

# **Transparência pública à serviço da cidadania: a experiência do Mapa das Organizações da Sociedade Civil no Brasil.**

Fabricio Bonecini De Almeida.

Cita:

Fabricio Bonecini De Almeida (2017). *Transparência pública à serviço da cidadania: a experiência do Mapa das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/2648>

XXXI Congresso ALAS

Montevidéo, Uruguai - 2017

**Transparência pública à serviço da cidadania:**

A experiência do Mapa das Organizações da Sociedade Civil no Brasil

Autor:

Fabício Bonecini de Almeida

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
(IPEA), Brasília, Brasil.

E-mail: [fabricao.almeida@ipea.gov.br](mailto:fabricao.almeida@ipea.gov.br) /  
[f.bonecini@gmail.com](mailto:f.bonecini@gmail.com)

Montevidéo, dezembro de 2017

## **Resumo**

A comunicação trata da plataforma digital integrada de dados sobre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) – Mapa das OSCs – que atuam no país e cujos objetivos são facultar o exercício de transparência ativa das ações das organizações, apoiar a gestão pública na construção de políticas públicas e reunir colaborativamente informações para alavancar pesquisas sobre o tema. Após descrever a plataforma e funcionalidades, discutimos alguns obstáculos à integração de dados sobre o tema disponíveis na federação brasileira e apresentamos dados inéditos sobre o universo das OSCs no país.

**Palavras-chave: organizações da sociedade civil; dados abertos; transparência pública**

## **Resume**

The communication deals with the Brazilian integrated digital data platform on Civil Society Organizations (CSOs) – the CSO Map - whose objectives are to provide the active public transparency exercise of the actions of CSO in the country, to support public management in the construction of collaborative policies information to leverage research on the subject. After describing the platform and its features, we discuss some obstacles to the integration of data on the theme available in the Brazilian federative scenario and present unpublished data on the universe of CSOs in the country.

**Keywords: civil society organizations; open data; public transparency**

## Sumário

1. Introdução.....	4
2. O contexto de criação e estrutura do Mapa das OSCs .....	6
3. Desenvolvimento: a integração de dados .....	7
3.1 As seções e dados disponíveis no Mapa.....	8
3.3 O estado da transparência e as dificuldades de integração dos dados subnacionais.....	9
4. Conclusões: Síntese de dados apresentados no Mapa das OSCs e novas explorações .....	12

## Gráficos

Gráfico 1. Gráfico Número de OSCs em atuação no estado do Pará, Região Norte ....	10
Gráfico 2. Número de OSCs em atuação no estado da Bahia, Região Nordeste .....	11
Gráfico 3. Número de OSCs em atuação no país e taxa de crescimento acumulado (2009-2014) .....	12
Gráfico 4. OSCs, por número de vínculos de trabalho, em % (2014).....	14
Gráfico 5. Evolução dos repasses federais para OSCs e número de organizações recipientes de recursos, por ano (2009-2017), em bilhões .....	15
Gráfico 6. Volume de recursos federais transferidos, por número de vínculos das OSCs (2011-2106). Em milhões (R\$).....	16
Gráfico 7. Número de OSCs que celebram parcerias com o governo federal, por número de vínculos (2011-2016).....	17
Gráfico 8. Remuneração médias de trabalhadores vinculados à OSCs, por gênero (2014).....	18
Gráfico 9. Remuneração, em salários mínimos, por cor da pele (2014).....	18
Gráfico 10. Remunerações médias por escolaridade, raça e gênero em OSCs de defesa de direitos sociais (2014).....	19

## Tabelas

Tabela 1. População e Número de OSCs nos estados e capitais brasileiras, em números absolutos e percentuais .....	10
Tabela 2. Equivalência de remuneração, por faixas de escolaridade, gênero e raça (2014).....	20

## 1. Introdução

O potencial de inovação que a vida digital aportou ao exercício da democracia é bem conhecido, embora não devidamente explorado pelos governos. Não à toa, as conexões e ações motivadas por sociabilidades forjadas a partir de novas tecnologias de comunicação têm sido objeto de teorizações originais e a emergência de campos do saber, como são a ciência dos dados, as estratégias de uso de *big data* e a ciência social computacional.

No âmbito dessas mudanças, a produção de informações governamentais ganhou impulso e tornou-se parâmetro adicional de avaliação de desempenho de administrações públicas, associadas às ideias de governos eletrônicos e à criação de índices de transparência de dados. A universalização – em potencial – da comunicação digital alavancou formas de compartilhamento de informações e, com estas, criou possibilidades de produção colaborativa do conhecimento por meio de sistemas que sequer eram conceitualmente concebidos no passado recente.

Essa combinação da disponibilidade de informações – embora ainda dispersas – geradas pelo governo eletrônico (*e-gov*) e o potencial colaborativo (*wiki*, por assim dizer) das novas tecnologias sustentou a formulação da plataforma de dados sobre as organizações da sociedade civil (daqui por diante, OSCs), que é objeto deste texto.

Diante da profusão de informações públicas ou oficiais que direta ou indiretamente tratem das OSCs, é paradoxal verificar que muito pouco ainda se sabe sobre a atuação destas no Brasil. Bastaria citar que não é sabido quanto de recurso público é anualmente destinado à execução de políticas públicas com a colaboração de organizações civis; quanto em gasto tributário ou isenções fiscais se associam às organizações filantrópicas ou qual é a intensidade – mesmo que apenas estimada – das doações da sociedade que são endereçadas anualmente ao setor não lucrativo de interesse público.

A primeira dificuldade é a inexistência de precisão legal sobre que organizações devem integrar este universo, conceitualmente. Até recentemente, as definições da Organização das Nações Unidas (ONU), incorporadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constituíam o critério de separação das Organizações Não Governamentais (ONGs), depois denominadas mais amplamente como “OSCs”, do universo mais amplo de entidades sem fins lucrativos (Fasfil, 2010; Ipea, 2017: metodologia). Recentemente, o novo marco legal para organizações da sociedade civil conferiu *status* jurídico ao termo e, para tanto, o delineou em fronteiras mais precisas. A lei 13.204 de 2015, que altera a lei 13.019 de 2014, conhecida

como Marco Regulatório das OSCs (MROSC), assim define uma organização da sociedade civil:

*a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;*

*b) as sociedades cooperativas previstas na [Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999](#); as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.*

*c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;*

Nesse cenário, juntou-se a imprecisão conceitual – para o Estado, que até então classificava oficialmente as organizações tão somente como “entidades sem fins lucrativos” – com a dispersão dos dados disponíveis sobre as OSCs em diferentes bancos de dados vinculados a cadastros setoriais, muitos dos quais sem qualquer status oficial e comunicação recíproca. Expressiva fração das justificativas para criação de tais cadastros era precisamente a inexistência de classificações que identificassem, qualificassem ou apontassem as diferentes áreas de atuação das OSCs que respondessem à necessidade de qualificar as informações de organizações eventualmente atuantes naquelas áreas e possibilitando aos órgãos setoriais definir políticas públicas em parceria.

A raiz do problema situa-se no próprio registro de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) sob responsabilidade da Receita Federal do Brasil (RFB), realizado em cartório no ato de nascimento jurídico da OSCs. O cadastro não dispõe de um sistema fino de definição das áreas de atuação das mesmas. O grupo 94 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas, por exemplo, prevê apenas três grupos diferentes: as “atividades de associações de defesa de direitos sociais”, as “atividades de organizações associativas não especificadas

anteriormente” e as “atividades de organizações associativas patronais, empresariais e profissionais”, afora um grupo que, usualmente, não se enquadra nas definições usuais de OSCs: as associações sindicais. Os cadastros se multiplicaram em bancos de dados úteis, porém fragmentados, com sobreposição de informações, quantidades consideráveis de “retrabalhos” para gestores e, especialmente, para as OSCs: para cada ação de habilitação para atuar em parceria com o poder público devem responder a novas e complexas demandas por documentação, processo que lhes é sempre custoso.

Criar um *hub* integrado de informações consolidadas sobre o setor tornaria prescindível tais esses cadastros fragmentados, além de responder à necessidade de informar grupos interessados em produzir diagnósticos sobre a atuação das OSCs em parceria com o Estado.

## **2. O contexto de criação e estrutura do Mapa das OSCs**

O Mapa surge em função das demandas da administração em se informar sobre o espaço ocupado pelas organizações na cooperação direta ou indireta em políticas públicas do governo federal. Inicialmente a proposta se limitou a integrar informações públicas federais e somente sobre aquelas OSCs que atuavam em parceria com a gestão federal. A finalidade primeira era informar aos recém surgidos Grupos de Trabalho – formados para discutir rearranjos legais na estrutura de cooperação entre OSCs e poder público –, já que eram inexistentes as informações que possibilitassem instruir discussões e formular diagnósticos.

Na última década o Brasil se destacou na promoção de políticas de proteção social, redução da pobreza extrema e erradicação da fome crônica. De maneira significativa, essas políticas contaram com um aumento incremental da participação social na elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas promovidas pelo Estado (IPEA, 2015). Nesse contexto, no ano eleitoral de 2010, um grupo composto por quatorze grandes OSCs iniciou uma agenda política junto ao governo federal demandando uma nova regulação específica das relações entre as OSCs e a administração pública, fundando o que chamaram de “Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”<sup>1</sup>. Esta Plataforma, por meio de carta pública, solicitou apoio dos principais candidatos à Presidência da República, naquele mesmo ano. Já eleita, Dilma Rousseff, por pressão e em diálogo com a sociedade civil organizada, institucionalizou a demanda do setor ao criar uma assessoria

---

<sup>1</sup> O histórico de criação e detalhamento dos objetivos da plataforma podem ser lidos em [www.plataformaosc.org.br](http://www.plataformaosc.org.br)

especial ligada à então Secretaria-Geral da Presidência da República, que seria responsável por conduzir o processo que culminou na promulgação do novo “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)”. O MROSC surgiu, portanto, nesse contexto para modernizar as relações entre Estado e Organizações da Sociedade Civil (OSC) (LOPES, SANTOS & BROCHADT, 2016).

Com a chegada da carta encaminhada pela “Plataforma”, engendrou-se, também por pressão política a demanda pela reforma jurídica e institucional reguladora, composta por três eixos centrais: 1) reformas legal e institucional; 2) sustentabilidade e financiamento das OSCs; 3) produção e disseminação de conhecimento. Este terceiro eixo que abrigou o projeto de transparência pública do Mapa das OSCs, plataforma que centralizasse as informações e conhecimento relativos ao setor.

Com a entrada em vigor do novo MROSC (Lei 13.019/2014), vigente a partir de janeiro de 2016, a demanda por informações transparentes e atualizadas sobre a atuação dessas organizações tornou-se maior. O artigo 81 do decreto 8.726/2016, que regulamenta a Lei 13.019/2014, define como atribuição legal do Mapa a publicação dos dados relativos ao universo das OSCs e transfere integralmente a responsabilidade pelo desenvolvimento e gestão da plataforma ao Ipea. Partes de suas atribuições são complementadas por outras legislações e normas federais como aquelas já definidas pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e nos Decretos de Nº 8.789 e Nº 8.777 de 2016, que regulamentam a obrigatoriedade da publicação de dados públicos federais, em formato aberto, no homônimo Portal de Dados Abertos do Brasil.

### **3. Desenvolvimento: a integração de dados**

A integração das bases é operacionalizada por cruzamento de dados que se associam ao banco principal, que lista pouco mais de 390 mil OSCs no país. Toda informação que se associa aos CNPJs desse banco é potencialmente útil. À época de seu lançamento, no início de 2017, quinze bases de dados federais foram relacionadas entre si, formando bancos de dados relacionais de amplo espectro. A partir daí, e de maneira ininterrupta. Os novos dados que vão sendo integrados, em volume crescente, são disponibilizados em quatro diferentes níveis, detalhados a seguir.

No primeiro nível, as informações são apresentadas como dados prontos ao amplo consumo, por meio de gráficos e tabelas de compreensão fácil. Neste nível, espera-se que sejam



difundidos os grandes números e informações mais gerais que disseminem conhecimento sobre o setor. O segundo nível possibilita ao usuário estruturar consultas personalizadas e construir tabelas e gráficos com o uso de filtros de variáveis, aos modos de uma tabela dinâmica. O terceiro nível – em desenvolvimento pelas equipes de programação do Mapa – é o acesso aos microdados em formato aberto, para explorações novas por interessados e pesquisadores. No quarto nível, de transparência máxima, estão os microdados com as informações completas do currículo institucional de cada OSCs, inseridas por estas e complementadas por dados oficiais públicos, para ampla consulta. Falaremos mais adiante deste quarto nível, a página das OSCs no Mapa.

### **3.1 As seções e dados disponíveis no Mapa**

A plataforma contém hoje cerca de 17 bancos de dados provenientes de bases públicas da administração ou inseridos pelas OSCs. Ações de ampliação, em curso, integrarão as bases de parcerias celebradas entre as OSCs e governos dos níveis estaduais e municipais. Embora seja tarefa de amplo escopo e complexidade institucional, deve-se considerar que a plataforma é, em si, um ambiente de transparência para os governos que devem dar publicidade a esses dados. Trata-se, portanto, de um meio ágil e sem custos para disponibilizar informações que são cobradas e/ou demandadas por diversos agentes.

Também para pesquisadores as informações são relevantes, porque a maior parte da cooperação entre Estado e OSCs ocorre nos níveis subnacionais (Lopez & Bueno, 2012). Ao contrário da imagem de haver cooperação apenas residual entre OSCs e administração federal, os dados do orçamento federal – também incorporados de modo inédito neste Mapa – indicam que anualmente mais de 15 mil OSCs recebem algum tipo de recurso federal. Pode-se antever que este número se expandirá significativamente quando informações dos entes federados subnacionais se agregarem às demais.

Incorporar informações de bancos de dados construídos entre as associadas às redes de organizações civis também está no escopo do Mapa. Embora tais bancos possam ser modestos, em termos quantitativos, têm a dupla virtude de apresentar dados detalhados e sistemáticos de OSCs cuja atuação possivelmente é mais ampla que a média, no cenário público, a exemplo das bases construídas entre associadas pela Associação Brasileira de ONGs (ABONG) e pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE).

### 3.2 O estado da transparência e as dificuldades de integração dos dados subnacionais

Apesar de avanços significativos, ainda são incipientes, as estruturas jurídicas e os constrangimentos legais ao escrutínio permanente do gestor público, que ainda carecem de amplos ajustes no país e encontram-se dispersas de maneiras bastante assimétricas, consideradas as diversidades subnacionais brasileiras de estados e municípios.

Parte importante dos trabalhos de bastidores do Mapa associa-se à busca, obtenção, catalogação e sistematização de dados das relações Estado-Sociedade Civil, nos estados e municípios, aos moldes daquelas que o Mapa já oferta para o nível federal.

Um amplo conjunto combinado de estratégias vem sendo empregadas e incluem ofícios diretamente endereçados aos Secretários de Estado de Administração/Gestão, Fazenda e Planejamento das 27 Unidades da Federação (UF) e um número considerável de conexões com outras Secretarias estaduais ou municipais também está em curso.

Para termos uma ideia do alcance e dos esforços ainda por realizar, a tabela 1, a seguir, apresenta um resumo dos totais de OSCs para cada uma das capitais brasileiras e suas proporções quanto aos totais populacionais desses mesmos territórios.

Tabela 1. População e Número de OSCs nos estados e capitais brasileiras, em números absolutos e percentuais

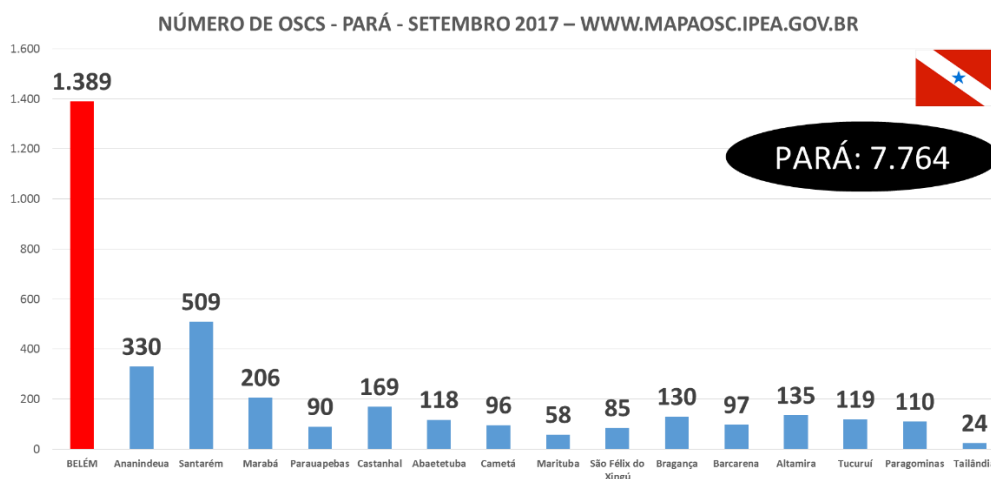
UF	ESTADO	POPULAÇÃO ESTADO	POPULAÇÃO CAPITAL	OSC ESTADO	OSC CAPITAL	% população do Estado, na Capital	% OSC do Estado, na capital	Varição
SP	São Paulo	44.749.669	12.038.175	82.696	25.255	27%	31%	⇒ 4%
RJ	Rio de Janeiro	16.635.996	6.498.837	33.782	13.631	39%	40%	⇒ 1%
DF	Distrito Federal	2.977.216	2.977.216	5.112	5.112	100%	100%	⇒ 0%
BA	Bahia	15.276.566	2.938.092	24.868	2.923	19%	12%	⇒ -7%
CE	Ceará	8.963.663	2.609.716	17.215	3.528	29%	20%	⇒ -9%
MG	Minas Gerais	20.997.560	2.513.451	46.045	5.185	12%	11%	⇒ -1%
AM	Amazonas	4.001.667	2.094.391	3188	1.610	52%	51%	⇒ -2%
PR	Paraná	11.242.720	1.893.997	28.795	4.787	17%	17%	⇒ 0%
PE	Pernambuco	9.410.336	1.625.583	11.932	2.183	17%	18%	⇒ 1%
RS	Rio Grande do S	11.286.500	1.481.019	35.782	3.844	13%	11%	⇒ -2%
GO	Goiás	6.695.855	1.448.639	9.077	2.307	22%	25%	⇒ 4%
PA	Pará	8.272.724	1.446.042	7764	1.389	17%	18%	⇒ 0%
MA	Maranhão	6.954.036	1.082.935	8.430	1.357	16%	16%	⇒ 1%
AL	Alagoas	3.358.963	1.021.709	2.800	1.084	30%	39%	⇒ 8%
RN	Rio Grande do N	3.474.998	877.662	4.919	1.031	25%	21%	⇒ -4%
MS	Mato Grosso do	2.682.386	863.982	4.994	1.608	32%	32%	⇒ 0%
PI	Piauí	3.212.180	847.430	6.329	1.136	26%	18%	⇒ -8%
PB	Paraíba	3.999.415	801.718	7.505	1.116	20%	15%	⇒ -5%
SE	Sergipe	2.265.779	641.523	3.511	1.009	28%	29%	⇒ 0%
MT	Mato Grosso	3.305.531	585.367	4.994	1.115	18%	22%	⇒ 5%
RO	Rondônia	1.787.279	511.219	3.440	610	29%	18%	⇒ -11%
SC	Santa Catarina	6.910.553	477.798	25.629	1.831	7%	7%	⇒ 0%
AP	Amapá	782.295	465.495	556	394	60%	71%	⇒ 11%
AC	Acre	816.687	377.057	1.181	561	46%	48%	⇒ 1%
ES	Espírito Santo	3.973.697	359.555	10.180	1.394	9%	14%	⇒ 5%
RR	Roraima	514.229	326.419	481	289	63%	60%	⇒ -3%
TO	Tocantins	1.532.902	279.856	2705	632	18%	23%	⇒ 5%
		206.081.402	49.084.883	393.910	86.921			

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Elaboração dos autores a partir de estimativa da população 2016 »população estimada« comparação entre as capitais e os estados.

Fonte: Mapa Das Organizações da Sociedade Civil. Elaboração dos autores.

Adiante, os gráficos 1 e 2, apontam, em dois exemplos regionais, o estado do Pará, ao norte do país, e o estado da Bahia, na região nordeste, a variação do número de organizações nas capitais desses estados, bem como a distribuição entre cerca de 10 e 15 de suas cidades mais populosas.

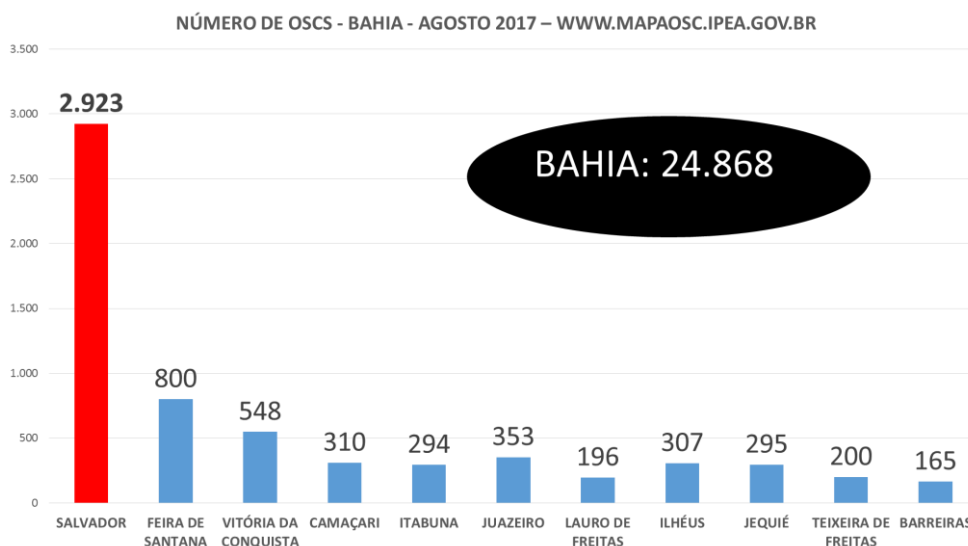
Gráfico 1. Gráfico Número de OSCs em atuação no estado do Pará, Região Norte



Fonte: Ipea, Mapa das Organizações da Sociedade Civil, 2017. Elaboração dos autores.

Vejam que existe grande correlação entre a quantidade de organizações e a centralidade das capitais dos estados dessas mesmas OSC, como destacado nestes dois exemplos: estados do Pará e da Bahia. Uma questão que estes dados ainda não nos permitem avaliar e que será objeto de análise ao ampliar-se a qualidade e o acesso aos dados dos municípios é a real incidência das OSC nas capitais, na medida que podemos apenas destacar o local onde se encontram suas sedes, não necessariamente o território no qual executam seus projetos, sejam eles financiados pelo Estado, pela iniciativa privada e/ou por iniciativa própria das organizações.

Gráfico 2. Número de OSCs em atuação no estado da Bahia, Região Nordeste



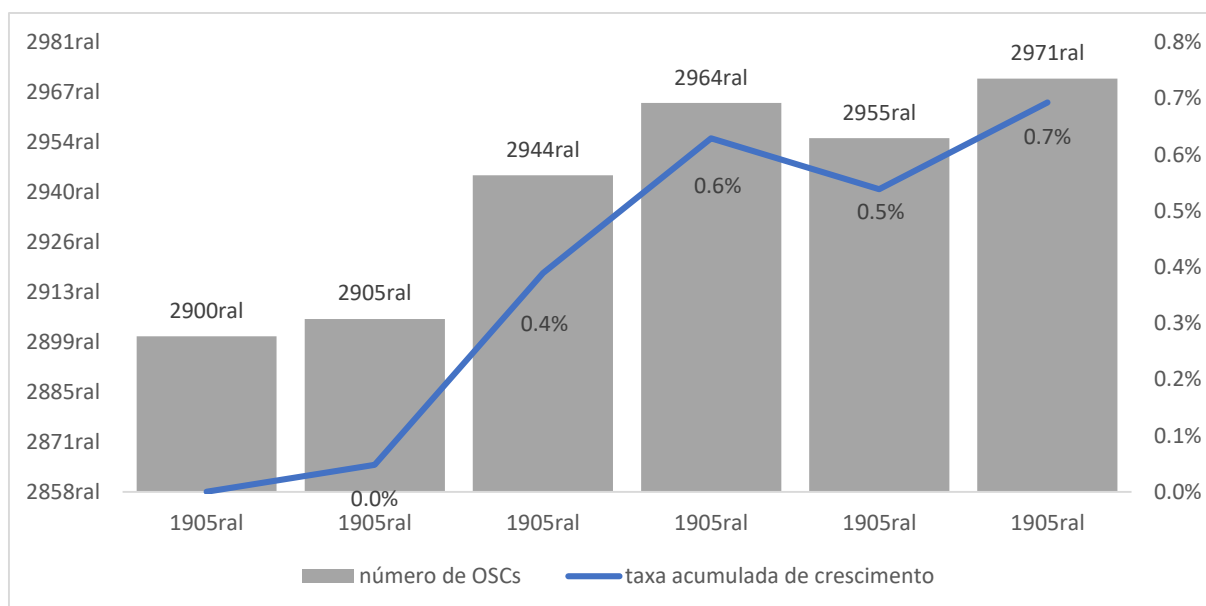
Fonte: Ipea, Mapa das Organizações da Sociedade Civil, 2017. Elaboração dos autores.

#### 4. Conclusões: Síntese de dados apresentados no Mapa das OSCs e novas explorações

Nesta seção apresentamos e discutimos alguns dados gerados após a avaliação das informações integradas pela equipe do Ipea e já disponíveis na página do Mapa.

A primeira informação relevante diz respeito ao crescimento das OSCs do país, entre 2009 e 2014, de 365 mil a 390 mil, da ordem de 7% (gráfico 3).

Gráfico 3. Número de OSCs em atuação no país e taxa de crescimento acumulado (2009-2014)



Fonte: Ipea, Mapa das Organizações da Sociedade Civil, com base em dados do Ministério do Trabalho e do Emprego (2014)

Nota: a seção METODOLOGIA ([www.mapaosc.ipea.gov.br/metodologia.html](http://www.mapaosc.ipea.gov.br/metodologia.html)) detalha como e quais informações foram utilizadas para construir este dado.

A caracterização das organizações da sociedade civil em atividade no Brasil esbarra, em primeiro lugar, no fato de não haver parâmetros ou conceitos consolidados que sejam capazes de definir clara e definitivamente o conjunto dessas organizações. A Lei 13.019 de 2014, em seu artigo segundo, mesmo tendo definido a amplitude do conceito de “organização da sociedade civil”<sup>2</sup>, deixa brechas para interpretações concorrentes e que ainda tem desdobramentos atuais.

Atualmente, o estudo sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL), com edições referentes aos anos de 2002, 2005 e 2010, é a principal

<sup>2</sup> Veja mais na Lei 13.019 de 2014: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)

referência na área. Isso demanda a consolidação de novas ferramentas de pesquisa e novas publicações de referência sobre o universo das organizações do país que levem em conta essas discrepâncias e inconformidades entre produção de conhecimento e mudanças legais e institucionais.

Com o objetivo de construir estatísticas comparáveis internacionalmente, a FASFIL adota como referência para a definição das fundações privadas e associações sem fins lucrativos a metodologia do “Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts”, elaborado pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU). Foram consideradas na FASFIL as organizações existentes no Cadastro de Empresas do IBGE qualificadas como entidades sem fins lucrativos e que se enquadraram, simultaneamente, nos cinco critérios seguintes:

- a) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado;
- b) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades fins;
- c) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas;
- d) autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e
- e) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores.

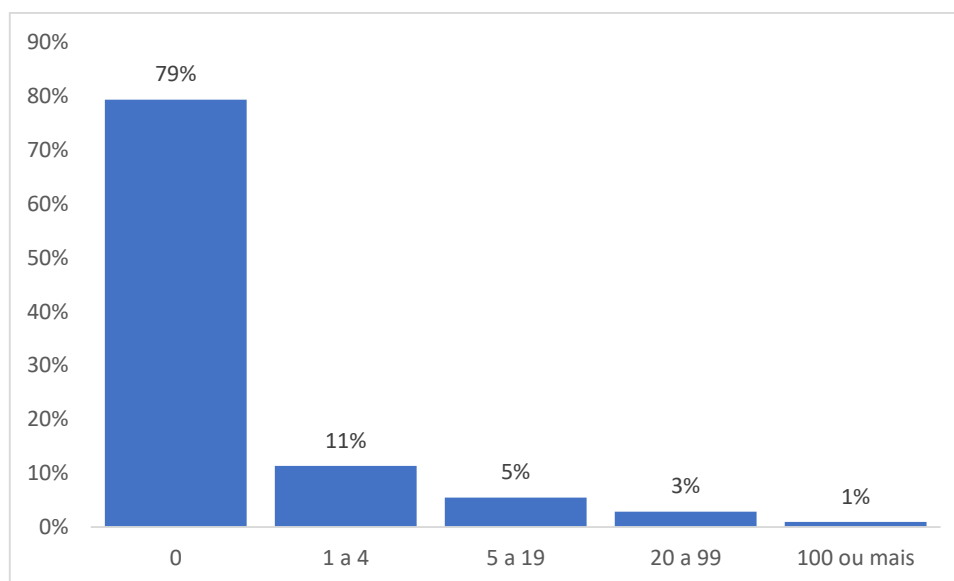
No caso do Mapa das Organizações da Sociedade Civil, cinco premissas orientaram o levantamento e o tratamento das bases de dados e a posterior modelagem do banco de dados. Primeiro, foram consideradas apenas OSCs registradas formalmente, ou seja, que possuam registro de pessoa jurídica (CNPJ), e cuja Natureza Jurídica Especial seja de Entidade Sem Fins Lucrativos. Segundo, se estabeleceu o recorte de apenas quatro Naturezas Jurídicas dos 19 subtipos da Natureza Jurídica Especial — Entidade Sem Fins Lucrativos identificados na Tabela de Natureza Jurídica 2014 elaborado pela Comissão Nacional de Classificação (Concla), a saber: 306-9 - Fundação Privada; 322-0 - Organização Religiosa; 330-1 – Organização Social (OS); 399-9 - Associação Privada. Terceiro, a base de dados proveniente da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho definiu o universo das OSCs em atuação no país; quarto, o Mapa das OSCs considerou apenas as OSCs que: i) declararam atividade no ano base de 2014, mantiveram algum funcionário durante esse mesmo ano, ou ainda que mesmo

que tenham declarado inatividade, declararam a “RAIS negativa”, situação em que a Relação Anual de Informações Sociais é entregue informando que o estabelecimento não teve empregados no ano base.

A limpeza implicou a exclusão de organizações tais como caixas escolares e similares; partidos políticos; sindicatos, federações e confederações; condomínios; cartórios; sistema S; entidades de mediação e arbitragem; comissão de conciliação prévia; conselhos, fundos e consórcios municipais; cemitérios e funerárias.

Para essas 391 mil organizações, há um total de 2,3 milhões de empregados, dos quais 65% são homens e a maioria se concentra no Sudeste do país. Uma das características mais importantes deste universo é o fato de, em sua imensa maioria, tratarem-se de organizações sem vínculos formais de trabalho: 80% estão nesta condição. Por outro lado, 11% tem entre 1 e 4 vínculos formais. Este dado indica que estamos diante de um imenso universo de microorganizações que, provavelmente, deve sobreviver modestamente e sem estrutura profissionalizada de atuação.

*Gráfico 4. OSCs, por número de vínculos de trabalho, em % (2014)*

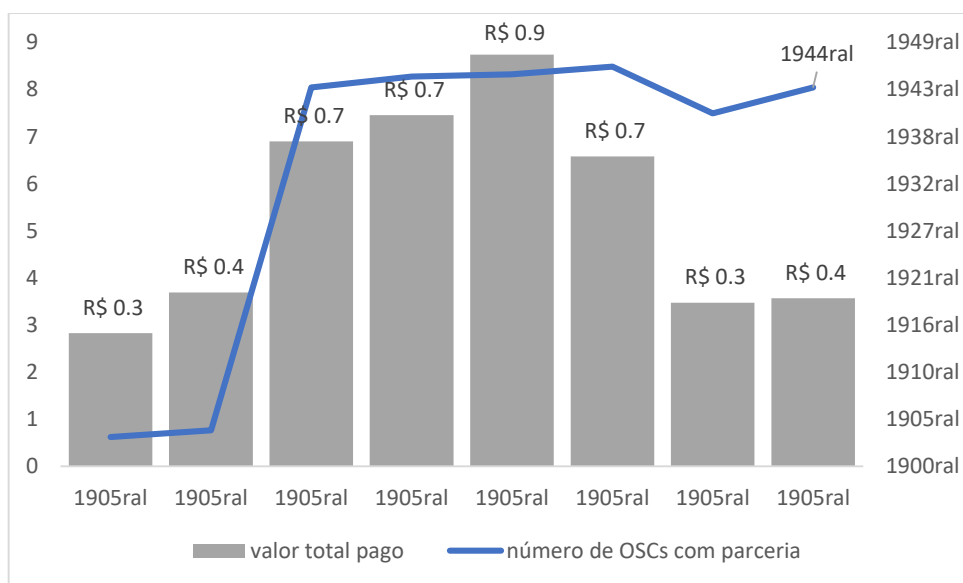


Fonte: Ipea, Mapa das Organizações da Sociedade Civil, 2017.

Um dos aspectos mais importantes para compreender padrões organizacionais e estratégias de desenvolvimento das OSCs diz respeito à intensidade com que tais organizações interagem com o Estado. Sabemos que até a década de 90, a narrativa das OSCs era de adotar posição refratária a qualquer cooperação com o Estado. Gradualmente o as posições foram se

alterando e atualmente não só considera parcerias aceitáveis, mas entusiasmadamente se reclama por mecanismos que facilitem a atuação em conjunto e o financiamento proveniente de fundos públicos. E as evidências parciais sugerem que nos últimos quinze anos esta cooperação de fato se ampliou, se consideramos o fluxo de recursos públicos para as organizações.

Gráfico 5. Evolução dos repasses federais para OSCs e número de organizações recipientes de recursos, por ano (2009-2017), em bilhões



Fonte: Mapa das OSCs, com base em dados de Ministério do Trabalho (2014), Ministério do Esporte (2016), Ministério da Cultura (2016), Ministério da Ciência (2016), Ministério da Fazenda (2016), Ministério do Planejamento (2016). Valores deflacionados pelo IPCA do mês corrente. Os valores exibidos referem-se aos valores efetivamente pagos para as organizações

Se considerarmos que a maior parte das parcerias está nos estados e principalmente nos municípios, é de se esperar que esse número seja bem maior e a relevância da interface entre Estado e OSCs maior que o usualmente considerado.

Basta ver, comparativamente, que o sistema federal de convênio (Siconv) registrava, por exemplo, 766 convenientes com instrumentos ativos em fevereiro de 2017. Deve-se considerar também que nesta conta não entram os denominados *gastos tributários*, isenções de impostos – por exemplo, pagamento de cota patronal à previdência social – às organizações que

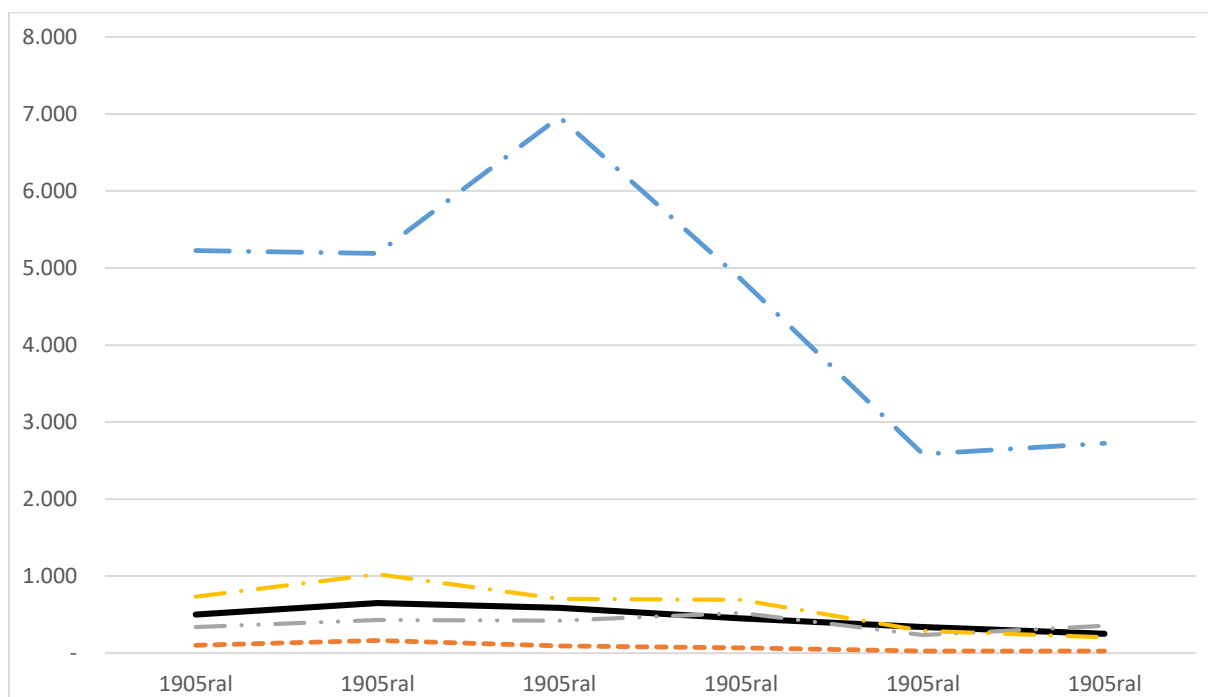


realizam atividades filantrópicas que, no âmbito federal, eram da ordem de 5 mil organizações (MDS, 2017).

Portanto, a densidade da cooperação Estado/OSCs sugere grande capacidade de influência do poder público sobre os rumos de atuação das organizações. A própria norma, ao definir parâmetros e condições em que a cooperação deve ser celebrada, reorienta as estratégias das organizações, já que o Estado se mostra um parceiro com peso maior que o anteriormente presumido.

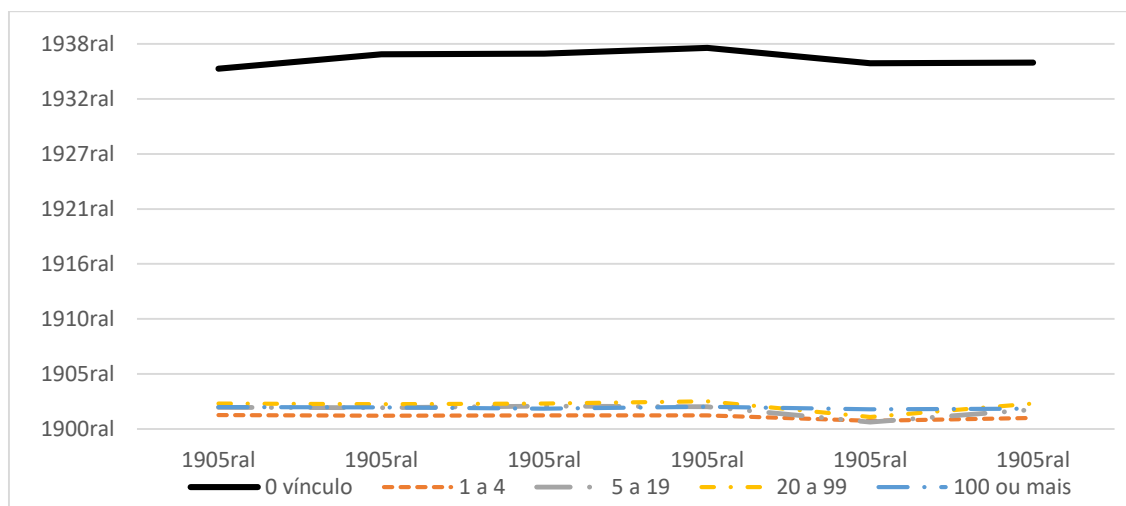
Vale notar que a proporção das transferências a essas entidades com relação às despesas municipais se manteve mais ou menos estável, mas com tendência de crescimento. Se, por um lado, o espaço ocupado por OSCs no conjunto das despesas municipais não se alterou de forma relevante, por outro, a ampliação da atuação do Estado – decorrência natural da ampliação da despesa – caminhou de mãos dadas com a cooperação com o setor não-governamental (LOPEZ & BUENO, 2015). No nível federal, sobre o qual dispõe-se de dados mais desagregados, verifica-se que a maior parte dos repasses vai para OSCs grandes, com mais de 100 vínculos, embora sejam as OSCs de menor porte que celebrem o maior número de parcerias, como a análise comparada dos gráficos 6 e 7 deixa claro.

*Gráfico 6. Volume de recursos federais transferidos, por número de vínculos das OSCs (2011-2106). Em milhões (R\$)*



Fonte: Ministério do Trabalho (2014), Ministério do Esporte (2016), Ministério da Cultura (2016), Ministério da Ciência (2016), Ministério da Fazenda (2016), Ministério do Planejamento (2016). Valores deflacionados pelo IPCA do mês corrente. Os valores exibidos referem-se aos valores efetivamente pagos para as organizações.

Gráfico 7. Número de OSCs que celebram parcerias com o governo federal, por número de vínculos (2011-2016)



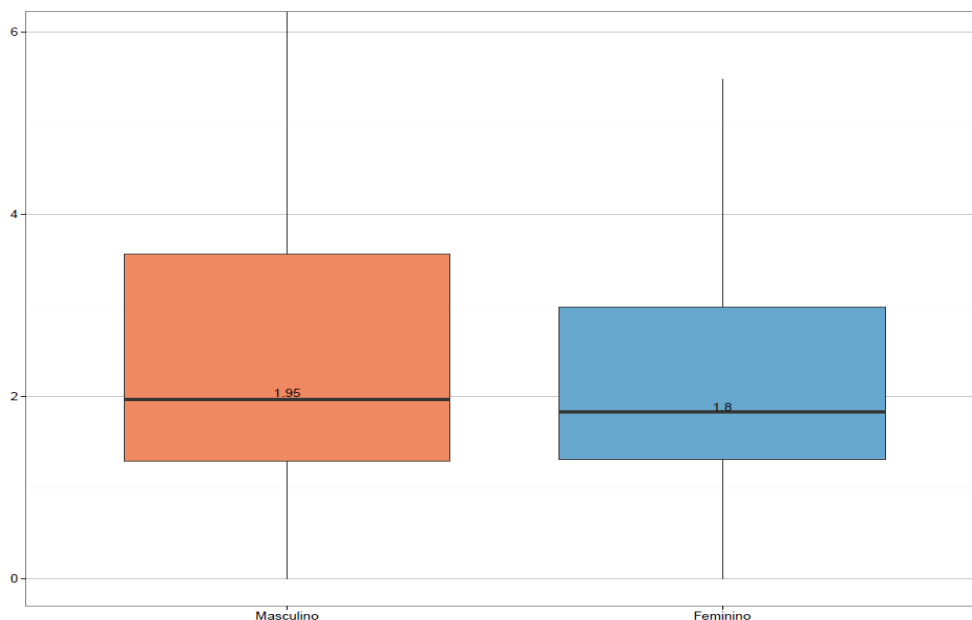
Fonte: Ministério do Trabalho (2014), Ministério do Esporte (2016), Ministério da Cultura (2016), Ministério da Ciência (2016), Ministério da Fazenda (2016), Ministério do Planejamento (2016).

As transferências voluntárias de recursos federais para OSCs atingiram o pico em 2013 (8,7 bilhões), caíram a 6.5 bilhões em 2014, 3.5 em 2015 e se mantiveram estáveis em 2016, como já indicou o gráfico 6. A variação indica um possível efeito combinado da crise econômica do país sobre transferências também para o setor não lucrativo que se associa à instabilidade legal que se observou no período de transição do novo marco legal. É de se esperar que efeitos similares, ou mais intensos tenham ocorrido também nos governos estaduais e municipais.

Uma das dimensões promissoras para melhor compreender o campo das OSCs no país é saber de sua própria estrutura de funcionamento. Em análise ainda tentativa, analisamos alguns aspectos associados a desigualdades na estrutura de pessoal com vínculos de trabalho em OSCs. Análise preliminar indica que, tal qual o observado no mercado de trabalho nacional, as desigualdades de gênero também ali são notáveis. Na remuneração, por exemplo, a média

salarial de mulheres é 2,7 salários mínimos enquanto homens recebem 3,5 salários, conforme dados da RAIS do ano de 2014<sup>3</sup>.

Gráfico 8. Remuneração médias de trabalhadores vinculados à OSCs, por gênero (2014)



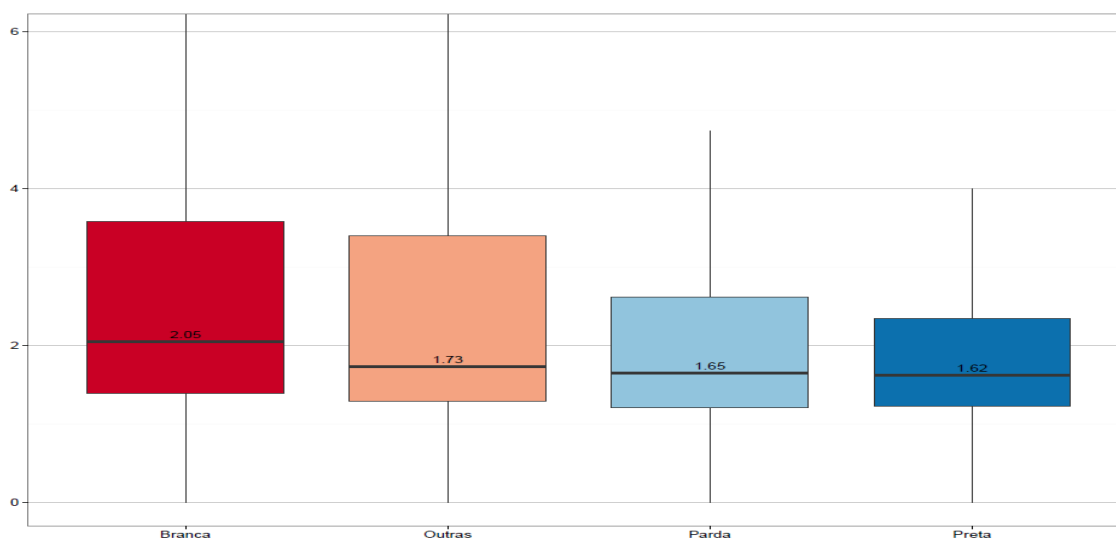
Fonte: RAIS, 2014. Elaboração dos autores.

A desigualdade se reproduz também nas médias salariais por raça. Brancos recebem remuneração 55% maior que negros, 3,36 e 2,14 salários mínimos, respectivamente, conforme o gráfico 9.

Gráfico 9. Remuneração, em salários mínimos, por cor da pele (2014)

---

<sup>3</sup> A mediana é, respectivamente, 1,8 e ,195.

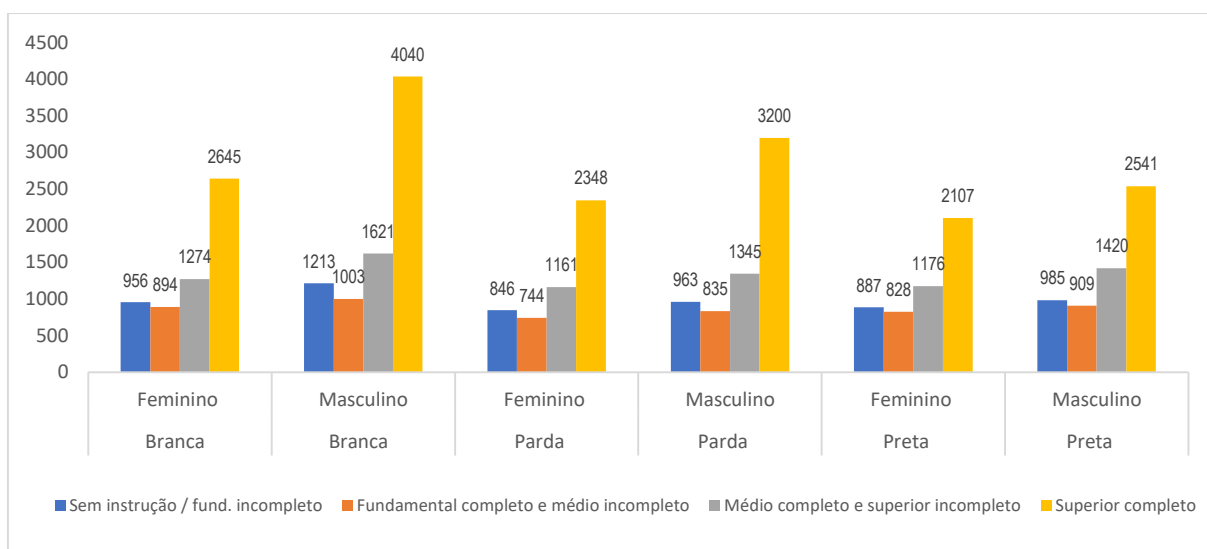


Fonte: RAIS, 2014. Elaboração dos autores.

É esperado que as desigualdades estruturais existentes no universo das OSCs sejam menos intensas ou inexistentes no conjunto de organizações que atuam na “defesa de direitos sociais”, que é o rótulo oficial da Classificação Nacional de Natureza Econômica. Essas organizações constituem o núcleo duro de OSCs, quando estas são definidas com parâmetros “normativamente mais restritivos”, (Lavallo & Barone, 2015; Lavallo, 1999). A natureza de suas atividades (*advocacy*, defesa de direitos) e os objetivos que as mobilizam, espera-se, deve se refletir na incorporação também no plano de sua auto-organização, incluídas a luta por redução das desigualdades no mercado de trabalho, nas relações de gênero, nas relações raciais, para mencionar três formas pervasivas de desigualdade na sociedade brasileira.

Entretanto, quando analisamos a remunerações médias nestas organizações, as diferenças por gênero, raça e escolaridade são acentuadas. O gráfico sintético a seguir indica que a escolaridade é fator decisivo para remunerações médias também entre OSCs, como esperado. Nas mesmas faixas de escolaridade, mulheres sempre ganham menos que homens. Pretos/as e pardos/as sempre ganham menos que brancos.

*Gráfico 10. Remunerações médias por escolaridade, raça e gênero em OSCs de defesa de direitos sociais (2014)*



Fonte: RAIS, 2014. Elaboração dos autores.

A tabela 2 apresenta um quadro comparado completo. Utilizou-se a remuneração dos homens brancos como valor de base para calcular o valor médio das remunerações dos demais grupos, separando-os por níveis de escolaridade. Há disparidades que merecem ênfase: em nenhum cenário mulheres recebem mais que homens, quando se mantém escolaridade equivalente. Brancos e brancas sempre recebem mais que pardas/os e pretas/os. Mulheres pretas recebem a metade do salário de homens brancos entre trabalhadores com ensino superior completo. Homens pretos recebem 63% do salário médio de homens brancos, entre os que detém curso superior completo. As desigualdades se acentuam mais entre os grupos com nível superior.

Tabela 2. Equivalência de remuneração, por faixas de escolaridade, gênero e raça (2014)

Raça	Gênero	Sem instrução e fund. incompleto	Fund. completo e médio incompleto	Médio completo e superior incompleto	Superior completo
Branca	Feminino	79%	89%	79%	65%
Branca	Masculino	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Parda	Feminino	70%	74%	72%	58%
Parda	Masculino	79%	83%	83%	79%

Preta	Feminino	73%	83%	73%	<b>52%</b>
Preta	Masculino	81%	91%	88%	63%

Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil, com base em dados da RAIS/MTE, 2014.

Os dados do gráfico 10 e da tabela 2 desvelam em cenário em que, como outras informações aqui apresentadas, vão em sentido contrário à intuição ou ao conhecimento comumente associado às OSCs per se, ou em ações de parcerias com o Estado. Sistematizar tais informações para estimular análises que aprofundem o entendimento da atuação das organizações da sociedade civil e, de resto, um dos motivos fundamentais para a construção da plataforma objeto deste artigo.

Neste texto apresentamos, portanto, de modo sumário o contexto, motivação e usos possíveis da plataforma de integração e transparência de dados sobre organizações da sociedade civil brasileiras, o Mapa das OSCs. Também apresentadas alguns dados originais, construídos a partir da integração das bases de dados ali utilizadas.

Esperamos que a plataforma seja ponto de partida para que novos grupos de pesquisa sobre o tema sejam criados e pesquisas que aprofundem a compreensão sobre a atuação das OSCs em políticas públicas ganhem espaço.

Se os governos compreenderem que podem ter na plataforma um repositório sofisticado com informações estruturadas e transparentes das políticas que executam em cooperação com OSCs, e se estas utilizarem a plataforma para exercer sua transparência ativa e disponibilizarem dados refinados sobre suas atividades, também a pesquisa pode usufruir de tais informações. Desse modo será possível ter entendimento mais amplo sobre se as parcerias entre atores governamentais e não governamentais para entregar políticas são complementares, subsidiárias ou substitutas.

## 5. Referências Bibliográficas

BRASIL. Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Para ver mais sobre acesse: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 30/04/2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL), 2005 e 2010. Pode ser acessado em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/>>. Acesso em 30/04/2017.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Para acessar a lei veja: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em 30/04/2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR). Pesquisa Brasileira de Mídia - PBM 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. Brasília, SECOM/PR, 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR). Manual de Diretrizes Identidade Padrão de Comunicação Digital do Poder Executivo Federal. Brasília, SECOM/PR, 2014. Para ver mais, acesse: < <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/comunicacao-digital/diretrizes-comunicacao-digital-governo-federa-jan2014.pdf>>. Acesso em 30/04/2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR). Manual de Orientações para Redes Sociais. Brasília, v.2.0, SECOM/PR, 2014. Para ver mais, acesse:<<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/comunicacao-digital/manual-para-redes-sociais>>. Acesso em 30/04/2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa FASFIL: Fundações e Associações sem Fins de Lucro. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. CALIXTRE, A. & VAZ, F. (org.) Nota técnica 22 PNAD 2014. Breves análises. Brasília, 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Metodologia. Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Brasília: 2017.

LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990, *Novos Estudos*, 66, julho, pp. 91-109, 2003.

LAVALLE, Adrián & BARONE, Leonardo. “Conselhos, associações e desigualdade”, em: ARRECHTE, Marta. (org.). **Trajetórias das desigualdades**. São Paulo: Editora Unesp, pp. 51-76.

LOPES, Laís; SANTOS, Bianca & BROCHARDT, Viviane. 2016. **Entenda o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: lei 13.019/2014**. Brasília: Presidência da

República. Acesso em 02/05/2017. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0039/9448/LIVRETO\\_MROSC\\_WEB.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0039/9448/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf)

LOPEZ, Felix & BUENO, Natalia. 2012. Transferências federais para entidades sem fins lucrativos. *Texto para Discussão*. Ipea: Brasília.

LOPEZ, Felix & BUENO, Natalia. 2015. A atuação das entidades sem fins lucrativos nos municípios: análise dos orçamentos municipais. *Plataforma Política e Social*.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Declaração Universal dos Direitos Humanos. Art. 21, ONU, 1948

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. ONU BRASIL, 2015. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030> .

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Carta Iberoamericana de Participação Cidadã na Gestão Pública, OEA, 2009.

STORTO, Paula. 2012. Modernização do sistema de convênio da administração pública com a sociedade civil. PNUD: Brasília. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Volume-413.pdf>. Acesso em abril 2017.