é uma forma de integrarmos as diversidades, é uma ação horizontal em busca de uma sociedade do respeito mútuo, conhecimento e reconhecimento das diferenças, o que nos torna cidadãos aprendizes a todo tempo. (PIRAGINO; AGUERRE, 2007, p. 66).

O quadro teórico exposto evidencia, assim, um processo histórico marcado por situações de resistência e mobilização social nas periferias de São Paulo há décadas, gerador de experiências que, por meio de uma rede de organizações sociais, tem demonstrado capacidade institucional para atuar na coprodução de bens e serviços públicos, propiciando vivências e aprendizados que contribuíram para encontrar maneiras de enfrentar a pandemia, com autonomia, e formas de organização independente, para além da atuação estatal, o que propiciou não só articulações com governos e suas políticas públicas mas também com o setor privado, empresarial e toda sorte de iniciativas filantrópicas na sociedade.

### 3. Resultados

Para uma análise dos resultados da gestão social e enfrentamento da pandemia da COVID-19, primeiro foi feita uma breve digressão histórica e mapeamento socioambiental de Heliópolis a fim de demonstrar as condições de vida da população local. Partindo de tais premissas, levantou-se as principais iniciativas no combate à COVID-19 ali existentes, com destaque para a atuação da UNAS e a relação da comunidade com o poder público. Ainda, houve a elaboração de um quadro teórico para ilustrar, de maneira mais clara e didática, as ações específicas para enfrentamento da doença dentro de Heliópolis. Em seguida, apresentou-se a reação da comunidade à pandemia, com depoimentos de lideranças locais sobre suas vivências e previsões nesse sentido e, por fim, retratou-se sucintamente a situação de outros territórios de alta precariedade urbana e habitacional, a exemplo de Paraisópolis, Jardim Ângela e Real Parque.

#### 3.1. *Heliópolis*

Ao abordar os principais conceitos que abrangem a gestão social, o presente artigo demonstra como Heliópolis soube colocá-los em prática no enfrentamento exemplar à pandemia da COVID-19. Para tanto, busca-se inicialmente contextualizá-lo, historicamente e nas suas condições de território periférico de alta vulnerabilidade social, colocando uma lente ampla para o que é tal comunidade hoje. As condições de vida nos conglomerados urbanos de favelas e nas regiões periféricas como um todo são atravessadas pela realidade da precarização do trabalho e do desemprego que tem se agudizado nos últimos anos.

Em Heliópolis, porém, há décadas que as iniciativas de projetos educacionais e sociais movimentam econômica e culturalmente a comunidade, permitindo que seus moradores conquistem e usufruam de oportunidades proporcionadas a partir da ação contínua das próprias lideranças locais.

O surgimento da comunidade deu-se em 1970, por determinação da própria prefeitura de São Paulo, a partir do deslocamento de 200 famílias que moravam na favela de Vila Prudente (a mais antiga de São Paulo) para

alojamentos provisórios que se tornaram os primeiros barracos. Desde a sua formação, não parou de crescer. Hoje, é composta por estimadas 220 mil pessoas, das quais cerca de 10 mil são idosos. Destes, a maioria vive sozinho, e 60% das pessoas trabalhadoras da comunidade atuam de maneira informal, ou seja, “trabalham hoje para comerem hoje”.

Os serviços de transporte público são expressivos em Heliópolis, mas essa oferta, no entanto, é mais significativa nas áreas mais próximas ao perímetro da favela do que em seu interior: as vielas e ruas estreitas muitas vezes não permitem a passagem de ônibus e lotações. O tratamento de esgoto também é insuficiente, com pouco mais de 70% dos domicílios atendidos, porcentagem em queda se comparada com a década de 1990.

Entrando propriamente na análise de como se deram os primeiros momentos da pandemia da COVID-19 na comunidade, diante de todas as dificuldades já impostas pela sua territorialidade, torna-se possível observar as respostas originadas a partir de uma cidadania ativa que se conecta fortemente com suas organizações sociais e percurso histórico.

“A gente tem relatos de diversas pessoas com suspeita e não há testagem, é um problema. Não temos dados para saber o impacto do coronavírus”, comentou Douglas Cavalcante, 27 anos, integrante da UNAS.

No distrito do Sacomã, onde está situada Heliópolis, até a semana do dia 17 de abril de 2020 (período em que foi realizada a pesquisa), foram verificados 80 casos e 36 óbitos, suspeitos ou confirmados, de COVID-19. A principal estrutura de saúde, o Complexo Hospitalar Heliópolis, é referência no tratamento oncológico e integra a Rede Hebe Camargo de Combate ao Câncer. Nesse intervalo, o poder público preparou o Ambulatório Médico de Especialidades (AME) de Heliópolis para expandir o número de leitos para pacientes do coronavírus. Porém, as medidas tomadas pelo governo não foram suficientes para atender as mais diversas consequências da pandemia.

A partir do levantamento de dados sobre moradia, renda, educação e saúde em um bairro periférico, atestou-se uma relação proporcional das condições territoriais e históricas com as dificuldades no enfrentamento da pandemia.

A análise, baseada em dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, foi feita com apoio da FAPESP por pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP).

‘A diferença no risco de morrer entre os bairros paulistanos de menor e maior nível socioeconômico pode chegar a 66% no período analisado caso sejam incluídos na conta os óbitos suspeitos, muitas vezes não confirmados por falta de testes’, diz à Agência FAPESP Francisco Chiaravalloti-Neto, professor da Faculdade de Saúde Pública (FSP-USP) e coordenador da pesquisa.

Como levantamentos anteriores já sugeriam, o padrão de mortalidade observado no estudo da FSP-USP foi se modificando com o passar dos meses. Até meados de abril, o risco de morrer por complicações causadas pelo novo coronavírus era maior nos bairros paulistanos centrais e de maior poder aquisitivo. A tendência se inverte na semana epidemiológica de número 16 – de 12 a 18 de abril – e, a partir desse momento, ter um bom nível socioeconômico passou a ser um fator de proteção contra a doença. (TOLEDO, 2020)

Portanto, aspectos como densidade habitacional, (in)salubridade, iluminação, ventilação, proximidade entre as unidades, acesso à água etc., e a necessidade de geração diária de renda impossibilitaram o cumprimento das medidas de isolamento e higiene recomendadas.

Afora as providências emergenciais tomadas durante a pandemia, uma das maiores preocupações da UNAS é com a educação, a qualidade de vida e o futuro de suas crianças e jovens, por conta do já apresentado cenário de vulnerabilidade social que atinge grande parcela da população de Heliópolis. Processos contínuos de melhoria da educação nas últimas décadas a partir da forte relação construída entre a sociedade organizada e a EMEF Presidente Campos Salles (Rede Municipal de Educação de São Paulo) ressignificaram a comunidade de Heliópolis.

Esse encontro resultou na priorização da educação como eixo condutor e organizador da comunidade para o melhor enfrentamento na luta pela efetivação dos direitos ao trabalho, saúde, transporte, cultura, lazer e tantos outros, cujo objetivo é concretizar uma educação local que promova o diálogo entre todas as áreas do conhecimento, e que respeite e considere o saber e as expressões artístico-culturais da comunidade, onde quem ensina também aprende e quem aprende também ensina. Dessa relação, nasceu um movimento que teve grande influência em todos os equipamentos educacionais e socioculturais da comunidade, bem como sobre os moradores, as famílias e, principalmente, as crianças e jovens, ou seja, de transformar Heliópolis em um bairro educador.

Isso contribuiu para a existência de diversos pontos de cultura e educação na comunidade, passando a ser oferecidas desde aulas de capoeira a hip-hop, ações essas auspiciosas e alinhadas com os interesses da população local. A transformação de Heliópolis em bairro-educador foi coroada pela construção de um Centro Educacional Unificado (CEU). O polo educacional, idealizado em parceria com a comunidade, reúne três creches, quadras poliesportivas, praças, sala de cinema, palco de teatro, escola de educação infantil, biblioteca e área para exposições, além de uma escola técnica com cursos de administração, design, edificações, informática, nutrição e dietética.

Há também projetos como o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), que objetiva contribuir para a erradicação do analfabetismo, estimulando a leitura e a escrita no cotidiano; a Biblioteca Comunitária de Heliópolis, que promove o acesso gratuito à internet e à leitura dentro da comunidade, atualmente contando com um acervo de 12 mil livros; e a Rádio Comunitária de Heliópolis, cujo objetivo é fortalecer a cultura periférica, levando música, informação e entretenimento à comunidade, além de ser um instrumento de mobilização em relação aos problemas locais.

### 3.1.1. A atuação da UNAS no combate à COVID-19 e na gestão social da comunidade

As iniciativas locais constituem um importante registro para compreender as necessidades da população de Heliópolis e desenvolver estratégias consistentes diante de cada situação. Na comunidade, a Ação Comunitária Nova Heliópolis tomou suas próprias iniciativas durante a quarentena, como a distribuição de kits, cestas básicas e alertas por carros de som, e se juntaram ao fechamento do “Baile do Helipa”, um dos mais famosos bailes funk de São Paulo, entre outras ações.

Um exemplo destacado de inclusão dos menos favorecidos da comunidade, durante a condição de isolamento social, foi a participação de mulheres na iniciativa conjunta entre a UNAS e os bancos Bradesco, Itaú e Santander, batizada de “Heróis Usam Máscaras”, para a produção de máscaras que ampliam a efetividade do isolamento social. A geração

de renda envolvendo as mulheres, de fato, é eficaz não só no combate à propagação do vírus como também na sustentabilidade econômica das famílias residentes. São elas que vivem a sobrecarga com os cuidados domésticos e dos filhos, a higienização e a alimentação das famílias. Toma-se como exemplo o caso de Salete Barboza, que tem 48 anos de idade, autônoma e cujo núcleo familiar foi afetado pelo desemprego, moradora da comunidade de Heliópolis com a enteada de 6 anos, é uma das 64 costureiras participantes do movimento:

Esse projeto caiu como uma mão na roda. Antes de começar a costurar eu já estava em desespero sem saber como ganhar dinheiro para sustentar a casa e pagar as contas no fim do mês. Agora eu me acalmei e estou rezando para que isso passe logo e tudo possa se normalizar. (BARBOZA, 2020, informação verbal)

### 3.1.2. Relação da comunidade com o poder público

O protagonismo assumido pela União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis e Região é consequência do vazio deixado historicamente pelo poder público não só em Heliópolis mas também em outras comunidades periféricas.

Assim, não é só por meio das políticas públicas levadas a cabo pela Administração Pública que se faz gestão social, pelo contrário: um forte indicativo de que o Estado democrático de direito previsto pela Constituição Federal de 1988 está de fato funcionando se dá pela articulação comunitária, inclusive em suas formas espontâneas e/ou informais.

Dessa maneira, para explicitar a relação de Heliópolis com o Poder público e, ainda, da comunidade com a pandemia da COVID-19, nada melhor do que trazer as próprias palavras dos líderes sociais entrevistados, notadamente, Roberto Vitor, Padre Israel, Maria Madalena, DJ Régis e Meire Regina.

Roberto Vitor, mais conhecido como Beto, integra a Comunidade de Heliópolis há 42 anos. É Diretor de Produção há 11 anos da Associação Heliópolis Esporte, Cultura e Lazer, espaço que existe há 16 anos atendendo, em especial, crianças, adolescentes e idosos.



Sobre os problemas da comunidade de modo geral, Beto destaca a falta de condições financeiras e de oportunidade de emprego, além da ausência de apoio do governo para conseguirem auxiliar todas as 200 mil famílias da Comunidade: “O governador que vem tomando medidas drásticas por São Paulo deveria também tomar essas medidas nas comunidades, porque o povo não está aderindo ao isolamento, e isso acaba prejudicando” (VITOR, 2020, informação verbal).

Israel Mendes Pereira, conhecido como Padre Israel, vem de outras vivências pastorais em comunidades vulneráveis e está há dois anos na Paróquia Santa Paulina, que abrange a Comunidade de Heliópolis. Comentando a situação naquele momento de expansão da pandemia, ele afirmou: “O nosso trabalho e das organizações não governamentais são os únicos no território. Há uma ausência absoluta do poder público” (PEREIRA, 2020, informação verbal).

Maria Madalena Alves Nunes, mais conhecida como Dona Madalena, mora em Heliópolis há 19 anos e pertence à comunidade da Paróquia Santa Paulina, na qual desenvolve voluntariado paroquial. Quanto à atuação estatal em Heliópolis, explicita: “O poder público deixa muito a desejar. Trazem máscara, trazem alimentos, mas a conscientização, para poder o pessoal se cuidar, foi muito fraco, muito mesmo” (NUNES, 2020, informação verbal).

Portanto, fica claro que, para ela, o poder público não foi enérgico e não se aproximou da comunidade como deveria, de tal forma que as ações precisaram envolver fortemente as organizações existentes lá, que têm saído de carro na rua, alertando para os riscos do coronavírus e os cuidados sanitários básicos.

Outro participante da vida da comunidade, Reginaldo José Gonçalves, conhecido como DJ Régis, participa da UNAS há 21 anos, desenvolvendo como DJ projetos na Rádio Comunitária Heliópolis e depois passando à figura de comunicador social. Atuou em oficinas de DJ no projeto “Se Liga, Galera” e no projeto “Jovens Alconscientes”, entre outros, até estabelecer-se como coordenador de projetos sociais voltados ao público jovem, cargo que atualmente exerce. Na coordenação do projeto Observatório de Heliópolis – De olho na quebrada, ele atua na coleta de dados específicos da comunidade de Heliópolis e no resgate de sua memória social. Acerca da ação governamental, pontua:

Na verdade, os nossos projetos são todos em esfera municipal (...) e o que eu vejo é que, também, tem um desencontro de informações aí entre o governo municipal, estadual e o governo federal. O Presidente da República não entende que seja importante manter esse isolamento, acha que a economia é mais importante do que a vida das pessoas, e isso prejudicou muito aqui em Heliópolis, essa postura, porque as pessoas falaram que 'então, se o Presidente está falando isso, a gente tem que ir trabalhar, mesmo' (...) que é só uma gripezinha e tudo o mais. (GONÇALVES, 2020, informação verbal)

Meire Regina de Lima era, na ocasião da pesquisa, Coordenadora de Projetos Educacionais no CEU Heliópolis, atividade que exercia há cinco anos. O CEU Heliópolis, devido à maneira como a sociedade local se formou, constava como o único, dos 46 CEUs da cidade, em que a comunidade civil organizada era decisiva na definição das pessoas que fariam parte da gestão.

Com relação à forma como a comunidade se organiza, ela destaca a importância do MOVA, especialmente no processo de alfabetização de grande parte das lideranças da comunidade, ressaltando, ainda, o absurdo recém-ocorrido nesse tocante:

Quando você vê, por exemplo, eles suspendendo o convênio do MOVA, é uma coisa tão absurda, porque uma educadora do MOVA ganha mil reais por mês. É um descaso e uma falta de compreensão do impacto dessa política pública para quem está na ponta. (LIMA, 2020, informação verbal)

Foi preciso uma ampla mobilização da sociedade para que, por meio de uma iniciativa legislativa, se retomasse essa política.

Portanto, os breves trechos transcritos das entrevistas realizadas evidenciam a diversidade de projetos e atuações no território e o cotidiano de suas práticas comunitárias, também revelam a insuficiência da atuação das diversas instâncias governamentais no atendimento das demandas essenciais da comunidade de Heliópolis.

### 3.1.3. Reação da comunidade à pandemia

O cenário descrito se agravou com a chegada da pandemia da COVID-19 à comunidade.

Roberto Vitor, que participou de iniciativas comunitárias de esclarecimento, considerou que o fechamento de muitos estabelecimentos e comércios é preocupante por retirar a renda de muitas famílias, mas projeta uma situação econômica pós-pandemia local ainda mais grave. Ressalta, ainda, que será necessária uma reinvenção das políticas públicas para aqueles em maior vulnerabilidade:

Nós ficamos sabendo através da mídia, e aí um ficou espalhando para outro. A comunidade acaba não acreditando, não estão tomando os devidos cuidados. Nos jornais hoje, você vê passando baile funk, festa, acham que estão em férias. E o nosso papel é colocar carro de som, faixa, sobre a gravidade do que esse vírus tem causado, não só aqui, mas em todo o mundo. (VITOR, 2020, informação verbal)

Para Padre Israel, há limitações de estrutura para uma atuação mais consistente em sua Igreja, já que muitos dos colaboradores da comunidade pertencem a grupos de risco. Contudo, isso não impede, segundo ele, de realizarem tudo o que podem para a comunidade, com os devidos cuidados. Por outro lado, traz-lhe enorme preocupação que as pessoas continuem andando nas ruas e interagindo em grupos sem máscaras “porque a curva do coronavírus está subindo e as pessoas não estão tendo consciência disso”:

Existe, então, uma insensibilidade geral, eles não têm conhecimento nem consciência da gravidade do que está ocorrendo (...) são três ou quatro velórios POR DIA, enquanto que antes da pandemia esse número era de um a cada quinze dias ou por mês. (PEREIRA, 2020, informação verbal)

Para DJ Régis, a falta de apoio do poder público pode ser parcialmente compensada com a atuação junto à sociedade civil e organizações privadas que têm realizado doações:

A UNAS fez um trabalho de arrecadação de doações, principalmente para as famílias que perderam seu emprego e os empreendedores que tiveram que fechar o seu negócio para poder respeitar o isolamento e contribuir para que a gente evitasse o máximo de pessoas serem contaminadas em Heliópolis. (GONÇALVES, 2020, informação verbal)

Meire Regina destaca muitas batalhas dos grupos de trabalho de Heliópolis como um apelo ao poder público, que não atua à altura das necessidades da população. Mas constata que as iniciativas que envolveram a UNAS tiveram impacto positivo: “A gente ainda vê alguns comércios abertos, as pessoas sem máscara. Mas dá para perceber também que, por conta da atuação da UNAS que é muito presente em Heliópolis, existe um cuidado um pouco maior” (LIMA, 2020, informação verbal)

As falas recolhidas junto aos líderes sociais entrevistados ressaltam a importância da atuação em rede, colaborativa e solidária da sociedade civil, seja ou não em tempos de pandemia.

O Quadro 1 complementa essas informações com algumas iniciativas mapeadas na região, para melhor visualização.

Assim, Heliópolis tem conseguido, por meio de suas organizações sociais, melhores respostas diante de contextos complexos como o contexto atual de pandemia e de seus rebatimentos sobre as tantas dificuldades econômicas e necessidades que sugerem uma atuação mais ampla e propositiva do poder público.

**Quadro 1.** Ações específicas para enfrentamento da pandemia (UNAS, maio de 2020)

Categoria	Contexto	Necessidade	Iniciativas envolvendo a Gestão Social	Organização da Sociedade Civil e/ou órgãos relacionados
Conscientização	Falta de conscientização da comunidade sobre a gravidade da pandemia	Conscientizar a população a respeito da gravidade da doença e das medidas de prevenção recomendadas pelos órgãos de saúde	Disponibilização de carros de som, faixas e cartazes para conscientização dos riscos da doença e as maneiras de prevenção	Associação Heliópolis, Cultura e Lazer
			Trabalho de conscientização ativa, saindo às ruas, e suspensão das atividades religiosas presenciais	UNAS
				Paróquia Santa Paulina

(Continua)

Tabela 1. Continuação.

Categoria	Contexto	Necessidade	Iniciativas envolvendo a Gestão Social	Organização da Sociedade Civil e/ou órgãos relacionados
Atendimento a necessidades básicas	Desemprego e diminuição de renda das famílias	Prover produtos de higiene, máscaras e alimentos à população necessitada	Arrecadação de doações e repasse às famílias necessitadas	Associação Heliópolis, Cultura e Lazer
			Projeto "Heróis usam máscara" remunera costureiras do território para confecção de máscaras, as quais são posteriormente distribuídas na comunidade	UNAS Paróquia Santa Paulina
Mulheres e crianças	Fechamento das creches e Centros para Crianças e Adolescentes (CCAs) no território	Manter o pagamento dos colaboradores dos projetos e os trabalhos de apoio à comunidade	Negociação com a Prefeitura de São Paulo, que manteve os pagamentos	UNAS
Corte de verba do MOVA	Suspensão do repasse de verbas para o MOVA, além de contratos de limpeza das escolas e de alimentação dos alunos pela Prefeitura de São Paulo*	Manter o pagamento dos colaboradores dos projetos e os trabalhos de apoio à comunidade	Apesar do apelo da comunidade, não houve restabelecimento dos pagamentos por parte da Prefeitura de São Paulo	CEU

(\*) Durante o momento de preparação do estudo para este artigo.

**Fonte:** elaboração própria com base em dados extraídos do estudo de Aguerre, Junqueira e Padula (2020)

### ***3.2. Paraisópolis, Jardim Ângela e Real Parque***

As experiências e vivências dos estudantes-pesquisadores permitiram conhecer outras comunidades com iniciativas relevantes, mostrando igualmente forte relação com a existência de organizações e iniciativas comunitárias consolidadas e atuantes. Assim, foram detectadas relevantes articulações em Paraisópolis, Jardim Ângela e Real Parque.

Paraisópolis, segunda maior favela do estado de São Paulo, localizada no distrito de Vila Andrade, zona sul, com cerca de 100 mil habitantes, é um caso relevante de atuação em rede e de mobilização comunitária no enfrentamento do novo coronavírus. A experiência da Associação de Paraisópolis em criar o “Programa Comitê do Bairro”, procurando enfrentar situações, como a fome, o desemprego e a assistência médica específica para atenção à incidência da COVID-19. Os moradores criaram uma rede de solidariedade e autocuidado, com a designação de um presidente da rua, responsável por 50 unidades habitacionais, com a função de monitorar e conscientizar os demais moradores; receber e distribuir as doações de cestas básicas e kits de higiene, evitando aglomerações; e acionar o serviço de socorro quando necessário. Um outro exemplo é o Comitê da Favela de Paraisópolis, criado para tentar conter as consequências da pandemia que, desde março, desencadearam uma crise na região.

Em parceria com a Secretaria Estadual de Educação, foram disponibilizadas duas escolas inativas neste período de quarentena para abrigar os infectados pela COVID-19 e separá-los de seus familiares. Também foram contratadas ambulâncias com UTI, médicos e enfermeiros, além de socorristas que permaneciam 24 horas por dia na comunidade.

Outro exemplo de ativação e mobilização comunitária dentro de uma comunidade de alta vulnerabilidade social de São Paulo é a atuação do Instituto Favela da Paz, organização da sociedade civil que atua há 25 anos no território do Jardim Nakamura, no distrito do Jardim Ângela, na zona sul da cidade.

O Instituto desenvolveu um projeto que combinou a mobilização e doações da sociedade civil para a arrecadação de fundos que complementassem a renda das famílias mais vulneráveis do território e fortalecessem a economia local, potencializando os microempreendedores e os estabelecimentos de comércio, sendo operacionalizado

pelo FavelaCard, um cartão vale-refeição distribuído às famílias de alta vulnerabilidade social impactadas pela COVID-19.

O Jardim Nakamura tem uma população de 45 mil habitantes, da qual 500 famílias foram mapeadas para receber o benefício. Os cartões foram carregados com as doações realizadas por meio da campanha de financiamento colaborativo junto a pessoas físicas e jurídicas.

Na Comunidade Real Parque, vizinha do Morumbi, as dificuldades e diferenças na forma como os dois territórios estão sendo impactados é evidente. Segundo Tiago Santos, morador da comunidade e conselheiro titular da Supervisão Técnica de Saúde (STS), a única ação feita pelo poder público no período estudado foi a instalação de um lava-tório público na entrada da comunidade para a higienização das mãos: “O Real Parque traduz todo o cenário do Brasil em duas ruas. O Real Parque Comunidade, Real Parque Avenues e Real Parque Cidade Jardim têm muita diferença”, afirma Tiago (2020, informação verbal).

A Comunidade Real Parque compensou de alguma forma a ausência do Estado, com o auxílio de organizações da sociedade civil, como o Projeto Casulo e o Centro Comunitário que estão distribuindo cestas básicas e kits de higiene, além da instituição de ensino Avenues que atuou na doação de máscaras.

Além disso, as lideranças locais se organizaram para contenção e prevenção da COVID-19 por meio de ações de comunicação com a comunidade. Morador da Comunidade Real Parque há 20 anos, Tiago organizou uma *live* em parceria com uma médica voluntária, que deu todas as orientações de cuidados e prevenção da COVID-19: “A informação chega muito mais fácil na comunidade neste formato do que em folheto impresso” (SANTOS, 2020, informação verbal).

Outro exemplo de envolvimento e engajamento da comunidade é o Coletivo Feminismo Comunitário, formado por mulheres periféricas, com forte protagonismo de mulheres negras e indígenas. Conforme explica Bárbara Lima, uma de suas fundadoras:

Esses espaços são essenciais para as mulheres porque é onde elas conseguem falar e ter autonomia sobre as próprias ações. A partir do momento em que começa a ter essa autonomia, a mulher consegue identificar sinais de que está em um relacionamento abusivo e pode cortar isso antes mesmo de acontecer um feminicídio (LIMA, 2020, informação verbal).

O grupo organiza e planeja encontros mensais com mulheres do Real Parque e Jardim Panorama, e tem como principal foco o acolhimento de mulheres em vulnerabilidade à violência. Além dos encontros, oferece também oficinas de ioga e dança do ventre duas vezes por semana.

## 4. Discussão

A premissa geral do presente artigo foi que comunidades com maior nível de organização social conseguem enfrentar melhor as vicissitudes da desigualdade e da sua expressão socioespacial, nos territórios periféricos, e agir de forma efetiva em algumas situações dos efeitos da pandemia.

Para entrar nessa discussão, vale resgatar que, no âmbito das relações Estado e Sociedade, se destaca a questão do poder e da participação social. Não só a participação na vida institucional do país, mas também a interação direta da sociedade civil organizada com a administração pública do município, do estado ou do país e com os governos constituídos é uma prerrogativa fundamental da sociedade civil perante o Estado.

De fato, instituições de Estado concentram poder, que é exercido sobre a sociedade, por meio de deliberações e políticas que interferem em sua vida.

Ao reconhecer a legitimidade da participação social, admite-se a presença da sociedade nos processos de discussão, formulação, desenvolvimento e acompanhamento das políticas públicas; na definição das prioridades do poder público; e no acompanhamento da execução dos orçamentos públicos.

A participação pode ser mais “espontânea” mobilizada por livre demanda de grupos sociais (TAVARES, 2014).

Historicamente, na filosofia e em ciências como a geografia, a antropologia, a economia e a sociologia, embora compreendido de diferentes maneiras, o território foi relacionado à processualidade social, ou seja, com a vida em sociedade sem desconsiderar as relações efetivadas pelos homens com a natureza exterior aos seus corpos. O território é, portanto, uma construção social e histórica que envolve necessariamente o



poder, as contradições, as desigualdades, as redes de circulação e comunicação (transescalaridade), as demarcações, as identidades, as apropriações e dominações. (SAQUET, 2014, p. 177).

De forma geral, a gestão social vem associada com experiências de movimentos e organizações da sociedade civil. Mas ela se apresenta como uma possibilidade por parte de alguns tipos de empresas do segundo setor que estimulam estruturas organizacionais mais horizontais e participativas. Assim, vê-se um crescente interesse na gestão social, seja para fomentar iniciativas internas junto aos funcionários para o estímulo e engajamento em causas e em ações sociais, seja para desenvolver programas de responsabilidade social. É um caminho árduo a ser percorrido, mas há indícios de novas tendências sendo experimentadas nas corporações que trazem uma maior atenção aos territórios concretos de vida, suas dinâmicas e prioridades.

No Brasil, o termo gestão social encontra-se ainda em fase de construção. A gestão social tem sido objeto de estudo em práticas relacionadas à sociedade civil, de monitoramento e avaliação de políticas sociais, voltadas ao combate à pobreza, a temas de sustentabilidade e de controle de políticas públicas. A gestão social é entendida de diversas formas e interpretações: como gestão democrática ou participativa de políticas públicas sociais (RIZOTTI; NISHIMURA, 2006); gestão democrática do terceiro setor ou de Organizações Não Governamentais (ONGs) (CARMO; SILVA; FONSECA, 2009); gestão democrática do desenvolvimento territorial (COSTA, 2009; DELLABRIDA, 2006); gestão ambiental (SASAKI; SOUZA, 2006); e responsabilidade socioambiental (WANDERLEY; LIMA; PASA, 2006). Desse modo, tudo o que não é gestão tradicional é gestão social (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Independentemente do conceito adotado, o fio condutor que orientou o mergulho na vida da comunidade de Heliópolis foi compreender um pouco mais sobre as situações que estavam enfrentando durante a pandemia, mas atentando também para outros aspectos de sua história e de seu viver cotidiano. Por essa razão, a metodologia incluiu as entrevistas, colhendo depoimentos de alguns interlocutores da comunidade. Dessa forma, foi possível trazer à tona as questões vivenciadas pela população do território de Heliópolis, que passam pelas seguintes dimensões: econômica; social; cultural; ambiental e físico-territorial;

político-institucional; e científico-tecnológica (IIZUKA; GONÇALVES-DIAS; AGUERRE, 2011).

Essas seis dimensões são consideradas fundamentais para uma boa análise e com possibilidade de gestão desses territórios (IIZUKA; GONÇALVES-DIAS; AGUERRE, 2011), fornecendo-se instrumentos analíticos para desenvolver melhores condições materiais e de sustentabilidade da sociedade, segundo suas condições e vocações (DOWBOR, 1999, 2006; IIZUKA; GONÇALVES-DIAS; AGUERRE, 2011, p. 751; TENÓRIO, 2004).

A gestão social, assim, implica em considerar os diferentes padrões de inter-relacionamento ativo dos diversos atores da sociedade (ABRAMOVAY, 2006).

Durante a trajetória desse estudo foi possível observar e vivenciar a importância de associações, movimentos e coletivos nos territórios enunciados e seu protagonismo na implantação de programas e medidas para redução do impacto da pandemia na região periférica da cidade de São Paulo, em situações de precariedade habitacional e urbanística.

Diante do pouco alcance do poder público nesses locais, as organizações se tornaram uma ferramenta fundamental para a subsistência e proteção de muitas famílias, por meio de inúmeras ações, como algumas aqui citadas.

Muitas ações foram possíveis em parceria com o segundo setor, que reconhece a necessidade de articulação junto as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para destinação eficiente dos recursos especialmente diante do atual cenário, como exemplificado na fala do diretor-presidente do Instituto Ibirapitanga em matéria publicada online pelo portal GIFE (EMERGÊNCIA...2020):

Uma crise da proporção da que estamos vivendo explicita ainda mais a importância do fortalecimento das organizações da sociedade civil. Não importa o tamanho do trabalho de uma organização do ISP, ela nunca vai substituir a capilaridade que as OSCs têm nos territórios.

De maneira similar, Fábio Deboni, gerente executivo do Instituto Sabin, reconhece que sem as organizações “toda a mobilização de recursos, doações e donativos teria muita dificuldade de chegar aos grupos sociais mais atingidos e em maior vulnerabilidade social”

(EMERGÊNCIA..., 2020). Esses depoimentos demonstram que o diálogo entre os setores é essencial para o aproveitamento efetivo dos recursos, reconhecendo as dificuldades e desafios de cada cenário e trabalhando em conjunto para vencer as adversidades. Deboni completa:

O problema é que, infelizmente, doações de recursos financeiros, em geral, não aceitam que parte desse montante seja direcionada para custear salários e parte da estrutura administrativa das OSCs que intermediam as doações e as fazem chegar aos territórios. Dessa forma, corremos o risco de enfraquecer ainda mais essas organizações, comprometendo sua já delicada situação, afinal, elas não vivem só de cestas básicas, álcool em gel ou máscaras. Elas precisam pagar salários, água, luz, internet, etc. e, para isso, precisam de recursos financeiros 'não-carimbados. (EMERGÊNCIA..., 2020)

O interesse da pessoa jurídica em pautas do terceiro setor traz o conceito de responsabilidade social corporativa, constituindo um potencial de desenvolvimento para ambos. Ao que tudo indica, a pandemia estreitou esses laços, aumentando a atenção às demandas dos territórios e a escala das ações, sendo essa uma hipótese a ser investigada posteriormente.

Ao encerrar essa rápida discussão sobre a pesquisa empreendida, apresentam-se depoimentos de alguns dos estudantes-pesquisadores do curso de especialização.<sup>8</sup>

Para além da possibilidade de imersão, ainda que não presencialmente, em uma comunidade cuja realidade eu desconhecia, participar do desenvolvimento desta pesquisa me proporcionou uma nova perspectiva do próprio conceito de comunidade. Feito a muitas mãos, este trabalho foi elaborado por um grupo diverso de indivíduos... (MUSSI, Thais)

[...] vimos como é possível, ainda que por meio remoto, facilitado pela internet, juntar tantas manifestações calorosas que buscam o bem comum, a dignidade da pessoa humana, ações promovidas

---

8 Não podemos deixar de agradecer a cada uma e a cada um da turma 2020 do Curso de Especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor pela oportunidade de nos enraizarmos na vida da comunidade de Heliópolis, construindo respeitadas relações afetivas, e, de alguma maneira, conseguindo trasladar metaforicamente nossos pés para lá, sendo-nos possibilitado, então, pensar um pouco junto com essas cidadãs e cidadãos brasileiros!

por políticas públicas e/ou organizações da sociedade civil, organizadas ou não. (REGINA, Sílvia)

[...] Ao mesmo tempo, o cenário triste, representativo da desigualdade marcante da sociedade brasileira, que, nestes momentos, mostra sua face mais perversa. Bem interessante foi constatar que as entrevistas, em que temos informações, aparentemente, divergentes em alguns momentos, se complementam de forma muito relevante para o entendimento da realidade e complexidade da comunidade... (OCHS, Valdete)

[...] Vale enfatizar que a pandemia, contudo, só tem exacerbado questões político-econômico-sociais que essas populações já enfrentam de forma sistêmica, sem o apoio e intervenção do Estado e, ainda assim, vem desenvolvendo suas próprias políticas públicas em prol do desenvolvimento local... (GONÇALVES, Jéssica)

[...] Embora tenham suas próprias políticas públicas, realizadas com muita efetividade, as comunidades acabam assumindo responsabilidades que deveriam ser garantidas pela Constituição como direitos indispensáveis à dignidade humana... (MINERVINI, Ana)

[...] Com o Estado ausente é importante destacar a autonomia e engajamento dos moradores de Heliópolis e de outras comunidades na tentativa de prevenção do novo coronavírus junto às organizações da sociedade civil. (MITIE, Natália)

[...] A constante precarização da vida e da dignidade humana imposta como consequência de uma sociedade brasileira que se estabeleceu a partir da exploração e da opressão, e que nunca reconheceu a sua responsabilidade. Muito antes da Covid-19 chegar, essas pessoas, que são a grande maioria da população do nosso país, já viviam, ou melhor, sobreviviam nessa realidade de abandono, negacionismo e uma tentativa malvada de revisionismo da nossa verdadeira história... (MORAES, Aline de)

[...] As políticas públicas não chegam e o surto vai se aproximando, um inimigo invisível aos olhos, mas devastador no efeito que causa. Enquanto outra parte da sociedade se isola em suas casas aquecidas com suas famílias protegidas, o ritmo nas periferias é de feriado e de incerteza, alavancando, dentre outras questões citadas, o aumento do consumo de álcool e a violência doméstica, afinal o agressor está mais tempo em casa... (SANTOS, Joyce)

[...] após a pandemia será muito difícil imaginar um Brasil sem o terceiro setor. Será difícil imaginar um Brasil devastado economicamente e pensar o quanto a contribuição das organizações foram fundamentais para amenizar o sofrimento das pessoas em situação de vulnerabilidade. (SILVA, Iraima)

## Considerações finais

À guisa de uma consideração mais geral, parece fazer sentido dizer que a experiência histórica brasileira, marcada por uma institucionalidade francamente voltada à preservação e à ampliação dos interesses dos poderosos, combinou elementos de política de Estado com políticas de governo, gerando, em todo o período democrático, diversas vivências participativas locais, estaduais e federais, amparadas por um longo período de experimentações participativas institucionalizadas.

A partir de 2002, a chegada dos chamados governos progressistas marcou um tempo de desenvolvimento de importantes políticas públicas, em especial, as de combate à pobreza e de estímulo à escolarização no ensino médio e superior, ampliando o acesso às populações, sobretudo, negras. Esse período se caracterizou também pelo aumento do emprego e da renda na sociedade.

No entanto, os últimos anos parecem demonstrar a interrupção desse ciclo, por exemplo, na educação, com a elevação da evasão escolar; e no mercado de trabalho, com o desemprego e a precarização.

Muitas formas possíveis de democracia participativa, no entanto, ainda persistem, e, com grande dinamismo, adaptam-se aos contextos políticos atuais, buscando se fazerem ouvir nas decisões dos agentes públicos.

No entanto, vale também o alerta do Professor Renato Janine Ribeiro, em 2014, que parece ainda mais atual nos dias de hoje: “Falta-nos apreço pela ‘coisa pública’, pelo bem comum. Mas não é só o combate à corrupção que vai nos fortalecer. É a radicalização da democracia...”

Misto de potencialidades e frustrações, expectativas e sonhos de superação das profundas desigualdades que ainda marcam o país, nos tempos atuais, o Brasil aparece aos olhos como uma rica história construída por muitas mãos nas últimas décadas, mas com um longo caminho a percorrer na luta pelo aprimoramento das prerrogativas de um Estado democrático e o fortalecimento de suas instituições, para poder perseguir o almejado desenvolvimento econômico e socioambiental sustentável, como revela a riqueza e abrangência dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, por meio da Agenda 2030, do Milênio como instrumento político e ferramenta operacional para

orientar as decisões das políticas públicas e induzir processos de transformação social nesses territórios historicamente segregados.

Assim, a gestão social torna-se, em última instância, resistência e testemunho vivo de um povo ativo em sua potência de transformação da realidade social.

---

## Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria de los estúdios territoriales. *In*: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo, LATTUADA, Mario. **Desarrollo rural**: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. p. 51-70. Disponível em: [http://www.pert-uba.com.ar/archivos/publicaciones/Libro\\_DR\\_Manzanal-Neiman-Latuada.pdf](http://www.pert-uba.com.ar/archivos/publicaciones/Libro_DR_Manzanal-Neiman-Latuada.pdf). Acesso em: 23 jan. 2021.
- AGUERRE, Pedro Javier. **Periferia**: um estudo sobre a segregação socioespacial na cidade de São Paulo. 2003. 184 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21165>. Acesso em: 17 abr. 2020.
- AGUERRE, Pedro Javier. Fundamentos da organização da vida social e política no Brasil: relações Estado e sociedade e o papel das organizações da sociedade civil. *In*: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (org.). **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: TikiBooks, 2019. p. 35-66. Disponível em: [https://pedroaguerre.files.wordpress.com/2020/01/gestao-de-organizacoes-da-sociedade-civil-book\\_1p-1.pdf](https://pedroaguerre.files.wordpress.com/2020/01/gestao-de-organizacoes-da-sociedade-civil-book_1p-1.pdf). Acesso em: 17 abr. 2020.
- AGUERRE, Pedro Javier; JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (coord.). **Heliópolis**: realidade e contexto social: gestão social em territórios de alta vulnerabilidade social para amenização do impacto da covid-19. São Paulo: [s. n.], 2020. Disponível em: <https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/pesquisa-heliopolis.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. 210 p.

- BRASIL. Ministério da Saúde. **Linha do tempo**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/#fev2020>. Acesso em: 17 abr. 2020.
- BRASIL passa marca de 240 mil mortos por Covid; média móvel é de 1.056 óbitos por dia. **G1**, 16 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/02/16/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-16-de-fevereiro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TENORIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512011000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 8 jan. 2021.
- CARMO, Eunápio Dutra do; SILVA, Francisco; FONSECA, Simone. O encontro das águas na(s) Amazônia(s): educação popular e gestão social pela via da experiência da UNIPOP. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3., 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais [...]**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.
- CARRION, Rosinha da Silva. Cidadania. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 35-38.
- CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- CASTILHO, Juliana Vargas de. **A favelização do espaço urbano em São Paulo. Estudo de caso: Heliópolis e Paraisópolis**. 2013. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- COSTA, Pedro de Almeida. A abordagem territorial para a economia solidária: um desafio para os processos de gestão social do desenvolvimento. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 11., 2009, Salvador. **Anais [...]**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual.

- In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. **Anais** [...], Salvador: CIAGS/UFBA, 2006.
- DOWBOR, Ladislau. Gestão social e transformação da sociedade. **Portal Setor 3**, [s. l.], 1999. Disponível em: [https://adm.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/18/2014/10/20050620\\_sociedade.pdf](https://adm.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/18/2014/10/20050620_sociedade.pdf). Acesso em: 23 jan. 2021.
- DOWBOR, Ladislau. Redes de apoio ao desenvolvimento local: uma estratégia de inclusão produtiva. **Dowbor.org**, [s. l.], set. 2006. Disponível em: <http://dowbor.org/06redesinclprodutivab.doc>. Acesso em: 23 jan. 2021.
- DUAILIBI, Julia; BORGES, Beatriz; RODRIGUES, Rodrigo; FIGUEIREDO, Patrícia. Mortes confirmadas ou suspeitas por coronavírus passam de 1.200 na cidade de São Paulo; periferia concentra mais óbitos. **G1**, São Paulo, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/04/15/mortes-confirmadas-ou-suspeitas-por-coronavirus-passam-de-1200-na-cidade-de-sao-paulo-periferia-concentra-mais-obitos.ghtml>. Acesso em: 17 abr. 2020.
- EMERGÊNCIA Covid-19: apoio às OSCs é o tema do quarto eixo de atuação de investidores sociais privados frente à pandemia. **GIFE**, São Paulo, 1 jun. 2020. Disponível em: <https://gife.org.br/emergencia-covid-19-apoio-as-oscs-e-o-tema-do-quarto-eixo-de-atuacao-de-investidores-sociais-privados-frente-a-pandemia/>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota técnica violência doméstica durante a pandemia de covid-19**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf>. Acesso em: 4 maio 2020.
- GEOSAMPA. **Mapa digital da cidade de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo. Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx). Acesso em: 17 abr. 2020.
- HABITA SAMPA MAPA. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <https://mapa.habitasampa.inf.br/>. Acesso em: 4 maio 2020.
- HARARI, Yuval Noah. Na batalha contra o coronavírus, a humanidade carece de líderes. **El País**, Madri, 13 abr. 2020. Disponível



- em: <https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-04-13/na-batalha-contra-o-coronavirus-a-humanidade-carece-de-lideres.html>. Acesso em: 17 abr. 2020.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais: o que é**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html#:~:text=Aglomerado%20Subnormal%20%C3%A9%20uma%20forma,%C3%A1reas%20com%20restri%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20ocupa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- IIZUKA, Edson Sadao; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino; AGUERRE, Pedro Javier. Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 748-779, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5218>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. A rede de gestão das políticas sociais. In: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (org.). **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Tiki Books, 2019a. p. 7-16.
- JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (org.). **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Tiki Books, 2019b.
- MARICATO, Erminia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.
- MOCELLIM, Alan Delazeri. A comunidade: da sociologia clássica à sociologia contemporânea. **Plural**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 105-125, 2011.
- OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Folha informativa COVID-19**: Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. Brasília, DF: Opas, 12 fev. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- OPOVO:7emcada10famíliasdefavelajátiveramarendafamiliardecrecida pelo coronavírus. **Instituto Locomotiva**, São Paulo, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ilocomotiva.com.br/single-post/>

- 2020/03/25/O-POVO-7-em-cada-10-fam%C3%ADlias-de-favela-j%C3%A1-tiveram-a-renda-familiar-diminu%C3%ADDa-pelo-coronav%C3%ADrus. Acesso em: 2 maio 2020.
- PIRAGINO, Maurício Jorge; AGUERRE, Pedro Javier. Costura Social (verbete). In: ESCOLA DE GOVERNO DE SÃO PAULO. **Dicionário de gestão democrática**: conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.
- PUC-SP – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. **NEATS**. São Paulo: PUC-SP, 2020. Disponível em: [pucsp.br/neats](http://pucsp.br/neats). Acesso em: 15 jan. 2021.
- RIBEIRO, Renato Janine. A República como déficit. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 15 nov. 2014. Disponível em: <https://alias.estadao.com.br/noticias/geral,a-republica-como-deficit,1593113>. Acesso em: 11 maio 2020.
- RIZOTTI, Maria Luiza; NISHIMURA, Sandra. Regina. Gestão social e desenvolvimento territorial: a experiência da cidade de Londrina/PR. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. **Anais [...]**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2006.
- RNSP – REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da desigualdade 2019**. São Paulo: RNSP, 2019. Disponível em: [https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa\\_Desigualdade\\_2019\\_tabelas.pdf](https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa_Desigualdade_2019_tabelas.pdf). Acesso em: 17 abr. 2020.
- ROUBICEK, Marcelo. A desigualdade de renda no Brasil é alta. E vai piorar. **Nexo Jornal**, São Paulo, 11 maio 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/05/11/A-desigualdade-de-renda-no-Brasil-%C3%A9-alta.-E-vai-piorar>. Acesso em: 11 maio 2020.
- SÃO PAULO. **IPRS**: Índice Paulista de Responsabilidade Social. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.iprs.seade.gov.br/>. Acesso em: 17 abr. 2020.
- SÃO PAULO. **IPVS**: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social versão 2010. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2010. Disponível em: <http://ipvs.seade.gov.br/view/index.php>. Acesso em: 17 abr. 2020.

- SALM, José Francisco. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 42-44.
- SASAKI, Karin.; SOUZA, Regina Celeste de Almeida Reflexões sobre a gestão social e ambiental da comunidade de artesãos de Porto Sauípe-Bahia. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. **Anais** [...], Salvador: CIAGS/UFBA, 2006.
- SAQUET, Marcos Aurélio. Território. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 176-179.
- TAVARES, Augusto de Oliveira. Participação. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 133-135.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Proceedings** [...], Madrid, 2004.
- TOLEDO, Karina. Risco de morrer por covid-19 em São Paulo é 50% maior na periferia. **Exame**, São Paulo, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/risco-de-morrer-por-covid-19-em-sao-paulo-e-50-maior-na-periferia/>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- UNAS – UNIÃO DE NÚCLEOS, ASSOCIAÇÕES DOS MORADORES DE HELIÓPOLIS E REGIÃO. **Homepage**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.unas.org.br/>. Acesso em: 17 abr. 2020.
- VIOLÊNCIA contra as mulheres e meninas é pandemia invisível, afirma diretora executiva da ONU Mulheres. **ONU Mulheres**, Brasília, DF, 7 abr. 2020. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/violencia-contra-as-mulheres-e-meninas-e-pandemia-invisivel-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>. Acesso em: 2 maio 2020.
- WANDERLEY, Lilian Soares Outtes; LIMA, Simone Maria da Silva.; PASA, Carla Regina. Liberdades instrumentais do Amartya Sen na gestão social de territórios. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. **Anais** [...], Salvador: CIAGS/UFBA, 2006.

---

# SOCIEDADE CIVIL EM MACEIÓ/AL: RESPOSTAS SOLIDÁRIAS À CRISE DA PANDEMIA DE COVID-19<sup>1</sup>

---

Leonardo Prates Leal<sup>2</sup>

Maria Amélia Jundurian Corá<sup>3</sup>

Luciana Santana<sup>4</sup>

Emerson Oliveira do Nascimento<sup>5</sup>

Renata Amorim<sup>6</sup>

- 
- 1 Esta pesquisa está na íntegra na publicação “Relatório Técnico Sociedade Civil em Maceió: respostas solidárias à crise da Pandemia de COVID-19” (LEAL, L. P. et al. 2020).
  - 2 Professor do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutorando em Ciência Política e coordenador da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária (ITES/UFAL).
  - 3 Administradora, mestre em Administração, doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora adjunta na Universidade Federal de Alagoas, no curso de Administração campus Arapiraca.
  - 4 Doutora e mestre em Ciência Política pela UFMG e professora da Universidade Federal de Alagoas. Coordenadora do Projeto Governos subnacionais e ações de enfrentamento à pandemia no Brasil.
  - 5 EMERSON DO NASCIMENTO, Doutor e mestre em Ciência Política pela UFPE e professor da Universidade Federal de Alagoas. Coordenador do Laboratório de Estudos em Segurança Pública.
  - 6 Graduada em Marketing, com extensão em Negócios de Impacto Socioambiental pela PUC-Rio. Facilitadora de comunidades no Programa APELL - Alerta e preparação de comunidades para emergências Locais/AL.

### Resumo

Este capítulo apresenta uma pesquisa realizada para identificar as ações e desafios da sociedade civil, bem como avaliar as políticas públicas que visam mitigar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19 através da perspectiva dos líderes comunitários de Maceió/AL. Para isso, foi efetuado um estudo transversal, descritivo, com abordagem quantitativa por meio de formulário online individual em que a coleta ocorreu em agosto de 2020, totalizando 85 organizações da sociedade civil respondentes. De forma geral, o que se observou foi que as organizações têm um papel primordial na atuação junto a sociedade, bem como, tiveram que mudar a forma de atuação, a fim de se articularem para captar recursos, formar parcerias e poder realizar novas ações que respondessem ao contexto pandêmico e a minimização de seus impactos.

### Introdução

E eis que saímos da ficção e retornamos os nossos olhares para o real que reflete os tantos discursos emanados pela COVID 19 no Brasil e no Mundo. O tal vírus novo, essa nossa peste contemporânea, é a expressão mais pujante dos nossos flagelos mais intestinos. Entre a esfera pública e a esfera privada, retratos da sociedade mundo são postos à mostra pela ação de um vírus que no curso da sua pandemia faz dia após dia resignar as nossas fragilidades humanas em todos os sentidos e dimensões. (NASCIMENTO, 2020, p. 333)

A crise pandêmica vivida em todo o mundo como resultado da contaminação do Sars-CoV-2, vírus causador da COVID-19, tem produzido efeitos resultantes das distintas configurações das sociedades atingidas e do modo como cada uma delas reage à crise em termos de ação pública e cidadã. No caso brasileiro, a crise pandêmica se soma à crise política de uma sociedade profundamente dividida no pós-eleição de 2018 e à crise socioeconômica, que já vinha agudizando-se nos últimos anos, gerando um cenário de profunda desigualdade combinado ao aumento vertiginoso do desemprego, da precarização do trabalho e da erosão ambiental.

Adicionalmente, o padrão de coordenação das políticas públicas, previsto pela Constituição Federal de 1988, está desenhado no sentido de propiciar aos estados, Distrito Federal e municípios um direcionamento sobre ações na oferta de serviços elaborados no âmbito federal. Com a pandemia, entretanto, é possível observar que a ausência de uma coordenação do governo federal (SANTANA; PEREZ, 2020) inviabilizou o adequado enfrentamento da doença no país. Ainda nos primeiros meses, os governos subnacionais tiveram um papel muito importante com a adoção de medidas rápidas e necessárias, mas muitas vezes inviabilizadas em meio a um turbilhão de informações diárias que passaram a ser veiculadas e disseminadas para a população.

Diante desse contexto, as Organizações da Sociedade Civil (OSC), embora enfrentando dificuldades, passaram a realizar diferentes ações para mitigar os efeitos da pandemia no Brasil, contudo, enfrentam dificuldades para alcançar esse objetivo, tais como capacidade instalada, recursos financeiros, mobilização local, pressão por demanda, escasso acesso às políticas públicas, falta de informação adequada, entre outros. A atual conjuntura tem requerido maior atuação dessas organizações, valendo analisar sua importância para minimizar os efeitos da pandemia e seu papel de destaque ao lado das políticas públicas. Quais ações foram realizadas por estas organizações? Quais desafios enfrentaram? Quais as formas de interação com o Estado? Como tais interações estão ocorrendo?

A COVID-19 ampliou as condições de fragilidade social e econômica nas comunidades vulneráveis de cidades com grandes aglomerados urbanos subnormais, e as OSC têm cumprido um papel destacável no combate às consequências da pandemia. Esta afirmação é reiterada pelas recentes pesquisas que estudam os impactos do avanço da pandemia de COVID-19 (REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA, 2020; ABERS; VON BÜLOW, 2020; LEAL; FRANÇA FILHO, 2020). Neste contexto, entender como as OSC têm reagido constitui reflexão importante para conhecer a natureza das práticas que surgem e para avaliar seu efetivo alcance no enfrentamento da crise.

As OSC atuam por meio de inúmeras iniciativas baseadas em processos de auto-organização, que estão especialmente presentes em movimentos sociais, comunidades e bairros populares nas periferias de

centros urbanos. Por extensão, tais iniciativas se conectam aos inúmeros casos da sociedade civil já mobilizados e atuantes no mundo do trabalho social há muitas décadas. O sentido da solidariedade nestas experiências se traduz no ideal e na prática da reciprocidade democrática.

Os resultados alcançados no presente estudo apresentam um conjunto de informações obtidas em entrevistas junto aos representantes de 100 OSC, que trabalham em comunidades, bairros, territórios e localidades em condição de alta vulnerabilidade social da cidade de Maceió-AL. Trata-se de uma coleta de informações objetivas sobre os principais problemas enfrentados por essas populações diante do avanço da pandemia. A identificação e acompanhamento desses problemas permitem a antecipação de crises e o gerenciamento de riscos, tanto pelo poder público quanto pelas próprias comunidades.

O intuito da coleta de dados online foi identificar, na perspectiva das lideranças comunitárias, as ações e desafios da sociedade civil local e avaliar as políticas públicas desenvolvidas e/ou em desenvolvimento, voltadas à mitigação das consequências sociais e econômicas da pandemia no ano de 2020.

## 1. Reflexões sobre as organizações da sociedade civil e a pandemia

É sabido que as organizações da sociedade civil desempenham um papel fundamental na implementação de políticas sociais no Brasil. Diante da crise sanitária e da política instaurada entre nós a partir de março de 2020, as relações entre Estado, sociedade e organizações tornaram-se ainda mais complexas e necessárias.

De acordo com o Ipea (ESCUADERO, 2020), existem hoje 279.075 organizações da sociedade civil em atividade no Brasil, sendo que muitas áreas de atuação destas organizações se enquadram na categoria de serviços públicos essenciais, o que coloca muitas 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, por exemplo, são 7.986 organizações ativas, sendo que dessas, 3.181 têm atuação associada a equipamentos e instituições hospitalares; já a área de assistência social contempla 42.223 instituições que

atendem diretamente grupos populacionais mais expostos à situação de vulnerabilidade (ESCUADERO, 2020, p. 7).

A demanda por ações públicas e sociais que suportem as consequências causadas pela pandemia faz com que haja estratégias emergentes que possibilitem a minimização dos estragos vivenciados pelos cidadãos na pandemia. Para Andion (2020) é importante interpretar os atores da sociedade civil como agentes de transformações no quadro social e político mais amplo, assim, a análise das respostas da sociedade civil brasileira frente às consequências da COVID-19 pode ajudar a compreender melhor as características dessa atuação sobre os problemas públicos, assim como sua contribuição e seus limites.

É neste espaço pandêmico que houve mudança na sociedade civil e em sua forma de atuação junto à esfera pública. Parte deste contexto implica em uma dinâmica de tentativas com acertos e erros num ambiente social, político e econômico desconhecido em que, em muitos casos, na ausência de tais tentativas, mesmo que precárias, a sociedade estaria à margem da esfera pública.

Para tanto, a atuação no combate à pandemia tem aberto espaço para uma certa “reinvenção da sociedade civil” e para emergência de experimentações e inovações sociais, ainda que essas não sejam a regra (ANDION, 2020, p. 944).

Como pudemos observar, se, por um lado, a atual situação de pandemia causada pela 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 lado, os desafios impostos pelos possíveis impactos sociais e econômicos sobre as OSCs não são poucos e requerem um olhar cuidadoso nos próximos meses. (ESCUADERO, 2020, p. 14)

Para Araújo (2020, p. 347) as experiências públicas e privadas vividas durante a pandemia e crises políticas desterritorializam as vidas e as desigualdades sociais, sendo preciso aprofundar e ampliar o olhar para as fragilidades sociais e para os muitos desafios postos à gestão pública da sociedade durante e após a pandemia. A utopia necessária é lutar para romper com a invisibilidade e com a ausência de políticas



públicas. Trata-se da necessidade de haver inovações sociais emergentes que renovem as relações, os diálogos e os pactos entre Estado, sociedade e organizações para que as ações públicas sejam implantadas de forma integrada e fortalecida na busca pelas respostas impostas pela pandemia. Alves e Costa (2020) afirmam que um arranjo colaborativo entre governos e organizações da sociedade civil não só ampliaria a rede de prestação de serviços e respostas em caso de grandes emergências como poderia aprimorar as políticas e as ações adotadas:

As situações de emergência podem impulsionar novas relações entre governos e OSCs, gerando oportunidades de contato e vínculos de confiança entre essas partes. No entanto, em grande medida, a qualidade da resposta depende de ações e políticas anteriores a esses eventos. O bom proveito da capacidade das OSCs para apoiar ações emergenciais depende de condições de relacionamento entre governo, OSCs e sociedade. Essas ações perdem força se não forem implementadas em conjunto. (p. 931)

Por conseguinte, Andion (2020) provoca uma reflexão ao remeter o desafio da falta de atuação do poder público e dos instrumentos de políticas públicas como promotores de articulação e de diálogo com as ações promovidas pela sociedade civil organizada, impedindo a construção de uma agenda comum e de uma governança compartilhada, dificultando uma maior colaboração, uma articulação intersetorial e um diálogo mais amplo do poder público com as iniciativas emergentes e dessas entre si.

A compreensão de todas as mudanças que foram necessárias para vivenciar a pandemia ainda não podem ser analisadas em plenitude, pois o Brasil ainda se encontra em um contexto pandêmico conturbado, em que novos problemas públicos aparecem e ganham nova dimensão a cada dia. O que se sabe é que é preciso agir, e este agir demanda uma direção que está fora da alçada do governo federal, tendo muitas vezes o protagonismo dos governos estaduais e municipais, além das próprias iniciativas da sociedade civil.

Para tanto, Alves e Costa (2020, p. 298) trazem que um dos desafios impostos pelas grandes emergências é “mobilizar rapidamente essa rede de potenciais parceiros da sociedade civil para auxiliar nas ações. Inúmeros exemplos indicam que, com ou sem a coordenação

do governo, o terceiro setor tende a se mobilizar para responder às grandes emergências”.

“Vivendo, inventando e agindo”, são esses os três processos pelos quais as organizações da sociedade civil estão passando na pandemia. Não se sabe quanto tempo este momento ainda irá durar, mas muita coisa mudou e há de mudar. Espera-se que os impactos negativos sejam mitigados pela solidariedade dos atores sociais e suas iniciativas.

## 2. Metodologia

A etapa de coleta de informações tomou como referência, inicialmente, um banco de dados elaborado pelos pesquisadores registrados em um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) com um total de 160 OSC ativas. As organizações cadastradas atuam em diferentes setores associativos, tais como: saúde; educação e pesquisa; meio ambiente e proteção animal; desenvolvimento e defesa de direitos; habitação; cultura e recreação; assistência social; religião; associações patronais, profissionais e de produtores rurais. As informações suplementares do banco foram cedidas pela rede de associações Periferia Maceió sem Coronavírus, a partir da qual foi possível identificar as organizações que realizaram ações durante a pandemia de COVID-19 na cidade de Maceió.

A escolha das OSC seguiu a orientação metodológica baseada na intencionalidade e na conveniência. Nesse sentido, trata-se de uma amostra intencional não probabilística, que se delimita a partir de informações coletadas diretamente pelos pesquisadores, bem como por respostas voluntárias a um questionário apresentado aos representantes das referidas organizações de modo virtual, visando a manutenção dos critérios necessários de isolamento social impostos pela pandemia. Todos os participantes da pesquisa são, portanto, líderes comunitários representantes das OSC da cidade de Maceió-AL que estiveram envolvidos em ações relacionadas com o combate à pandemia de COVID-19.

Acredita-se que as lideranças e representantes comunitários sejam fontes estratégicas de informação, pois ocupam posição de centralidade nas comunidades e cotidianamente se mobilizam no enfrentamento

dos problemas mais graves que atingem suas localidades. Em diálogo constante com a população, esses indivíduos recebem demandas, gerenciam conflitos e possuem um olhar mais integrado sobre os territórios em que atuam. Cabe registrar que a Organização Mundial da Saúde (OMS) ressalta a importância do engajamento comunitário para a efetiva comunicação dos riscos e do controle da epidemia em contextos locais, principalmente em comunidades de alta vulnerabilidade socioeconômica. Por seu conhecimento do território, por sua experiência e pela capilaridade de suas redes pessoais, as lideranças comunitárias exercem papel estratégico na disseminação de medidas de prevenção ao vírus e na construção de soluções alternativas aos danos sociais da pandemia.

Para garantir a privacidade e o sigilo das informações dos participantes, conforme preconiza a resolução 510/2016 da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa com seres humanos (CONEP), a pesquisa foi analisada e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Alagoas sob o protocolo de número CAEE: 35471020.0.0000.5013.

Os questionários foram elaborados utilizando o software Qualtrics e apresentados a todos os representantes das organizações registradas no banco de dados por meio de e-mail e/ou *WhatsApp*, sendo que predominou a segunda modalidade de participação citada. O trabalho de coleta de dados foi realizado entre os dias 3 e 28 de agosto de 2020, totalizando 25 dias de coleta. Por meio deste procedimento foram obtidas 100 respostas válidas.

O questionário utilizado é composto por oito dimensões analíticas, a saber: perfil e características das OSC; relações com governos e políticas públicas; percepção dos líderes comunitários sobre as medidas de proteção social; ações de segurança alimentar e nutricional; trabalho e renda; percepção dos líderes comunitários sobre acesso à informação; desafios e perspectivas das organizações da sociedade civil.

A amostragem intencional não probabilística é comumente utilizada por estudos exploratórios e produz resultados proveitosos (BETHLEHEM, 2010). No entanto, as amostras não probabilísticas possuem algumas limitações, tais como a impossibilidade de produzir generalizações mais alargadas para o universo representado. Dessa

maneira, os resultados aqui apresentados não devem ser utilizados de forma generalista para o universo das organizações da sociedade civil. Cabe ressaltar que, diante do contexto da pandemia e da urgência sobre o tema da pesquisa, não foi possível realizar um trabalho de natureza amostral e probabilística. Dessa maneira, considera-se mais aceitável o uso de amostra por conveniência, uma vez que há uma grande oportunidade de preencher uma lacuna de falta de informações sumarizadas e descritivas sobre a realidade das organizações da sociedade civil no contexto da crise provocada pela pandemia de COVID-19.

É válido salientar que o formato de pesquisa adotado na presente investigação também foi utilizado por outros grupos de pesquisa que buscaram investigar a atuação das OSC no contexto da pandemia de COVID-19 (REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA, 2020; FRANCO *et al.*, 2020).

A grande crise gerada pela pandemia do novo coronavírus demanda diagnósticos emergenciais e respostas rápidas. Dessa forma, a análise estatística realizada para obter os resultados aqui apresentados é fundamentalmente descritiva, uma vez que só pode ser vista como uma espécie de balanço sobre a população pesquisada (isto é, 100 respostas válidas das OSC respondentes). É exclusivamente sobre a percepção dessa população que se pode derivar as afirmações contidas nesse documento. A falta de inferência estatística, portanto, não invalida os dados, apenas circunscreve a análise a um universo específico ( $n = 100$ ).

Finalmente, é extremamente importante não somente o estudo das ações da sociedade civil no período, mas, também, as percepções das lideranças comunitárias acerca dos efeitos destas ações visando a mitigação dos efeitos sociais, políticos e econômicos gerados pela pandemia. É sabido que a crise sanitária instaurada pelo novo coronavírus tem realçado as desigualdades sociais e, em muitos casos, até mesmo ampliado as clivagens entre os diferentes grupos sociais, o que tem amplificado ainda a vulnerabilidade de muitas comunidades frente ao novo vírus. Apoiada por esta perspectiva, a pesquisa tem o potencial de revelar a importância das ações das organizações da sociedade civil no contexto da pandemia de COVID-19 e explorar a percepção das lideranças comunitárias quanto aos custos e eficiência de muitas das medidas adotadas, oportunizando o diálogo entre as diferentes esferas da sociedade.

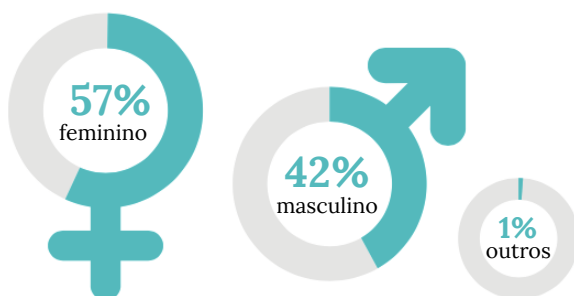
## 2.1. Perfil e características das OSC

Inicialmente, ao traçarmos um perfil dos(as) respondentes, identificamos que, conforme Gráfico 1, 57% são do sexo feminino, 42% do sexo masculino e 1% de outros, ou seja, pessoas que não se identificam nem com o sexo masculino e feminino ou que preferiram não declarar. Essas informações sugerem um protagonismo das mulheres à frente das OSC que atuaram no combate às consequências socioeconômicas geradas pela pandemia de COVID-19.

No que se refere à faixa etária, o Gráfico 2 aponta que 38% dos respondentes têm entre 45 e 64 anos, 30% entre 18 e 34, 24% entre 35 e 44, 7% têm 65 ou mais e 1% tem menos de 18 anos de idade. Tais dados permitem identificar um perfil bastante jovem de pessoas como representantes das OSC pesquisadas.

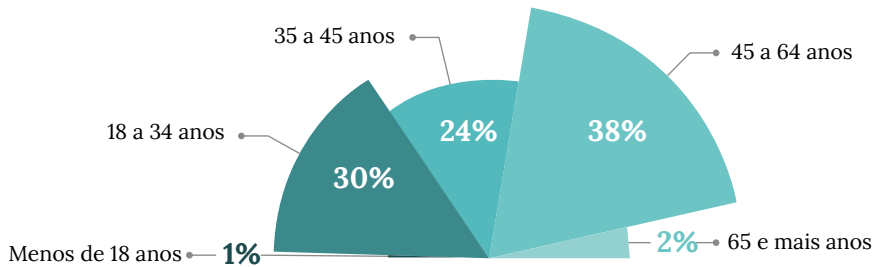
O Gráfico 3 apresenta dados sobre a escolaridade dos participantes da pesquisa: 54% possuem o ensino superior completo e 14% incompleto, 20% possuem o ensino médio completo e 6% incompleto, 5% apenas possuem o ensino fundamental e 1% possuem o ensino fundamental incompleto. Esta informação demonstra uma característica relevante sobre o nível de escolaridade dos respondentes da pesquisa, visto que mais de 50% dos participantes da pesquisa possuem o nível superior completo.

Gráfico 1. Sexo



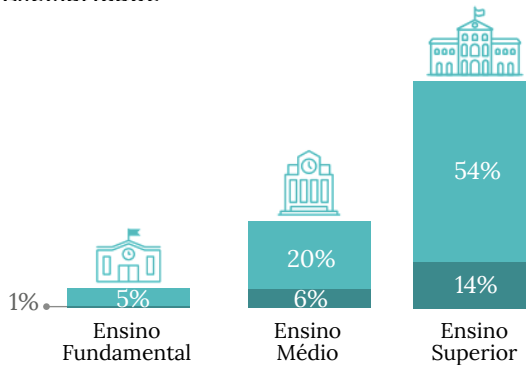
**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

Gráfico 2. Idade



**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

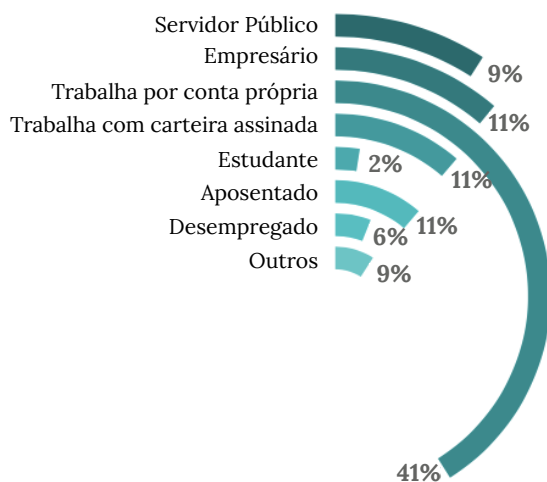
Gráfico 3. Escolaridade



**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

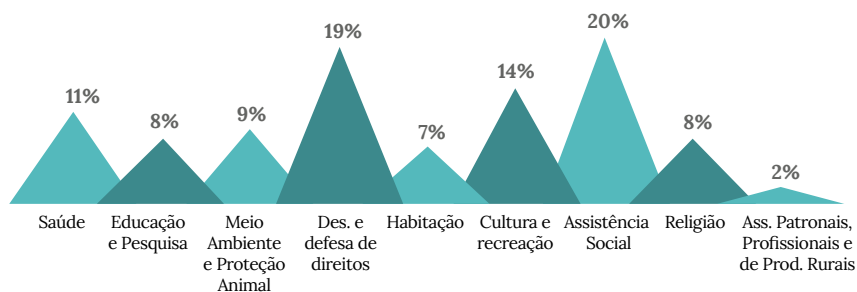
No que se refere à ocupação profissional dos respondentes, no Gráfico 4, observa-se que 41% são trabalhadores por conta própria, 11% são empresários, 11% trabalhadores com carteira assinada, 11% aposentados, 9% são servidores públicos, 6% são desempregados, 2% estudantes e 9% se ocupam em outras condições laborais. Estas informações demonstram a pluriatividade dos representantes das OSC, uma vez que eles(as) têm outras profissões além da liderança que exercem em comunidades e nas OSC pesquisadas.

Gráfico 4. Ocupação profissional



Fonte: Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

Gráfico 5. Área de atuação das OSC



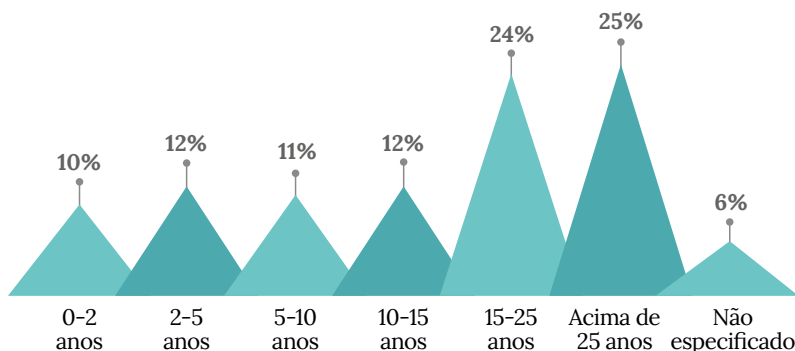
Fonte: Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

Quanto à área de atuação das OSC, as informações disponíveis no Gráfico 5 sinalizam que 20% atuam na área de assistência social, 19% na área de desenvolvimento e defesa de direitos, 14% na área de cultura e recreação, 11% na área de saúde, 9% na área de meio ambiente e proteção

animal, 8% na área de educação e pesquisa, 8% são organizações religiosas, 7% na área de habitação e 2% são associações patronais, profissionais e de produtores rurais. Esses dados atestam a diversidade de organizações que participaram da pesquisa, bem como a diversidade de finalidades das organizações que atuaram no combate à pandemia de COVID-19.

O Gráfico 6 contempla informações sobre o tempo de funcionamento das OSC pesquisadas: 25% delas têm mais de 25 anos de atuação, 24% têm entre 15 e 25, 12% entre 10 e 15, 12% entre 2 e 5, 11% entre 5 e 10, e 10% de 0 a 2 anos de tempo de atuação. Essas informações revelam que mais de 50% das OSC possuem maturidade e longevidade significativa na realização de trabalhos com finalidades associativa e comunitária.

**Gráfico 6.** Anos de atuação das OSC



**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

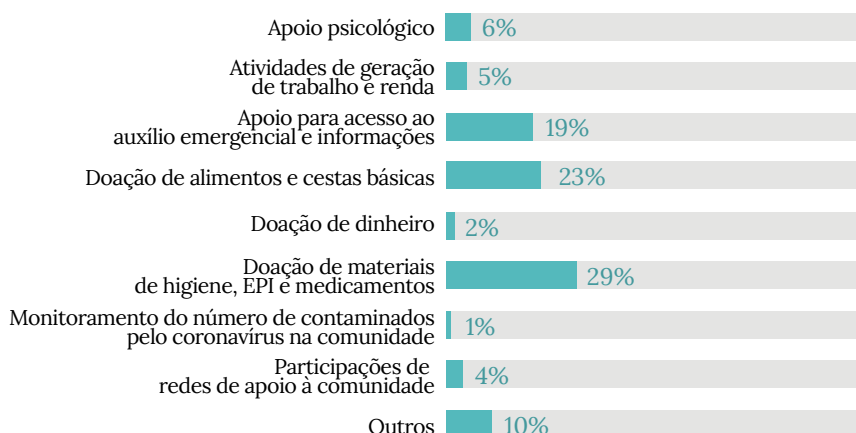
## 2.2. Ações realizadas pelas OSC

No que se refere às ações realizadas pelas OSC durante o período da pandemia de COVID-19, o Gráfico 7 destaca que 29% declararam ter realizado doações de materiais de higiene, equipamentos de proteção individual e medicamentos, 23% realizaram doação de alimentos e cestas básicas, 19% ofereceram apoio à comunidade para facilitar o



acesso ao auxílio emergencial do governo federal e a outras informações, 10% participaram de redes de organizações para apoio diversos à comunidade, 6% ofereceram serviços de apoio psicológico, 5% desenvolveram atividades para geração de trabalho e renda, 2% doaram dinheiro, 1% fez monitoramento do número de casos de COVID-19 na comunidade e 4% mencionaram outras ações. Esses dados demonstram que a atenção às necessidades básicas de alimentação e higiene, além do suporte para acessar o auxílio emergencial, estiveram entre as principais ações realizadas pelas OSC pesquisadas.

**Gráfico 7.** Ações realizadas pela OSC

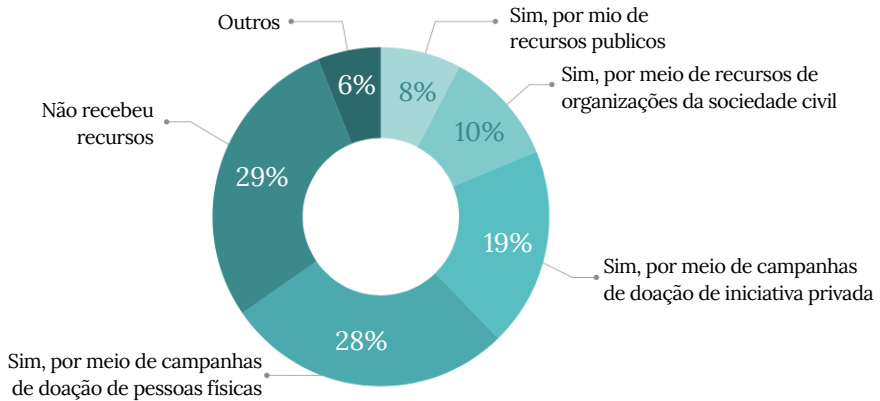


**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

Quanto ao recebimento de apoio financeiro para execução de ações durante a pandemia, as informações presentes no Gráfico 8 demonstram que: 29% das OSC participantes da pesquisa não receberam recursos financeiros, 28% receberam recursos por meio de campanhas de doação de pessoas físicas, 19% receberam recursos por meio de campanhas de doação de empresas privadas, 11% receberam recursos de outras organizações da sociedade civil, 8% receberam recursos de fontes públicas e 6% receberam apoio distinto. Essas informações revelam que as ações das OSC pesquisadas foram fundamentalmente

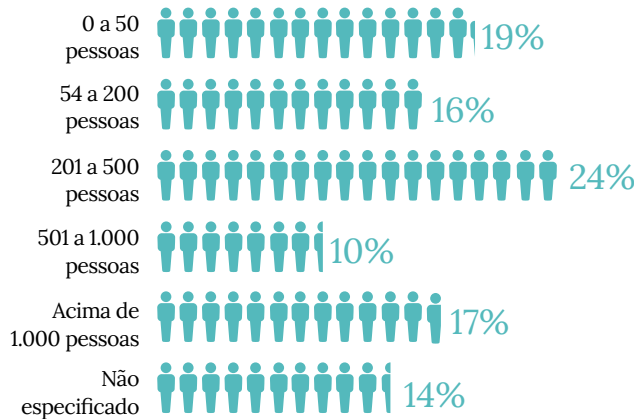
financiadas por iniciativas próprias ou com apoio de pessoas físicas e empresas, demonstrando uma quase ausência do Estado para apoiar as ações das OSC no contexto da pandemia.

**Gráfico 8.** Apoio financeiro para execução das ações



**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

**Gráfico 9.** Quantidade de beneficiários



**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

### *2.3. Ações realizadas pelos governos municipal e estadual*

A pandemia de COVID-19 inaugurou não somente a maior crise sanitária do século XXI, mas também mostrou a capilaridade de um fenômeno cuja gestão está muito além do que poderia prenunciar sanitaristas e epidemiologistas, atestando que a crise é de saúde e é também de gestão e de governança pública. Nesse sentido, a observância da comunicação entre os poderes públicos, a interconexão entre os entes políticos, os níveis de governo e a gestão das políticas públicas tornou-se um tema emergente também para compreensão da eficiência das respostas públicas e da própria sociedade civil para conter o novo coronavírus.

Em relação às ações realizadas pelos governos municipal e estadual junto às comunidades para reduzir os efeitos gerados pela pandemia, as informações constantes no Gráfico 10 sinalizam que 23% dos representantes das OSC entrevistadas informaram desconhecer tais ações. Entre aqueles que afirmaram conhecer alguma ação do poder público municipal em relação à pandemia, 23% dos líderes comunitários citaram que houve distribuição de alimentos e mantimentos; 12% mencionaram doação de materiais de higiene, equipamento de proteção individual e medicamentos; 12% citaram a divulgação de informações sobre a pandemia; 9% a citaram limpeza de espaços públicos; 5% fazem menção ao aumento de profissionais de saúde e assistência social; 4% mencionaram a criação de canais virtuais para atendimento médico; 3% mencionaram a criação de equipamento de apoio e unidades de atendimento para a COVID-19; 3% citaram a realização de testes e monitoramento de contato com a doença; 2% citaram barreiras sanitárias nos transportes e 4% mencionaram ações de outra natureza.

Em relação às ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19 no âmbito estadual, 20% dos entrevistados desconhecem ações desenvolvidas pelo atual governo do estado. Entre aqueles entrevistados que informaram conhecer ações do governo estadual em comunidades do município de Maceió, 16% citaram a distribuição de alimentos e mantimentos; 15% a doação de materiais de higiene, equipamento de proteção individual e medicamentos; 8% o aumento de profissionais de saúde e assistência social. Foram citadas ainda

as seguintes ações: a criação de equipamentos de apoio e unidades de atendimento para COVID-19 (5%), limpeza de espaços públicos (5%), realização de testes (5%) e monitoramento de contato com a doença (5%), telemedicina/atendimento virtual na prevenção ou acompanhamento de contaminados pela COVID-19 (5%), barreiras sanitárias nos transportes (3%) e medidas de combate à violência doméstica (3%).

**Gráfico 10.** Conhecimento das ações realizadas pelo governo estadual e municipal



**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

## ***2.4. Percepção dos líderes comunitários sobre as medidas de proteção social e sanitária***

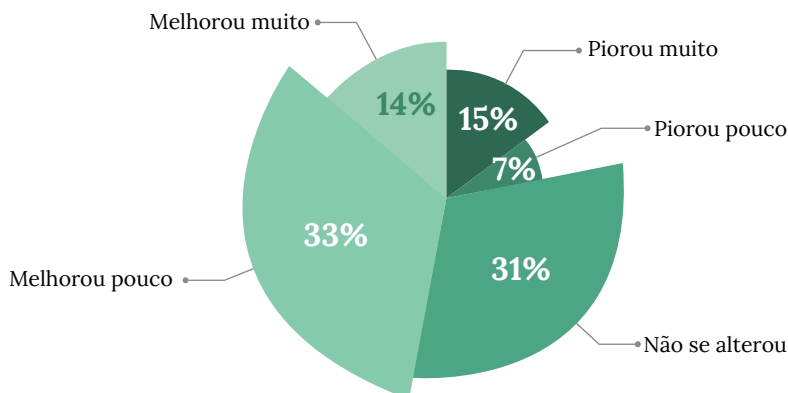
Com a pandemia de COVID-19, a adoção de medidas de proteção contra o novo coronavírus se tornou necessária para evitar a circulação de pessoas e, assim, conter a proliferação do vírus. Por recomendação da comunidade científica e da Organização Mundial da Saúde (OMS), governos em todo o mundo aprovaram legislações com ações relacionadas ao distanciamento e cuidados sanitários. Os(as) respondentes que participaram desta pesquisa avaliaram ações que foram adotadas em Maceió, conforme apresentado no Gráfico 11. Em que pese a importância do distanciamento físico e isolamento social, tais medidas não tiveram boa avaliação. Em relação ao distanciamento físico entre as pessoas, 36% consideram ser uma ação muito ruim, 27% ruim, 17% regular, 6% bom e 14% muito bom. Em relação ao isolamento social, 29% consideraram ter sido uma ação muito ruim, 28% ruim, 24% regular, 6% bom, 22% muito bom. Outras medidas sanitárias e de higienização também foram avaliadas. Em relação à higienização de mãos com frequência, 20% dos entrevistados consideram a medida muito boa, 11% boa, 27% regular, 22% ruim e 20% muito ruim. Em relação à higienização dos produtos, 14% consideram a medida muito boa, 11% boa, 18% regular, 30% ruim e 27% muito ruim. Quanto ao uso de álcool 70 (gel ou líquido), 22% consideraram a medida como muito boa, 16% boa, 25% regular, 17% ruim e 20% muito ruim. Em relação ao uso de máscara, esta medida teve a melhor avaliação (40%): 22% consideram muito boa, 18% boa, 27% regular, 16% ruim e 17% muito ruim.

O Gráfico 12 apresenta a percepção da comunidade em relação à adesão às medidas de isolamento social no território. 45% dos(as) entrevistados(as) avaliaram que a adesão foi baixa, 30% consideraram ter havido pouca adesão e apenas 16% perceberam que houve forte adesão às medidas.

No que diz respeito às condições de acesso aos serviços da rede básica de saúde, o Gráfico 13 apresenta que 14% dos(as) representantes das OSC pesquisadas avaliaram que o serviço melhorou muito, e 33% consideraram que houve pouca melhoria. Para 7% dos(as) entrevistados(as) a qualidade desses serviços piorou pouco e para 15% piorou muito. Não houve alteração na qualidade dos serviços para 31%.

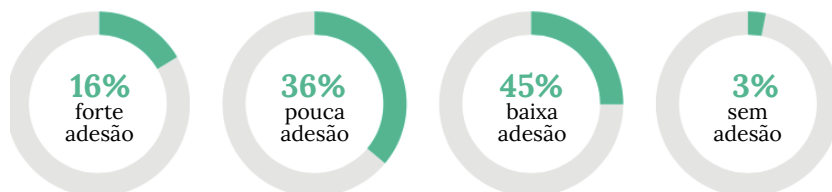
As lideranças comunitárias que participaram da pesquisa também informaram, conforme o Gráfico 14, sobre as principais dificuldades para acesso ao auxílio emergencial, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo presidente da república. 33% mencionaram problemas no acesso ao aplicativo de celular/site da Caixa Econômica Federal, 28% problemas para efetivação do cadastro, 18% informaram problemas por não ter acesso à internet, 9% desconheciam as informações adequadas sobre o auxílio, 5% das lideranças não se enquadraram nos critérios definidos pelo governo para ter acesso ao benefício. Outras dificuldades foram mencionadas por 2% dos(as) entrevistados(as).

**Gráfico 11.** Avaliação das medidas de proteção sanitária



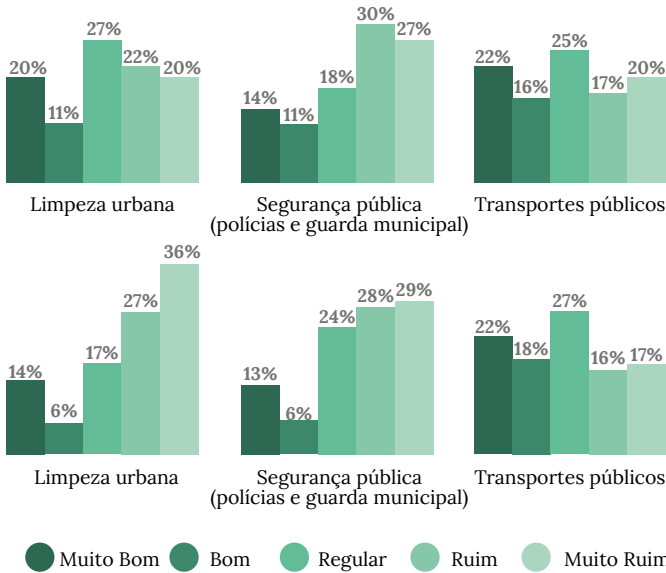
**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

**Gráfico 12.** Nível de adesão às medidas de isolamento social



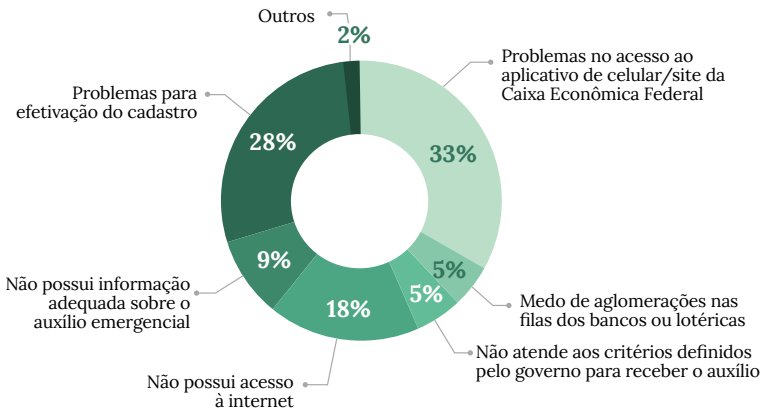
**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

**Gráfico 13.** Condições de acesso aos serviços da rede básica de saúde



**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

**Gráfico 14.** Dificuldades enfrentadas para acessar o auxílio emergencial

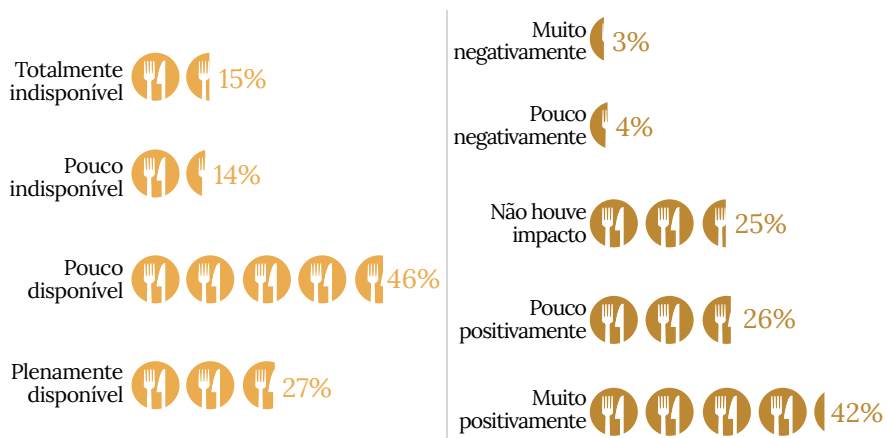


**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

Durante o período da pandemia em que a pesquisa foi realizada, observou-se que, entre as principais ações colaborativas desenvolvidas junto às comunidades mais vulneráveis, merece destaque a distribuição de alimentos e de cestas básicas. Na percepção dos representantes entrevistados nesta pesquisa, conforme indica os Gráficos 15 e 16, embora a maioria julgue positivamente a qualidade dos produtos oferecidos (42%), somente 27% dos entrevistados perceberam que esse foi um recurso plenamente disponível durante o período; 46% consideraram que este tipo de doação, embora fundamental, não foi suficientemente ofertado (pouco disponível) e, para 15% destes, foi totalmente indisponível. Vale ainda mencionar que para 14% a oferta de alimentos foi pouco indisponível. Em relação à qualidade dos alimentos, 25% dos respondentes consideraram que não houve impacto com a pandemia. A avaliação positiva compreendeu a percepção de 68% dos(as) entrevistados(as), sendo que 42% avaliaram muito positivamente e 26% pouco positivamente. Apenas 7% avaliaram a qualidade dos alimentos doados de forma negativa, sendo 4% pouco negativamente e 3% muito negativamente.

### Gráfico 15. Oferta das doações de alimentos

### Gráfico 16. Qualidade dos alimentos e cestas básicas doadas



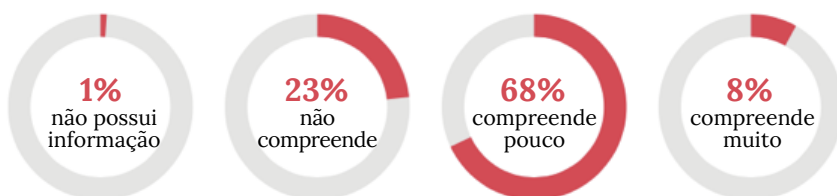
**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.



## 2.5. Percepção dos líderes comunitários sobre acesso à informação

Nesta seção são apresentadas informações quanto à percepção dos representantes das OSC pesquisadas sobre os impactos da pandemia na educação e acesso à informação. Sabe-se que, nesse contexto, a educação escolar foi diretamente atingida uma vez que as medidas de contenção terminaram por suspender as atividades regulares das instituições de educação. Ademais, durante a pandemia ocorreu uma massiva produção de informações visando orientar os cidadãos, porém, muitas informações também foram construídas sob a base de *fake news* gerando grande confusão a respeito do tema.

**Gráfico 17.** Informação verdadeira X Informação falsa (*fake news*)



**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

**Gráfico 18.** Compreensão das notícias e mensagens sobre a pandemia



Quanto à percepção dos entrevistados em relação à diferenciação entre informações verdadeiras e falsas (*fake news*) que circularam durante a pandemia, pelo Gráfico 17, fica patente o registro de que 54% dos(as) entrevistados(as) afirmaram não saberem diferenciar estas

informações, enquanto 42% atestaram que conseguem diferenciar informações falsas e verdadeiras apenas parcialmente. Somente 4% dos entrevistados afirmaram, categoricamente, conseguirem identificar a autenticidade de uma informação.

Ao serem questionados sobre a compreensão das informações relacionadas à pandemia, conforme o Gráfico 18 demonstra, 68% dos entrevistados informaram que compreendem pouco as notícias e mensagens relacionadas à pandemia e 23% não compreendem tais informações. Apenas 8% dos entrevistados compreendem muito as informações relacionadas à pandemia.

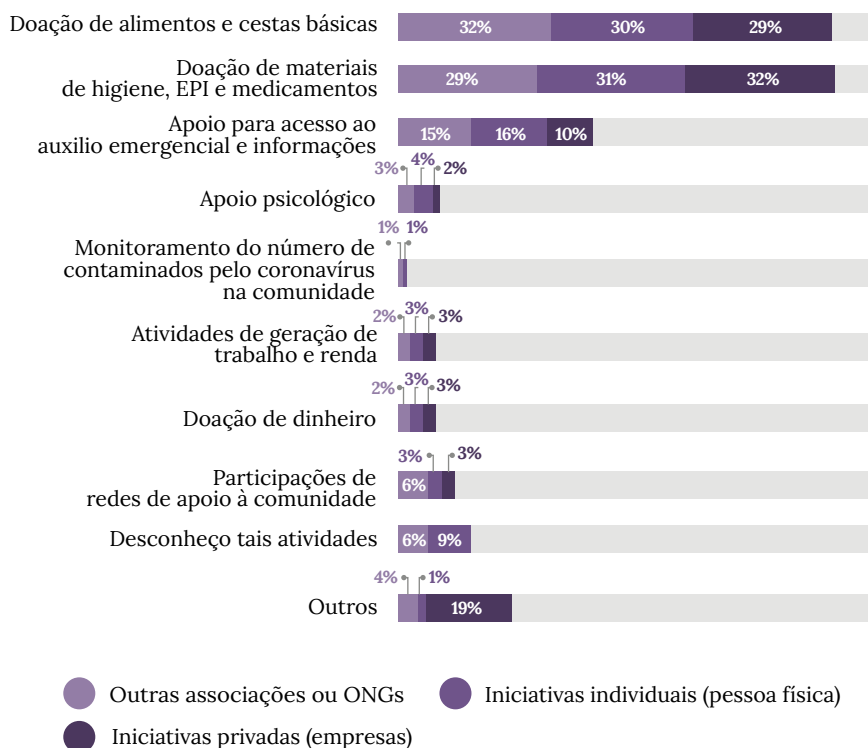
## ***2.6. Desafios e perspectivas das organizações da sociedade civil***

Quanto às ações realizadas por OSC, pessoas físicas e empresas privadas durante a pandemia na cidade de Maceió-AL, o Gráfico 19 aponta que 32% dos entrevistados destacam a doação de alimentos e cestas básicas como ação mais frequente, 29% a doação de materiais de higiene, equipamentos de proteção individual e medicamentos, 15% o apoio para acesso ao auxílio emergencial e outras informações, 6% a participação em redes de apoio à comunidade, 3% ações de apoio psicológico, 2% atividades de geração de trabalho e renda, 2% doação de dinheiro, 1% monitoramento do número de contaminados pela COVID-19. 6% desconhece ações de outras OSC e 4% citaram outras atividades. No que diz respeito às ações que foram realizadas por pessoas físicas, 31% dos entrevistados fazem referência à doação de materiais de higiene, equipamentos de proteção individual e medicamentos, 30% à doação de alimentos e cestas básicas, 16% ao apoio para acesso ao auxílio emergencial e outras informações, 4% ao apoio psicológico, 3% às atividades de geração de trabalho e renda, 3% à doação de dinheiro, 3% à participação em redes de apoio à comunidade, 1% ao monitoramento do número de contaminados pela COVID-19. 9% desconhece ações de outras OSC e 1% citaram outras atividades.

Quando perguntados sobre as ações realizadas por empresas privadas, 32% informaram que as empresas realizaram doações de materiais de higiene, equipamentos de proteção individual e medicamentos, 29% doações de alimentos e cestas básicas, 10% apoio para

acesso ao auxílio emergencial e outras informações, 3% atividades para geração de trabalho e renda, 3% doação de dinheiro, 2% apoio psicológico, 1% participação em rede de apoio à comunidade e 19% realizaram outras ações. Dessa forma, o Gráfico 19 reforça a ideia de que os itens de primeira necessidade são ações mais frequentes realizadas, e ainda o apoio para acesso ao auxílio emergencial, informações que denotam a vulnerabilidade socioeconômica das comunidades em que as OSC pesquisadas atuaram durante a pandemia.

**Gráfico 19.** Ações realizadas por outras OSC e iniciativas

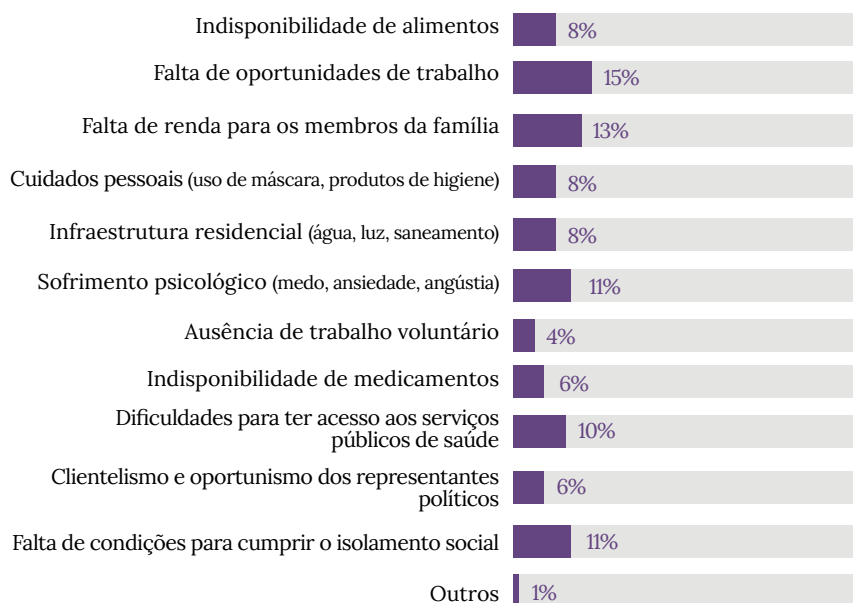


**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

No Gráfico 20, buscando compreender os problemas e as perspectivas das comunidades onde as OSC pesquisadas atuaram

durante a pandemia, os(as) respondentes destacaram que os principais problemas vividos durante esse período são: 15% relatam a falta de oportunidades de trabalho, 13% falta de renda para os membros da família; 11% sofrimento psicológico, medo, ansiedade e angústia; 11% falta de condições para cumprir o isolamento social; 10% dificuldades para ter acesso aos serviços públicos de saúde; 8% indisponibilidade de alimentos; 8% cuidados pessoais (uso de máscaras, produtos de higiene); 8% infraestrutura residencial (água, luz saneamento); 6% indisponibilidade de medicamentos; 6% clientelismo e oportunismo dos representantes políticos; 4% ausência de trabalho voluntário e 1% outros.

**Gráfico 20.** Principais problemas vividos pela comunidade

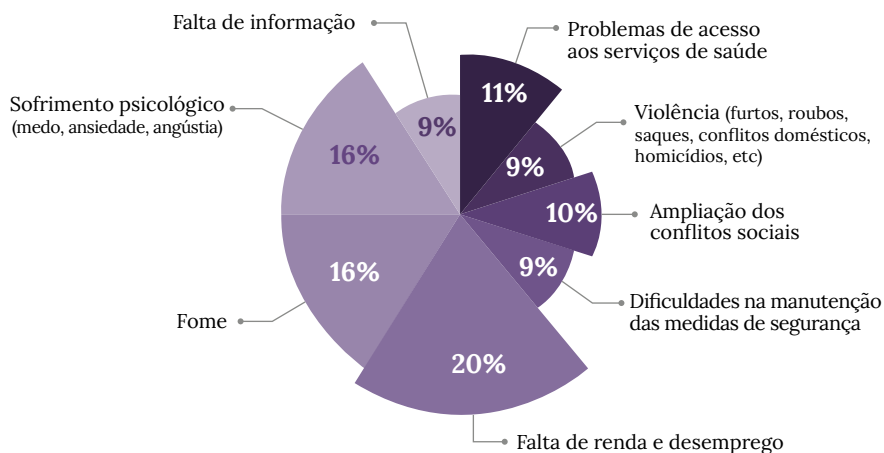


**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

Quanto aos principais problemas que poderão se agravar com a continuidade da situação ou no período pós-pandemia, conforme Gráfico 21, 20% revelaram preocupação com a falta de renda e desemprego; 16%

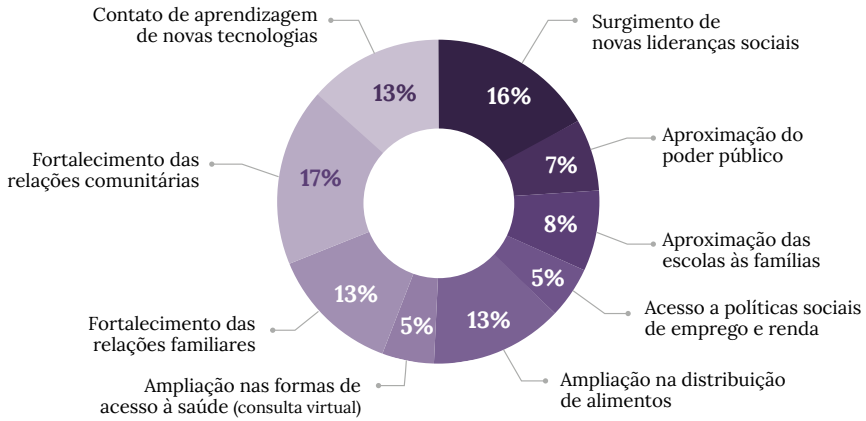
risco de fome; 16% sofrimento psicológico, medo, ansiedade e angústia; 11% problemas para ter acesso aos serviços públicos de saúde; 10% ampliação dos conflitos sociais, 9% violência (furtos, roubos, saques, conflitos domésticos e homicídios); 9% dificuldades para manutenção das medidas de segurança e 9% falta de informação. Os Gráficos 20 e 21 oferecem uma leitura detalhada da gravidade com que a pandemia atinge as comunidades, gerando consequências sociais e econômicas imediatas e futuras

**Gráfico 21.** Principais problemas que poderão se agravar nas comunidades



**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

Os(as) participantes da pesquisa também destacaram no Gráfico 22 que a pandemia trouxe mudanças positivas: 17% destacou o fortalecimento das relações comunitárias; 16% o surgimentos de novas lideranças sociais; 13% ampliação na distribuição de alimentos; 13% fortalecimentos das relações familiares; 13% contato e aprendizado de novas tecnologias; 8% maior aproximação com as escolas; 7% maior aproximação com o poder público; 5% acesso a políticas públicas sociais de emprego e/ou renda e 5% ampliação nas formas de acesso aos serviços públicos de saúde (telemedicina).

**Gráfico 22.** Mudanças positivas

**Fonte:** Pesquisa online Sociedade Civil em Maceió/AL: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19 (n = 100). Universidade Federal de Alagoas, 2020.

### 3. Desafios e recomendações

Os achados da presente pesquisa apresentam as diferentes ações realizadas pelas Organizações da Sociedade Civil para mitigar os efeitos da pandemia no Brasil. Nesse sentido, mesmo reconhecendo que ainda há muitas dificuldades e desafios a serem enfrentados, consideramos que as informações reunidas neste capítulo, se bem utilizadas, podem suscitar a reconfiguração e o desenho de um conjunto de ações úteis no combate aos efeitos políticos, ambientais, econômicos e sociais da pandemia de COVID-19 junto às três esferas governamentais (União, estados e municípios), à iniciativa privada e ainda para as organizações da sociedade civil. Com essa perspectiva, sistematizamos, nesta seção, um apanhado de recomendações que visam potencializar e impactar de forma positiva as condições de reação da sociedade alagoana e da gestão pública e privada local frente à crise sanitária vivenciada a partir de março de 2020.

A seguir, a partir dos dados analisados, elencamos algumas recomendações que julgamos pertinentes. Estas recomendações são sugestões, não esgotando, portanto, outras possibilidades de ação que

possam vir a ser desenvolvidas junto à sociedade civil, a partir da interseccionalidade entre todos estes atores políticos da sociedade.

Conforme já sinalizamos, muito embora os resultados da pesquisa apresentada estejam circunscritos ao universo amostral ( $n = 100$ ), as recomendações apresentadas a seguir podem ser aplicadas para um conjunto mais amplo de ação estatal e da sociedade civil, pois levam em consideração o contexto dessas medidas, a interlocução com lideranças e organizações da sociedade civil, acompanhamento em destaque do caso alagoano e, finalmente, a experiência dos seus pesquisadores a partir dos seus temas de pesquisa.

Visando a objetividade do conteúdo desta seção, optamos pela descrição sumarizada destas recomendações, ainda que não haja sobre elas qualquer ordem de prioridade:

Perfil e características das OSC:

- As OSC e todas as instituições que atuam diretamente com a situação pandêmica devem passar por capacitação e formação contínua para que possam responder de forma qualificada às demandas emergentes que surgem, uma vez que, o que está sendo vivido por todos ainda é desconhecido, ao mesmo tempo em que as práticas organizacionais devem ser incorporadas a fim de minimizar os desafios enfrentados.
- Considerando que as OSC atuam em diferentes frentes, é necessário viabilizar a distribuição de equipamento de proteção individual para as OSC que atuam na linha de frente do combate à pandemia de COVID-19.

Relações com governos e políticas públicas:

- Criação e manutenção de redes de comunicação entre as secretarias de assistência social e representantes das OSC (como grupos de *WhatsApp*) para tirar dúvidas, fazer comunicação rápida e repassar informações adequadas.
- Fortalecer a rede federativa de colaboração entre União, estados e municípios para as ações de segurança pública.
- Fortalecer e ampliar as ações na área de assistência social realizadas pelos governos estadual e municipal que visam combater as consequências sociais e econômicas geradas pela pandemia.

- Criar dinâmicas e processos especiais para a prestação de serviços públicos estaduais e municipais em contextos de crise sanitária, nomeadamente os serviços de educação, saúde, segurança pública e transportes.

Percepção dos líderes comunitários sobre as medidas social e sanitária para o combate à COVID-19:

- Conforme percebido pela pesquisa, os líderes comunitários veem algumas lacunas quanto às medidas de proteção social. Com isso, faz-se necessário ampliar a atenção quanto ao monitoramento dos critérios de isolamento social, especialmente, entre as comunidades populares de alta vulnerabilidade socioeconômica.
- Realizar campanhas de mobilização e sensibilização para qualificar a adesão das comunidades às medidas de contenção e proteção contra o novo coronavírus.
- Realizar campanhas de conscientização e divulgação de ações de prevenção à saúde e de atendimentos virtuais.

Percepção dos líderes comunitários acerca do acesso à informação:

- Organização, planejamento e disseminação de informações adequadas para OSC que atuam no enfrentamento da pandemia de COVID-19.
- Distribuição de material informativo para as OSC repassarem para população e combater as *fake news*.
- Criar canais para difusão de informações (redes sociais, rádio e TV) sobre as ações realizadas pelas OSC no contexto da pandemia de COVID-19.
- Formação e treinamento adequados para que os membros das OSC estejam mais preparados para enfrentar a crise, utilizando tecnologias e comunicações simplificadas, tais como vídeos online e infográficos que cheguem rapidamente às comunidades.

Desafios e perspectivas das organizações da sociedade civil:

- Viabilizar canais de financiamento para ampliar e fortalecer as ações das OSC que atuam em contextos de grave crise, como o da pandemia de COVID-19.



- Ampliar os procedimentos de *accountability* e congruência da representação política, especialmente em contextos de crise sanitária como da pandemia de COVID-19.

---

## Referências

- ABERS, Rebecca; von BÜLOW, Marisa. **A sociedade civil das periferias urbanas frente à pandemia**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2020.
- ALVES, Mário Aquino; COSTA, Marcelo Marchesini da. Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 923-935, 2020.
- ANDION, Carolina. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 936-951, 2020.
- ARAÚJO, Edgilson Tavares. Crise política e pandemia: distopias, utopias e realidades na interface entre a gestão pública e gestão social. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 21, p. 337-350, 2020.
- BETHLEHEM, Jelke. Selection bias in web surveys. **International Statistical Review**, New York, v. 78, n. 2, p. 161-188, 2010.
- FRANCO, Isabel Duque; ORTIZ, Catalina; SAMPER, Jota; MILLAN, Gynna. Mapping repertoires of collective action facing the COVID-19 pandemic in informal settlements in Latin American cities. **Environment and Urbanization**, Thousand Oaks, v. 32, n. 2, p. 523-546, 2020.
- ESCUADERO, Camila. **Os impactos da pandemia de COVID-19 nas organizações da sociedade civil**: conjuntura, desafios e perspectiva. Brasília, DF: IPEA, 2020.
- LEAL, Leonardo Prates; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Solidariedade democrática em movimento: respostas à grande crise da pandemia de COVID-19. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 21, p. 281-291, 2020.
- LEAL, Leonardo Prates et al. **Sociedade Civil em Maceió/AL**: respostas solidárias à crise da pandemia de COVID-19. Maceió: Universidade Federal de Alagoas; IABS, 2020.

- NASCIMENTO, Andre Luis. Entre as ficções da Peste de Camus e as sociabilidades reais emanadas pelo COVID-19: apenas interrogações sobre nossas “almas esticadas no curtume” lá “no hospital da gente”. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 21, p. 331-336, 2020.
- REDE SOLIDARIA DE PESQUISA. **Nota Técnica n. 7:** fome, desemprego, desinformação e sofrimento psicológico estimulam a violência e a desesperança em comunidades vulneráveis de seis regiões metropolitanas brasileiras. [s.l.]: Rede de Pesquisa Solidária, 2020.
- SANTANA, Luciana; PEREZ, Olívia Cristina. Como os governos estaduais lidam com a pandemia. **Jornal Nexo**, São Paulo, 10 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2PMkW12>. Acesso em: 29 jul. 2020.



---

# GESTÃO DE PESSOAS: OUVINDO AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SEUS DESAFIOS DURANTE A PANDEMIA

---

Diego Igawa Martinez<sup>1</sup>

Natalie Ghinsberg<sup>2</sup>

Silvia Regina dos Santos Gomes da Silva<sup>3</sup>

Maria de Fátima Duque Caçador Alexandre<sup>4</sup>

*Nunca duvide de que um pequeno grupo de cidadãos conscientes e comprometidos pode mudar o mundo. De fato, sempre foi assim que o mundo mudou.*

Margaret Mead

## Resumo

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) são recursos importantes para o enfrentamento das crises contemporâneas, entretanto, estão em um dos setores mais afetados pela COVID-19. Nesse momento, é necessário refletir

- 
- 1 Biólogo, mestre em oceanografia, coordenador de projetos ambientais e pós-graduando do curso de Especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor – PUC-SP.
  - 2 Advogada criminalista, pós-graduanda do curso de Especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor – PUC-SP.
  - 3 Assistente Social, pós-graduanda do curso de Especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor – PUC-SP.
  - 4 Psicóloga especialista em psicologia organizacional, psicodrama, administração de recursos humanos e de organizações da sociedade civil. Mestre em administração, docente de cursos de extensão e especialização na COGAE PUC-SP e membro do NEATS da PUC-SP.

sobre a gestão de pessoas que trabalham pela garantia de direitos fundamentais da população. O presente capítulo foi elaborado com base em uma pesquisa realizada com uma amostra de 33 responsáveis pela gestão de pessoas em OSC de diferentes tamanhos e áreas de atuação, com o objetivo de explorar as transformações enfrentadas frente à pandemia na atuação cotidiana e em diversos processos da gestão de pessoas, como o voluntariado, a formação de equipes, os treinamentos, a avaliação e os canais de comunicação internos. Depoimentos das instituições entrevistadas foram utilizados para problematizar cada processo no atual contexto. Os resultados apontam que a gestão de pessoas é um dos determinantes para a resiliência das organizações e para a sua capacidade de enfrentar desde os efeitos mais óbvios da crise, como o impacto financeiro e interrupção das atividades presenciais, até as questões emergentes de bem-estar, segurança e capacidades das equipes. Nesse sentido, o fortalecimento institucional é um tema de suma importância para a recuperação do setor e deve estar entre as prioridades não apenas dos gestores, mas também dos financiadores, doadores e investidores sociais.

### Introdução

Em 31 de dezembro de 2019, o escritório regional da Organização Mundial da Saúde na China teve, por meio do site da Comissão de Saúde de Wuhan, ciência de casos de uma pneumonia viral que estava ocorrendo no município. Tratava-se de uma doença infecciosa causada pelo coronavírus (Sars-Cov-2), posteriormente nomeada COVID-19, cujos principais sintomas são tosse, febre, cansaço e, em alguns casos, dores, perda de paladar e/ou de olfato, problemas de pele, entre outros (OPAS, 2021).

O primeiro caso foi notificado no Brasil em 26 de fevereiro de 2020 (PRIMEIRO, 2021) e, em março de 2020, a sociedade brasileira passou a conviver com os efeitos da pandemia. Nesse mês, medidas para evitar aglomerações e restringir o trânsito de pessoas foram implementadas, considerando que já se contava à época com cerca de 6 mil casos registrados e pouco mais de 160 óbitos. Desde o início da crise sanitária, o país teve quatro ministros da saúde no período de 12 meses, iniciou uma campanha de vacinação que caminha a passos lentos e foi acusado internacionalmente

de falta de coordenação nacional para medidas de restrição da mobilidade e isolamento social, chegando a representar um risco para os demais países.

Os números saltaram, nesse período, para 353.137 mortes confirmadas e 13.482.023 casos da doença, segundo dados da Organização Mundial da Saúde (BRAZIL, 2021). As várias centenas de milhares de óbitos geraram um luto contínuo no país e, na tentativa de minimizar os contágios, governos estaduais e municipais precisaram adotar uma série de medidas de isolamento social, restrição da mobilidade e fechamento temporário de uma série de atividades econômicas e equipamentos públicos.

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) surgiram para suprir necessidades sociais não totalmente atendidas pelo Estado ou pelo mercado. Para além disso, tais organizações são essenciais nos processos de transformação da realidade social e construção de um Estado brasileiro orientado para o bem comum (AGUERRE, 2019), integrando os recursos que a sociedade possui para mitigar os efeitos de crises amplificadas pelas ausências do Estado, além de reforçar lutas por direitos fundamentais.

Assim como a sociedade de forma geral, o Terceiro Setor em geral foi profundamente afetado pela pandemia. Estudo realizado em maio de 2020, com mais de 1.700 OSC de diversos portes e áreas de atuação, mostrou que mais de 70% declararam algum nível de impacto negativo, sendo que 36% foram profundamente impactados e 87% tiveram suas atividades regulares interrompidas ou suspensas (MOBILIZA; REOS PARTNERS. 2020). Outro estudo realizado pelo Instituto Datafolha no final do ano de 2020, com uma amostra de 311 organizações, aponta que metade das OSC deverão enfrentar dificuldades para se recuperarem no pós-pandemia (LIMA, 2020).

A continuidade do trabalho das OSC e capacidade de atingimento de suas missões dependem invariavelmente de seu capital humano e da capacidade de mobilização de pessoas e recursos em torno de seu propósito. Esse capítulo visa apresentar e discutir resultados de pesquisa desenvolvida com o objetivo de explorar os impactos da pandemia sobre as práticas de gestão de pessoas das Organizações da Sociedade Civil, os desafios contemporâneos em meio à crise e as novas condições que se apresentam para o futuro próximo.

## 1. As organizações da sociedade civil, a gestão de pessoas e a pandemia

As OSC lidam com temas centrais na esfera pública e exercem atividades de interesse coletivo em diferentes frentes de atuação, como assistência social, saúde, educação, proteção do meio ambiente e a defesa de direitos humanos, de uma maneira ampla ou na defesa de minorias. Essas organizações se inserem no chamado Terceiro Setor, termo cunhado para diferenciar o espaço daquelas do Primeiro Setor (Estado) e Segundo Setor (mercado). Várias definições sobre Terceiro Setor podem ser encontradas na literatura, sendo uma delas “o espaço composto por organizações privadas, sem fins lucrativos, cuja atenção é dirigida a finalidades coletivas ou públicas” (FISCHER, 2002, p. 45).

Para a execução de suas atividades, as Organizações do Terceiro Setor utilizam recursos privados e públicos para a geração de serviços com finalidade pública. Entretanto, é interessante observar que as definições gerais muitas vezes são reducionistas ao não conseguirem comunicar toda a diversidade do setor, que inclusive pode incluir entidades progressistas e conservadoras (GOHN, 2000). A emergência do Terceiro Setor brasileiro ocorreu no contexto da redemocratização do país após a chamada constituição cidadã de 1988 e, embora organizações com essas características existam desde o período colonial, foi a partir da década de 1990 que o Terceiro Setor ganhou visibilidade e se expandiu.

Apesar da relevância da agenda das OSC e dos avanços que visam o entendimento acerca do perfil das associações, fundações e outras organizações que compõem o Terceiro Setor, ainda existe muita incerteza sobre sua dimensão no Brasil (IBGE, 2016; LOPEZ, 2018). Nesse sentido, desde o ano de 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza pesquisas acerca das Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL) para, por meio das informações contidas no Cadastro Central de Empresas do IBGE (CEMPRE), “analisar a distribuição espacial e o campo de atuação das entidades associativas e fundações sem fins lucrativos no país” e, com isso, mapear “o perfil dessas entidades em relação à finalidade, idade, localização, emprego e remuneração” (IBGE, 2016).

Por outro lado, a expansão em um cenário de recursos escassos levou ao aumento da competição por fontes de financiamento e pressionou as organizações para um movimento de profissionalização da

gestão, que abrange aspectos como a gestão financeira, captação de recursos, *compliance*, gestão de projetos e de pessoas (JUNQUEIRA; PADULA, 2019). Dentro desse contexto, as organizações são chamadas para atuar com cada vez mais competência, eficácia e eficiência, o que traz ainda mais destaque à gestão de pessoas como área prioritária nos processos gerenciais das OSC (COSTA, 2002) e imprescindível para os resultados das organizações.

Quão bem gestores gerenciam e são gerenciados determina se os objetivos de negócio serão atingidos. Também determina em boa parte quão bem a corporação gerencia trabalhador e trabalho. Eis que a atitude dos trabalhadores reflete, acima de tudo, a atitude da sua gestão. Ela espelha diretamente a competência e estrutura da administração. A efetividade dos trabalhadores é determinada em boa parte pela maneira pela qual eles estão sendo gerenciados. (DRUCKER, 2011, p. 4)

Especificamente o caso do Terceiro Setor, serve para, entre outros pontos, ajudar a Organização da Sociedade Civil a ser capaz de conseguir cumprir sua visão, missão e valores externa e internamente. Nesse sentido, Alexandre (2019) nos ensina justamente que “as organizações da sociedade civil devem estabelecer padrões de gestão compatíveis com a sua missão social”. Além disso, a autora afirma que:

Seja uma grande organização, uma pequena ou mesmo uma organização formada apenas por voluntários, haverá um momento em que o dirigente precisará convidar pessoas para fazerem parte do time. E, da mesma forma, tenha uma política clara e bem definida sobre formação de equipes ou nunca tenha pensado sobre isso, chegou o momento de concretizar uma política de verdade, ou seja, de refletir nas suas ações o que entende por gestão de pessoas. Este é um ponto importante: esteja escrita ou não, a política subjacente com sua visão do que é gestão de pessoas vai emergir (às vezes com muita eloquência) do conjunto de decisões que a organização toma através de seus líderes, independentemente de seu discurso. (ALEXANDRE, 2019, p. 184)

O mundo se encontra em um grande movimento de transformação, que, desde a década de 1980, vem sendo descrito pela noção de volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade (WHO, 2019). Os desafios vêm se apresentando em relação exponencial, demandando a atualização



com novos termos como frágil, ansioso, não linear e incompreensível para representar o caos do mundo atual (CASCIO, 2020).

Em acréscimo aos imensos desafios mundiais, o ano de 2020 trouxe outro fator que exigiu grandes adaptações e transformações em todos os países. No Brasil, a pandemia e suas consequências, como mortes e internações, e as medidas necessárias para seu enfrentamento, como a quarentena, impuseram duros golpes à economia, à saúde, à educação e, conseqüentemente, as Organizações da Sociedade Civil também sofreram impactos.

Durante a pandemia do novo coronavírus, segundo o levantamento publicado no relatório “Impacto da COVID-19 nas OSCs Brasileiras”, estima-se que mais de 70% das OSC tiveram algum impacto negativo nas suas receitas ou em outros fatores que prejudicaram sua atuação e 87% relatam experiências de adaptação (MOBILIZA; REOS PARTNERS, 2020). Por outro lado, segundo dados do monitor de doações da ABCR (MONITOR, 2021), mais de R\$ 6 bilhões já foram doados por diferentes entidades privadas para o combate aos efeitos da pandemia por meio das OSC, fruto da continuidade de seu trabalho e envolvimento de funcionários e voluntários.

Neste cenário, buscamos trazer reflexões sobre as práticas adotadas no Terceiro Setor e as mudanças experienciadas em diferentes processos da gestão de pessoas frente à pandemia da COVID-19. A pesquisa tem como objetivo realizar comparativo de práticas de gestão de pessoas em OSC, considerando como esses processos eram estruturados antes da pandemia e como foram afetados no atual cenário, além de identificar os atuais desafios de gestão de pessoas nessas organizações.

## 2. Metodologia

Para a compreensão das práticas de gestão de pessoas e das alterações provocadas pela pandemia, foram realizadas entrevistas com profissionais que desempenham as funções de coordenação da área de gestão de pessoas, recursos humanos ou líderes de equipes em Organizações da Sociedade Civil.

Optou-se pelo método da entrevista semiestruturada e foi construído um roteiro que aborda diferentes temas e processos de gestão de pessoas:

- Caracterização da OSC: tempo de existência, área de atuação, público atendido, número de funcionários, número de voluntários e estado da federação;
- Impactos da pandemia na atuação da organização: quanto à continuidade do trabalho, atendimento online *versus* presencial, captação de recursos, mudanças de horário, formas de atendimento e outras mudanças;
- Estrutura de gestão de pessoas: existência de área interna com funcionários dedicados, caracterização da equipe, cargo do responsável, existência de documentos como política de RH, código de conduta e descrição de cargos. O que mudou com a pandemia na estrutura de GP? Aumento, reorganização etc.;
- Voluntariado: gestão diferenciada ou semelhante aos efetivos na seleção, treinamento, acompanhamento, perfil predominante de voluntários e atividades mais comuns de voluntariado. O que mudou com a pandemia quanto aos voluntários? Aumento/diminuição do número, tipo de atividade e procura por trabalho voluntário;
- Formação de equipes: chamada para as vagas, onde se divulga, quem são os parceiros, como é o processo seletivo, provas, testes, entrevistas, quem realiza, o que é mais valorizado, diversidade, inclusão e online *versus* presencial. O que mudou com a pandemia quanto ao recrutamento? E quanto à seleção?
- Treinamento e desenvolvimento: integração dos novos, preparação dos profissionais para sua atividade, manutenção do conhecimento e desenvolvimento para outras funções. O que mudou com a pandemia quanto ao treinamento e desenvolvimento dos profissionais? Novas competências foram necessárias? Como foram trabalhadas?
- Avaliação de performance, promoção e remuneração: como se faz o acompanhamento, avaliação e determinação de cargos e salários? Existe descrição de cargos e avaliações regulares? O que mudou com a pandemia?
- Canais de comunicação: canais de comunicação interna da OSC com os colaboradores, principais fontes de conflito entre

colaborador e colaborador/líder e colaborador/colaborador e organização. O que mudou com a pandemia quanto aos canais de comunicação? Emergiram conflitos específicos?

As entrevistas foram realizadas pelos alunos do curso de especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor, coordenado pelo Prof. Dr. Luciano Antônio Prates Junqueira e pelo Prof. Dr. Roberto Sanches Padula, no âmbito da Educação Continuada da PUC-SP. A pesquisa fez parte da proposta da disciplina de Gestão de Pessoas, Voluntariado e Compromisso Social em Organizações da Sociedade Civil, coordenada pela professora Maria de Fátima Alexandre, docente e pesquisadora do Núcleo de Estudo Avançados em Terceiro Setor – NEATS da PUC-SP.

Todas as entrevistas foram realizadas por telefone ou reuniões virtuais previamente agendadas com o consentimento e aceite dos entrevistados. Houve o cuidado ético com a coleta de informações, em especial com o sigilo acerca do nome das OSC, dos respondentes e demais dados sensíveis que puderam, porventura, ser acessados. A escolha dos entrevistados deu-se dentro do universo de contatos dos participantes com aqueles que responderam afirmativamente ao convite para colaboração.

A amostra escolhida caracteriza o critério de acessibilidade, decorrente da facilidade dos entrevistadores ao acesso aos profissionais convidados a participar da pesquisa. Esta amostra não probabilística tem valor indicativo, mas não representativo da população estudada, o que torna o resultado não generalizável. O estudo se propôs a coletar dados primários de forma padronizada das Organizações da Sociedade Civil que compõem a amostra, levantando opiniões e atitudes relatadas por seus responsáveis pela gestão de pessoas.

Todas as entrevistas foram integralmente transcritas para posterior análise, buscando não apenas extrair resultados quantitativos, mas também os fragmentos que representassem as transformações pelas quais as organizações passaram, suas dificuldades e medidas de adaptação. Ressalta-se que a ausência de informação ou de resposta precisa por algum entrevistado também foi considerada uma informação relevante para a pesquisa.

### 3. Resultados e discussão

Foram contatados e entrevistados 33 representantes de organizações em diferentes áreas de atuação e de portes variados. Cerca de 70% daquelas entrevistadas possuem menos de 30 anos de atuação, mas o universo amostral para o tempo de atuação formal das OSC variou entre 3 e 97 anos.

**Tabela 1.** Tempo de existência das OSC entrevistadas.

Tempo de existência	Número de OSC	%
< 10 anos	7	21%
10 a 29 anos	16	48%
30 a 60 anos	6	18%
> 60 anos	4	12%
Média	28	
Máx	97	
Min	3	

**Fonte:** Elaboração própria.

#### *3.1. A atuação das OSC e o impacto da pandemia*

As OSC entrevistadas atuam sobre causas diversas e atendem diferentes públicos. As crianças, adolescentes e jovens são o público-alvo de 33% dos entrevistados, perfazendo 11 instituições. Nove organizações atendem públicos diversos e outras cinco atuam em temas de direitos difusos, em que não é possível estabelecer um único público atendido. Além dessas, as organizações entrevistadas também atuam com governos, outras OSC e empresas, gestantes, migrantes e refugiados, extrativistas e produtores florestais, pessoas com deficiência e profissionais da segurança pública.

Sobre a área de atuação das OSC, Costa (2002) define que “estão em pauta, de forma acentuada, os direitos humanos, a justiça social, a participação social, a cidadania, bem como os grupos sociais

organizados” (p. 42). Na presente pesquisa, observou-se que a maioria (39%) das organizações entrevistadas atua com diferentes projetos na área de assistência social, algumas organizações de assistência social também apresentam um cunho religioso (9%), mas apenas duas poderiam ser classificadas como organizações religiosas. Também foi possível encontrar organizações que atuam com projetos educacionais ou com políticas públicas de educação (9%), organizações do campo socioambiental (9%), saúde, desenvolvimento urbano, direitos humanos (6% cada), além de esporte, proteção animal e gestão do voluntariado (Tabela 2).

A pesquisa contemplou um universo diversificado de áreas de atuação, entretanto, não reflete as estatísticas conhecidas sobre as finalidades ou áreas de atuação das OSC no país (LOPEZ, 2018).

**Tabela 2.** Distribuição das OSC entrevistadas de acordo com suas áreas de atuação.

Área de atuação	Número de OSC	%
Assistência social	13	39%
Assistência social/religiosa	3	9%
Educação	3	9%
Socioambiental	3	9%
Religiosa	2	6%
Saúde	2	6%
Desenvolvimento urbano	2	6%
Direitos humanos	2	6%
Gestão do voluntariado	1	3%
Esporte	1	3%
Proteção Animal	1	3%

**Fonte:** Elaboração própria.

Sobre seus territórios de atuação, a maior parte (42%) atua na cidade de São Paulo, normalmente focadas em uma zona ou em certos bairros e comunidades, enquanto três OSC atuam em outras cidades do estado de

São Paulo. Além disso, três organizações também atuam em outros estados: Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro. Outras dez organizações (30%) possuem atuação na escala do território nacional, seja porque efetivamente possuem projetos em uma grande quantidade de estados ou porque atuam com campanhas de comunicação, *advocacy* ou fomento a iniciativas de terceiros que as conferem maior capilaridade pelo país (Tabela 3).

**Tabela 3.** Territórios de atuação das OSC entrevistadas.

Territórios	Número de OSC	%
Cidade de São Paulo	14	42%
Outras cidades de SP	3	9%
Dois a três estados	3	9%
Nacional	10	30%
Internacional	3	9%

**Fonte:** Elaboração própria.

Com as restrições da pandemia, 75% adotaram o trabalho remoto e algumas puderam se adaptar ao atendimento à distância, 15% mantiveram o atendimento presencial com adaptações devido às características de suas atividades e 10% interromperam totalmente seus atendimentos. Nas instituições que puderam manter o trabalho em *home office*, foi comum registrar algum tipo de apoio fornecido pelas organizações aos seus colaboradores, como equipamentos para o trabalho em casa, recursos de informática, mobiliário e ajuda de custo nas despesas com internet e telefone.

A adoção massiva do trabalho à distância trouxe pontos negativos e positivos. Algumas entidades puderam migrar apenas parcialmente suas atividades para o ambiente virtual, gerando algum comprometimento das suas atividades e impacto sobre o público-alvo, uma vez que o acesso amplo à tecnologia ainda não é uma realidade no Brasil. Por outro lado, em alguns casos as distâncias foram encurtadas e foi possível a interação entre equipes de diferentes localidades, colaboração e até crescimento das ações.

Tivemos que parar as ações presenciais, reduzir o atendimento nesse tempo. Passamos a oferecer algumas coisas online, mas com impacto bem menor porque a periferia não é tão digitalizada quanto as áreas centrais, então estudar pela internet não é uma

realidade aqui, e uma série de questões impeditivas quanto ao próprio produto tecnológico. (representante de OSC entrevistada)

Estão tendo a oportunidade de ter equipes de trabalho de outras regiões, porque não tem mais a limitação física. As equipes de trabalho estão basicamente só remotas, antes da pandemia tinham uma limitação geográfica para atendimento dos jovens, agora conseguem atender mais jovens, aumentou o volume de jovens e a quantidade de atendimento que precisam fazer por conta do online. (representante de OSC entrevistada)

As organizações que têm seus principais projetos baseados em contratos de parceria com o poder público estão entre as mais afetadas. As que prestam serviço na área da educação para a prefeitura municipal, por exemplo, tiveram suspensões temporárias dos convênios, o que trouxe insegurança quanto à continuidade dos projetos.

Além da suspensão das atividades presenciais não essenciais e migração para o trabalho remoto, muitas aderiram aos mecanismos da Medida Provisória nº 936/2020 (BRASIL, 2020) para redução da jornada e tentativa de manutenção dos empregos. A antecipação de férias também foi uma estratégia bastante utilizada. Contratos de estágio foram suspensos, bem como as atividades de voluntariado.

Apesar da redução da jornada, entrevistados também relataram maior demanda e dedicação ao trabalho. Para algumas instituições na área da assistência social, a maior procura trouxe maior volume de trabalho. Além disso, o uso massivo da comunicação online por vezes invade os horários da vida pessoal e sobrecarrega principalmente as mulheres, que já gastam mais horas nas tarefas de casa em comparação aos homens (IBGE, 2019). Na tentativa de contornar essa questão, algumas organizações criaram pausas durante o horário de trabalho.

O trabalho em casa é muito confuso. Requer muita disciplina para se determiná-lo. O que pegou muito mais para a atuação feminina! Pois sobre nós mulheres recaí a dupla jornada e conciliar todo o acúmulo disso foi muito difícil. (representante de OSC entrevistada)

Fizemos alguns combinados de horário, estendemos o horário de almoço para duas horas para que as pessoas pudessem conciliar a rotina da casa com o trabalho, 15 minutos de pausa durante a manhã e à tarde também para ter um momento para respirar um pouco e sair dessa rotina do que é casa e do que é trabalho, para

ajudar a distinguir uma coisa da outra porque no final fica uma coisa só. (representante de OSC entrevistada)

Independentemente da missão das OSC, todas forneceram gêneros de primeira necessidade (como alimentos, produtos de higiene e até medicamentos) para a população vulnerável, algumas comunicaram suas doações, enquanto outras fizeram suas campanhas apenas internamente. Da mesma maneira, percebeu-se uma maior disposição de empresas parcerias na doação de cestas básicas e outros produtos: “Até julho, recebeu bastante recurso, tanto financeiro, quanto doação de alimentos e produtos de higiene, neste período, a sociedade se preocupou mais com o trabalho” (representante de OSC entrevistada).

As ações para captação de recursos também foram adaptadas. Várias organizações passaram a realizar *lives*, leilões, “vaquinhas” e outros eventos online como uma forma de captar doações, bem como arrecadação em sistema *drive thru* ou *delivery*, não havendo uma tendência única quanto à mobilização de recursos. Das organizações entrevistadas, 27% relataram pior desempenho na captação ou imediato impacto financeiro negativo, enquanto 12% contavam com meios para se protegerem e não foram impactadas, como disponibilidade de caixa, fundos patrimoniais ou contratos de longa duração. Outras 36% relataram melhoria na mobilização.

Captação de recursos melhorou, pessoas tocadas pela pandemia entraram em contato com a instituição, a fim de colaborar de alguma forma, passaram a doar cestas básicas, produtos de limpeza, kits para educação em casa para arte, culinária, plantio etc. Financeiramente, surgiram movimentos solidários. (representante de OSC entrevistada).

### ***3.2. As estruturas de gestão de pessoas***

Das 29 OSC que possuem funcionários contratados, 15 possuíam uma área dedicada ou funcionário exclusivo no setor de Recursos Humanos antes da pandemia. Destas, duas enfrentaram cortes e passaram a não contar mais com um funcionário da área. A limitação de recursos e as dificuldades de sustentabilidade no Terceiro Setor muitas vezes levam



as organizações a não terem uma área e funcionários dedicados para esse tema.

Sou dedicada [...] para a área de Gestão de Pessoas. Pelo número de colaboradores não é necessário ter nenhuma expansão nesse momento, uma pessoa de RH para 24 funcionários é um privilégio, é algo que a maioria das organizações não tem. (representante de OSC entrevistada)

As equipes de Gestão de Pessoas ou de Recursos Humanos se organizam das maneiras mais diversas, muitas vezes subordinadas diretamente à Diretoria da OSC. Outros arranjos nas organizações entrevistadas colocam a Gestão de Pessoas nas áreas financeira, administrativa ou até mesmo de tecnologia da informação, apenas para citar alguns exemplos. Importante notar que a posição ocupada pela área de gestão de pessoas indica sua importância estratégica na OSC, ou seja, indica se cumpre um papel mais operacional e de controle burocrático ou se está mais perto do centro decisório da organização (ALEXANDRE, 2019).

A existência de políticas de gestão de pessoas e outros compromissos também é relevante na análise. Esses documentos trazem diretrizes que visam garantir equidade e justiça no tratamento dos indivíduos, dão transparência às expectativas de sua atuação na organização e direcionam suas práticas (ALEXANDRE, 2019). Das organizações entrevistadas, 13 (39%) declararam expressamente que possuem uma política de Recursos Humanos, 16 (48%) possuem código de conduta e 17 (51%) possuem descrições para seus cargos.

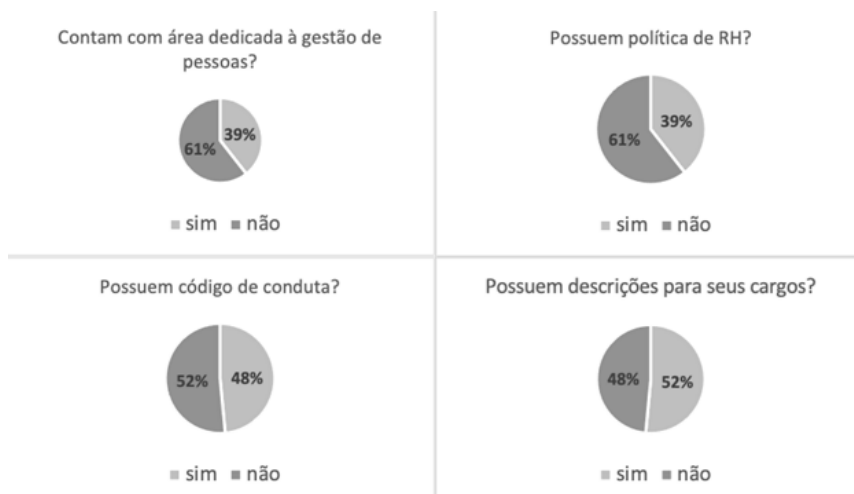
Ainda, é interessante notar a existência de outras políticas importantes e que também se relacionam com a gestão de pessoas no universo das OSC entrevistadas, como programas anticorrupção, de segurança, de inclusão e manuais de boas práticas. Entretanto, tais políticas estão presentes ainda em um número reduzido de organizações.

Com a pandemia e a fragilização dos trabalhadores que precisaram se expor mais, as estruturas de gestão de pessoas tornam-se ainda mais relevantes. A despeito das limitações de recursos das organizações, a Gestão de Pessoas é condição fundamental para o funcionamento das OSC. Cerca de 70% das organizações relataram mudanças de condução

e muitas o fizeram pensando no cuidado com seus funcionários, que trabalham, em última análise, para a defesa de direitos e prestam cuidados à sociedade.

O emocional é o que pega mais. É o cafezinho, a interação, ver as pessoas, sair de casa. Cada uma lida de uma forma com o isolamento, tem gente que está realmente isolado, mora sozinho, então essas pessoas não ficam bem. (representante de OSC entrevistada).

**Gráfico 1.** Presença ou ausência de políticas e documentos de gestão de pessoas nas organizações entrevistadas.



**Fonte:** Elaboração própria.

### 3.3. Gestão de voluntários

Em face do quadro geral de poucos profissionais com vínculo empregatício com as OSC, a capacidade de mobilizar voluntários muitas vezes é essencial para que as organizações atinjam seus objetivos. Por voluntário, adotamos o conceito utilizado pelo Conselho da Comunidade Solidária, que o define como a pessoa que, motivada pelos valores

de participação e solidariedade, doa seu tempo, trabalho e talento, de maneira espontânea e não remunerada, para causas de interesse social e comunitário (PERES, 2005).

Na amostra das OSC entrevistadas, 10 (30%) não possuem voluntários ou disponibilizam trabalhos voluntários apenas de forma esporádica e pontual, sem um cadastro ou base de dados para voluntariado, de forma que não foi possível obter uma quantidade precisa. 48% das OSC entrevistadas contam com voluntários regulares em um grande intervalo de cinco a 100 voluntários. Quatro organizações (12%) contam com algumas centenas de voluntários e apenas três (9%) possuem mais de mil voluntários (Tabela 4). Não foi observada correlação entre a quantidade de funcionários e o número de voluntários, tampouco entre o tempo de atuação da OSC e o número de voluntários.

**Tabela 4.** Distribuição da quantidade de voluntários das OSC entrevistadas.

Número de voluntários	Número de OSC	%
0	10	30%
5 a 30	10	30%
30 a 100	6	18%
100 a 700	4	12%
> 1.000	3	9%

**Fonte:** Elaboração própria.

Quanto às principais características dos voluntários mencionadas pelos gestores entrevistados, elencamos pessoas já aposentadas, mulheres em vulnerabilidade social, as próprias famílias atendidas pelos projetos da entidade, estagiários(as), estudantes, pessoas da classe média-alta e até estrangeiros. Sobre as motivações que levam as pessoas a se voluntariarem, foram identificados perfis ativistas e altruístas, que, por meio da ação e participação direta na causa, visam a transformação da realidade social em que estão inseridos ou que pretendem mudar; além disso, também foram encontradas pessoas que podem dispor sua dedicação e tempo para colaborar por motivações de caráter religioso.

Depoimentos evidenciam e repercutem uma adaptação relativamente mais positiva, sobretudo da atuação do voluntariado, porém, não só deste em comparação ao contexto da pandemia, mas, em geral, segundo os relatos de gestores que foram “menos afetados” pela pandemia, conforme a seguir: “A pandemia não teve impacto significativo no número de voluntários ativos, mas em sua possibilidade de atuação” (representante de OSC entrevistada); “[...] apenas os eventos não estão sendo realizados” (representante de OSC entrevistada).

Não há um padrão único nas OSC entrevistadas para a captação de novos voluntários. Uma minoria das OSC entrevistadas utiliza métodos semelhantes aos empregados para contratação de funcionários ( $n = 2$ ), enquanto a maioria desenhou processos diferenciados e específicos para voluntários ( $n = 21$ ). O gênero predominante no voluntariado das OSC entrevistadas é o feminino, já o recorte por faixa etária mostra extensa variação, dos 17 anos aos maiores de 65 anos. A pandemia afetou de forma significativa os voluntários mais idosos:

Diminuição do número de voluntários, por medo de contágio, pois a faixa etária é acima de 50 anos e alguns do grupo de risco. Surgiram novos voluntários para trabalhos online ou de forma remota. (representante de OSC entrevistada)

Há... somente um vazio né... a pandemia nos pegou de surpresa... imagina tantos anos... 19 anos ... de repente para tudo... a ficha ainda não caiu. No nosso tipo de atividade não teve como mantermos os atendimentos em um ambiente tão complexo por si só. (representante de OSC entrevistada)

Segundo Costa (2002), as OSC, que historicamente agiam na perspectiva da filantropia, da religião ou sob influência estatal, passam por uma tendência de tecnificação do seu trabalho e da gestão a fim se adaptarem aos novos contextos econômicos e político-sociais. Já para Bose (2004), torna-se reflexo de um novo tempo no qual, após a filantropia e a militância, começa a se consolidar um novo caráter de ação social. Essas transformações também se refletem nas formas de atuação dos voluntários em muitas das organizações sociais contemporâneas.

**Tabela 5.** Atividades mais comumente presentes no voluntariado.

Quantidade	Atividade
16	Auxílio administrativo e/ou operacional
14	Geração de renda (bazares, oficina/venda de produtos e artesanato, Organização de eventos, arrecadação)
11	Formações (desde contação de história até reforço escolar, línguas ou de caráter mais técnico)
9	Ativismo e militância (presencial e/ou digital)
8	Atividades lúdicas
7	Captação de recursos (estruturada ou por meio de editais)
5	Atividades de divulgação e promoção de marketing social (remotas)
3	Assistência religiosa
3	Atividades terapêuticas
8	Sem resposta, não existe ou não informado

**Fonte:** Elaboração própria.

Os voluntários das organizações entrevistadas desempenham atividades diversas, como auxílio administrativo, apoio na divulgação ou marketing social, trabalhos remotos diversos, assistência religiosa, atendimento terapêutico, apoio à captação de recursos e geração de renda, atividades lúdicas, ativismo e militância. Entretanto, no momento das entrevistas, as ações do voluntariado, de maneira geral, foram suspensas para preservação da saúde dos voluntários. Algumas organizações ainda aproveitaram a suspensão para rever sua gestão de voluntariado: “Devido à severidade da COVID-19, a organização manteve todos afastados” (representante de OSC entrevistada); “Hoje a fundação está reformulando um sistema, uma plataforma de unificação de voluntários” (representante de OSC entrevistada).

### ***3.4. Formação de equipes***

Com a crescente profissionalização das OSC, as instituições muitas vezes se veem frente ao desafio de estruturar ou manter atualizados seus processos de recrutamento e seleção. O recrutamento é o conjunto de procedimentos que visa atrair candidatos potencialmente qualificados, envolve a divulgação e oferecimento de oportunidades de

emprego que pretende preencher. A seleção, por sua vez, é o processo que busca candidatos mais adequados aos cargos existentes nas organizações, visando manter ou aumentar a eficiência e o desempenho do pessoal, bem como a eficácia da organização, ou seja, preservar ou enriquecer o capital intelectual da organização (CHIAVENATO, 2006).

Quanto ao número de funcionários, a maior parte das organizações entrevistadas não é de grande porte, 39% delas contam com zero a 15 colaboradores. Uma quantidade expressiva conta com 15 a 70 funcionários (36%) e outras cinco organizações (15%) mantêm entre 70 e 150 funcionários. Uma quantidade menor de OSC entrevistadas (9%) pode ser considerada de maior porte, com quadros que vão de 800 a 1250 funcionários (Tabela 6). Quatro organizações relataram reduções nos seus quadros de funcionários durante a pandemia, enquanto outras três relataram contratações no mesmo período.

De acordo com o levantamento do IPEA, estima-se que 83% das OSC não apresentam nenhum trabalhador com vínculo formal e 90% delas contam com, no máximo, dois empregos formais (LOPEZ, 2018). É provável que os desvios da amostra deste estudo em relação ao que se esperaria deve-se ao fato de que a amostragem não foi aleatória, mas dependente de contatos prévios que os estudantes entrevistadores conseguiram estabelecer.

**Tabela 6.** Número de funcionários das OSC entrevistadas.

Número de funcionários	Número de OSC	%
0 a 15	13	39%
15 a 70	12	36%
70 a 150	5	15%
Acima de 150	3	9%

**Fonte:** Elaboração própria.

Sobre as práticas de recrutamento, as organizações adotam uma diversidade de ações para divulgação das vagas, incluindo publicação nos sites e redes sociais das organizações, o uso de plataformas de anúncio de vagas ou agências especializadas, a publicação de editais abertos ou, ainda, meios mais direcionados, como a divulgação direta

em universidades, em meios específicos para o perfil que procuram ou por indicações e rede de contatos de *stakeholders*.

Já para a seleção, os processos também são bem variados, sendo que algumas não possuem nenhum processo mais estruturado ou aplicam apenas uma entrevista. Outras 21% apresentam um processo com várias etapas, entre descrição e divulgação da vaga, triagem, entrevistas e testes. Observou-se também que 18% lançam mão de testes comportamentais pelo menos para parte das suas equipes e 12% priorizam o recrutamento interno. Ainda, 6% buscam empresas especializadas para as posições mais elevadas no organograma da organização, como coordenadores, lideranças e diretorias.

Percebe-se que, além do conhecimento técnico ou currículo compatível com a vaga, as organizações valorizam outros aspectos, como a compatibilidade e identificação com a cultura da organização, multifuncionalidade, proatividade, equilíbrio emocional, trabalho em equipe, capacidade de lidar com situações de pressão por resultados e paixão pelo que faz. Por outro lado, poucas incorporam questões de diversidade e inclusão, e a preocupação com raça e gênero foi citada por algumas, enquanto a inclusão de pessoas com deficiência, público LGBTQI+, terceira idade e diversidade religiosa ainda permanece majoritariamente fora dos processos das OSC entrevistadas.

Várias organizações suspenderam novas contratações e as posições em aberto eventualmente foram preenchidas por indicação e/ou aproveitamento interno. Já nas organizações que efetuaram novas contratações, elas procuraram adaptar seus processos de recrutamento e seleção para ocorrerem de maneira online e não notaram diferenças significativas na qualidade quando comparado ao presencial.

A adoção de entrevista final presencial foi observada em pequeno número e, de maneira geral, houve uma grande preocupação em respeitar as medidas de isolamento social. A pandemia também trouxe versatilidade da carteira de trabalho digital, o que contribuiu com a diminuição de idas dos candidatos às organizações, o respeito ao distanciamento social e a diminuição do risco de contaminação.

Falando um pouquinho sobre formação de equipe, é sempre um desafio interno, né? Porque temos muito o hábito de contratar pessoas que a gente já conhece. Essa é uma coisa que já vem

discutindo há uns dois ou três anos para reformularmos um pouco essa estrutura, até mesmo pensando em diversidade, pensando em inclusão [...] as diversidades de gênero, de orientação sexual, étnico racial, são coisas que a gente já vem trabalhando com mais afinco e concretizando um pouquinho mais do que a atuação com PCD. [...] Nesse período (de pandemia), as últimas contratações que fizemos online, nós não fizemos um processo seletivo muito elaborado como esse, foi muito mais no quesito “QI”, o famoso quem indica. (representante de OSC entrevistada)

Todos os nossos recrutamentos seguem uma política de recrutamento para a seleção com abertura de edital, mas nós estamos pensando muito, não só por causa do momento COVID-19, mas parece que as organizações têm que parar para se repensarem. Porque o mundo é outro, o mundo é fluido, o mundo é rápido, nós estamos vivendo um momento, principalmente no Brasil, em que a credibilidade e reputação das organizações do terceiro setor está sendo colocada em xeque. [...] e eu não tenho dúvida que os profissionais vão ter que se reinventar. A gente percebe que algumas equipes têm um potencial de inovação enorme. Eu acho que as pessoas precisam de mais flexibilidade, estarem dispostas a colaborar, trabalhar em equipe, se permitir inovar, se permitir fazer as coisas com menos engessamento. (representante de OSC entrevistada)

### ***3.5. Avaliação de performance, promoção e remuneração***

Nos processos de avaliação, percebe-se uma divisão entre organizações de menor porte (até 15 funcionários) e as de maior porte. As OSC de menor porte entrevistadas não possuíam um processo de avaliação estruturado, apesar de relatarem a proximidade entre os colaboradores, a avaliação de desempenho acaba sendo informal e os feedbacks à equipe tendem a ser reativos e sem periodicidade definida. Nestas organizações, a remuneração é feita de acordo com a média salarial do mercado, os aumentos são baseados no dissídio coletivo, comprometimento e tempo de casa, porém, com espaço limitado para promoções.

Nas OSC de maior porte, com exceção de uma, em geral foram encontrados processos mais estruturados para avaliação de desempenho, com um planejamento e periodicidade que variou entre mensal, trimestral, semestral e anual. A avaliação muitas vezes foi considerada



dentro de um processo maior de plano de carreira ou plano de desenvolvimento individual. Dentre os métodos utilizados por essas organizações, foram citados:

- Autoavaliação: os próprios funcionários analisam seu desempenho como prática para promover reflexão nas equipes;
- Avaliação 360: cada colaborador é avaliado pela gestão, pela liderança e pelos colegas de trabalho, além de também avaliar a si mesmo, os gestores, líderes e liderados. Por isso o nome de avaliação 360°, uma vez que a análise é feita por todos os lados;
- Avaliação por competência: é realizada com base no quanto o funcionário cumpriu com determinados requisitos (competências, habilidades, aspectos técnicos e comportamentais) dentro de um período proposto pela organização;
- Avaliação por objetivos: baseia-se no cumprimento dos objetivos definidos para um colaborador.

Durante a pandemia, as organizações menores não relataram muitas mudanças nas suas práticas de avaliação. Algumas organizações que já praticavam uma avaliação periódica relataram descontinuidades no processo e períodos nos quais os feedbacks ficaram comprometidos, o que pode levar ao acirramento de conflitos frente ao trabalho virtual prolongado, isolamento social e outros fatores de estresse.

Também houve relatos de pesquisas de engajamento internas e acompanhamento mais próximo dos ânimos das equipes. Uma organização inclusive contratou uma consultoria externa para apoiar a avaliação durante a pandemia, porém, mesmo nas organizações mais estruturadas, a distância entre as equipes e líderes no dia a dia continua como um fator que pode dificultar a avaliação. Considerar o novo cenário e as fragilidades que a pandemia traz aos funcionários ainda é um desafio para a gestão em todas as OSC.

São realizados feedbacks constantes. Tem o PDI (Plano de Desenvolvimento Individual), que é feito uma vez por ano. O gestor recebe, baseado nos valores da instituição, um esquema de determinadas competências que o colaborador precisa ter. O gestor se senta para conversar, explica ponto a ponto, individualmente, e o colaborador tem liberdade para concordar ou discordar e o resultado vai ser a base para criar o PDI. Nele vai

ter o que você se propõe a fazer com relação a treinamentos formais, o que você se propõe a fazer no próximo ano, quais outras áreas que você pensa em estar etc. Na pandemia, tiveram uma dificuldade maior, porque quem dá o feedback é o supervisor direto e nem sempre estavam trabalhando com ele todos os dias. Então, os supervisores tinham que conversar entre si para que o feedback fosse o mais real possível. Houve uma preocupação da organização como um todo de entender que é um processo novo para todo mundo, então tem que fazer uma análise desse colaborador sendo justo, novos desafios, novas realidades, novos processos. (representante de OSC entrevistada)

A gente manteve a mesma forma de trabalho. A diferença é que tá todo mundo longe, mas não vejo que impactou muito na forma de avaliação, todo mundo continua bem dedicado. É óbvio que em alguns momentos você percebe que alguém tá mais cansado, outros menos, mas a gente não notou nenhum problema mais grave nesse sentido. Mesmo com a pandemia, todo mundo continua entregando e a gente conseguiu manter a mesma qualidade, digamos assim, nesse momento. Mas vamos ver quando é que vai acabar isso, né? A pandemia. (representante de OSC entrevistada).

### ***3.6. Canais de comunicação interna***

A comunicação interna visa transmitir corretamente aos membros da organização quais são os seus objetivos e valores estratégicos, gerar uma cultura de propriedade e um senso de pertencimento, promover a motivação e valorização, bem como evitar erros que causem confusão e desinformação entre os colaboradores. Em tempos de fragilidade e incerteza, a comunicação interna ganha ainda mais relevância.

As organizações entrevistadas utilizam uma série de meios e instrumentos para sua comunicação interna. E-mails e *WhatsApp* foram as ferramentas mais citadas, mas plataformas corporativas e outras aplicações também são utilizadas, entre elas, o *Slack* e o *Workplace* aparecem como tendências interessantes. Por outro lado, algumas organizações, por suas características, ainda recorrem a meios fora do mundo digital, como informações em painéis ou murais físicos. Nas OSC entrevistas, percebeu-se o maior uso do *WhatsApp* como ferramenta simples e acessível, mas outras ferramentas para reuniões

online vêm sendo amplamente utilizadas, como o *Microsoft Teams*, *Google Meets* e *Zoom*.

Reuniões de atualização são constantes em todas as organizações entrevistadas e, durante a pandemia, as videochamadas e reuniões online ganharam grande importância. Numa comparação com o segundo setor, pesquisa conduzida pela Fundação Instituto de Administração, em uma amostra de 139 empresas (de pequenas à grandes empresas), o *home office* foi adotado por 46% delas (FIA; COMPANHIA DE TALENTOS; XTRATEGIE, 2020).

Com a adoção do trabalho à distância sempre que possível, a perspectiva do trabalho deixa de ser focada no espaço físico do escritório ou sede da organização e passa a ser mais centrada no profissional, o que demanda estratégias traçadas ao redor das necessidades dos profissionais. Neste sentido, é interessante que as organizações fiquem atentas à possibilidade de surgimento de conflitos internos, muitas vezes devido às falhas na comunicação interna com a mudança repentina nas práticas cotidianas do trabalho e o não atendimento de algumas necessidades de seus colaboradores.

Os principais conflitos que emergiram entre colaboradores na pandemia foram:

- devido às diferenças na divisão de tarefas;
- a necessidade de absorver atividades não previstas.

Entre líderes e outros colaboradores, os principais conflitos foram:

- devido às eventuais discordâncias sobre a forma de atuar nesse período;
- a demanda de atividades extras;
- a comunicação virtual em excesso, que pode gerar desconfortos, principalmente pelo *WhatsApp*.

Entre colaboradores e a organização, os principais conflitos foram:

- pela discordância sobre a retomada ou não do trabalho presencial,
- a ansiedade criada por algumas ferramentas online,
- a fragilização e sentimento de angústia,
- a mudança brusca de cultura;
- a preocupação das pessoas em manterem seus empregos.

Recomenda-se atenção com os canais de comunicação internos e externos, no sentido de tentar estabelecer melhores fluxos entre

gestores e colaboradores. Por outro lado, o trabalho à distância demanda mais autonomia para os colaboradores e o cultivo de relações de confiança, é importante que a comunicação interna não seja unidirecional e os canais para que as pessoas sejam ouvidas devem existir.

Comunicação é muito importante e pode resumir bem o que acontece. Com a pandemia, intensificamos, criamos canais para que as pessoas possam falar e serem ouvidas. Temos um comunicado semanal para notificar sobre os últimos acontecimentos, orientar sobre alguns cuidados e medidas preventivas para se proteger e cuidar da segurança da família. E a criação da roda de conversa que é feita semanalmente, onde os colaboradores podem se encontrar para contarem quais são os sentimentos, angústias, descobertas e aprendizados nesse período. (representante de OSC entrevistada)

Outro método para resolução de conflitos que pode ser empregado é o fortalecimento de metas conjuntas e reforço do sentimento de coletivo. Reservar horários para reuniões mais leves, que sirvam para resgatar histórias e conquistas importantes da organização, ou aproveitar-se das ferramentas online para trazer pessoas de fora com histórias de inspiração podem ser ações válidas.

Percebemos que os conflitos eram voltados para comunicação pouco clara, por exemplo nos momentos de feedback entre o colaborador e o gestor. Com a pandemia, os ruídos diminuíram através da aproximação das pessoas e pesquisa de engajamento mais constante. (representante de OSC entrevistada).

A gente tem feito essas reuniões com toda a equipe que têm sido muito boas. A gente tem aproveitado esses momentos para fazer resgate de histórias da organização que estavam se perdendo. [...] Reservamos as reuniões trimestrais para serem momentos mais leves, trazemos alguém de fora da inspirar, sabe? A gente tem que tratar de pautas pesadas também, mas nesse momento, com essas reuniões, a gente sentiu que foi uma escolha muito boa, um momento de inspiração, que as pessoas vão pensar ideias, vão olhar para frente. (representante de OSC entrevistada).

Devido à fragilização do estado psicológico dos colaboradores, espaços reservados para o compartilhamento desses sentimentos, reforço da preocupação com o bem-estar e, se possível, aconselhamento

de saúde podem ajudar nos casos de estresse elevado. Neste sentido, também é relevante delimitar os usos e funções das ferramentas online para mitigar o impacto negativo no estado mental dos membros da organização.

A gente mudou a nossa comunicação interna. Paramos de usar WhatsApp. O WhatsApp criava muita ansiedade, mensagens e apitos para todos os lados. Criamos uma política de horários que no começo foi um pouco complicado, porque foi uma mudança cultural grande para ninguém mandar WhatsApp fora do horário comercial. (representante de OSC entrevistada)

### 4. Outras considerações

Além dos impactos no curto prazo, muitos entrevistados demonstraram preocupações quanto ao retorno das atividades no futuro, principalmente as instituições de assistência social que oferecem atividades no contraturno escolar, envolvendo os protocolos que devem ser adotados e a dificuldade de garantir a saúde das crianças e suas famílias. Além disso, questões de ordem logística, como a dependência da reabertura de outros setores, impactarão as possibilidades de atendimento.

O retorno das atividades está previsto para fevereiro e depende muito do retorno do município, porque dependem de transporte para trazerem as crianças no contraturno escolar. (representante de OSC entrevistada)

Os pais precisam mandar seus filhos para a instituição para poderem trabalhar, porém, dependem do transporte escolar, que não tem previsão de retorno. A instituição não pode mais servir alimentação, que é de extrema importância para o público atendido. (representante de OSC entrevistada)

A instituição não pretende retomar as atividades presenciais, enquanto não houver uma vacina [...] não tem como reabrir com o número de crianças que vinha atendendo. (representante de OSC entrevistada)

Além das preocupações de ordem mais prática com o momento da pandemia, as entrevistas também motivaram alguns entrevistados a refletirem sobre o futuro de suas instituições e das organizações sociais

de forma mais ampla. Um dos entrevistados demonstrou preocupação com a diversidade nos processos de contratação e nas posições de direção e presidência das organizações.

Tivemos uma contratação recente, várias contratações recentes na verdade. Mas, [...] a gente não mudou muito o perfil da diversidade nessa equipe. Sempre são contratados homens brancos, de classe média em sua maioria.

[...] O que eu tenho sentido e, é uma observação minha, bem simplória, não baseada em dados, visual mesmo, é que até temos pessoas negras nas organizações sociais ocupando cargos importantes. Aqueles ditos cargos de liderança, e as pessoas são coordenadoras, às vezes são gerentes, mas raramente são diretoras ou presidentes de organizações sociais. Então, ou as vezes são bem raras as pessoas que eu conheço que são gerentes pretas, pessoas pretas gerentes. Em cargo de gerência é quase inexistente! (representante de OSC entrevistada).

Corroborando com a percepção do entrevistado, o relatório do Censo GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) aponta que, de 116 institutos e fundações avaliadas, apenas 8% das organizações apresentavam pessoas negras na composição de seus conselhos deliberativos. Possivelmente isso traz reflexos para o discurso e para prática das organizações, uma vez que apenas 10% dessas mesmas organizações trazem algum enfoque para a população negra em seus programas e projetos (FERRETI; BARROS, 2019).

Outro ponto que merece atenção é o cuidado com a segurança: a integridade e a saúde mental dos profissionais que atuam no Terceiro Setor. Segundo um dos entrevistados, todos esses pontos já estavam em uma trajetória de crise, agravada ainda mais agora, com a pandemia.

A gente tá passando por um momento de grande crise no Terceiro Setor, claro pelo lado financeiro, mas não só. Acho que a gente viu em várias organizações, você deve saber disso, tem casos graves de pessoas se jogando pela janela, uma crise profunda. Essa coisa do cuidado com as pessoas nas organizações do terceiro setor é uma coisa que vai crescer, que precisa crescer. Eu digo que é revolucionário. Porque, há algum tempo atrás, a gente acreditava que o idealismo era suficiente, né? Não precisava comer, não precisava dormir, não precisava de nenhum outro tipo de cuidado. Isso acho que vem sendo bem

claro que não é mais o caso. A gente precisa cuidar de quem cuida. (representante de OSC entrevistada).

Logo no início da pandemia da COVID-19, especialistas da área médica já concordavam que um de seus prováveis efeitos seria um agravamento dos quadros depressivos, maior prevalência de transtornos de ansiedade, entre outros (BROOKS et al., 2020), mas também há uma preocupação com outros fatores estressantes na vida profissional de alguém que trabalha pela garantia de direitos humanos. Esse quadro demanda que a gestão de pessoas possa trazer para seus processos um olhar de cuidado para as equipes.

Por outro lado, é difícil esperar que as OSC já profundamente impactadas pela pandemia e com perdas nas suas fontes de financiamento e outros recursos possam implementar melhorias duradoras nos seus processos de gestão para além da pandemia.

Há... somente um vazio, né? A pandemia nos pegou de surpresa... imagina tantos anos... 19 anos... de repente para tudo... a ficha ainda não caiu. No nosso tipo de atividade não teve como mantermos os atendimentos em um ambiente tão complexo por si só. (representante de OSC entrevistada)

Nesse sentido, é de suma importância que os atores do investimento social privado tenham a preocupação de destinar parte das doações diretamente para o fortalecimento institucional das organizações e se disponham a negociar porcentagens para uso irrestrito e cobertura de parte dos custos operacionais (POLAZ, 2021).

E o mais importante, acho que financiadores estão olhando para isso também. A gente tá agora com uma proposta para um projeto só de fortalecimento institucional. Eu acho que é um bom sinal, né? [...] Então tem que ter uma tomada de consciência também do financiador para a necessidade de cuidar de quem está batalhando, lutando todo o dia, de maneira muitas vezes até perigosa. (representante de OSC entrevistada)

Ainda sobre os cuidados com as pessoas que integram a organização, sabe-se que o ambiente institucional brasileiro se tornou ainda mais hostil com ativistas pelos direitos humanos. Em 2019, o Brasil foi o quarto país do mundo que mais matou ativistas (FRONT LINE

DEFENDERS, 2020). Dados que denunciam uma grave situação no país e, novamente, colocam sobre as OSC o desafio de aprimorarem seus processos para zelarem pelo bem-estar de suas equipes.

## Conclusão

A pandemia da COVID-19 exigiu grande capacidade de adaptação de todas as pessoas e organizações, porém, é bastante claro que algumas organizações puderam responder com mais facilidade do que outras. As diferenças encontradas nesse estudo devem-se, em parte, por fatores como o histórico, a diversificação de fontes de financiamento e a consolidação no campo. Por outro lado, as organizações cuja missão e formas de atuação envolvem o atendimento direto ao público, muitas vezes em situação de vulnerabilidade social, enfrentam uma dificuldade inerente às suas práticas e projetos.

Por mais que haja uma diferença significativa na adaptação e resiliência das OSC frente à crise da pandemia, todas foram impactadas de alguma maneira, desde a reorganização do trabalho cotidiano, a revisão de processos de comunicação interna, suspensões temporárias de algumas atividades, até preocupações crescentes com a saúde física e mental dos funcionários e parceiros.

Os processos da gestão de pessoas mostram-se importantes não apenas para a boa administração do dia a dia das organizações, mas também para a resposta aos períodos de crise, que demandam decisões difíceis e o tratamento de questões emergentes, como a fragilização do bem-estar dos membros da instituição e as novas realidades que se apresentam, sendo que algumas parecem cada vez mais caminhos sem volta.

As entrevistas para esse estudo foram realizadas no segundo semestre de 2020, quando se acreditava que boa parte das adaptações seriam temporárias e de curto prazo, uma vez que havia, tanto por parte de algumas organizações quanto pela sociedade em geral, alguma expectativa de que o ano de 2021 traria reaberturas graduais das atividades presenciais e melhoria na situação sanitária. Entretanto, o que ocorreu foi justamente o contrário. O Brasil viveu um momento ainda pior da pandemia durante o primeiro quadrimestre de 2021, com mais mortes por COVID-19



do que todo o ano de 2020 e média diária superior a 2 mil vidas perdidas, de acordo com dados levantados pelo consórcio de veículos de imprensa, integrado pelo UOL junto às secretarias estaduais de saúde.

O aprofundamento da crise econômica também afetou o volume de doações destinado ao Terceiro Setor, que retraiu mesmo com o recrutamento da pandemia. De acordo com o monitor de doações da ABCR (MONITOR, 2021), apenas R\$ 19 milhões foram doados no primeiro bimestre de 2021 e, como resposta, organizações e personalidades passaram a criar mais campanhas para incentivo à doação (GAGLIONI, 2021).

Diante de um cenário de poucas perspectivas para melhoria no curto prazo, é fundamental que as organizações possam pensar em adaptações que se consolidem, o que pode demandar profundas alterações na administração de algumas entidades. A regeneração pós-pandemia, sabemos, irá demandar novas respostas às novas situações, bem como aos desafios já bem conhecidos dos brasileiros, como a desigualdade, a fome, a questão ambiental, a garantia de direitos e outros que foram agravados pela crise.

A gestão de todas as organizações, em especial daquelas representantes da sociedade civil, necessita ser fortalecida para que seus funcionários e voluntários possam ser apoiados em sua missão e representatividade. Sabemos também que, superada a crise pandêmica da COVID-19, novas crises e desafios se apresentarão em contextos cada vez mais complexos e difíceis para os mais vulneráveis. Nesse sentido, também é importante que os responsáveis por investimento social privado e pelo financiamento das causas sociais como um todo percebam que o momento pede, mais do nunca, um olhar para o fortalecimento institucional das organizações do Terceiro Setor, para além do financiamento de projetos e prestação de serviços.

---

## Referências bibliográficas

AGUERRE, Pedro. Fundamentos da organização da vida social e política no Brasil: relações Estado e sociedade e o papel das organizações da sociedade civil. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; PADULA, R. S. (org.). **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Tiki Books, 2019. p. 35-65.

- ALEXANDRE, Maria de Fátima. Gestão de pessoas em organizações da sociedade civil. In: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (org.). **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Tiki Books, 2019. p. 167-192.
- BOSE, Monica. Gestão de Pessoas no Terceiro Setor. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- BRASIL. Medida provisória nº 936, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1 abr. 2020.
- BRAZIL. **World Health Organization**, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3u646cG>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- BROOKS, Samantha; WEBSTER, Rebecca; SMITH, Louise et al. The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. **The Lancet**, London, v. 395, n. 10227, p. 912-920, 2020.
- CASCIO, Jamais. Facing the Age of Chaos. **Medium**, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3t1cFnN>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**: o capital humano das organizações. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- COSTA, Selma Frossard. Gestão de Pessoas em Instituições do Terceiro Setor: uma reflexão necessária. **Revista Terra e Cultura**, Londrina, v. 18, n. 35, p. 40-58, 2002.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. **People and performance**: the best of Peter Drucker on management. Boston: Harvard Business School Press, 2011.
- FERRETI, Michelle.; BARROS, Marina. **Censo GIFE 2018**. São Paulo: GIFE, 2019.
- FIA; COMPANHIA DE TALENTOS; XTRATEGIE. **Pesquisa gestão de pessoas na crise covid-19**: relatório final. 2020. São Paulo: FIA; Companhia de Talentos; Xtrategie, 2020.

- FISCHER, Rosa Maria. **O desafio da colaboração**. São Paulo: Gente, 2002.
- FRONT LINE DEFENDERS. **Front Line Defenders Global analysis 2019**. Dublin: Front Life Defenders, 2020.
- GAGLIONI, Cesar. A queda das doações na pandemia e os caminhos para ajudar. **Nexo Jornal**, 23 mar. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3gIgjAB>. Acesso em: 27 abr. 2021.
- GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e Terceiro Setor. **Mediações**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, 2000.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/32X8v5Z>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: outras formas de trabalho**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates.; PADULA, Roberto Sanches. **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Tiki Books, 2019.
- LIMA, Mariana. Pesquisa revela as dificuldades do Terceiro Setor no pós-pandemia. **Observatório do Terceiro Setor**, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3dZKYHT>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- LOPEZ, Felix Garcia. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, 2018.
- MOBILIZA; REOS PARTNERS. **Impacto da covid-19 nas OSCs brasileiras: da resposta imediata à resiliência (sumário executivo)**. São Paulo: Mobiliza; Reos Partners, 2020.
- MONITOR das Doações COVID-19. **Associação Brasileira de Captadores de Recursos**, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3nw08aO>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- OPAS. **Folha informativa sobre COVID-19**. Brasília, DF: OPAS, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3nzf34b>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 109-126, 2005.
- POLAZ, Karen. **Filantropia e investimento social na pandemia: respostas, aprendizados e reflexões sobre o futuro**. São Paulo: GIFE, 2021.

PRIMEIRO caso de covid-19 no Brasil completa um ano. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 26 fev. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3vsneSI>. Acesso em: 14 abr. 2021.

WHO first originated the term VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity)? **U.S. Army Heritage & Education Center**, 7 maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/330O9c4>. Acesso em: 14 abr. 2021.



---

# ARTICULAÇÃO EM REDE PARA O FORTALECIMENTO DE ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS

---

Valéria Kabzas Cecchini<sup>1</sup>

## Resumo

Este capítulo propõe uma análise de como as características das redes sociais e o modelo de articulação em rede das organizações sociais comunitárias, constituídas e atuantes em territórios de alta vulnerabilidade social e econômica, podem impactar no enfrentamento de situações emergenciais, em especial as decorrentes da pandemia de COVID-19.

## Introdução

A pandemia de COVID-19 pode ser entendida como um evento mobilizador, pois gerou uma crise complexa que demanda resposta rápida e uma grande articulação da sociedade civil. Tal contexto impulsionou campanhas filantrópicas que promoveram um volume de doações recorde e, ao mesmo tempo, exigindo e impactando de modo intenso e desigual as Organizações da Sociedade Civil (OSC) brasileiras.

Tendo como fundamentação estudos sobre movimentos sociais em rede, dados sobre o impacto da COVID-19 nas OSC no país e um levantamento de campanhas para mitigação dos problemas agravados pela

---

1 Doutoranda e Mestre pelo Programa de Tecnologias da Inteligência e Design Digital da PUC-SP, com MBA e graduação em Marketing pela ESPM. Profissional de Comunicação e Marketing em empresas e OSC, docente do curso de extensão da COGEAE PUC-SP e pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor – NEATS da PUC-SP.

pandemia, verificamos como a capacidade de articulação e as características das redes que as organizações sociais comunitárias integram e constituem impactam seu potencial e amplitude de ação diante da gravidade e imprevisibilidade da crise.

A pesquisa *Impacto da COVID-19 nas OSCs Brasileiras* (MOBILIZA; REOS PARTNERS, 2020), realizada com 1760 representantes de todas as regiões do país em maio de 2020, abordou as principais consequências da crise em organizações de diferentes perfis, portes e áreas de atuação. O estudo mostrou que, entre aquelas que relataram terem sido mais enfraquecidas, predominam as de menor porte, com destaque para as menos adaptadas e pouco atuantes nos meios de comunicação digital. Entre as OSC que entendem que foram fortalecidas, predominam as maiores, que destacam como impactos positivos o uso mais intenso de recursos digitais, mais engajamento da equipe e mais visibilidade para a organização ou causa defendida.

Como reflexo deste quadro, observamos que as organizações comunitárias, criadas nos territórios mais vulneráveis para prestar serviços à população local e que têm como gestores essencialmente membros da própria comunidade, estão entre as mais suscetíveis aos efeitos negativos da pandemia e enfrentam barreiras maiores para acessar os recursos apontados como relevantes para o fortalecimento das OSC no período.

A estrutura de conexões em rede das organizações comunitárias está sujeita a reproduzir as características de segregação e maior localismo observadas na população do território onde atuam. Os desafios para integrar ações viabilizadas a partir da colaboração com outras redes somam-se às limitações impostas pela desigualdade na educação formal, pela falta de capacitação para o uso de ferramentas tecnológicas e acesso aos recursos de comunicação.

Para compreender como as estratégias e os modelos de conexão das OSC contribuem para o desenvolvimento das atividades e influenciaram as respostas geradas a partir destas, abordamos experiências de organizações constituídas e atuantes em territórios de vulnerabilidade social na cidade São Paulo. O estudo de ações de comunicação rede nos meios digitais contribuiu para explorarmos as relações entre os atributos das conexões das organizações e sua capacidade de ação, bem como de mobilização da sociedade e de recursos humanos e materiais.

Recuero (2009) destaca o papel central das redes digitais sobre as relações sociais contemporâneas e os agrupamentos constituídos a partir de interações apoiadas tecnologias de comunicação. Para compreendermos como estas redes estão modificando os processos sociais e informacionais da nossa sociedade, este ambiente de interação não pode ser considerado somente uma expressão da rede offline, mas uma complexificação da mesma, pois, segundo a autora, “mais do que permitir aos indivíduos comunicar-se, amplificou a capacidade de conexão, permitindo que redes fossem criadas e expressas nesses espaços” (p. 17). Recuero afirma que “estudar a interação social compreende, deste modo, estudar a comunicação entre os atores. Estudar as relações entre suas trocas de mensagens e o sentido das mesmas, estudar como as trocas sociais dependem, essencialmente, das trocas comunicativas” (p. 31).

Esta análise busca contribuir para fundamentar estratégias de fortalecimento das OSC comunitárias na atuação em emergências, mas também caminhos para transposição de barreiras que desafiam a sobrevivência e limitam o potencial de transformação que estas organizações têm para promover em seus territórios e na sociedade como um todo.

### 1. A pandemia de Covid-19

No início de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciou oficialmente o surgimento de um novo coronavírus e definiu a doença causada por ele, a COVID-19, como pandemia em 11 de março do mesmo ano. No Brasil, medidas oficiais de isolamento social começaram a ser adotadas a partir do decreto de quarentena que passou a vigorar no estado de São Paulo em 22 de março de 2020.

Logo que foram divulgados os primeiros de casos de COVID-19, diferentes setores da sociedade começaram a se mobilizar para tratar de situações emergenciais que viriam a ser enfrentadas no sistema de saúde e pela população em geral. Como o novo coronavírus torna mais evidentes e acentua as desigualdades, a situação emergencial despertou discussões sobre as causas e possíveis consequências da pandemia na sociedade logo após o anúncio das primeiras mortes e medidas consideradas drásticas para conter o contágio pelo mundo.



Conforme alertou Bruno Latour (2020) ainda no início da pandemia, esta crise poderia representar uma oportunidade de reorganização da produção e dos recursos de forma mais justa e sustentável, mas existia um grande risco de caminharmos para o oposto, acentuando os desequilíbrios já existentes. Em pouco tempo, vários indicadores sociais e econômicos começaram a demonstrar uma tendência para esta segunda opção. Segundo o relatório *Desigualdade e Covid-19* (O VÍRUS, 2021), depois de um curto período de queda drástica nos mercados de ação e do volume das grandes fortunas:

Em nove meses, os 1000 bilionários mais ricos do mundo, homens brancos em sua maioria, recuperaram toda a riqueza que haviam perdido. Com o apoio sem precedentes dos governos para suas economias, o mercado de ações está em alta, aumentando a riqueza dos bilionários, mesmo enquanto a economia real enfrenta a mais profunda recessão em um século. (p. 2)

Evidenciando o crescimento da desigualdade no Brasil, o estudo da FGV Social com base nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios Contínua mostra que o número de pessoas vivendo na pobreza extrema no país passou de 24 milhões (11% da população) para 35 milhões (16% da população) entre o final de 2019 e o início (CANZIAN, 2021).

Em São Paulo, a cidade que acumulou a maior quantidade de casos de COVID-19 no país, o contágio prevaleceu entre a população de maior escolaridade e renda no primeiro momento, mas em poucas semanas o vírus atingiu as classes mais pobres e, já em abril de 2020, distritos periféricos passaram a concentrar o maior número e proporção de mortes e registraram crescimento mais acentuado de casos confirmados em relação aos distritos centrais.

Nas comunidades periféricas, assim que foram anunciadas as primeiras medidas de isolamento, o alerta sobre os problemas na saúde e o impacto das consequências econômicas passaram a ser preocupações centrais de movimentos sociais, organizações de base comunitária, coletivos e lideranças locais, que começaram a articular ações para questões emergenciais nas próprias comunidades e a buscar a colaboração em redes de apoio.

Laura Carvalho (2020) argumenta que “sobram evidências de que a pandemia não é tão democrática quanto muitos gostam de fazer parecer.

Sim, ela está prejudicando a vida de todos, mas os mais pobres sofrerão muito mais seus impactos na saúde e na economia” (n.p.). Apontando que existem duas curvas de evolução do contágio e das mortes, uma dos ricos, que é controlada de forma mais imediatamente pelas medidas restritivas e de prevenção, e outra dos mais pobres, que serão mais afetados, a economista alerta que medidas emergenciais precisam ser tomadas para evitar que a quarentena no Brasil tenham servido apenas para que se evitasse o colapso do sistema privado de saúde, preservando somente os mais ricos.

Segundo dados divulgados pela prefeitura de São Paulo em abril de 2020 (FIGUEIREDO, 2020), a mortalidade do coronavírus na cidade era até 10 vezes maior em bairros com piores condições sociais, e a população preta tinha 62% mais chance de morrer em consequência da doença que a de brancos. Estes dados e o mapeamento de óbitos no município refletem, de maneira geral, a desigualdade social e econômica, sendo possível destacar alguns fatores estruturais relacionados à desigualdade que estão fortemente ligados ao maior agravamento dos problemas causados pela pandemia nas regiões periféricas nos grandes aglomerados urbanos. Entre as principais dificuldades enfrentadas pela população nestes territórios, estão a falta de saneamento básico, as limitações de acesso a serviços públicos e equipamentos de saúde, a precariedade das condições de saúde, moradia e trabalho.

Nas periferias pobres, existe dificuldade em adotar as principais medidas de prevenção indicadas para evitar o contágio, como o uso de máscaras de proteção e a higienização das mãos e do rosto com frequência. Isso se deve ao fato de que, em grande parte dos domicílios periféricos, o abastecimento de água é intermitente e o acesso a álcool gel e outros produtos de limpeza recomendados é limitado.

Em relação aos equipamentos de saúde, um dos principais pontos de preocupação em relação à dificuldade de tratamento adequado por sobrecarga do sistema está na indisponibilidade de hospitais, profissionais de atendimento e leitos, que ficam concentrados nas regiões centrais. Nestes locais, também a estrutura de equipamentos e quantidade de vagas em UTI é significativamente maior, especialmente devido à forte presença de unidades particulares de saúde.

Doenças associadas aos casos mais graves de COVID-19, chamadas de comorbidades, têm incidência mais alta entre a população mais

pobre. Uma maior proporção de problemas crônicos, como diabetes e hipertensão, é encontrada nas comunidades que têm alimentação inadequada, menor acesso a medidas preventivas e de controle e que, também em função da precariedade das condições de saneamento, educação e higiene, são mais suscetíveis a doenças respiratórias e contagiosas.

A recomendação de distanciamento social é outro entrave que atinge mais fortemente as periferias, consequência das condições precárias de moradia e da alta densidade domiciliar, com habitações de poucos cômodos, ventilação e iluminação deficientes. A segunda questão é relacionada à vulnerabilidade das condições de renda, resultado das altas taxas de desemprego nas camadas mais pobres, bem como de atividades informais, trabalhos intermitentes e empregos menos estáveis ou adaptáveis ao trabalho remoto, funções que são majoritariamente exercidas em setores que foram considerados não essenciais, como serviços domésticos, cabeleireiros, comércio de vestuário e manutenção de veículos.

## 2. Impactos da pandemia nas OSC

Os problemas emergenciais que surgiram ou se agravaram em decorrência da pandemia, principalmente na população econômica e socialmente mais vulnerável, desencadearam uma forte mobilização do setor público, das empresas privadas e da sociedade civil para atender demandas urgentes e mitigar os impactos da COVID-19.

Observamos um forte aumento de recursos filantrópicos com o início das campanhas para enfrentamento da pandemia e, segundo o Monitor das Doações COVID-19 (ABCR, 2020), foram arrecadados mais R\$ 6 bilhões entre março e julho de 2020, número que representa quase o triplo do patamar histórico anual direcionado por empresas para a área social em um cenário de crise econômica, que era de R\$ 2,1 bilhões (TRINDADE, 2020). Vale lembrar que nesta soma de doações não estão contabilizadas contribuições em produtos e serviços, o que ampliaria bastante o volume de recursos mobilizados.

As organizações da sociedade civil mostraram-se fundamentais neste cenário que exigiu ação rápida, demonstrando a importância

da abrangência e capilaridade de atuação nos territórios, do conhecimento e integração com as prioridades da população, da capacidade de promover engajamento e trabalho colaborativo. Além disso, grande parte das organizações foram levadas a rever suas atividades e muitas passaram a atuar além de suas causas principais para apoiar seus públicos ou outros públicos, exigindo capacidade de adaptação e flexibilidade características do setor.

É importante destacar que os efeitos da pandemia repercutiram nas organizações de diversas formas e graus de intensidade. A pesquisa sobre impacto da COVID-19 nas OSC brasileiras (MOBILIZA; REOS PARTNERS, 2020) evidenciou que os efeitos variaram muito de acordo com o tamanho da organização. No total dos respondentes, 73% afirmou que a crise as enfraqueceu, mas entre aquelas que tinham maiores orçamentos em 2019, especificamente as com orçamento anual acima de R\$ 3 milhões, foram mais fortalecidas que as organizações que movimentam valores menores.

Apesar do significativo aumento no volume de doações, 73% das OSC relataram a diminuição de sua captação de recursos, já que as doações foram direcionadas a atender a nova e alta demanda decorrente da pandemia, mostrando que é um equívoco associar o investimento mobilizado à disponibilidade de verbas para fortalecer o setor e até mesmo para cobrir os custos operacionais das organizações, problema detectado especialmente naquelas de menor porte.

O distanciamento social e a dificuldade de comunicação com o público atendido (55%), a diminuição de voluntários ativos (44%) e o estresse ou sobrecarga da equipe (40%) foram destacados na pesquisa também entre os principais problemas enfrentados pelas organizações. As atividades regulares foram suspensas total ou parcialmente em 87% das OSC, e as organizações de maior orçamento foram também as que encontraram mais facilidade para adaptar suas atividades e atender seus públicos de forma remota.

De acordo com a pesquisa, o tempo de vida das organizações foi outra variável relevante que demonstrou influenciar as consequências da pandemia nas organizações, sendo que aquelas com histórico de atuação entre 20 e 30 anos (fundadas na década de 1990) declararam terem sido mais enfraquecidas do que as organizações mais novas

(fundadas após 2000) ou mais antigas (fundadas antes da década de 1990). Não foi possível evidenciar as razões desta diferença no levantamento, mas os pesquisadores propuseram como hipóteses a serem investigadas a capacidade de articulação e comunicação, de adaptação ao meio digital e os modelos de governança e gestão.

As organizações que declararam terem sido fortalecidas (18%) relataram impactos positivos diversos, com destaque para a aceleração do uso de ferramentas digitais, mais engajamento da equipe e mais visibilidade para a organização ou causa defendida. Como foram encontradas organizações de todos os tamanhos e principais áreas de atuação entre as enfraquecidas e fortalecidas, o relatório sugere que outras precondições podem ser fatores determinantes do fortalecimento, como capacidade de articulação e comunicação.

Um diferencial para a estabilidade institucional desde o início da pandemia foi o modelo de captação de recursos até então desenvolvido pela OSC. Com grande parte das organizações apostando na migração de suas estratégias de captação para o ambiente digital, aquelas que já contavam com redes de relacionamento mais estruturadas e atuação nos meios digitais tiveram melhor capacidade de mobilização. O desafio de incrementar a captação no ambiente digital foi apontado por 60% dos respondentes da pesquisa como a principal necessidade para lidar com os efeitos da COVID-19.

Outras necessidades destacadas pelas OSC pesquisadas foi a de trabalhar em colaboração com outras organizações (39%) e melhorar a comunicação, indicando o reconhecimento do potencial de atuação em rede para desenvolver ações conjuntas e colaborativas, promover a mobilização da sociedade, o engajamento de colaboradores e o fortalecimento do capital social.

Os realizadores do estudo *Impacto da Covid-19 nas OSCs Brasileiras* (MOBILIZA; REOS PARTNERS, 2020) promoveram um debate entre representantes de investidores sociais privados sobre os resultados da pesquisa. Na análise dos participantes, enfrentar os desafios apontados pelas OSC exige uma ampliação dos recursos voltados para fortalecimento institucional ou organizacional, com foco no desenvolvimento de suas equipes fixas, ações de comunicação e estratégias de captação de recursos. Outra conclusão importante mencionada é sobre

a necessidade de apoiar mais organizações de base, periféricas e com menor orçamento.

A pesquisa sobre os impactos da COVID-19, embora focada no cenário da pandemia, indica questões estruturais e levanta hipóteses que podem ser extrapoladas para além de uma crise pontual. A compreensão da necessidade e efetividade da mobilização dos atores locais e das organizações sociais de base comunitária contrasta com a evidência apresentada das limitações e dificuldades adicionais a que estes grupos estão submetidos e instiga a investigação das causas e alternativas para combater este desequilíbrio e propor estratégias de fortalecimento.

As organizações sociais comunitárias foram criadas e são conduzidas por representantes da comunidade pela qual atuam, que conhecem profundamente e vivenciam os problemas do público que atendem e que têm interesse direto na melhoria de suas condições. Tais características colaboram para fortalecer a credibilidade e o apoio da população. Por outro lado, estas organizações inseridas em contextos de maior vulnerabilidade estão sujeitas aos mesmos tipos de dificuldades e precisam lidar institucionalmente com barreiras similares às impostas aos indivíduos da comunidade.

Mesmo nos locais onde existe uma atuação intensa e consolidada de movimentos sociais, bem como conexão entre organizações locais, percebe-se o potencial de fortalecimento das redes organizadas a partir dos territórios para aumentar a sinergia entre as ações desenvolvidas, para ampliação do impacto na comunidade ou, ainda, o poder de influência no desenvolvimento de políticas públicas regionais.

O trabalho *Redes Sociais, Segregação e Pobreza em São Paulo* (MARQUES, 2007) evidencia que o acesso a estruturas de oportunidades não está relacionado apenas às condições espaciais e atributos dos indivíduos, como raça, etnia e nível socioeconômico, apontando que as limitações nas conexões têm forte impacto, sendo também responsáveis por produzir efeitos cumulativos e intensificar as condições de desigualdade.

Nesse estudo de Marques (2007), a análise dos grupos de acordo com seu tamanho, estrutura, inserção urbana e sociabilidade concluiu que “as redes pessoais de indivíduos pobres tendem a ser menores, menos coesas, mais locais e menos variadas em termos de sociabilidade” (p. 156). Isso evidencia que, para além da macrolocalização na

cidade nos contextos de pobreza, é possível identificar claramente que as redes que são reduzidas, pouco conectadas, com menos esferas e maior concentração de conterrâneos.

Nos grupos de baixa renda, a constatação sobre o elevado grau de localismo, que indica a concentração pessoas que habitam o mesmo local em uma rede, mostrou que as relações são altamente territorializadas. O isolamento espacial resulta em menor contato com outros grupos, o que contribui para a homogeneidade das características dos indivíduos nessas comunidades, fato evidenciado pela ausência quase total de conexão com indivíduos de outros estratos da sociedade.

### 3. Redes sociais e inclusão digital

As abordagens de redes que foram apropriadas pelas ciências sociais para compreensão dos mecanismos de relacionamento social focam na estrutura social e entendem o conceito como uma metáfora ou método de investigação que podem ser utilizados para análise das conexões entre os diversos atores de um grupo. As redes sociais são constituídas por seus atores (pessoa, grupo ou instituição que possua atributos identificáveis) e a conexão entre eles, denominadas “laços sociais” (RECUERO, 2004; JUNQUEIRA; CORÁ, 2016).

A interação entre os atores é a base dos laços sociais para estudar as estruturas, dinâmicas de criação e manutenção de capital social, os mecanismos de cooperação e competição, as funções das estruturas, bem como as diferenças entre grupos e seu impacto no indivíduo (RECUERO, 2004).

Os laços mais fortes, como geralmente são as conexões de parentesco e amizade, são vínculos de proximidade, intensidade, reciprocidade e confiança e são vias que estabelecem mais trocas. Estas conexões ligam atores com características mais homogêneas, dependem de conhecimento e similaridades como educação, renda, ocupação, sexo e idade e formam clusters, que são núcleos de nós próximos e interconectados.

As relações mais esparsas nas quais as trocas são difusas, são características dos laços fracos. Porém, estes são considerados vínculos estruturadores das redes, pois estabelecem pontes que possibilitam a circulação de informações novas nos grupos, promovendo

a conexão entre conjuntos constituídos de laços fortes. Conforme afirmam Junqueira e Corá (2016), os laços fracos são fundamentais para ampliação do raio de confiança de um grupo coeso, contudo:

[...] sem primeiro formar uma base forte (com laços fortes) para que depois se multipliquem os vínculos fracos, a rede não será um todo eficiente. De outro lado, ao se privilegiar os laços fracos podemos cair no individualismo, no egoísmo social. Portanto, para que haja prosperidade em uma comunidade e para que seus estoques de capital social possam efetivamente aumentar, é necessário que haja certa dosagem entre a prevalência de laços fracos e fortes, uma vez que, se houver muitos laços fortes, tende-se ao familismo, e, por outro lado, se os laços fracos forem privilegiados, acaba-se no atomismo social. (p. 9)

Os laços sociais são meios para obtenção de capital social, e o acesso a outras redes é fundamental para superar a limitação da ação coletiva de comunidades econômica, política e socialmente enfraquecidas. Quando as conexões são escassas e limitadas, a capacidade de realização de uma coletividade é restrita, por mais fortes que sejam seus laços internos (RECUERO, 2012). Assim, quem já possui diferentes formas de capital está em melhores condições de adquirir mais, o que intensifica a dinâmica de reprodução das desigualdades.

Como o desenvolvimento de uma comunidade está associado ao aumento de capital social disponível em sua rede, redes restritas oferecem poucas possibilidades de crescimento para os diversos tipos de capital e de mobilidade social (GRANOVETTER, 1973). Considerando que as configurações sociais, culturais e econômicas estão fortemente relacionadas às possibilidades de colaboração entre indivíduos e coletivos, bem como entre territórios, mercadorias, objetos e meio ambiente, a ampliação das conexões oferece perspectivas de maior inclusão e de desenvolvimento para as comunidades vulneráveis.

Os atores que produzem muito mais conexões que a média dos integrantes da rede funcionam como elementos conectores que são chamados de *hubs*. Estes conectores formam atalhos que reduzem a distância entre os nós da rede e são atratores das novas conexões, ou seja, criam um padrão no qual “quanto mais conexões um nó possui, maiores as chances de ele ter mais novas conexões” (RECUERO, 2009, p. 67).



Os *hubs* funcionam ainda como filtros, tornando visíveis para sua rede, expondo, legitimando ou não outros atores ou grupos.

Neste sentido, a comunicação em rede e as tecnologias digitais assumem um papel estratégico na produção e fortalecimento dos vínculos e, conseqüentemente, de capital social e das outras formas de capital. No entanto, as oportunidades que oferecem são restritas por barreiras socioeconômicas estruturais, que limitam as possibilidades de apropriação de seu potencial por parte de diversos indivíduos e comunidades.

Como afirma Castells (2004), a internet é a base da forma de relacionamento, de trabalho e de comunicação da sociedade em rede na qual vivemos. Para fazer parte, de fato, desta sociedade, é fundamental que o indivíduo esteja conectado aos meios digitais. O autor elaborou o conceito de sociedade em rede como a forma de estrutura social baseada no padrão de interação mediada pelas novas tecnologias de informação e comunicação, que trazem implicações para os modos de participação do cidadão e funcionamento das organizações de base, para os conflitos relacionados à liberdade e à privacidade entre indivíduos, empresas e governos.

O ambiente digital e suas redes sociais oferecem recursos que contribuem para a manutenção e intensificação de conexões, neste sentido podem reforçar as redes de homofilia, ou seja, de pessoas com atributos comuns. Por outro lado, também podem promover a criação de novas ligações e grupos com conexões mais fluidas, com menor exigência de proximidade e de investimentos diretos dos atores. Nesta perspectiva, a internet é eficaz na formação e manutenção de laços fracos, que podem representar pontes entre redes até então isoladas.

A ampliação do acesso à internet e a dispositivos de comunicação potencializa significativamente o reconhecimento e o estabelecimento de laços entre atores e redes, viabilizando a formação, manutenção e ampliação de conexões entre os movimentos sociais e organizações até então limitadas por barreiras geográficas, culturais, sociais ou econômicas.

Ao analisar a apropriação que os movimentos sociais fazem das ferramentas de comunicação digital, Castells (2013) aponta que a internet está liquidando o monopólio da opinião e da informação e as redes sociais oferecem instrumentos de contrapoder e são emancipadoras, pois podem servir para a construção da autonomia do ator social.

Contudo, conforme defende o autor, difundir o acesso às tecnologias e redes digitais sem alterar as bases para sua real apropriação pelos indivíduos pode até acentuar as contradições sociais, pois “a elasticidade da Internet a torna particularmente suscetível a intensificar as tendências contraditórias presentes em nosso mundo [...] a internet é a expressão de nós mesmos através de um código de comunicação específico” (CASTELLS, 2003, p. 9).

Ao investigar como as redes digitais estão tornando a comunicação um elemento estruturante nos processos sociais, econômicos, culturais e políticos, impactando significativamente as liberdades e direitos civis, Silveira, Braga e Penteado (2014) defendem que:

[as] formações de poder em rede possuem necessariamente arquiteturas e hierarquias de conexão que dão aos seus controladores – homens, coletivos, máquinas ou algoritmos – as possibilidades de permissão e negação de acesso ao conhecimento e às informações, reconstituindo uma economia de saberes. (p. 19)

Neste sentido, é fundamental entendermos a internet como um espaço estratégico para a ação dos movimentos sociais, que precisam conseguir se apropriar dos recursos e da linguagem deste ambiente de comunicação para viabilizar e ampliar as redes de solidariedade e a execução e coordenação de ações coletivas.

As tecnologias digitais têm ocupado papel central na adaptação para a situação de isolamento social e vêm se mostrando fundamentais para manutenção de contatos sociais, atividades profissionais, de educação e de lazer, também ajudando a realizar tarefas do dia a dia, como fazer compras sem a necessidade de sair de casa. No entanto, este é mais um fator de reforço das desigualdades, pois há limitação de uso da internet, à qual grande parte da população tem acesso restrito ou não tem acesso algum.

A pesquisa TIC Domicílios (CGI, 2019), um levantamento sobre o acesso às tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros e suas formas de uso por indivíduos, mostra a acentuada desigualdade entre as classes sociais. Além da diferença entre estar conectado ou não, os dados revelam a qualidade do acesso e o tipo de uso nas diversas camadas.

A Tabela 1 apresenta por classe social as diferenças em relação ao tipo de dispositivo utilizado. O uso do computador está associado à maior capacidade de recursos e armazenamento de conteúdo, o que favorece e, em muitos casos, é condição indispensável para acesso a ferramentas necessárias para atividades como estudo, trabalho, criação e postagem de conteúdo. Estas práticas são associadas a uma atuação participativa e são fundamentais para considerarmos o usuário um produtor.

**Tabela 1.** TIC Domicílios

	Total	Classe A	Classes DE
Possui acesso à internet	72%	99%	50%
Domicílios com computador	39%	95%	14%
Uso exclusivo de celular	58%	11%	85%
Uso da internet para estudar por conta própria	40%	60%	27%
Uso da internet para atividades de trabalho	33%	66%	27%
Criação e postagem de conteúdo próprio	27%	34%	21%
Conexão banda larga fixa	61%	92%	40%

**Fonte:** Elaborado pela autora com base em CGI (2019).

Estes dados demonstram que a população das classes DE fica restrita a um tipo de uso mais passivo, voltado essencialmente ao consumo de conteúdo ou à comunicação interpessoal. A limitação não acontece apenas em relação ao tipo de dispositivo, afinal, os aparelhos são também mais simples e antigos, com menos funcionalidades, sem capacidade suficiente para instalação de aplicativos e outros recursos.

A qualidade da conexão e os planos de acesso são barreiras que se somam. As regiões mais pobres têm menos disponibilidade de antenas e cabeamento, o que torna a qualidade do sinal deficiente. O acesso à banda larga fixa é significativamente menor nas classes mais pobres, nas quais prevalece a conexão móvel, mais instável e lenta.

Lembrando que, entre os gestores e colaboradores das organizações comunitárias, encontramos predominantemente os membros desses territórios de vulnerabilidade, percebemos que estes fatores de desigualdade se replicam, inclusive em relação ao perfil de conexão e acesso aos meios digitais. Estas limitações impactam diretamente

a construção de laços e o estabelecimento de uma comunicação que contribuiria para combater o localismo e homogeneidade das redes sociais nos territórios segregados e vulneráveis.

## 4. O potencial do evento mobilizador na articulação em rede

Conforme relata Scherer-Warren (2008), o crescimento dos movimentos sociais em rede fica mais evidente a partir dos anos 1990, com a articulação de lutas e ações coletivas diversas. Segundo a autora, uma rede de movimento social:

pressupõe a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum, os quais definem os atores ou situações sistêmicas antagônicas que devem ser combatidas e transformadas. Em outras palavras, o Movimento Social, em sentido mais amplo, se constitui em torno de uma identidade ou identificação, da definição de adversários ou opositores e de um projeto ou utopia, num contínuo processo em construção e resulta das múltiplas articulações acima mencionadas. (p. 113)

Entrecruzando causas distintas, promovendo o debate de temas transversais e muitas vezes atingindo escala global a partir dos pontos de identificação entre demandas, as redes podem reunir movimentos de base, associações locais e setorializadas, ganhando visibilidade e produzindo impacto na esfera pública. Ainda que, como qualquer relação social, este modelo tenha suas estruturas “impregnadas pelo poder, pelo conflito”, é capaz de estabelecer ou ampliar conexões, contribuir com a distribuição de recursos e promover novas “possibilidades de solidariedade, de reciprocidade e de compartilhamento” (SCHERER-WARREN, 2008, p. 122).

Por isso, diante de uma situação emergencial como a da pandemia, quando a segregação e limitações das redes comunitárias intensificam problemas e limitam a capacidade de enfrentamento, torna-se ainda mais urgente e necessário encontrar causas capazes de mobilizar as redes que concentram recursos e estabelecer conexões em torno de propósitos comuns. No entanto, a capacidade das organizações comunitárias de articulação em rede também é afetada pela desigualdade, pois estabelecer e manter redes demanda recursos.

Exemplo de que existe pouca diversidade nas conexões neste campo é a escassez de vínculos entre os atores gerenciam recursos destinados ao investimento social e as OSC, em especial as comunitárias: embora a maior parte dos investidores (94%) afirme fazer parte de algum tipo de rede do setor, somente 6% percebe nesta atuação oportunidades de conexão com organizações de diferentes perfis (GIFE, 2019). Este distanciamento limita a distribuição de recursos e gera uma concentração de investimentos e apoio nas OSC maiores e mais estruturadas. Conforme alertam Rocha e Zanelli (2020):

Embora seja comum concluir que as iniciativas em rede podem ser vantajosas para ampliar a mobilização e o contato com um maior número de atores, nem sempre isso quer dizer o alcance de grupos sociais historicamente marginalizados. É possível ocorrer o distanciamento sistemático de iniciativas que não conseguem chegar nas redes (n.p.).

Diante disso, mecanismos de interação que permitam combater assimetrias na distribuição de poder material e simbólico, assim como sua naturalização, são essenciais para desenvolver uma capacidade de reconhecimento e legitimação que permita a construção de vínculos que organizem e sustentem a colaboração entre diferentes grupos sociais empenhados em causas comuns. Para Ganz (2010 apud ROCHA; ZANELLI, 2020), as estratégias de mobilização exigem a construção de narrativas de engajamento, o desenvolvimento de lideranças e o fortalecimento da capacidade de ação e de organização. Elementos como esses oferecem pistas de como organizar e sustentar a colaboração para um objetivo compartilhado.

É neste contexto que a pandemia tem o potencial de conectar atores sociais, sendo causa mobilizadora ativada pela necessidade de associação entre as redes capazes de atrair e viabilizar doações e as redes comunitárias, fundamentais para detectar necessidades e distribuir recursos. Ainda que pontual, por focar na assistência emergencial e não em tratar questões estruturais, os resultados dessa articulação indicam a capacidade transformadora das conexões e que há urgência de fomento a redes organizadas a partir dos territórios, mas também de integração destas com outras mais estruturadas e amplas.

Desde o início da pandemia de COVID-19, observamos uma grande intensificação e diversificação da comunicação das OSC, com uma concentração de ações e transações em canais digitais. Alguns dos exemplos de iniciativas que ganharam protagonismo no enfrentamento da crise são reuniões, palestras e debates online por meio de plataformas virtuais, shows transmitidos ao vivo pelo YouTube para mobilização de recursos e campanhas de financiamento coletivo para subsidiar projetos emergenciais.

Segundo estudo sobre o impacto da pandemia no ativismo digital organizado por Marisa von Bülow (2020) “a pandemia deve ser entendida como um evento mobilizador, uma crise (ainda em aberto) à qual uma ampla variedade de atores da sociedade civil deu respostas, a partir do uso de diferentes repertórios de ação on-line e off-line” (p. 2). A autora defende que o potencial do ativismo digital, entendido como um conjunto de ações que visam promover causas políticas e sociais com uso de recursos de comunicação digital, se transforma e ganha importância na percepção dos atores da sociedade civil no contexto da pandemia e colocam em evidência os obstáculos decorrentes da exclusão e precariedade do letramento digital.

Embora o processo de apropriação de ferramentas digitais tenha sido intensificado, para muitas OSC este território permanece hostil e pouco explorado, sendo clara a demanda por inclusão para a “adaptação de atividades presenciais às possibilidades digitais, a diversificação dos repertórios on-line de ação coletiva e o surgimento de novas pontes para melhor integrar o ativismo digital e o presencial” (VON BÜLOW, 2020, p. 5).

A conscientização sobre a urgência dessa inclusão atingiu de modo especial as organizações pouco atuantes nos meios digitais. A maior parte das organizações comunitárias, sobrecarregadas e elas próprias em situação emergencial, se viram impelidas a, além de buscar alternativas para a própria inserção, criar programas de letramento digital para a comunidade.

## 5. A articulação a partir das organizações comunitárias

A articulação entre redes a partir de atores e grupos conectores vem se mostrando estratégia fundamental na superação de restrições

impostas pelo localismo e segregação estruturais. À medida que ganham visibilidade em outras redes, as iniciativas que estão partindo das comunidades vulneráveis demonstram o papel essencial que exercem na mobilização, a eficiência para fomentar ações de ajuda mútua e atender às necessidades percebidas como mais urgentes e que os serviços públicos demoram para atender, onde são ineficientes ou sequer existem.

O grupo G-10 das Favelas, rede de lideranças e empreendedores sociais das principais comunidades do país, como Rocinha-RJ, Rio das Pedras-RJ, Heliópolis-SP, Paraisópolis-SP, Cidade de Deus-AM, Baixadas da Condor-PA, Baixadas da Estrada Nova Jurunas-PA, Casa Amarela- PE, Coroadinho- MA, Sol Nascente-DF, entre outras, é um exemplo significativo que evidencia a efetividade de desenvolver comunidades e solucionar vulnerabilidades a partir de sua própria visão de prioridades e soluções possíveis<sup>2</sup>.

Estas comunidades se mobilizaram em torno das necessidades emergenciais, apoiaram-se em suas organizações de base e nas lideranças locais para conectar e engajar a população. As estratégias integraram ações nas mídias digitais a outras presenciais, com voluntários recrutados via plataformas de redes sociais, como o Facebook; ações coordenadas por meio de grupos de WhatsApp; reuniões realizadas em campos de futebol para respeitar as regras de distanciamento social; e doações entregues pessoalmente em visitas domiciliares ou em centros de distribuição, que são frequentemente transmitidas on-line (VON BÜLOW, 2020).

São muito ricos e numerosos os exemplos de campanhas de apoio a comunidades que evidenciam o impacto da articulação em rede no fortalecimento de organizações comunitárias e no potencial de construção de soluções rápidas e efetivas a partir do evento mobilizador da pandemia de COVID-19. Neste estudo, analisamos ações promovidas por três organizações de base comunitária como um recorte ilustrativo destes processos de articulação: a Agência Cultural Solano Trindade, a União Popular de Mulheres do Campo Limpo e Adjacências

---

2 G10 FAVELAS. Página inicial. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3eURGY8>. Acesso em 29 abr. 2021.

e a Gastronomia Periférica. As iniciativas pesquisadas têm em comum as seguintes características: foram desenvolvidas por organizações de pequeno porte atuantes em território com população em situação de vulnerabilidade no distrito Campo Limpo, localizado no município de São Paulo. Todas são conduzidas por atores locais e promoveram ações emergenciais com foco especial na distribuição de cestas de alimentos nos meses iniciais da pandemia a partir de campanhas de mobilização para captação de recursos.

Esta seleção buscou abordar diferentes estratégias de colaboração relacionadas às características das redes das organizações, em especial quanto ao grau de localismo, ao perfil dos laços com a comunidade local, à presença e nível de atividade nas redes de comunicação digital e à abrangência da mobilização nas campanhas realizadas e o relacionamento com redes de grupos não periféricos ou segregados.

A organização Solano Trindade, produtora cultural que trabalha pelo desenvolvimento local criando tecnologias sociais, promovendo a arte e a cultura da comunidade, tem um foco especial na questão da alimentação, aliando seu potencial como elemento de fortalecimento da identidade e valorização cultural ao combate dos problemas da fome e da má nutrição. A ideia da agência surgiu em 2011 como um coletivo criado a partir da atuação de seus fundadores na OSC União Popular de Mulheres do Campo Limpo (UPM), que na época já tinha uma longa trajetória de articulação social na região. Com um histórico de forte engajamento com as demandas locais, integração com lideranças, coletivos e outros movimentos sociais do território, a Solano Trindade adquiriu um importante papel na distribuição de recursos emergenciais por meio destes atores durante a pandemia.

As campanhas de apoio à comunidade durante a pandemia arrecadaram recursos de pessoas físicas e jurídicas a partir de plataformas de financiamento coletivo, como a Kikante e Benfeitoria, e foram divulgadas nos canais da agência, em especial em sua página da rede social Instagram, que contava com mais de 6 mil seguidores em março de 2021 (AGÊNCIA SOLANO TRINDADE, 2021b). Usando o termo “#hubdaperiferia” como recurso para indexar e promover a organização e suas campanhas em sites de mídias sociais e aplicativos, a Solano Trindade se apresenta como “parte de um ecossistema vivo e orgânico...” que atua “em rede,



conectados em todo o Brasil e estamos presentes e nos fazemos ouvir no enfrentamento das diversas desigualdades sociais”<sup>3</sup>

A Figura 1 mostra postagens que divulgam campanhas realizadas em 2020 e seus principais resultados. Conforme relatam as publicações, a própria comunidade contribuiu mais diretamente com trabalho voluntário, as doações vieram principalmente de empresas e pessoas físicas de fora e a distribuição entre as famílias mais vulneráveis foi realizada com apoio de outras organizações, lideranças e coletivos da região.

**Figura 1.** Campanha Solano Trindade



**Fonte:** Agência Solano Trindade (2020, 2021a).

3 AGÊNCIA SOLANO TRINDADE. Página inicial. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ehG0qb>>. Acesso em 30 abr. 2021.

Entre as organizações que participaram do processo de distribuição das doações levantadas pela Solano Trindade, está a União Popular de Mulheres do Campo Limpo (UPM), que se originou na década de 1970 a partir de um movimento social liderado por mulheres que lutavam por melhores condições de vida na região. Com forte vínculo local e conhecimento profundo da população, a UPM foi um canal acessado por diversas organizações para levantar necessidades prioritárias da comunidade e realizar a distribuição de doações, embora o localismo de suas conexões tenha representado uma restrição para que ela captasse recursos nas campanhas próprias de doação. Um dado que reflete este localismo, a homogeneidade dos atores da rede e a dificuldade de mobilização mais ampla é o número de seguidores na página do Instagram da organização, que contava com cerca de 90 membros, em grande parte voluntários e beneficiários da comunidade (UNIÃO POPULAR DE MULHERES, 2021).

A Gastronomia Periférica, que tem como objetivo promover transformações sociais através dos alimentos, também foi criada e tem como gestores representantes da própria comunidade vulnerável do distrito do Campo Limpo. Assim como na Solano Trindade, a organização associa a produção culinária e seus ingredientes não só às questões de nutrição e saúde, mas também valoriza seu aspecto de identidade cultural e seu potencial de contribuir com o desenvolvimento econômico local.

O modelo de comunicação e a mobilização promovida pelas campanhas emergenciais da Covid-19 pela Gastronomia Periférica reflete a maior abrangência e diversidade no perfil de suas conexões. Integrando o uso de diferentes plataformas de redes sociais, como Instagram, Facebook e Youtube, a ação contou com o apoio de personalidades com redes mais amplas conectadas a redes não periféricas, com maior potencial de doação por concentrarem recursos.

O Instagram da Gastronomia Periférica (GASTRONOMIA PERIFÉRICA, 2021a), que em março de 2021 contava com mais de 27 mil seguidores, foi a base que reunia mensagens divulgadas em outros canais da própria organização e das redes dos parceiros. Conforme ilustra a Figura 2, foi construída uma narrativa em torno de depoimentos de pessoas populares, prestigiadas e/ou com grande projeção, inclusive

em meios de comunicação de massa, entre eles atores e apresentadores de TV, como Alessandra Negrini e Astrid Fontenelle, e chefes de cozinha, como Alex Atala e Bel Coelho.

**Figura 2.** Campanha Gastronomia Periférica



**Fonte:** Gastronomia Periférica (2020a, 2020b).

A estratégia dessa campanha foi baseada no relacionamento prévio da organização com as personalidades envolvidas, que além de contribuírem com a associação de suas imagens, utilizaram as próprias redes sociais para divulgar a ação, ampliando significativamente a quantidade e diversidade do público atingido, inclusive entre grandes empresas e camadas da população que concentram as maiores rendas.

O volume de recursos captados permitiu que fossem atendidas demandas emergenciais de diversos distritos em todas as regiões de São Paulo, conforme mostra a Figura 3. Todo o processo foi feito em cooperação com organizações de base locais e o diferencial da ação foi envolver a comunidade desde o levantamento das necessidades até a etapa de distribuição. Uma operação complexa, que exigiu um diálogo constante com a comunidade para elaboração de cestas personalizadas de acordo com as demandas mais urgentes daquelas famílias, teve preocupação com a qualidade nutritiva dos alimentos, o que levou à inclusão de itens frescos perecíveis e orgânicos, além de uma logística elaborada para privilegiar a compra de produtores locais.

Figura 3. Balanço da Campanha



Fonte: Gastronomia Periférica (2020c).

A articulação feita pela Gastronomia Periférica durante a pandemia ilustra o potencial das conexões entre redes diversas na construção de soluções mais efetivas e participativas, inclusive nas situações emergenciais, que têm a exigência extra de que todo o processo de levantamento de necessidades, passando pela elaboração de estratégias, captação de recursos e implantação seja realizado com muita agilidade tendo em vista a urgência e gravidade das demandas.

## 6. Aprendizados para um cenário desafiador

A pandemia de coronavírus evidenciou e agravou desigualdades de renda, gênero e raça, expondo os limites impostos pelas falhas estruturais do nosso sistema econômico e desequilíbrios sociais. Os mais diversos desafios colocaram comunidades vulneráveis e suas organizações de base diante de uma situação insustentável. Estas OSC, fundamentais para responder às necessidades emergenciais, foram as mais

abaladas pela crise em consequência dos mesmos mecanismos que restringem as capacidades e oportunidades de suas comunidades.

Buscando estratégias que contribuam para a superação dos problemas da situação emergencial, mas que também sejam caminhos para a transformação das estruturas que intensificam os processos de exclusão, analisamos as características e os impactos da articulação em rede nas OSC. Verificamos que o localismo e a baixa diversidade nas conexões de suas redes sociais restringem o potencial de ação das comunidades vulneráveis e suas organizações de base. Evidenciamos que iniciativas que promoveram conexões a partir de uma causa mobilizadora compartilhada entre atores de grupos sociais que concentram recursos e os grupos inseridos e fortemente vinculados às demandas locais, viabilizaram respostas, fortaleceram a atuação das redes engajadas no processo e ampliaram o potencial de ação diante da gravidade e imprevisibilidade da crise.

Nas campanhas analisadas, observamos que os vínculos promovidos permitiram a coordenação de capacidades e recursos complementares, conduzindo os esforços com sinergia, sendo determinantes para a eficácia e agilidade de atuação.

Partindo deste princípio, compreendemos que estimular e consolidar as redes comunitárias é uma questão fundamental, mas este processo precisa estar associado a um esforço de integração com redes complementares capazes de contribuir com recursos escassos nos territórios vulneráveis, em especial os materiais, financeiros e de capacitação. Assim, se a rede de organizações comunitárias de um território está estabelecida, o relacionamento com outras redes contribuirá para fortalecer a atuação e, se o envolvimento da comunidade com iniciativas locais ou entre as diferentes iniciativas é mais baixo, este relacionamento depende da intensificação dos vínculos comunitários para evoluir. Em ambos os cenários, destacamos a importância dos elementos de conexão como base para intensificação de laços e diversificação da rede.

Diante da gravidade dos desafios da crise da pandemia de COVID-19 e do aprofundamento das desigualdades, é fundamental ampliar a pesquisa de estratégias que permitam desenvolver um modelo de articulação mais integrado e inclusivo, que promovam novos laços e

intensifiquem as conexões existentes entre redes de perfis diversos e avalie seus impactos no longo prazo.

---

## Referências

- ABCR. **Monitor das doações COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3h5MuKn>. Acesso em: 3 maio 2020.
- AGÊNCIA SOLANO TRINDADE. **Nosso 2020**. São Paulo. 29/12/2020. Instagram: @agsolanotrindade. Disponível em: <https://bit.ly/2QKOG13>. Acesso em 30 abr. 2021.
- AGÊNCIA SOLANO TRINDADE. **Ações 2020**. São Paulo. 18 abr. 2021a. Instagram: @agsolanotrindade. Disponível em: <https://bit.ly/3nM88EG>. Acesso em 30 abr. 2021.
- AGÊNCIA SOLANO TRINDADE. **Conta no Instagram**. São Paulo. 2021b. Instagram: @agsolanotrindade. Disponível em: <https://bit.ly/3xWjM4O>. Acesso em 30 abr. 2021.
- CANZIAN, Fernando. Fenômeno dos anos Lula, classe C afunda aos milhões e cai na miséria. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 abr. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ulpbjy>. Acesso em: 24 abr. 2021.
- CARVALHO, Laura. Como a pandemia pode aprofundar nossas desigualdades. **Nexo**, São Paulo, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3vF1DX2>. Acesso em: 3 maio 2020.
- CASTELLS, Manuel. **A galáxia da Internet**: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- CASTELLS, Manuel. Internet e sociedade em rede. In: MORAES, Denis de (org.). **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. São Paulo: Zahar, 2013.
- CGI. **TIC Domicílios**: pesquisa sobre o uso das tecnologias de Informação e comunicação nos Domicílios Brasileiros 2019. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR; Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019.
- FIGUEIREDO, Patrícia. Risco de morrer por Covid-19 em SP é até 10 vezes maior em bairros com pior condição social. **Portal G1**,

- São Paulo, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/2Spqwry>. Acesso em: 3 maio 2020.
- GASTRONOMIA PERIFÉRICA. **Apoio que recebemos**. São Paulo. 8 abr. 2020a. Instagram: @gastronomiaperiferica. Disponível em: <https://bit.ly/2RmWF2z>. Acesso em 30 abr. 2021.
- GASTRONOMIA PERIFÉRICA. **Precisamos de você**. São Paulo. 19 maio 2020b. Instagram: @gastronomiaperiferica. Disponível em: <https://bit.ly/33cUCjY>. Acesso em 30 abr. 2021.
- GASTRONOMIA PERIFÉRICA. **Balanco da campanha**. São Paulo. 27 dez. 2020c. Instagram: @gastronomiaperiferica. Disponível em: <https://bit.ly/2RpywrQ>. Acesso em 30 abr. 2021.
- GASTRONOMIA PERIFÉRICA. **Conta no Instagram**. São Paulo. 2021. Instagram: @gastronomiaperiferica. Disponível em: <https://bit.ly/3xLSIVS>. Acesso em 30 abr. 2021.
- GIFE. **Censo Gife 2018**. Brasília, DF: Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2019.
- GRANOVETTER, Mark S. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.
- JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; CORÁ, Maria Amélia Jundurian. **Redes sociais e intersectorialidade**. São Paulo: TikiBooks, 2016.
- LATOUR, Bruno. Imaginar gestos que barrem o retorno da produção pré-crise. Quais as atividades agora suspensas que você gostaria de que não fossem retomadas? **Laboratório de Sensibilidades**, [S.L.], 1 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2SjaNKp>. Acesso em: 10 abr. 2020
- MARQUES, Eduardo. **Redes sociais, segregação e pobreza em São Paulo**. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- MOBILIZA; REOS PARTNERS. **Impacto da COVID-19 nas OSCs brasileiras: da resposta imediata à resiliência (sumário executivo)**. Florianópolis: Mobiliza; Reos Partners, 2020.
- O VÍRUS da desigualdade: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável. **Oxfam**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ePk2JV>. Acesso em: 20 fev. 2020.



- RECUERO, Raquel. Teoria das redes e redes sociais na internet: considerações sobre o Orkut, os Weblogs e os Fotologs. In: ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA XXVII INTERCOM, 4., 2004, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: Intercom, 2004.
- RECUERO, Raquel. **Redes sociais na Internet**. Porto Alegre: Sulina, 2009.
- RECUERO, Raquel. O capital social em rede: como as redes sociais na Internet estão gerando novas formas de capital social, 2012. **Contemporânea**, Salvador, v. 10, n. 3, 2012.
- ROCHA, Fábio Dantas; ZANELLI, Fernanda. **Desafios do investimento social privado para fortalecer redes territoriais de impacto social**. Brasília, DF: Gife, 2020.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América latina: caminhos para uma política emancipatória?. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, 2008.
- SILVEIRA, Sergio Amadeu; BRAGA, Sergio; PENTEADO, Claudio (org.). **Cultura, política e ativismo nas redes digitais**. São Paulo: Fundação Perseu, 2014.
- TRINDADE, Eliane. Doação de R\$ 1 bilhão do Itaú Unibanco leva a recorde. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3tdNpL5>. Acesso em: 27 abr. 2020.
- UNIÃO POPULAR DE MULHERES. **Conta no Instagram**. São Paulo. 2021. Instagram: @uniaopopulardemulheres. Disponível em: <https://bit.ly/3vEfKfk>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- VON BÜLOW, Marisa. **Repositório de iniciativas da sociedade civil contra a pandemia: os impactos da pandemia no ativismo digital**. Brasília, DF: ReSocie, 2020.





---

# O IMPACTO DA PANDEMIA SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: UMA NOTA NO CAMPO DA AVALIAÇÃO PARA NOVOS CONTORNOS E TOMADAS DE DECISÃO

---

Alice DiGam<sup>1</sup>

Erika Costa da Silva<sup>2</sup>

## Resumo

A crise sanitária, econômica e social causada pela pandemia e pelo distanciamento social para o combate do novo coronavírus é também uma oportunidade para a inovação ou mesmo readequação de antigas práticas para Organizações da Sociedade Civil (OSCs) confrontarem o novo contexto social. Assim, à luz da avaliação de monitoramento como campo estratégico para tomadas de decisão, este artigo busca apresentar iniciativas adotadas por algumas OSCs no enfrentamento da desigualdade e minimização dos efeitos da COVID-19. Com base em relatos de caso de duas OSCs sediadas na cidade de São Paulo, descrevemos estratégias alternativas de atuação para promoção da proteção

- 
- 1 Socióloga, pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Famílias e Políticas Públicas (NEF/UNIFESP); Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/UFPB) e ao Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS/PUCSP), docente no curso Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor da COGAE/PUC-SP. Pesquisadora do /Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) - Projeto Elos.
  - 2 Mestre em Gestão de Negócios pela Universidade Católica de Santos, especialista em Administração para Organizações do Terceiro Setor pela FGV-SP, pesquisadora vinculada ao NEATS e docente no curso Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor da COGAE/PUC-SP.

social concatenadas com recentes abordagens no campo da avaliação e monitoramento de projetos sociais.

## Introdução

*A desigualdade é um problema ético. Nosso problema não é falta de recursos, não é pobreza do país. Na realidade nós temos a desigualdade que não é só um problema ético, mas também em termos políticos; a partir de um grau de desigualdade não há política, não há paz social que faça o país funcionar.*

Ladislau Dowbor (2020)

O Brasil é um país marcado por profundas desigualdades sociais e, diante do enfrentamento à COVID-19, algumas delas ficaram ainda mais evidentes como o aumento da pobreza, da violência doméstica, do feminicídio, da depressão, entre outras questões sociais e psicológicas. Por um lado a crise sanitária, econômica e social causada pela pandemia e pelo distanciamento social para o combate ao novo coronavírus provocou o acirramento das questões sociais, por outro lado, tem sido também oportunidade para a inovação e readequação de antigas práticas frente ao novo contexto social.

A infodemia e a baixa coesão no âmbito da burocracia governamental espalham a sensação de desproteção e exacerbação dos discursos extremistas, prejudiciais para o fortalecimento da resiliência da população e para o aprimoramento das políticas públicas setoriais em geral. Nesse sentido, procuramos fortalecer a primazia da ciência, colhendo experiências de iniciativas assinadas por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para analisar os aspectos da avaliação em projetos sociais que foram tocados nesse processo de trabalho versus sobrevivência desencadeados pela pandemia.

As experiências que ilustram este artigo foram relatadas pela primeira vez no curso de especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor da COGEAE/PUC-SP. Embora o maior centro econômico do país e uma das cidades com a maior proporção de pessoas vivendo em bolsões de pobreza urbanos da América do Sul, a cidade de São Paulo foi selecionada aleatoriamente a

partir de relatos de casos aprofundados mediante entrevistas realizadas com colaboradora e idealizadora de duas OSCs.

### **1. Pressão dos objetivos de desenvolvimento sustentável no combate à COVID-19**

O Auxílio Emergencial foi uma importante iniciativa governamental em resposta às necessidades da população na resiliência diante da COVID-19. Dirigido à população mais empobrecida, esse auxílio financeiro beneficiaria, sobretudo, usufruidores(as) do Programa Bolsa Família, beneficiários(as) no Cadastro Único da Assistência Social e, em seguida, trabalhadores(as) informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos(as) e desempregados(as). Na primeira fase, com duração de 5 meses (entre maio e setembro de 2020), os valores dos benefícios mensais variaram entre parcelas de R\$ 600,00 (1 cota) ou R\$ 1.200,00 (2 cotas), pagos a depender do perfil socioeconômico do grupo familiar (BRASIL, 2020). Os critérios de acesso eram possuir renda familiar per capita até meio salário-mínimo (R\$ 522,50) ou renda familiar total de até três salários-mínimos (R\$ 3.135,00).

Considerando a desigualdade social que existe no país, medidas emergenciais foram tomadas para enfrentar a pandemia junto aos que vivem aglomeradas em favelas, ocupações, ou mesmo em situação de rua. As ações que foram preconizadas pelo governo – embora sejam necessárias para a redução do impacto da epidemia no Brasil – são, na maior parte das vezes, medidas que afetam e sobrecarregam as populações de baixa renda e são difíceis de serem implementadas em razão da falta de condições sanitárias inadequadas. Assim, pode-se afirmar que as situações de maior impacto, na prática, estão sendo tratadas inadequadamente pelo governo em virtude da não observância da análise situacional de cada território e seus habitantes, que são acometidos pela situação de calamidade pública instalada no Brasil, conseqüente da pandemia.

De certo modo, impõe-se aos órgãos governamentais o desenvolvimento de políticas e estratégias de gestão para democratização de

acesso à saúde aliado à promoção da equidade, contudo, observa-se ainda baixa agilidade e capacidade de resposta frente à pandemia.

O desafio é como implementar e minimizar o impacto dessas ações nessas populações e como implantação de processos de prevenção de riscos, no entanto, há um longo caminho a ser percorrido entre a formulação da política e sua implementação, se pensarmos em termos de “ciclo de políticas públicas”. No caso da política de gestão de riscos de desastres, de acordo com Nogueira, Oliveira e Canil (2014):

[...] são os municípios o lócus onde a implementação deve ocorrer, ou seja, são os locais onde efetivamente tais políticas precisam se materializar de maneira efetiva uma vez que a maioria dos desastres recorrentes no território brasileiro tem alcance local ou regional. Todavia, são justamente eles os entes federados mais frágeis, tanto em termos de capacidade econômica quanto técnico-administrativa, colocando um grande desafio para a efetivação da política e sua consolidação em nível local. (p. 178)

O mesmo tem sido impulsionado por alguns dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização da Nações Unidas (ONU, 2015), sobretudo quanto ao estabelecimento de metas convergentes com os impactos decorrentes da pandemia.

Entre as metas estipuladas, temos especificamente as seguintes:

- Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais;
- Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças;
- Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais;

- Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais à saúde;
- Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento. Proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e Saúde Pública, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês) sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos;
- Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos;
- Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional;
- Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas, privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias dados, monitoramento e prestação de contas.

É preciso entender que os objetivos acima descritos foram acordados por todos os chefes de Estados-membros da ONU, mas seu sucesso depende das ações e colaboração de todos os setores. Portanto, as organizações da sociedade civil também são um importante pilar para alcançar os desafios, já que possuem um grande potencial de capilaridade, criatividade e inovação no desenvolvimento sustentável.

## 2. Favelas de São Paulo sob o contexto da pandemia

A COVID 19, doença da síndrome respiratória aguda grave, causada por um novo tipo de coronavírus denominado SARS-CoV-2, foi declarada

como pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e tem configurado uma crise humanitária por sua alta transmissibilidade e pelos impactos sociais e econômicos gerados, afetando a população mundial. Atualmente, no mundo, foram registrados 146.677.253 casos confirmados e 3.103.115 mortes pela Covid-19 (JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, 2021). No Brasil, até o dia 25 de abril de 2021, foram notificados 14.237.078 casos e 386.416 óbitos pelo novo coronavírus (WHO, 2021).

Embora pesquisas científicas avancem na caracterização do vírus, transmissibilidade, prevenção, contenção e controle da doença, a pandemia se apresenta atualmente em diferentes fases no mundo, e, em algumas regiões do país, pouco se pode fazer além de aguardar a vez na fila da vacina e manter o isolamento social.

Vale dizer que, além da pandemia, o Brasil já vinha sendo acionado por organizações nacionais e internacionais para o enfrentamento de situações de desastres e calamidades públicas de origens naturais, como as enxurradas, alagamentos, secas, erosões marítimas e movimentação de terras que ocorrem com certa previsibilidade, mas que causam prejuízos financeiros de alta monta, quando não, perda de vidas. Isto é, situações de calamidade, assim como a pandemia pelo novo coronavírus, alcançam o território e população brasileira de maneira desigual. Quando o território é adensado e pobre, se morre mais, quando é rico e sustentável, se morre menos.

A pandemia não atingiu a população de forma semelhante e a desigualdade social mostrou-se um fator de impacto diferencial nessa balança. A população com baixa escolaridade, em sua maioria, tem menos acesso a oportunidades de emprego, menor renda para subsistência e vive em locais onde é mais difícil praticar as medidas de proteção recomendadas (distanciamento social e higienização das mãos).

Diante da pandemia que se estende, cientistas e governantes encontraram padrão de contenção da velocidade de disseminação e contágio para adaptação do sistema de saúde local e achatamento da curva epidêmica, seja pelo isolamento social seja pelas quarentenas periódicas de setores do comércio. No entanto, foi preciso criar condições para que as pessoas pudessem aderir ao modelo, tendo em vista que as precárias condições de vida a que estão submetidas as tornam mais vulneráveis à contaminação e suas consequências. Tais condições englobam garantir a manutenção de empregos e outras fontes

de renda, acesso a alimentos, água potável, saneamento básico, entre outros serviços essenciais para os mais vulneráveis.

A cidade do São Paulo, com uma população total de 11.811.516 pessoas, e em média 123.037 pessoas distribuídas nos 96 distritos, conta com mais de 3.576.864 domicílios, sendo 391.043 domicílios em favela, nos quais moram mais de um milhão de pessoas (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2020) – o que aqui consideramos condições de extrema pobreza. Para se ter uma ideia da dimensão da pobreza na cidade, 30,17% da população de São Paulo foi caracterizada como elegível para receber o auxílio emergencial durante o ano de 2020 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

A taxa de mortalidade na cidade de São Paulo apresenta variações decorrentes das desigualdades socioeconômicas e de moradia, o que pode ser confirmado pelas mortes desproporcionalmente numerosas em bairros populares, conjuntos habitacionais e favelas/periferias. Nestes locais, as condições habitacionais e a infraestrutura são precárias, faltam equipamentos urbanos e serviços básicos. Os moradores destas áreas periféricas e desassistidas pelo poder público geralmente sofrem preconceitos, humilhações e, em decorrência, têm uma baixa autoestima. Essa dimensão subjetiva do cotidiano das famílias trabalhadoras agrava o quadro de pobreza.

De acordo com o Boletim Epidemiológico da COVID-19 nas Favelas (FIOCRUZ, 2020), nas favelas, a taxa de mortalidade por COVID-19 é o dobro do que nas regiões mais ricas das cidades brasileiras. A pobreza urbana não é só uma questão de nível ou índice, mas também de concentração espacial e social, e a forma como as cidades são organizadas impacta na transmissão, evidenciando desigualdade, separação e homogeneidade/heterogeneidade espacial.

Para minimizar o impacto dessas medidas, é necessária uma ampliação substancial dos gastos públicos para garantir acesso à saúde pública e às demais políticas de proteção social.

### **3. Percebendo a atuação de organizações da sociedade civil diante da calamidade pública**

O descompasso social e crise política associada à fragilidade infra-estrutural, em todos os sentidos, comprova a importância de retomar



as ações de prevenção como estratégia primeira para o enfrentamento das calamidades públicas em geral. Este cenário rememora a importância das ações de planejamento, muitas vezes consolidadas em planos de ação ou, no caso de desastres e calamidades públicas, em Planos de Contingência, isto é, desenhos simulados de estratégias de contorno diante de situações adversas a fim de minimizar os seus impactos.

No contexto das OSCs, ressalta a importância do local de vivência como locus de maior relevância para a população em geral, sobretudo, para a população mais vulnerável. É muito importante traçar diagnósticos socioterritoriais a fim de conhecer o grupo, sobretudo as características ambientais às quais estão submetidos. Mora-se perto ou distante do centro? Há presença de serviços públicos de proteção social no território? Há situação de risco de desastres? Eles estão previstos em um plano de contingência? São de conhecimento da população? Enfim, todas essas questões remontam variáveis que podem ser altamente relevantes para o sucesso da intervenção social que se propõe e, muitas vezes, que pode ser minimizada com acertadas estratégias metodológicas.

Somados ao bom diagnóstico e objetivos, certamente o planejamento das contingências permitiu que as OSCs respondessem com agilidade e sucesso, garantindo a manutenção da proteção social de seu público-alvo. Nessa perspectiva, tem-se a avaliação de monitoramento como elo essencial da ação, sem a qual fica difícil responder à realidade e mais difícil ainda à mensuração dos resultados e impactos observados.

De acordo com o Mapa das Organizações Sociais (IPEA, 2021), São Paulo conta com 47.044 OSCs, fazendo com que a cidade lidere o ranque nacional de organizações atuando no território. As práticas envolvendo OSCs e medidas de enfrentamento à pandemia de COVID-19 na cidade têm mostrado catalisação de novas formas de atuação e mobilização em diversas áreas de atuação, mas especialmente de OSCs com prática nas áreas de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, saúde e assistência social – colocando-se no epicentro da crise, na linha de frente de iniciativas voltadas ao atendimento da população afetada pela pandemia.

Só na área de desenvolvimento e defesa de direitos, são 12.070 instituições, na saúde 854 organizações ativas, já a área de assistência social contempla 2.847 instituições que atendem diretamente grupos

populacionais mais expostos a situação de vulnerabilidade (IPEA, 2020). São 15.771 organizações somadas aos campos de atendimento à população em estado de vulnerabilidade, segurança, entre outras, sendo consideradas indispensáveis ao atendimento constante da população.

Além de novas iniciativas já implementadas, as ações desenvolvidas pelas OSCs relacionadas à pandemia foram diversas, proporcionando a ressignificação de velhos e consolidados saberes. Segundo Escudero (2020), “[...] muitos grupos estabelecidos da sociedade civil reorientaram seu trabalho de projetos de longo prazo para ações emergenciais” (p. 12), suscitando movimentos de adaptação e criação frente ao novo cenário.

Situações de calamidade pública também trazem consigo a oportunidade para a inovação em função da resposta à disfunção social e/ou econômica desencadeada. Nesse sentido, pode ser a chance de aquecimento da economia local ou de nascimentos de práticas alternativas que muitas vezes configuram novas tecnologias sociais – como o caso das construções de cisternas em áreas em desertificação no Nordeste brasileiro. As OSCs despontam em capacidade de resposta dado viverem uma burocracia menor em comparação com a interveniência pública. Muitas vezes configurando um grande laboratório social de iniciativas e experimentos que, em caso de sucesso, ainda poderão ser implementados sob a égide de políticas públicas mais adiante.

Diante desse difícil cenário, algumas experiências foram desencadeadas por iniciativa de OSCs, que merecem destaque, a exemplo desta mudança estratégica nas atividades e readequação dos projetos de longo prazo para ações emergenciais, trazemos as ações executadas pelo Instituto Redenção e o Instituto Pró-Saber SP, realizadas em territórios demarcados pela pobreza acentuada.

O Instituto Pró-Saber SP, localizado em Paraisópolis, na cidade de São Paulo, estimula a ação protagonista da comunidade para que se tornem agentes de transformação social, precisando readequar rapidamente suas atividades em março de 2020 em virtude da pandemia. Localizado e atuando, desde 2003, na comunidade de Paraisópolis, na cidade de São Paulo, o instituto tem como missão contribuir para o fim desigualdade social por meio da defesa e da garantia do direito de toda criança ler e brincar.

Os projetos desenvolvidos pelo instituto para a comunidade de Paraisópolis beneficiavam 125 crianças de 4 a 8 anos no contraturno escolar, 40 jovens de 14 a 19 anos e cerca de 4 mil usuários cadastrados na Biblioteca Pró-Saber SP, com cerca de 44.187 empréstimos de livros realizados em 2019. Com o intuito de manter as atividades desenvolvidas e atender a situação emergencial que se encontravam as famílias das crianças e jovens beneficiadas nos projetos, novas ações foram implantadas:

Logo no início da pandemia, a equipe de gestão criou um “Comitê de crise” para as soluções focadas em amenizar os impactos causados pela pandemia. Percebemos a necessidade do auxílio as famílias, principalmente com apoio na alimentação, pois a maioria dos pais dos atendidos nos projetos eram autônomos e estavam impossibilitados de exercerem seus ofícios. (Juliana Mie Kobata)<sup>3</sup>

A entrega de 400 cestas básicas foi iniciada imediatamente, quando decretada a pandemia, em março de 2020, e a partir de abril foram entregues cestas digitais (cartão alimentação), possibilitando a aquisição dos alimentos e produtos necessários nos estabelecimentos locais. Durante as entregas dos auxílios, foi realizada a coleta de dados e informações necessárias para a avaliação das ações realizadas e identificação de adequações necessárias. Também foram entregues nesse período kits com atividades desenvolvidas pelos educadores do instituto, dando continuidade às ações pedagógicas. Durante todo o período, os educadores acompanharam via WhatsApp a realização das atividades propostas, mantendo contato constante com os pais e as crianças atendidas. A estratégia implantada possibilitou o fortalecimento dos vínculos familiares, a participação ativa dos beneficiários e o aumento do engajamento das crianças, jovens e suas famílias.

Embora sem experiência em emergências, a readequação e mudanças estratégias para os atendimentos necessários frente ao novo cenário foi realizada de forma positiva na avaliação dos colaboradores,

---

3 Entrevista realizada em 26 de abril de 2021 com Juliana Mie Kobata, assistente de Desenvolvimento Institucional da OSC Instituto Pró-Saber SP – site: [www.prosabersp.org.br](http://www.prosabersp.org.br).

pois, segundo Juliana Mie Kobata, “contávamos com funcionários que eram moradores da comunidade e o acesso a informações qualificadas do contexto”. O desafio foi transformar as informações em ações rápidas e assertivas para o atendimento da comunidade.

Já o Projeto Solicitude, executado pelo Instituto Redenção, tem como objetivo a promoção da dignidade humana das famílias que vivem em condições de vulnerabilidade social, pobreza e extrema pobreza. As ações desenvolvidas pelos integrantes do instituto iniciaram em junho de 2017 no bairro do Jardim Vila Bella, região de São Mateus, em São Paulo. Neste território, foram atendidas com cestas básicas, mensalmente, 15 famílias, além disso, foram realizadas reformas em 4 residências e 3 moradias foram construídas. Em março, solicitado pelo pároco Frei Bruno Henrique, da Ordem de Santo Agostinho, para atendimento da Paroquia Jesus Ressuscitado e suas sete comunidades, foi executado durante três meses a ação emergencial, sendo distribuídos, 472 kits de higiene, 716 cestas básicas e 900 máscaras, complementadas pela realização de orientações de proteção e prevenção a saúde frente à COVID-19 para cerca de 700 participantes.

Alicerçada nas experiências acumuladas, em janeiro de 2020 os integrantes decidiram criar o Instituto Missionários da Redenção para expandir suas atividades realizadas.

Desde maio de 2020, esta OSC atua nos bairros do Jardim Santa Barbara, Jardim Vila Ester, Jardim Vila Carrão, subdistrito de São Mateus, em parceria com a Paroquia Jesus Ressuscitado e com 32 parceiros. As ações realizadas beneficiam 200 famílias com cestas básicas, mensalmente, mobilizando 150 voluntários no processo de captação, coleta e entrega. As ações desenvolvidas contemplam também a formação de grupos de evangelização missionária para realização de visitas domiciliares e levantamento do histórico familiar e reais necessidades, bem como orientações direcionadas às necessidades identificadas, com base nos cinco eixos temáticos: saúde, educação, segurança, família e espiritualidade.

Lorenna Pirolo<sup>4</sup> salienta que “a ampliação das ações foi possível em virtude das experiências acumuladas e do modelo de gestão implantado

---

4 Entrevista realizada em 27 de abril de 2021 com Lorenna Pirolo, presidente do Instituto Redenção - site: [www.redencao.org](http://www.redencao.org)

com práticas geradoras de forças econômicas, sociais e políticas para alcance das metas estabelecidas no projeto”.

## 4. Discussões

Pela leitura de Rodrigues et al. (2021), as estratégias apontadas nos relatos guardam relação com a Teoria da Mudança, ou seja, uma análise crítica das OSCs sobre seu lugar de transformação e a distância até seu *goal*, de modo a reorientar fluxos e métodos se necessário.

Esse potencial de transformação e inovação é atributo que qualifica e distingue as OSCs das iniciativas operadas por governos, mais engessadas e talvez, menos dinâmicas. É certo que as pesquisas sobre criatividade são muito focadas nos indivíduos, sendo o termo inovação mais apropriado para organizações e empresas. Diante dos exemplos trazidos, fica patente notar que a criatividade não é um produto da inovação, mas que a inovação depende da criatividade. Sem querer avançar sobre o campo dos recursos humanos, existem as OSCs que lidam, absorvem e estimulam processos criativos e inovadores.

Nossa análise é a de que as organizações que tiveram êxito durante os contextos de calamidade foram aquelas que se permitiram ou conseguiram inovar seus processos e missão com agilidade e confiança. Essas foram as OSCs capazes de transmitir a confiança aos colaboradores e toda sua rede, mas, sobretudo, de alcançar relevância no chão onde a vida cotidiana dos desfavorecidos e mais vulneráveis acontece.

Nakano (2021) traz diversos construtos que têm sido estudados no campo da criatividade/inovação/tecnologias/habilidades, porém, segundo a autora, ainda pouco difundidos no Brasil. O esforço de vislumbrar métodos e técnicas a serem apropriados pelas organizações sociais certamente passarão pelas habilidades de seus colaboradores, mas também por seu modo de gestão. A cogestão e a participação dos usuários do serviço (de proteção social) ofertado estão mais vívidos nesse contexto de pandemia, trazendo consigo uma série de ganhos agregados ao modo de fazer, apesar de um fazer sobre contextos mais severos e traumáticos.

Percebemos que o Instituto Pró-Saber se valeu de metodologia semelhante (aos moldes) da *lean startup* ou *startup interna* (GARCIA; BASTOS, 2021), ou seja, com muita agilidade atuou no desenvolvimento de um outro serviço para além daquele que vinha sendo praticado. Ação que depende fortemente do conhecimento do território de atuação, das características dos seus usuários (público-alvo) e das suas competências anteriores (*know-how* com contraturno escolar, leitura e educação). Dispor das ferramentas adequadas, incluindo a capacidade de leitura de diagnóstico situacional, propiciou a elaboração de um produto adequado e querido por ambas as partes: organização e sociedade (cesta de livros, atividades etc.).

Essa capacidade de transformação para acompanhar as demandas sociais é uma prática comum e se assemelha ao ciclo contínuo de qualidade difundido pelo método *Plan, Do, Check, Action* (PDCA), que preconiza a constância nos resultados pela constância no monitoramento da gestão do ciclo. Também deve-se chamar atenção para o outro ponto desta balança, que é o risco de um *mission drift* exacerbado, isto é, quando a OSC envereda por uma trilha que a distância de sua missão original – acontecimento natural em situações de calamidade pública, quando a emergência da proteção da vida humana deve prevalecer frente a idealização.

### Considerações finais

Os processos de avaliação e as estratégias metodológicas lançadas pelas OSCs são únicos, no sentido da especificidade de contextos e tempos. O escopo de atuação da organização, seu foco e missão são determinantes no processo de gestão e, mais ainda, em contexto demarcado pelas calamidades públicas. Poderíamos citar dois ou três exemplos memoráveis para ilustrar esse comportamento casado das OSCs com a sociedade, como o enorme contingente de pessoas e organizações que se voluntariam e promovem campanhas para arrecadação de insumos de alimentação e saúde, como quando ocorreu o desastre com a Vale e Samarco em cidades mineiras, ou ainda o incêndio no edifício Paissandu, no centro de São Paulo.

O contexto da pandemia se assemelha aos tantos exemplos que citamos e relatamos ao longo do texto. No caso das OSCs, muitas delas são forçadas a se reinventar para dar conta de sua missão, lançando mão de novos métodos e estratégias nos territórios e para dar confiança à sua sustentabilidade. Embora o desejo pela fórmula mágica pareça latente, observa-se que a capacidade criativa alimenta a capacidade de resiliências diante das dificuldades que as ameaçam.

A comoção das calamidades fortalece as iniciativas de solidariedade no sentido de promover o cuidado e proteção social. Por um lado, esse cenário pode colocar a OSC em novos trilhos que a guiará para sua expansão e fortalecimento, consolidando processos e sustentabilidade, por lado, poderá guiá-la para caminhos que a distanciam de sua missão. Assim, nos parece oportuno revisitar periodicamente seu ciclo de gestão, para ter claro quando operar o modo contingência e quando voltar a operar o modo missão.

Por fim, tendemos a concordar com Tanaka (2021) sobre a importância de refletir sobre os pesos entre métodos e respostas no campo da avaliação. É iminente reposicionar objetos e objetivos em prol de resultados sociais equânimes. O trânsito entre as exigências acadêmicas (e o tempo da ciência) com o tempo de resposta para os gestores tomarem decisão sobre realidades e vidas funcionam em relógios distintos, e essas métricas estão nas nossas mãos.

---

## Referências

BRASIL. Decreto nº 10.316, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3tklBVm>. Acesso em: 13 out. 2020.

- ESCUADERO, Camila. **Os impactos da pandemia de covid-19 nas organizações da sociedade civil**: conjuntura, desafios e perspectiva. Brasília, DF: IPEA, 2020.
- FIOCRUZ. **Boletim Epidemiológico da Covid-19 nas Favelas**: análise da frequência, incidência, mortalidade e letalidade por COVID-19 em favelas cariocas. Rio de Janeiro: FioCruz, 2020.
- GARCIA, Rodrigo Guerra; BASTOS, Rogério Cid. Lean Startup: um método direcionado para agilidade e dinamismo no processo de inovação das organizações do conhecimento. In: MAXIMO, Eduardo Zeferino Maximo et al. (org.). **Perspectivas em engenharia, mídias e gestão do conhecimento**. Nova Xavantina: Editora Pantanal, 2021. v. 2.
- JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. **COVID-19 dashboard by the Center for Systems and Engineering (CSSE)**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3xO52Vj>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Auxílio Emergencial 2020**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2RvwnuJ>. Acesso em: 27 abr. 2021.
- NAKANO, Tatiana de Cassia. Métodos atuais para avaliação da criatividade: vantagens e questionamentos. **Avaliação Psicológica**, Itatiba, v. 19, n. 1, p. 97-105, 2020.
- NOGUEIRA, Fernando Rocha; OLIVEIRA, Vanessa Ellias; CANIL, Katia. Políticas públicas regionais para gestão de riscos: o processo de implementação no ABC, SP. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 177-194, 2014.
- ONU. **Transformando nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2015.
- REDE NOSSA SÃO PAULO. **Favelas – São Paulo, SP**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3h7VYEW>. Acesso em: 10 fev. 2021.
- RODRIGUES, Patricia Peres et al. Teoria da mudança e metodologias de avaliação de projetos sociais nas organizações. *Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação, São Bernardo do Campo*, v. 6, n. 1, p. 55-74, 2021.
- TANAKA, Oswaldo Yoshimi. Avaliação no contemporâneo: dilemas e desafios. **Revista Brasileira de Avaliação**, [S.l.], v. 10, n. 1, e100721, 2021.
- WHO. **WHO coronavirus (COVID-19) dashboard**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3nSCC8o>. Acesso em: 25 abr. 2021.



A pandemia de COVID-19 gerou um grande impacto e crises generalizadas na Economia, na Educação, na Administração, na Saúde, na Cultura, em todos os aspectos da organização humana. Historicamente o terceiro setor vinha sofrendo carência de maior estruturação em termos administrativos quando comparado com outros setores, fato agravado neste momento pela ebulição social causada pelas mudanças súbitas e imperiosas que se impuseram no seu dia-a-dia. Pegos de surpresa numa situação que restringe as interações sociais e traz forte impacto na gestão, os gestores e colaboradores das Organizações da Sociedade Civil precisam se informar sobre as alterações que emergiram com a pandemia e suas consequências.

A população pobre é a maior impactada pelos efeitos da crise e faz-se necessário o estudo sobre as ações da sociedade civil e percepções dos líderes comunitários sobre as ações que visam mitigar os efeitos sociais, políticos e econômicos gerados pela pandemia a desigualdade aprofundada nesse contexto.

Considerando que o propósito do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor – NEATS/PUC-SP é o apoio à gestão das OSCs e o desenvolvimento do Terceiro Setor no Brasil, a coletânea se propõe a analisar os temas de gestão à luz dos desafios que a pandemia trouxe e relatar melhores práticas para lidar com a situação, consolidando e organizando-os num volume com foco nas alterações que emergiram e suas consequências. A análise desse contexto ajudará a promover a retomada das atividades com o menor impacto e a criar melhores condições de restauração e desenvolvimento da missão das organizações no apoio aos mais vulneráveis. Crises fazem parte da construção de nossa história e, superados seus impactos iniciais, resta um ambiente repleto de incertezas e de lições a serem aprendidas.





Foto: comemoração dos 21 anos do NEATS no TUCARENA.

## NEATS

Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor da PUC-SP

3 principais áreas de atuação:

- Ensino
- Pesquisa
- Consultoria

### Coordenação:

Prof. Dr. Luciano A. P. Junqueira

Prof. Dr. Roberto S. Padula

Conheça o núcleo em: [www.pucsp.br/neats](http://www.pucsp.br/neats)

Converse conosco: [neats@pucsp.br](mailto:neats@pucsp.br)



Prof. Dr. Luciano A. P. Junqueira e Prof. Ladislau Dowbor, fundadores do Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor (NEATS) da PUC-SP, a quem dedicamos nossa profunda gratidão por serem sempre mentores, amigos e um grande exemplo de dignidade na docência e na vida.

