

Nota Técnica

Nº 25

Diest

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia

Agosto de 2019

**DIFERENÇAS METODOLÓGICAS
ENTRE MAPA DAS OSCs/IPEA
E FASFIL/IBGE: PONTOS SOBRE
AS PRINCIPAIS REFERÊNCIAS
DE ESTUDOS SOBRE AS
ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL NO PAÍS**

Janine Mello

Pedro Gomes Andrade



Nota Técnica

Nº 25

Diest

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia

DIFERENÇAS METODOLÓGICAS ENTRE MAPA DAS OSCs/IPEA E FASFIL/IBGE: PONTOS SOBRE AS PRINCIPAIS REFERÊNCIAS DE ESTUDOS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PAÍS

Janine Mello

Pedro Gomes Andrade

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Nota Técnica

Nº 25

Diest

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia

Agosto de 2019

DIFERENÇAS METODOLÓGICAS ENTRE MAPA DAS OSCs/IPEA E FASFIL/IBGE: PONTOS SOBRE AS PRINCIPAIS REFERÊNCIAS DE ESTUDOS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PAÍS

Janine Mello

Pedro Gomes Andrade

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Janine Mello

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

E-mail: <janine.mello@ipea.gov.br>.

Pedro Gomes Andrade

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.

E-mail: <pedro.andrade@ipea.gov.br>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 DESCRIÇÃO E CONTEÚDO.....	7
2 ASPECTOS GERAIS DAS FASFIL E DO MAPA DAS OSCs	7
3 DIFERENÇAS METODOLÓGICAS ENTRE FASFIL E MAPA DAS OSCs E SUAS IMPLICAÇÕES	10
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	13
REFERÊNCIAS.....	13

DIFERENÇAS METODOLÓGICAS ENTRE MAPA DAS OSCs/IPEA E FASFIL/IBGE: PONTOS SOBRE AS PRINCIPAIS REFERÊNCIAS DE ESTUDOS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PAÍS¹

Janine Mello²
Pedro Gomes Andrade³

1 DESCRIÇÃO E CONTEÚDO

Esta *Nota Técnica* tem como objetivo descrever os principais aspectos e diferenças metodológicas entre o estudo *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil* (FASFIL), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a plataforma pública de dados Mapa das Organizações da Sociedade Civil (Mapa das OSCs), coordenada pelo Ipea.⁴

De acordo com o estudo FASFIL/IBGE, divulgado em abril de 2019, havia 236 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil em 2016. Em relação ao Mapa das OSCs/Ipea, existem 820 mil organizações no país, segundo dados do mesmo ano. Essa variação é explicada, principalmente, pela diferença entre as fontes de informação utilizadas pelos órgãos. Considerando que, apesar das diferenças entre os quantitativos apresentados, as FASFIL e o Mapa das OSCs contemplam o conjunto de entidades sem fins lucrativos pertencentes à sociedade civil, esta nota objetiva detalhar as bases de dados usadas como referência pelos órgãos, além dos procedimentos adotados na identificação e na classificação das entidades capazes de explicar as razões para a divergência entre o número de instituições presente nos dois casos.

A nota é composta por mais três seções, além desta: *Aspectos gerais das FASFIL e do Mapa das OSCs; Diferenças metodológicas entre FASFIL e Mapa das OSCs e suas implicações; e Considerações finais.*

2 ASPECTOS GERAIS DAS FASFIL E DO MAPA DAS OSCs

Visando à construção de estatísticas comparáveis internacionalmente, IBGE e Ipea adotam como referência para definição das FASFIL e das OSCs a metodologia do *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* (2002),⁵ a partir da qual são consideradas FASFIL ou OSCs as organizações que se enquadram, simultaneamente, nos cinco critérios, conforme descritos a seguir.

- 1) *Privadas*, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado.
- 2) *Sem fins lucrativos*, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores, e não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades-fim.
- 3) *Institucionalizadas*, isto é, *legalmente constituídas*.
- 4) *Autoadministradas* ou capazes de gerenciar suas próprias atividades.
- 5) *Voluntárias*, na medida em que podem ser constituídas por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores.

1. Os autores agradecem a Camila Escudero, assistente de pesquisa do Ipea, e parte da equipe do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), pela leitura cuidadosa e sugestões de revisão.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <janine.mello@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail*: <pedro.andrade@ipea.gov.br>.

4. Disponível em: <www.mapaosc.ipea.gov.br>.

5. Elaborado pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com a Universidade Johns Hopkins.

No caso brasileiro, esses critérios correspondem às seguintes figuras jurídicas (conforme art. 44 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002): associações, fundações e organizações religiosas. As associações, de acordo com o art. 53 da referida lei, constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. As fundações (capítulo III do Código Civil) são criadas por um instituidor, mediante escritura pública ou testamento, a partir de uma dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina e declarando, se assim desejar, a maneira de administrá-la. As organizações religiosas foram consideradas uma terceira categoria por meio da Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, que estabeleceu como pessoa jurídica de direito privado essas organizações, as quais anteriormente se enquadravam na figura de associações.

As organizações sociais (OS), nos termos da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, foram reconhecidas como natureza jurídica a partir da publicação da Tabela de Natureza Jurídica de 2014. Essas organizações se constituem a partir de uma “outorga concedida pelo Estado” (Lopez, 2018, p. 46) a pessoas jurídicas de direito privado para desempenhar atividades de interesse público – ou seja, o poder público autoriza as OS a praticar atos em seu nome. Apesar da não uniformidade nos conceitos legais, opta-se pela manutenção das OS no âmbito das FASFIL, uma vez que não há obrigação legal da participação do poder público no Conselho de Administração, nem do estabelecimento de contrato de gestão com esse mesmo poder (*op. cit.*).

As cooperativas sociais e as sociedades cooperativas, por sua vez, incluídas no conceito de OSCs, conforme a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, são excluídas do âmbito das entidades sem fins lucrativos (ESFL).⁶ Essas organizações, sociais ou não, são classificadas como cooperativas que, em geral, constituem uma natureza jurídica empresarial (código 2), ainda que sejam “integradas por trabalhadores em situação social vulnerável e tenham como finalidade o fomento e a capacitação de trabalhadores rurais ou ações de cunho social”, segundo Lopez (2018, p. 16). Para esse autor, “não há um registro oficial que reúna as cooperativas sociais e as demais que atuem em prol do interesse público”.

2.1 FASFIL

Os estudos FASFIL, publicados pelo IBGE,⁷ disponibilizaram informações sobre as ESFL no Brasil em quatro edições: 2002, 2005, 2010 e 2016 (IBGE, 2004; 2008; 2012; 2019). Os dados disponíveis compreendem o número de associações e fundações sem fins lucrativos, sua distribuição geográfica, áreas de atuação, número de trabalhadores empregados, escolaridade, entre outros.⁸

A publicação FASFIL é realizada a partir de informações existentes no Cadastro Central de Empresas (Cempre)⁹ do IBGE. O Cempre cobre o universo das organizações formais, ou seja, inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), da Secretaria da Receita Federal (SRF), que no ano de referência declararam exercer atividade econômica no território nacional nas pesquisas por empresas anuais do IBGE ou nos registros administrativos da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia. O Cempre abrange organizações de toda natureza jurídica: órgãos da administração pública, entidades empresariais, ESFL, pessoas físicas e organizações internacionais, e outras instituições extraterritoriais.¹⁰

A atualização do Cempre é feita anualmente, com informações oriundas das pesquisas por empresas anuais nas áreas de indústria, construção civil, comércio e serviços realizadas pelo IBGE e, ainda, da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) – ambos registros administrativos da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia. Cabe ressaltar que as informações derivadas de pesquisas do IBGE, por terem sido obtidas por meio de visitas diretas aos informantes, prevalecem sobre as demais.

As organizações estão estruturadas no Cempre com o código completo do CNPJ (quatorze dígitos), o que permite a identificação de suas unidades locais (endereços de atuação). As fontes de atualização fornecem dados cadastrais e econômicos como razão social, código da natureza jurídica, classificação da atividade econômica a partir

6. As ESFL englobam todas as organizações e empresas identificadas com códigos de natureza jurídica começados em 3 na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Para mais informações, ver IBGE (2019).

7. As três primeiras edições da pesquisa FASFIL foram desenvolvidas em conjunto com o Ipea, em parceria com o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong).

8. Outra importante publicação sobre a rede privada de atendimento socioassistencial no país é a *Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos* – PEAS, também publicada pelo IBGE. O universo é composto por entidades que prestam serviços de assistência social de caráter privado, a saber: as que possuem personalidade jurídica equiparada à de empresa privada ou congêneres, sem fins lucrativos, prestando atendimento de interesse público. Ressalta-se que o universo dessa pesquisa foi constituído considerando as entidades classificadas no grupo 0.50 – Assistência Social, na Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos a Serviço das Famílias (Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households – COPNI ampliada) nas FASFIL.

9. Para conhecer melhor o Cempre, consultar a página das estatísticas, disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/outras-estatisticas-economicas/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?=&t=o-que-e->>.

10. Para informações complementares, consultar a *Tabela de Natureza Jurídica 2016*, organizada no âmbito da Comissão Nacional de Classificação (Concla), por meio da Resolução Concla nº 1, de 28 de abril de 2016, publicada no *Diário Oficial da União* em 2 de maio de 2016, disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/images/concla/resolucoes_e_atas/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CONCLA%2001_2016.pdf>.

da estrutura de códigos da CNAE 2.0, endereço completo, nome fantasia, ano de fundação, pessoal ocupado total, pessoal ocupado assalariado e salários e outras remunerações.

As unidades selecionadas neste estudo referem-se aos locais de atuação das organizações, equivalendo ao conceito de unidades locais adotado pelo Cempre.

Para a realização do estudo, a existência do código de natureza jurídica no Cempre foi determinante por permitir a definição do âmbito das ESFL. As variáveis *razão social*, *nome fantasia* e *código da CNAE* também foram importantes, em um segundo momento, por contribuírem, ao lado dos códigos detalhados de natureza jurídica, para a classificação e a alocação por finalidade das ESFL.

2.2 Mapa das OSCs e publicações correlatas

O Mapa das OSCs é uma plataforma virtual de transparência pública colaborativa, gerida pelo Ipea, que apresenta dados das OSCs a partir dos CNPJs de todo o Brasil. Criado com base no Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das OSCs), o Mapa integra múltiplas fontes de dados, atualizadas constantemente, provenientes de bases de dados públicas federais e de informações inseridas na plataforma pelas OSCs, por meio de seus representantes ou entes federados.

O universo de 820 mil OSCs teve como fonte principal de informação a relação de organizações e empresas com CNPJ inscritas na base de dados da SRF em 2016.¹¹ Fontes de dados auxiliares complementam informações sobre áreas e subáreas de atuação, vínculos de trabalho formais, títulos, certificações, conselhos, conferências, recursos e projetos.

Essas informações são obtidas a partir de múltiplas fontes, conforme a seguir descrito.

- RAIS de 2015.
- Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNES).
- Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS Educação, CEBAS Saúde, CEBAS Assistência Social).
- Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS).
- Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS).
- Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas (CNEA).
- Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic).
- Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte (SLIE).
- Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).
- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).
- Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).
- Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL).
- Entidades participantes de conselhos e comissões de políticas públicas.

A informação do CNPJ, presente em todas as bases de dados, foi utilizada como chave de identificação para o pareamento, permitindo a unificação das informações com a base de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) 2016.

Além das informações disponibilizadas na própria plataforma, os dados do Mapa das OSCs serviram como base para dois estudos publicados pelo Ipea. O primeiro deles foi o *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil* (Lopez, 2018), que teve como objetivo traçar o retrato das OSCs, seus trabalhadores formais e recursos federais que lhe foram destinados entre 2010 e 2017, com base nos dados da Receita Federal de 2016, da RAIS de 2010 a 2015 e do Siafi de 2010 a 2017. O segundo estudo, *Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs? Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil* (Mello, Pereira e Andrade, 2019), teve como foco central atualizar os dados de transferências orçamentárias destinadas às organizações, ampliando o universo

11. A base de dados é oriunda do CNIS, um banco de dados do governo federal que armazena informações sobre dez fontes, entre as quais constam os dados cadastrais das fichas do CNPJ.

considerado e incluindo informações orçamentárias até o final de 2018. Além disso, foi feita a análise de projetos executados no âmbito das parcerias entre OSCs e governo federal entre 2000 e 2018.

Além desses dados, as informações do Mapa também serviram como referência para diferentes artigos contidos no *Boletim de Análise Político-Institucional* nº 20 (Ipea, 2019), no qual diferentes dimensões são analisadas e discutidas, como o trabalho formal de mulheres, pessoas com deficiência (PCDs) e população negra no âmbito das OSCs e a reprodução de desigualdades laborais também verificadas no mercado de trabalho mais geral.

3 DIFERENÇAS METODOLÓGICAS ENTRE FASFIL E MAPA DAS OSCs E SUAS IMPLICAÇÕES

3.1 Critérios de identificação das entidades e bases de dados de referência utilizadas

3.1.1 FASFIL

A classificação adotada nas FASFIL foi a COPNI,¹² da família de classificações definida e reconhecida como tal pela Divisão de Estatísticas da ONU, adequada às necessidades do estudo – ou seja, uma COPNI ampliada.¹³ O principal argumento a favor dessa escolha é possibilitar a comparabilidade internacional: com efeito, a COPNI pertence à família de classificações da ONU e permite ajustes que a compatibilizam com as especificidades de cada país e de estudos relacionados, desde que se mantenham e registrem as correspondências com os grupos da estrutura internacional.

A aplicação efetiva da COPNI ampliada exigiria o conhecimento da finalidade de atuação das entidades que compõem o universo das FASFIL. No entanto, as informações disponíveis restringem-se ao conteúdo do Cempre e dizem respeito apenas ao código CNAE – que indica a principal atividade econômica da entidade – e à natureza jurídica – que identifica a constituição jurídico-institucional das entidades públicas e privadas nos cadastros da administração pública do país. Assim, foi feito o reordenamento das ESFL, registradas no Cempre, nas categorias da COPNI ampliada, pelos procedimentos a seguir descritos.

- 1) Geração de um subcadastro do Cempre composto pelas ESFL. Ou seja, aquelas com código de natureza jurídica iniciado por 3, não considerando empresas, órgãos públicos e outras formas de organização.
- 2) Seleção de unidades ativas, baseando-se nos critérios de condição de atividade, utilizados para compor o Cempre. Esses critérios compreendem um conjunto de indicadores que avaliam, de forma simultânea, as situações cadastrais das fontes de atualização no ano de referência, o número de pessoas assalariadas e o indicador de atividade da RAIS,¹⁴ a saber:
 - a) organizações provenientes da RAIS que contavam com cinco ou mais pessoas ocupadas assalariadas em 31 de dezembro do ano de referência, independentemente da situação cadastral da organização ou de qualquer outra informação; e
 - b) organizações com zero a quatro pessoas ocupadas assalariadas, que se declararam como “em atividade” na RAIS no ano de referência.
- 3) Estabelecimento da classificação das FASFIL, retirando do universo das ESFL aquelas que não atendiam, simultaneamente, aos cinco critérios que as definem e caracterizam, quais sejam: organizações institucionalizadas, privadas, não distribuidoras de lucro, autoadministradas e voluntárias.

3.1.2 Mapa das OSCs

O procedimento de identificação das OSCs adotado no Mapa das OSCs considera todas as entidades com CNPJ ativo na Receita Federal inscritas no CNIS 2016 e suas informações sobre natureza jurídica, áreas de atuação com base na CNAE 2.2 e razão social.¹⁵ As OSCs são identificadas a partir dos seguintes passos aplicados à base do CNIS.

- 1) Seleção de CNPJs em situação ativa que pertencem às quatro naturezas jurídicas que atendem à definição conceitual deste estudo, procedentes do grande grupo das ESFL da *Tabela de Natureza Jurídica 2014*: fundação privada (306-9), organização religiosa (322-0), organização social (330-1) e associação privada (399-9).

12. Para mais informações sobre a COPNI, consultar a página da ONU disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_84E.pdf>.

13. A classificação adotada é mais ampla do que a COPNI original, por incluir não somente as ESFL a serviço das famílias (para uso do Sistema de Contas Nacionais), mas também o conjunto das ESFL, conforme definição da *Tabela de Natureza Jurídica 2016*.

14. Consultar as “Notas técnicas” da publicação *Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2016*, disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101590.pdf>>.

15. Como já mencionado, os critérios adotados tomam como base a classificação de finalidades de atuação das OSCs utilizada pelas FASFIL, que foi inspirada na COPNI, elaborada pela Divisão de Estatísticas da ONU.

- 2) Exclusão de organizações inconsistentes com a definição conceitual de OSC adotada: partidos políticos, sindicatos, cartórios, caixas escolares, condomínios, Sistema S, entidades de mediação e arbitragem, comissão de conciliação prévia, conselhos, fundos e consórcios municipais e cemitérios e funerárias. Essa etapa implicou criação de filtros extensos a partir de razão social e código da CNAE.
- 3) Checagem da base de CNPJs obtida a partir das etapas anteriores com informações sobre vínculos formais de trabalho contidos na RAIS 2015, considerando:
 - a) organizações que possuíam pelo menos uma pessoa ocupada assalariada em 31 de dezembro de 2015;
 - b) organizações sem pessoas ocupadas assalariadas, mas que se declararam como “em atividade” na RAIS 2015; e
 - c) organizações que não constavam na RAIS 2015, mas apareceram em até dois anos anteriores e não encerraram suas atividades ou realizaram “baixa” do CNPJ no CNIS.
- 4) Cruzamento da base de OSCs obtida a partir do CNIS com bases de dados federais relacionadas à atuação das OSCs, viabilizando a inclusão de informações sobre outras áreas de atuação, certificados e titulações, projetos executados, recursos, entre outras.

A opção pela “recuperação” de organizações que não apareceram ou deixaram de aparecer na edição da RAIS 2015 deve-se ao fato de que, apesar de o envio de dados à RAIS ser de caráter obrigatório para a formalização dos vínculos de trabalho, algumas entidades podem não ter enviado as informações em um ano específico. Em função disso, foram analisados o ano de criação e a existência da organização em até duas edições anteriores da RAIS. As que apareceram em até dois anos anteriores à RAIS do ano de referência, mas que não encerraram atividades ou realizaram “baixa” do CNPJ no CNIS, foram consideradas na análise de vínculos e de transferências orçamentárias. Por exemplo, uma organização presente na RAIS 2013 que constava como ativa no CNIS 2015 foi incluída na RAIS 2015. Em razão desse procedimento, a base de dados sobre vínculos de trabalho é definida como RAIS ampliada 2015, que resultou na identificação de 525 mil OSCs.

3.1.3 Diferenças entre FASFIL e Mapa das OSCs

As duas fontes de informação, CNIS e Cempre, apresentam importantes diferenças, e isso se reflete nos valores apresentados pelo IBGE e pelo Ipea em seus estudos e publicações. Enquanto as 236.950 organizações classificadas como FASFIL correspondiam a 4,69% do universo de empresas e outras organizações, pertencentes ao Cempre de 2016, as 820.186 OSCs identificadas pelo Mapa das OSCs, apesar de representar um número superior de organizações em termos absolutos, correspondiam a 4,09% do universo de estabelecimentos do CNIS 2016, de maneira similar à representação relativa apresentada pelo IBGE (tabela 1).

TABELA 1
Número de empresas e outras organizações (2016)

Categoria	Cempre		CNIS ¹	
	Quantidade ²	%	Quantidade	%
Universo	5.050.615	100,00	20.075.168	100,00
FASFIL/OSCs	236.950	4,69	820.186	4,09

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Inclui ativos, suspensos e inaptos. As situações *nula* e *baixada* compõem os estabelecimentos que de fato estão inativos.

² Valor correspondente ao número de empresas e outras organizações ativas. O número de unidades locais em 2016 corresponde a 5.542.008 (IBGE, 2019).

Essas divergências decorrem da fonte e da natureza das informações consideradas em cada caso. O Cempre, adotado como referência pelas FASFIL – criado em 1991 a partir de dados cadastrais de censos econômicos –, é anualmente atualizado com o objetivo principal de mensurar a atividade econômica no Brasil. Seu banco de dados sofre atualizações a partir de pesquisas econômicas anuais do IBGE, nas áreas de indústria, comércio, construção e serviços, e da RAIS. Dessa forma, o Cempre tem o caráter de ser um cadastro de informações para diversas pesquisas do IBGE de cunho econômico, e apresenta um retrato dos estabelecimentos presentes nas respectivas fontes listadas.

Já o CNIS, adotado pelo Mapa das OSCs, é um registro administrativo criado em 1989 que armazena informações trabalhistas e previdenciárias dos trabalhadores brasileiros, resultante da integração de múltiplas bases de dados, entre as quais os dados cadastrais das fichas do CNPJ. A base de dados de estabelecimentos do CNIS

trata-se de uma fonte de informações do tipo estoque, que acumula informações de empresas e organizações ativas e inativas, a partir de cinco tipologias: *nula*, *ativa*, *suspensa*, *inapta* e *baixada*.

Além do tamanho e da natureza das bases do Cempre e do CNIS, outra diferença entre FASFIL e Mapa das OSCs é o critério adotado para definir uma organização como *ativa*. No caso do Mapa, uma organização considerada *ativa* tem a situação de seu CNPJ classificada no CNIS como *ativa*, *suspensa* ou *inapta*. E será considerada *inativa* quando estiver enquadrada nas categorias *nula* ou *baixada*. As categorias *suspensa* ou *inapta* são consideradas indicativas de atividade porque representam situações temporárias que podem ser revertidas a partir da adoção de providências por parte da entidade.¹⁶ Já as organizações com situação cadastral *nula* ou *baixada* representam casos de natureza distinta. No caso das FASFIL, uma organização é considerada um estabelecimento *ativo* a partir do cruzamento de informações sobre condição de atividade da RAIS, imposto de renda e pesquisas do IBGE (IBGE, 2019).

3.2 Estratégias adotadas na classificação das OSCs por finalidade de atuação

3.2.1 FASFIL

A classificação das FASFIL segundo finalidade de atuação é feita a partir do enquadramento do total das 526.481 ESFL nos grupos e subgrupos propostos na COPNI ampliada. A realização dessa atividade exige trabalho de crítica e apuração, conforme descrito a seguir.

- 1) Crítica do código CNAE 2.0, uma vez que alguns códigos da COPNI apresentam correspondência direta com a atividade econômica e/ou natureza jurídica.
- 2) Alocação das entidades a partir do código da CNAE 2.0, da natureza jurídica e/ou consultas telefônicas em caso de dúvidas.
- 3) Alocação do saldo das que não puderam ser classificadas pelo procedimento do item 2 pelas palavras-chave da razão social e nome fantasia.
- 4) Leitura dos subgrupos de modo a corrigir erros de classificação por meio da melhor adequação dos filtros ou palavras-chave aplicados nas etapas anteriores.

As consultas telefônicas realizadas pelo Sistema de Manutenção Cadastral (SIMCAD) do IBGE, citadas no item 2, consistiram no contato com os informantes das instituições por meio de ligação via Entrevista Telefônica Assistida por Computador (Computer Assisted Telephone Interview – CATI) para verificar o código CNAE da organização e sua finalidade de atuação conforme a COPNI. No banco de dados do SIMCAD foram investigadas 18.836 entidades, das quais foram classificadas 9.278.

3.2.2 Mapa das OSCs

A classificação das organizações por finalidade de atuação adotada no Mapa das OSCs é baseada nas áreas de atuação descritas no CNIS, a partir das categorias presentes na CNAE distribuídas nas seguintes grandes áreas: saúde, educação e pesquisa, cultura e recreação, assistência social, religião, associações patronais e profissionais, defesa de direitos e interesses, outras atividades associativas e outras OSCs. As finalidades são delimitadas com base nos princípios da atividade principal, estabelecidos pela CNAE. O conceito relacionado à finalidade de atuação tratado nesta publicação está associado a um dos critérios definidos pela CNAE para classificar a principal atividade econômica de empresas ou de outras formas de organizações.

Além das finalidades indicadas no CNIS, o Mapa das OSCs permite que sejam atribuídas outras áreas de atuação às OSCs de acordo com informações provenientes das bases de certificações e titulações das organizações. Nesse caso, se uma OSC tem *educação* como finalidade de atuação, segundo o CNIS, mas também conta com certificação do CEBAS Saúde, será classificada nas duas finalidades de atuação, apesar da classificação do CNIS prevalecer como atividade principal da entidade. Isso permite que a diversidade de atuação das organizações seja explicitada, e os dados trabalhados no âmbito do Mapa das OSCs se aproximem da realidade vivenciada pelas organizações.

3.2.3 Diferenças entre FASFIL e Mapa das OSCs

Os procedimentos de classificação das organizações entre as diferentes finalidades de atuação variam entre FASFIL e Mapa das OSCs. No caso das FASFIL, além das informações contidas na CNAE identificadas a partir do Cempre, são adotados procedimentos de verificação com base na análise textual das razões sociais e da realização de consultas telefônicas em caso de dúvidas que compõem um algoritmo de reclassificação adotado pelo órgão. Isso permite que a finalidade de atuação inicialmente indicada no Cempre seja alterada conforme a metodologia desenvolvida pela equipe do IBGE.

No caso do Mapa das OSCs, no entanto, a vinculação ao grupo/subgrupo CNAE foi mantida como principal critério de classificação, dada a confiabilidade atribuída ao cadastro de CNPJs disponibilizado pela SRF por meio do CNIS. Dessa forma, optou-se por manter a primazia classificatória da CNAE. Entretanto, considerando a existência de outras bases de dados que indicavam a atuação dessas organizações em outras áreas temáticas, o Mapa permite que seja atribuída a cada OSC mais de uma área de atuação, como nos casos das organizações que dispõem de certificados e titulações como CEBAS (Saúde, Assistência Social e Educação) ou CNEA, entre outros.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mapeamentos, geridos por IBGE e Ipea, constituem importantes referências na construção de dados e análises sobre a atuação das OSCs no Brasil. Em 2016, havia 236 mil FASFIL no país, de acordo com estudo divulgado pelo IBGE em abril de 2019. No entanto, o Mapa das OSCs, gerenciado pelo Ipea, registra 820 mil organizações em atividade no país. A diferença de quantidade entre ambos os institutos ocorre em função das bases de dados utilizadas como referências para os dois casos.

A pesquisa FASFIL parte do Cempre, que continha 5,1 milhões de empresas e outras organizações formais ativas com 5,5 milhões de unidades locais no ano de referência 2016; o Mapa das OSCs, por sua vez, utiliza como referência a base do CNIS, que contabilizava 20 milhões de registros ativos no mesmo ano.

Apesar da diferença do universo analisado, as características observadas no setor são similares. Um exemplo é a distribuição geográfica das organizações pelo país, que acompanha, em geral, o arranjo da população. De acordo com o IBGE, em 2016, quase metade das entidades estava na região Sudeste (48,3%); com relação ao Mapa, 40% se localizam no Sudeste. Outro exemplo é o perfil dos empregados pelas OSCs: a pesquisa FASFIL aponta que a maioria é formada por mulheres (66,0%), cuja remuneração média (R\$ 2.395,52) equivalia a 76,0% da dos homens (R\$ 3.151,83); segundo o Mapa, as mulheres predominam entre as pessoas empregadas em OSCs: representam 65% e recebem, em média, 85% do salário de homens.

Destaca-se ainda que a pesquisa FASFIL representa um recorte do Mapa, levando-se em conta que os dois mapeamentos adotam referências conceituais similares, em que são consideradas OSCs ou FASFIL apenas aquelas entidades enquadradas simultaneamente nos cinco critérios: *i*) são privadas e não estão vinculadas jurídica ou legalmente ao Estado; *ii*) não possuem finalidades lucrativas, ou seja, não distribuem o excedente entre proprietários ou diretores – e, se houver geração de lucro, este é aplicado em atividades-fim da organização; *iii*) são legalmente constituídas, ou seja, possuem inscrição no CNPJ; *iv*) são autoadministradas e gerenciam suas próprias atividades de modo autônomo; e *v*) são constituídas de forma voluntária por indivíduos, e as atividades que desempenham são de livre escolha por seus responsáveis.

REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2002. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Estudos e Pesquisas: Informação Econômica, n. 4). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv5428.pdf>>.

_____. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. (Estudos e Pesquisas: Informação Econômica, n. 8). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv39549.pdf>>.

_____. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Estudos e Pesquisas: Informação Econômica, n. 20). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62841.pdf>>.

_____. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. (Estudos e Pesquisas: Informação Econômica, n. 32). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 20, jun. 2019.

LOPEZ, F. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.

MELLO, J.; PEREIRA, A.; ANDRADE, P. **Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs?** Análise das transferências federais e dos projetos executados pelas OSCs no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, 2483).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Bárbara Coutinho Ornellas (estagiária)

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

