

A TECNOLOGIA POR TRÁS DO MAPA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL¹

Tiago Nascimento²

Eric Ferreira³

Kleyton Pontes Cotta⁴

Vagner Praia⁵

1 INTRODUÇÃO

Segundo Grabosky (1995), sociedade civil organizada é o agregado de organizações não governamentais (ONGs) e instituições que manifestam os interesses e a vontade dos cidadãos. As organizações da sociedade civil (OSCs), também conhecidas como ONGs, são entidades nascidas da livre organização e da participação social da população, e que desenvolvem ações de interesse público sem visar ao lucro. Elas tratam dos mais diversos temas e interesses, com variadas formas de atuação, financiamento e mobilização. A agenda política de um novo marco regulatório foi reforçada especialmente a partir da eleição presidencial de 2010 por um grande número de OSCs brasileiras havia tempos estabelecidas. O governo eleito aprovou, então, como resultado desse debate público, um novo Marco Regulatório das OSCs,⁶ que tem três objetivos prioritários: *i*) inovações legais e regulatórias para as relações e os contratos existentes entre o terceiro setor e a administração pública; *ii*) sustentabilidade econômica; e *iii*) padronização da certificação de OSC para isenções fiscais.

Entretanto, até 2014, não havia mecanismos fáceis de usar, nem transparência e/ou prestação de contas públicas no Brasil para que a população tivesse acesso a informações sobre parcerias e acordos realizados pela administração pública com as OSCs, gerando questionamentos sobre a forma com que o dinheiro era empregado. A importância da transparência entre os acordos selados é firmada no Decreto nº 8.726/2018, no art. 78, em que se tornam obrigações a publicidade e a transparência nos convênios entre o governo e a OSC.

Segundo Seo, Kin e Yang (2009), as OSCs nos Estados Unidos acreditam que promover a imagem e a captação de recursos das organizações eram as duas funções mais importantes das novas mídias para elas, o que sugere a importância de uma plataforma *on-line* que promova a imagem das OSCs pelo menos na escala nacional. Surman e Reilly (2003), por sua vez, mostram muitas vantagens quando a tecnologia é combinada com as ações das OSCs, pois isso pode fornecer uma excelente plataforma para colaboração, fácil publicação, ampla mobilização e melhor vigilância *on-line* dessas organizações.

Projetos organizados pelas OSCs no Brasil propiciam uma contribuição valiosa para a prestação de serviços públicos fundamentais: saúde, educação, assistência social, serviços aos idosos, ajuda a viciados em drogas, serviços esportivos e culturais etc. São 8.021 organizações que trabalham diretamente com saúde

1. Uma versão maior deste texto foi publicada por Ferreira *et al.* (2017).

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea.

4. Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea.

5. Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea.

6. Disponível em: <www.participa.br/OSC>.

no país (Salgado, 2016) e mais 339.118 entidades que buscam desenvolvimento e defesa de direitos,⁷ como a defesa ao meio ambiente.

As OSCs concedem também uma apresentação pública maciça de dados confiáveis à população: seus números; características gerais; campos de atuação e influência; distribuição espacial no território nacional; número de pessoas empregadas; quantidade de dinheiro e riqueza que circulou do setor público e privado para as OSCs; seus principais projetos; sua história e seu conhecimento acumulado etc. Sendo assim, o Mapa das OSCs vem como uma plataforma que agrega informações concisas, abrangentes e acessíveis sobre todas as OSCs brasileiras, além de integrar diversas bases de dados, o que oferece aos gestores públicos informações atualizadas sobre onde as OSCs atuam e o que realizam, principalmente em parceria com o governo. O Mapa também provê dados agregados para a tomada de decisão de atores políticos, bem como investidores públicos e privados. O Decreto nº 8.726, aprovado em 2016, que dispõe regras e procedimentos das parcerias entre a administração pública federal e as OSCs, incumbiu o Ipea da responsabilidade pelo Mapa das OSCs (art. 81).

Logo, é de suma importância ter uma plataforma digital para OSCs, agências de políticas públicas e população. Este texto se subdivide em mais três seções, além desta introdução. Na seção 2 é explicado como foi desenvolvido o sistema, ultrapassando alguns desafios, e como a tecnologia da plataforma do Mapa é organizada. Na seção 3, são apresentados os primeiros resultados, triagens e alguns recursos em desenvolvimento. Por fim, a seção 4 mostra algumas conclusões e os próximos passos do desenvolvimento dessa plataforma, como direções futuras para o campo de soluções de dados do governo.

2 A PLATAFORMA DO MAPA DAS OSCs

Por ser um sistema digital governamental de dados abertos, o Mapa das OSCs deveria seguir estratégias diferentes daquelas adotadas em geral. De acordo com McClure (2000), um sistema digital governamental (*e-government*) apoia o uso de tecnologias pelo governo, principalmente em aplicações baseadas na *web* para melhorar o acesso e a entrega de informações e serviços do governo aos cidadãos, parcerias, funcionários, outras agências e entidades governamentais.

Conforme a Open Knowledge International,⁸ dados abertos são informações livremente acessíveis por qualquer pessoa que desejar usá-los e compartilhá-los. Caso sejam governamentais, essa permissão é extremamente importante – no conceito de governo aberto, os cidadãos têm o direito de acessar esses documentos e procedimentos a fim de possibilitar uma supervisão pública eficaz (Lathrop e Ruma, 2010). Assim, construir uma plataforma digital para OSCs apresenta muitos desafios a serem enfrentados. Para tanto, a partir de um histórico sólido, levamos em conta dicas importantes que Layne e Lee (2001) indicam sobre um modelo de sistema governamental. Dessa maneira, foi possível desenvolver o Mapa, o qual alcançou até aqui os resultados esperados.

O Mapa também é constituído por um componente de *crowdsourcing*, um tipo de atividade participativa *on-line* na qual é proposto, por meio de uma chamada aberta flexível, o comprometimento voluntário de realizar uma tarefa (Estellés-Arolas e González-Ladrón-de-Guevara, 2012). Soluções de *crowdsourcing* podem ser adequadas para resolver quatro tipos de problemas: *i*) descoberta e gerenciamento de conhecimento; *ii*) atribuição de inteligência humana distribuída; *iii*) pesquisa de difusão; e *iv*) produção criativa avaliada por pares (Brabham, 2013).

7. De acordo com dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), 2016, disponível em: <<https://www.mapaosc.ipea.gov.br/>>.

8. Disponível em: <<http://opendefinition.org>>.

No Mapa, o *crowdsourcing* consiste na inserção e edição de dados na página de determinada OSC por seus representantes, produzindo informações inovadoras e precisas que nem o governo nem os cidadãos conhecem. Isso leva a novos estudos e compreensões, além de economizar dinheiro dos cofres públicos que seria gasto com burocracia para alcançar esse resultado. A seguir, são apresentadas algumas características das bases de dados utilizadas pelo Mapa.

2.1 Bases de dados

Atualmente, o Mapa das OSCs cataloga bancos de dados do governo federal, realizando esforços para obtê-los, integrá-los e disponibilizá-los *on-line*. Ele integra treze bases do governo federal – divididas em três blocos: perfil das OSCs, recursos públicos e participação social –, reunindo dados relacionados às OSCs, como cadastros, certificados, participação em conselhos de políticas públicas e parcerias com governos.

As bases de dados dos perfis das OSCs apresentam informações originadas de registros administrativos e dados oficiais sobre organizações certificadas pelas agências federais. Além disso, tais informações também vêm das próprias OSCs, como nome da empresa, nome comercial, endereço, número de telefone, *e-mail*, número de trabalhadores formalmente empregados etc.⁹ A seguir, são detalhados cada um dos bancos de dados utilizados.

- Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Secretaria da Receita Federal: o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) compreende as informações cadastrais das entidades de interesse das administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
- Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Ministério do Trabalho: consiste em um registro administrativo, criado em 1975, visando suprir necessidades da gestão governamental para o setor de trabalho e emprego.
- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Ministério da Justiça: uma titulação conferida a entidades cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma destas finalidades: *i*) promoção da assistência social; *ii*) promoção gratuita da educação, defesa, preservação e conservação do meio ambiente; e *iii*) promoção do desenvolvimento sustentável – entre outras.
- Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS): concedida a entidades reconhecidas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como requisito para a isenção do pagamento de contribuições para a seguridade social e a celebração de convênios com o poder público. Essa certificação é outorgada pelos ministérios da Saúde, Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Censo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: consiste no processo de monitoramento de coleta de dados, via formulário eletrônico, preenchido por secretarias e conselhos de assistência social de estados e municípios.
- Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social (CNEAS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: relaciona as OSCs que desempenham atividades de assistência social e que são acompanhadas por parte do Estado.
- Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), Ministério da Saúde: é integrado por estabelecimentos que têm a finalidade de realizar ações e/ou prestar serviços de saúde, seja de forma coletiva, seja de forma individual, independentemente do seu porte ou nível de complexidade.
- Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA), Ministério do Meio Ambiente: contém o registro das entidades ambientalistas não governamentais atuantes no país.

9. Mais detalhes relevantes sobre esses bancos de dados e sua origem são mostrados por Souto, Pedrozo Júnior e Goldblum (2015).

As bases de dados de recursos públicos viabilizam informações sobre as OSCs e os recursos fornecidos por meio de suas parcerias com o governo, contendo referências relacionadas à área de atividades (cultura, esportes, pesquisa e desenvolvimento etc.), títulos e objetivos de projetos, datas efetivas, valores totais e captados etc. São elas:

- Sistema de Apresentação das Leis de Incentivo à Cultura (Salic), Ministério da Cultura: sistema pelo qual é feito o recebimento, a análise das propostas culturais e também a aprovação, a execução, o acompanhamento e a prestação de contas dos projetos culturais.
- Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte (SLIE), Ministério do Esporte: sistema para cadastro de propostas relacionadas ao incentivo fiscal a pessoas físicas e jurídicas que realizam doações ou patrocinam projetos desportivos e paradesportivos.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) da Financiadora de Inovação e Pesquisa (Finep), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação: sistema de financiamento de projetos para desenvolver o Brasil econômica e socialmente por meio do investimento público em ciência, tecnologia e inovação.
- Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), Ministério da Fazenda: sistema para o registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo federal.
- Sistema de Gestão de Convênios e Contratos (Sincov), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: sistema que reúne e processa informações sobre as transferências de recursos do governo federal a entidades.

A base de dados de participação social, fornecida pela Secretaria de Governo, apresenta conselhos e comissões nacionais de políticas públicas, que têm papel fundamental no ciclo de importantes políticas públicas, em diversas áreas. Com a inserção de dados de representantes, é possível identificar OSCs que atuam em instituições participativas.

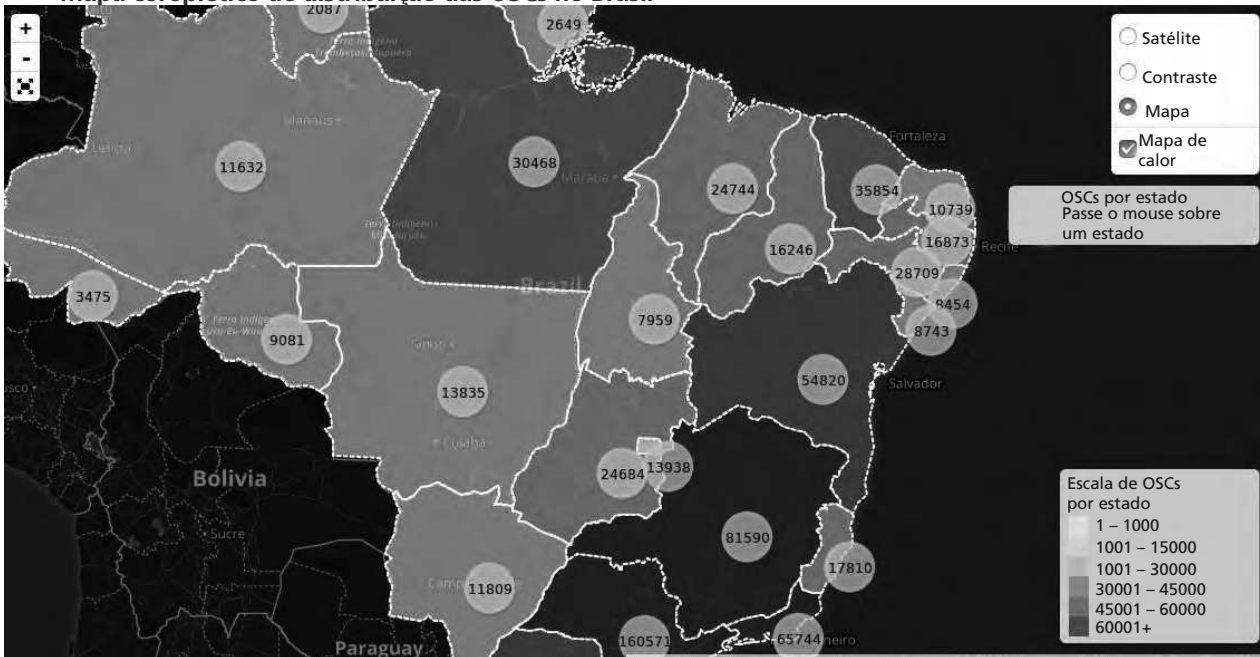
3 RESULTADOS

Toda a tecnologia do Mapa das OSCs utiliza ferramentas de código aberto e promove o compartilhamento de conhecimento e dados. Também conta com acesso *on-line*, e é possível se reconectar aos repositórios do sistema gratuitamente. Os códigos podem ser acessados pelo GitHub,¹⁰ e o público contribui como quiser. A figura 1 mostra uma de suas interfaces, e contém um mapa coroplético, que apresenta a distribuição das OSCs no Brasil, em cores, e a quantidade, em números, das OSCs agrupadas.

A figura 2 mostra a guia da lista de resultados, que contém dados característicos a respeito de cada OSC. Além disso, mostra o botão *detalhar*, que, ao ser clicado, exhibe todas as informações sobre uma OSC em uma página específica.

10. Disponível em: <<https://github.com/Plataformas-Cidadania/>>.

FIGURA 1
Mapa coroplético de distribuição das OSCs no Brasil



Fonte: Ipea, 2019.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 2
Lista de resultados das OSCs

	NOME DA OSC	CNPJ	NATUREZA JURIDICA	ENDEREÇO	DETALHAR
	ASSOCIACAO BRAS DE AUTO HIPNOSE ETICA	00083429000190	Associação Privada	Avenida GRANDE CANAL, 0, BARRA DA TIJUCA, Rio de Janeiro, 22641002	Detalhar
	Associação Brasileira De Assistência Aos Usuarios De Transportes - A.B.A.U.T.	02413626000155	Associação Privada	Avenida FRANKLIN ROOSEVELT, 126, 126, CENTRO, Rio de Janeiro, 20021120	Detalhar
	CBCA	92893155000201	Associação Privada	Avenida BRASIL, 2540, SAO CRISTOVAO, Rio de Janeiro, 20930040	Detalhar
	CEAPRO	03914500000127	Associação Privada	Rua CONDE DE BONFIM, 485, TIJUCA, Rio de Janeiro, 20520055	Detalhar
	CENTRO EVANGELISTICO DA PAZ	00065221000229	Associação Privada	Rua BARATA RIBEIRO, 602, COPACABANA, Rio de Janeiro, 22011002	Detalhar
	Golden Green Club	00061445000181	Associação Privada	Avenida CANAL DE MARAPENDI, 2901, BARRA DA TIJUCA, Rio de Janeiro, 22631051	Detalhar
	Igreja Do Evangelho Integral	04730432000109	Associação Privada	Rua ETELVINA, 127, 127, OLARIA, Rio de Janeiro, 21060020	Detalhar
	Igreja Do Povo De Deus	04711533000132	Associação Privada	Avenida ERNANI CARDOSO, 9, CASCADURA, Rio de Janeiro, 21310390	Detalhar
	INSTITUTO ECOLOGICO AQUALUNG	00060768000150	Associação Privada	Rua DO RUSSEL, 300, 300, GLORIA, Rio de Janeiro, 22210010	Detalhar
	SALVANDO ALMAS PERDIDAS	02449158000179	Associação Privada	Rua CORREIA TEIXEIRA, 4, 4, REALENGO, Rio de Janeiro, 21760460	Detalhar

Fonte: Ipea, 2019.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O Mapa também permite que o representante insira, exclua ou edite quase todos os materiais da página da OSC, tornando os dados colaborativos. Isso faz com que ele contenha informações que nem as agências públicas federais possuem, além de: *i)* agilizar e simplificar a comunicação e a aquisição de dados sobre organizações; *ii)* fornecer um espaço de informação digital no qual as OSCs podem complementar os dados adquiridos de fontes públicas e oficiais; *iii)* viabilizar dados sobre todas as OSCs brasileiras para o mundo por meio de um site público gratuito; *iv)* manter informações de tecnologia aberta e livre a fim de permitir a transparência da prestação de serviços de valor agregado por intermediários; e *v)* ser uma fonte de inovação e compartilhamento de melhores práticas e tecnologias.

Outrossim, o Mapa ainda possui um mapa geográfico de pesquisa das OSCs; barra de pesquisa; consulta avançada para realizar filtros de pesquisas; mecanismo de pesquisa para chamadas de financiamento do projeto; indicadores e infográficos; gráficos contendo informações inéditas sobre OSCs; *menu* de acessibilidade para pessoas com deficiência; seção de registro para representantes de OSCs, com tutorial para o registro; tutorial para a edição de página de perfil de OSC; página de perfil de OSC compreensiva e compatível com dispositivos móveis; atualização diária de dados públicos; e base de dados disponível para o público. Além disso, o Mapa é útil para pesquisadores e o público em geral que queira coletar todas as informações limpas (dados já trabalhados) usadas dentro dessa plataforma sem se preocupar em codificação ou processos de fusão de dados (criar diversas uniões entre dados para gerar um resultado).

4 CONCLUSÃO

Foi estabelecida uma ampla plataforma no setor das OSCs em nível nacional para suprir a falta de informações sistemáticas voltadas à transparência pública e à prestação de contas. Isso proporcionou à administração pública, em parceria com as OSCs, um instrumento inovador e novos serviços públicos confiáveis, protegendo e, simultaneamente, capacitando as OSCs a contribuírem para o seu caminho de credibilidade. Foram fornecidas, por meio de reformas legais e institucionais, ferramentas para a sustentabilidade das OSCs a longo prazo.

Vale ressaltar, ainda, que o Mapa das OSCs oferece dados confiáveis para o setor acadêmico, focados na realidade das OSCs, ao mesmo tempo que disponibiliza continuamente relatórios e publicações para a sociedade, buscando melhorar a interação com as informações. A seguir, estão relacionados os principais beneficiários e os respectivos benefícios oferecidos pelo Mapa.

- Financiadores de projetos públicos e privados: satisfaz, em primeira instância, a busca e a seleção de OSCs para financiamento de projetos. Permite o mapeamento das OSCs com experiência por área de atuação, ajudando o financiador a encontrar as organizações que atendem aos requisitos de trabalhar em uma comunidade específica. Permite a identificação de muitas OSCs, para fins comparativos.
- OSCs: oferece a essas entidades, independentemente de seu tamanho, meios e oportunidades para realizar seu trabalho, sem precisar depender de recursos financeiros para disponibilizar as informações (o sistema é público), nem de conhecimentos avançados (pois o sistema é de fácil acesso), demonstrando sua responsabilidade pública de maneira transparente. Simplifica o relacionamento e a comunicação entre as OSCs e os diferentes financiadores de projetos (fontes de recursos), pesquisadores e instituições que intermediam doações privadas (individuais e institucionalizadas). Permite que as OSCs compreendam o trabalho de outras organizações brasileiras e troquem informações, experiências e boas práticas entre si, facilitando a formação de redes. Potencialmente, o Mapa pode reduzir os custos de médio e longo prazo da mobilização de recursos pelas OSCs, proporcionando informações que ajudarão as OSCs e seus doadores e financiadores institucionais, privados e/ou individuais, a identificar projetos de interesse.

- Doadores individuais e institucionais: apoia o crescimento e a confiança pública da doação privada e institucional *on-line*, além de permitir o fortalecimento dos sistemas de doação existentes. Proporciona aos doadores ferramentas para identificar, comparar e acompanhar os registros das atividades realizadas pelas OSCs que desejam apoiar. Permite que os doadores tenham um mecanismo para assumir a responsabilidade por sua doação, sendo capazes de verificar a capacidade tanto de captação de recursos de uma organização como de execução correlacionada, enquanto avaliam o impacto de seu trabalho.
- Regulação e controle público: fornece dados e ferramentas de análise para apoiar a transparência pública. Gera informações, dados e relatórios cada vez melhores para monitorar o desempenho do setor na vida pública nacional. Auxilia a publicação de dados objetivos enviados pelas próprias organizações, economizando o custo de controle e diligência por parte da administração pública. Estabelece um sistema eletrônico que pode substituir sistemas ineficientes – já existentes ou preventivos – e inibe, por meio de transparência pública e de acordo mútuo, práticas intrusivas em relação aos direitos das OSCs.
- Gestores de políticas públicas: permite que gestores públicos identifiquem territórios, representados em termos de disponibilidade e/ou desempenho na prestação de serviços públicos por OSC. Auxilia a tomada de decisões, permitindo que os formuladores de políticas acompanhem as tendências no financiamento e na ação das OSCs por área e território.
- Pesquisadores e estudiosos da área: gera informações importantes para fins estatísticos e análise do desempenho do governo. Oferece dados para apoiar o trabalho de pesquisadores e acadêmicos, qualificando o processo de análise e produção de conhecimento sobre o setor das OSCs.

Com isso, a plataforma do Mapa das OSCs mostra o cenário global do desempenho das OSCs brasileiras, contendo funcionalidades tanto para apresentar informações individualizadas como para análises em geral. Além disso, as características projetadas para o Mapa têm como objetivo atender usuários com perfis diferentes – do usuário comum até aquele que deseje realizar a análise de dados. A plataforma já conta com aproximadamente 1.160 representantes de organizações cadastrados, mais de 2.880 organizações com os dados atualizados por seus representantes e uma média de 1.532 visitas no sistema desde 2016.

Como próximo passo, está sendo trabalhada uma classificação automática das OSCs para melhorar o processo que hoje é engendrado por outra organização. Espera-se, ainda, realizar avaliações à procura de possíveis problemas no universo das OSCs, a fim de detectar fraudes, por exemplo. A busca pela melhoria na forma da apresentação dos dados, de maneira cada vez mais simples para o usuário, tem sido um foco constante. Os benefícios do sistema têm potencial, cabendo análise futura para avaliar seus resultados.

REFERÊNCIAS

- BRABHAM, D. C. **Using crowdsourcing in government**. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2013.
- ESTELLÉS-AROLAS E.; GONZÁLEZ-LADRÓN-DE-GUEVARA, F. Towards an integrated crowdsourcing definition. **Journal of Information Science**, v. 38, n. 2, p. 189-200, 2012.

- FERREIRA, R. S. *et al.* Platform of the Brazilian CSOs: open government data and crowdsourcing for the promotion of citizenship. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DA INFORMAÇÃO*, 13., 2017, Lavras. **Anais...** Lavras, MG: Universidade Federal de Lavras, 2017.
- GRABOSKY, P. N. Using non-governmental resources to foster regulatory compliance. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 527-550, 1995.
- LATHROP, D.; RUMA, L. **Open government**: collaboration, transparency, and participation in practice. Boston, MA: O'Reilly Media Inc, 2010.
- LAYNE, K.; LEE, J. Developing fully functional e-government: a four stage model. **Government Information Quarterly**, v. 18, n. 2, p. 122-136, 2001.
- MCCLURE, D. L. **Electronic government**: federal initiatives are evolving rapidly but they face significant challenges. Washington, DC: GAO, 2000.
- SALGADO, V. **Aplicação do novo marco regulatório das organizações da sociedade civil no âmbito do Sistema Único de Saúde**. Brasília: MS, 2016. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2017/janeiro/34/14.Estudo-sobre-a-aplicabilidade-das-disposicoes-da-Lei-n-13019-DEZ2016.pdf>>.
- SEO, H.; KIN, J. Y.; YANG, G.-U. Global activism and new media: a study of transnational NGOs' online public relations. **Public Relations Review**, v. 35, n. 2, p. 123-126, 2009.
- SOUTO, B.; PEDROZO JÚNIOR, E.; GOLDBAUM, S. Perfil das OSCs e de suas parcerias com a união e Mapa das OSCs: bases de dados e resultados alcançados. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2015.
- SURMAN, M.; REILLY, K. **Appropriating the internet for social change**: towards the strategic use of networked technologies by transnational civil society organizations. Brooklyn, NY: SSRC, 2003.