
A emergência do terceiro setor — uma revolução associativa global

Lester Salamon

Crescimento notável vem ocorrendo mundialmente em atividades voluntárias organizadas e na criação de organizações privadas sem fins lucrativos ou não-governamentais. Desde os países desenvolvidos da América do Norte, da Europa e da Ásia até às sociedades em desenvolvimento na África, na América Latina e no antigo bloco soviético, as pessoas estão formando associações, fundações e instituições similares para prestar serviços sociais, promover o desenvolvimento econômico local, impedir a degradação ambiental, defender os direitos civis e procurar realizar inúmeros outros objetivos da sociedade ainda não-atendidos ou deixados sob a responsabilidade do Estado.

O alcance e a escala desse fenômeno são imensos. De fato, está-se no meio de uma **revolução associativa** global que pode tornar-se tão significativa para o fim do século XX quanto a emergência do Estado-nação o foi para o fim do século XIX. O resultado é um Terceiro Setor global: uma imponente **rede de organizações privadas autônomas**, não voltadas à distribuição de lucros para acionistas ou diretores, atendendo propósitos públicos, embora localizada à margem do aparelho formal do Estado. A proliferação desses grupos pode alterar permanentemente a relação entre os Estados e seus cidadãos, com impacto muito maior do que os resultados dos serviços para os quais foram criados. Praticamente todos os movimentos sociais nos Estados Unidos, por exemplo, seja por direitos civis, preservação do meio ambiente, direitos do consumidor, da mulher ou aqueles que defendem causas conservadoras, têm suas raízes no Terceiro Setor. O crescimento desse fenômeno é ainda mais marcante dado o declínio, simultâneo, de formas mais tradicionais de participação política, como o voto, a filiação partidária e a associação sindical.

O crescimento do Terceiro Setor decorre de várias pressões, demandas e necessidades advindas das pessoas, como cidadãos, das instituições e até dos próprios governos. Ele reflete um conjunto nítido de **mudanças sociais e tecnológicas**, aliado a contínua **crise de confiança** na capacidade do Estado. Mudanças históricas de longo alcance abriram o caminho para que instituições alternativas possam atender melhor às necessidades humanas. Com sua pequena escala, flexibilidade e capacidade de canalizar a participação popular, as organizações privadas sem fins lucrativos estão melhor capacitadas para preencher esse espaço. A consequência é um processo impetuoso de mudança que se assemelha à

Este artigo foi traduzido do inglês para o português
por Andrés Pablo Falconer e Alexandre Lucas
Cukier.

Recebido em dezembro/97

Lester Salamon, Ph.D. em Administração Pública pela Universidade de Harvard e especialista em ferramentas alternativas de ação governamental e Terceiro Setor, é Diretor do *Center for Civil Society Studies* da *Johns Hopkins University*, na qual leciona atualmente. Dirige o Projeto Comparativo do Setor Não-Lucrativo, que produz informações sobre o Terceiro Setor em mais de 20 países, dentre os quais o Brasil, e o *International Philanthropy Fellows Program* da *Johns Hopkins University*.
E-mail: lsalamon@jhunix.hcf.jhu.edu

Terceira Onda de revoluções políticas democráticas identificadas por Samuel Huntington, mas a supera, atingindo regimes tanto democráticos como autoritários, países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

TODOS ESTÃO PARTICIPANDO

Organizações sem fins lucrativos são incrivelmente diversificadas e analisar seu acelerado crescimento no âmbito mundial não é tarefa fácil. A falta de dados sistemáticos, as variações terminológicas e a grande gama de papéis que desempenham tornam essas organizações difíceis de serem identificadas em cada lugar, dos inúmeros em que elas vêm emergindo. Sérios problemas de definição conceitual combinam-se com o variado tratamento jurídico que essas organizações recebem nas estruturas legais nacionais. Enquanto alguns países prevêm a incorporação legal de organizações filantrópicas ou sem fins lucrativos, outros as reconhecem apenas parcialmente ou, simplesmente, não as reconhecem como entidades formais. Listagens oficiais dessas organizações são notoriamente incompletas e o seu tratamento nas estatísticas econômicas nacionais é grosseiramente imperfeito.

Barreiras ideológicas também obscureceram a identificação do papel e da escala real do Terceiro Setor. Durante grande parte dos últimos 50 anos, políticos tanto à esquerda quanto à direita tenderam a minimizar o papel dessas instituições. A esquerda o fez para justificar a expansão do **welfare state**; a direita, para justificar ataques ao Estado como o destruidor de **instituições mediadoras** privadas. O surgimento do **welfare state** também colaborou para que o setor sem fins lucrativos permanecesse à margem tanto do debate público quanto da investigação acadêmica, mesmo enquanto o setor continuava a crescer.

Devido a esses problemas, é difícil saber se o crescimento presente é, de fato, novo ou simplesmente a redescoberta de um setor longamente ignorado. Ambos os processos podem, sem dúvida, explicar o fenômeno atualmente observado. A evidência de um novo florescimento de instituições do Terceiro Setor de alcance mundial é incontestável. Nos países desenvolvidos, por exemplo, a ampliação do nível de engajamento dos cidadãos é evidente há várias décadas. Uma pesquisa de 1982 junto a organizações sem fins lucrativos provedoras de serviços sociais em 16 comunidades norte-americanas indicou que 65% haviam sido criadas após 1960. O número de associações privadas disparou de modo semelhante na França, com mais de 54 mil criadas somente em 1987, comparado com cerca de 11 mil por ano na década de 60. Estimativas recentes registram cerca de 275 mil *charities* no Reino Unido, com receita que se aproxima a 5% do

Produto Nacional Bruto do país. Na Itália, uma pesquisa realizada em 1985 mostrou que 40% das organizações tinham sido constituídas a partir de 1977.

Esse fenômeno é ainda mais marcante nos países em desenvolvimento, em que cerca de 4.600 organizações voluntárias de países desenvolvidos estão em atividade, apoiando cerca de 20 mil organizações não-governamentais nativas. Na Índia, a *Village Awakening Movement*, que nasceu a partir da tradição Gandhiana, está ativa em milhares de vilas. Bangladesh ostenta cerca de 10 mil organizações não-governamentais registradas. No Sri Lanka, o movimento *Sarvodaya Shramadana* organizou projetos de melhorias em pequena escala em mais de 8 mil vilas. Em torno de 21 mil organizações sem fins lucrativos foram criadas nas Filipinas; cerca de 100 mil **Comunidades Eclesiais de Base**, erguidas sobre grupos locais de ação, eram identificadas no Brasil na década de 80; há relato de algo como 27 mil organizações sem fins lucrativos no Chile e 2 mil na Argentina. Estimativas recentes indicam que 30% do desenvolvimento de capital do Quênia provêm, desde os anos 70, do movimento *Harambee* que levou comunidades locais a iniciar grande variedade de projetos de desenvolvimento.

Acontecimentos similares também são observados na Europa Oriental e na ex-União Soviética. Bem antes dos eventos dramáticos que capturaram a atenção mundial em 1989, ocorriam transformações importantes abaixo da superfície da sociedade da Europa Oriental, ocupando as organizações voluntárias posição central nesse processo. De fato, verdadeira **segunda sociedade** havia surgido, consistindo em milhares, talvez milhões, de redes de pessoas que propiciavam, umas às outras, ajuda mútua para lidar com a economia de escassez em que se encontravam. Ao fim dos anos 70, esses grupos já adquiriam relevância política.

Esse processo foi acelerado desde a derrubada dos governos comunistas. Em 1992, milhares de fundações foram registradas junto às autoridades governamentais na Polônia. Na Hungria, 6 mil fundações e 11 mil associações haviam sido registradas até meados de 1992. Um Fórum de Fundações foi estabelecido na Bulgária em 1991, unindo cerca de 30 grupos privados recentemente criados. Apesar de mais lento, esse processo começa a se acelerar também no antigo bloco soviético. Uma Fundação para a Inovação Social foi formada em 1986, no segundo ano da *perestroika*, como forma de transformar iniciativas cidadãs em ação social efetiva. Desde então, dezenas de outras fundações e organizações sem fins lucrativos foram criadas — para auxiliar crianças talentosas, para protestar contra o desastre nuclear de Chernobyl, para trazer à atenção pública o desaparecimento do Mar de Aral, para encorajar a heterogeneidade cultural e com dezenas de outros propósitos.

AS PRESSÕES ENVOLVIDAS

Como podem ser explicados o extraordinário crescimento e a abrangência desse fenômeno? Pressões para ampliar o setor voluntário parecem vir de três origens distintas: de **baixo**, na forma de movimentos populares espontâneos; de **fora**, através da ação de várias instituições públicas e privadas; e de **cima**, sob a forma de políticas de governo.

A força mais básica é aquela de pessoas comuns que decidem organizar-se e tomar em suas próprias mãos a melhoria de suas condições ou a busca de direitos básicos. Esse fator está mais claramente presente na ex-União Soviética e na Europa Oriental. Ativistas dessas regiões descrevem seus esforços como a criação de uma **sociedade civil** em que as pessoas possam não apenas protestar, mas também exercer com plenitude o direito de organizarem-se. As complexas redes de assistência mútua que se desenvolveram sob o comunismo desde então propiciaram caminhos para esse novo fervor democrático. Como Andras Biro, ativista húngaro, descreve: “Nós estamos testemunhando uma fuga da imaturidade imposta pelo sistema socialista. Pela primeira vez, em 40 anos, tomamos responsabilidade por nossas vidas”.

Pressões semelhantes estão ocorrendo no Terceiro Mundo. Associações de desenvolvimento comunitário estabeleceram-se em considerável parcela das cerca de 20 mil favelas latino-americanas. Em outras partes, o número de cooperativas, grupos de mulheres, associações de moradores e de artesãos, bem como de grupos de ajuda mútua, tem crescido rapidamente ao longo das duas últimas décadas. Por exemplo, o movimento ambientalista indiano *CHIPKO* emergiu do esforço espontâneo de residentes rurais para salvar sua floresta ameaçada, abraçando literalmente as árvores (Fisher, 1997:5). A Federação Geral de Mulheres do Iraque, criada em 1968, aproveitou-se da ideologia professada pelo partido dominante, que enfatizava a igualdade da mulher, para organizar cooperativas agrícolas e outras iniciativas econômicas (El Baz, 1992). Na África, por sua vez, **novas correntes** de protestos populares, que reivindicavam a democracia, estimularam a formação de grupos de ajuda mútua privados para a melhoria das condições locais de vida.

Há, também, várias **pressões externas**: de igrejas, organizações voluntárias sediadas em países desenvolvidos e agências oficiais de apoio ao desenvolvimento. Na América Latina, em particular, a Igreja Católica tem exercido papel significativo. A partir dos anos 50, várias dioceses criaram movimentos e entidades voltados a auxiliar as populações pobres em áreas rurais e urbanas. Após a vitória de Fidel Castro em Cuba, algumas correntes católicas pressionaram por via mais radical que foi finalmente endossada pelo Segundo Concílio do Vaticano e colocada em prática na Conferência dos Bispos Católicos na

Colômbia, em 1968. O resultado foi a formação, por toda a América Latina, de milhares de **Comunidades Eclesiais de Base** envolvendo padres locais na luta pela justiça social. De maneira semelhante, já sob o pontificado do Papa João Paulo II, as igrejas católicas em Varsóvia, Gdansk, Cracóvia e outros locais da Europa Oriental propiciaram um local de encontro neutro e a fonte de apoio moral para aqueles que militavam por mudanças sociais e políticas. A Igreja Luterana desempenhou papel comparável na Alemanha Oriental.

Numerosas organizações voluntárias privadas do hemisfério Norte também contribuíram para o crescimento do Terceiro Setor nos países em desenvolvimento. A partir das décadas de 60 e 70, muitas dessas organizações dos Estados Unidos e, especialmente, do Canadá e da Europa mudaram sua ênfase tradicional na ajuda humanitária, adotando novo foco de *empowerment*. Organizações tradicionais nos Estados Unidos, como *Church World Service* e *Lutheran World Relief*, novas organizações, como *Oxfam America* e *Coordination in Development*, e grandes fundações, como *Rockefeller*, *Ford* e *Aga Khan*, passaram a adotar essa abordagem continuamente. Além de distribuir 4,7 bilhões de dólares americanos em assistência, até meados dos anos 80, esses grupos do Norte propiciaram o apoio moral para a consolidação de uma rede de 20 mil organizações nativas no Terceiro Mundo. Grupos semelhantes fizeram contribuições similares para o desenvolvimento do Terceiro Setor na Europa Ocidental.

Agências oficiais de auxílio suplementaram e, em grau razoável, subsidiaram essas iniciativas privadas. Desde meados dos anos 60, no Congresso norte-americano, os críticos dos programas de auxílio externo dos Estados Unidos vêm propugnando pela necessidade de envolver os pobres do Terceiro Mundo nos programas de desenvolvimento, de dar apoio às organizações nativas e aos grupos norte-americanos que as assumem como parceiras. O Comitê de Assistência de Desenvolvimento da OECD adotou o **desenvolvimento participativo** como sua estratégia para os anos 90. Mesmo o Banco Mundial, que apoiava apenas esporadicamente organizações voluntárias privadas, recentemente reconheceu a “explosiva emergência das organizações não-governamentais como um importante ator coletivo em atividades de desenvolvimento” e criou um conselho consultivo sobre organizações voluntárias com amplo envolvimento no Terceiro Mundo (Cernea, 1988:18-20).

Finalmente, pressões para a formação de organizações sem fins lucrativos têm vindo de cima, de círculos oficiais de **política governamental**. Mais visivelmente, os governos conservadores de Ronald Reagan e Margaret Thatcher fizeram do apoio ao setor voluntário um aspecto central de suas estratégias de redução do gasto social governamental. Alguns governos socialistas também agiram

na mesma direção. O presidente François Mitterrand liberalizou leis francesas sobre doações e criou uma secretaria especial para a *économie sociale* ou o setor mútuo, cooperativo e associativo. O governo trabalhista da Noruega lançou, recentemente, um programa de longo prazo que enfatiza a importância das organizações voluntárias como instituições mediadoras entre o indivíduo e os setores mais amplos da sociedade. No Japão, uma lei de 1990 permite a empresas, pela primeira vez, deduzir de impostos as contribuições filantrópicas.

Essas pressões governamentais também fizeram-se sentir no Terceiro Mundo e no antigo bloco soviético. Da Tailândia às Filipinas, governos têm apoiado cooperativas de fazendeiros e outras organizações privadas. Planos quinquenais egípcios e paquistaneses enfatizam a participação das organizações não-governamentais, como forma de assegurar a participação popular no desenvolvimento. Mesmo o embrionário setor sem fins lucrativos na China beneficia-se de apoio oficial, iniciado com a histórica Terceira Plenária do Décimo-Primeiro Comitê Central, em dezembro de 1978, que sinalizou o início de um processo de reforma para canalizar a iniciativa e a criatividade individuais na sociedade chinesa.

QUANDO O ESTADO FRACASSA

Por que ocorreu agora esse florescimento de atividade no Terceiro Setor? Quatro crises e duas mudanças revolucionárias convergiram, tanto para limitar o poder do Estado quanto para abrir o caminho para esse aumento na ação voluntária organizada.

O primeiro desses impulsos é a percebida **crise do moderno welfare state**. Ao longo da última década, o sistema de proteção governamental aos idosos e aos economicamente desafortunados, que se havia moldado nos anos 50 no Ocidente desenvolvido, parecia não mais funcionar. O reduzido ritmo de crescimento econômico global dos anos 70 ajudou a impulsionar a crença de que o gasto social, que havia crescido substancialmente nas décadas anteriores, estava tomando o lugar do investimento privado. Essa convicção converge com aquela de que um governo sobrecarregado e superburocratizado não seria capaz de realizar as amplas e diversificadas tarefas sociais que lhe estavam sendo designadas. Além disso, a política do *welfare state* gerou pressões para expandir os serviços governamentais, com seus gastos superando a disposição dos contribuintes em pagar por tais serviços. Mais do que simplesmente proteger os cidadãos dos riscos, o *welfare state* estava, na opinião de vários políticos e analistas, reprimindo a iniciativa, absolvendo as pessoas da responsabilidade individual e estimulando a dependência da população em relação ao Estado.

Acompanhando a crise do *welfare state* está a **crise de desenvolvimento**. Os choques do petróleo dos anos

70 e a recessão do início da década de 80 mudaram, radicalmente, as perspectivas para os países em desenvolvimento. Na África sub-Saara, na Ásia Ocidental e em partes da América Latina, rendas médias *per capita* começaram a cair. De fato, o desempenho econômico nas partes menos desenvolvidas dessas regiões caiu tão vertiginosamente que, dadas as suas altas taxas de crescimento populacional, a renda média por pessoa em 1990 situava-se 5% abaixo do que havia sido duas décadas antes. Apesar do progresso em alguns lugares — notavelmente a borda do Pacífico e partes da América Latina —, os problemas de desenvolvimento tornaram-se tão dramáticos que uma em cada cinco pessoas no mundo vive em condições de pobreza absoluta.

Essas realidades desanimadoras estimularam o repensar dos requisitos para o progresso econômico. Um dos resultados tem sido o renovado interesse na **auto-ajuda** ou no **desenvolvimento participativo**, uma estratégia de auxílio que enfatiza o engajamento da energia e do entusiasmo das classes populares por meio de variedade de organizações não-governamentais. Ao tornar os pobres participantes ativos em projetos de desenvolvimento, essa abordagem alcançou significativos ganhos de produtividade, ao mesmo tempo em que evitava as fragilidades encontradas, em muitos lugares, nas instituições estatais. O resultado é um crescente consenso a respeito das limitações do Estado como agente de desenvolvimento e das vantagens do envolvimento das instituições do Terceiro Setor para superar essa deficiência.

Uma **crise ambiental global** também estimulou muitas iniciativas privadas, preocupadas com as consequências da pobreza contínua e crescente dos países em desenvolvimento, levando-os a destruir o meio ambiente e os recursos naturais para resolver a sobrevivência imediata. Somado aos padrões de desperdício, de abuso e desatenção dos países ricos, esse quadro resultou em séria degradação ambiental. Entre 1950 e 1983, 38% das florestas da América Central e 24% das florestas africanas desapareceram e o ritmo desse declínio acelerou-se no início dos anos 80. A excessiva exploração agora ameaça transformar em deserto dois quintos da terra não-desertificada da África, um terço da Ásia e um quinto da América Latina. Em algumas áreas, como na Europa Central e na Europa Oriental, chuva ácida e poluição do ar e da água ameaçam suprimentos alimentares, reduzindo significativamente a expectativa de vida.

À medida que esses e outros aspectos da crise ambiental se fizeram aparentes, cidadãos tornaram-se crescentemente frustrados com o governo e ávidos por organizar suas próprias iniciativas. O impressionante crescimento de Partidos Verdes na Europa Ocidental é um sinal dessa reação. Da mesma forma, a degradação ambiental foi uma das principais motivações para o surgimento de um setor sem

fins lucrativos embrionário na Europa Oriental, com clubes ecologistas ativos na Polônia, na Hungria, na Rússia e na República Checa.

Finalmente, uma quarta crise — a do **socialismo** — também contribuiu para o crescimento do Terceiro Setor. Embora a promessa do socialismo estivesse sob suspeita há muito tempo, a substituição do crescimento econômico retardatário por recessão na década de 70 ajudou a destruir a legitimidade que o sistema comunista ainda detinha. Esse fracasso conduziu à busca de novas formas de satisfazer necessidades sociais e econômicas, o que estimulou a criação de empreendimentos cooperativos orientados para o mercado e de um conjunto de organizações não-governamentais que oferecem serviços e veículos para a expressão individual, desvinculados de um Estado crescentemente desacreditado.

Além dessas quatro crises, dois movimentos de mudanças estruturais também explicam o recente crescimento das organizações do Terceiro Setor. O primeiro é a dramática revolução nas **comunicações** ocorrida durante os anos 70 e 80. A invenção e a ampla disseminação de computador, cabo de fibra óptica, fax, televisão e satélites abriram, mesmo às regiões mais remotas do mundo, as conexões de comunicação necessárias à organização de massa e à ação coordenada. Além disso, esse desenvolvimento foi acompanhado por significativo incremento das **taxas de alfabetização e educação**. No mundo em desenvolvimento, as taxas de alfabetização de adultos aumentaram de 43% para 60%, entre 1970 e 1985; considerando-se apenas a população masculina, o crescimento foi de 71%.

A expansão combinada de alfabetização e comunicação tornou mais fácil às pessoas organizarem-se e mobilizarem-se. Comunicações entre capitais e regiões remotas, que antes levavam dias, agora levam apenas alguns minutos. Regimes autoritários, que controlavam suas redes de comunicação com sucesso, tornaram-se incapazes de impedir o fluxo de informação por meio de antenas parabólicas e fax. Militantes isolados podem mais facilmente fortalecer sua convicção, trocar experiências e manter conexões com colegas simpatizantes em seus próprios países e no exterior.

O último fator crítico para o crescimento do Terceiro Setor foi o **crescimento econômico** considerável ocorrido durante os anos 60 e o início da década de 70 e a consequente mudança social acionada por ele. Durante esse período, a economia mundial cresceu à taxa de 5% ao ano, com todas as regiões compartilhando essa expansão. De fato, a taxa de crescimento da Europa Oriental, da União Soviética e dos países em desenvolvimento superou aquela das economias industriais de mercado. Esse crescimento não somente permitiu a melhoria material e engendrou várias novas expectativas populares, mas também ajudou a criar, na

América Latina, na Ásia e na África, considerável **classe média urbana** cuja liderança foi essencial para a emergência de organizações privadas sem fins lucrativos. Portanto, se a crise econômica, em última instância, levou a classe média à ação, o crescimento econômico prévio criou a classe média que se organizaria para reagir.

REVELANDO OS MITOS

A despeito das imensas expectativas que se colocaram sobre o Terceiro Setor, ainda não está claro quão efetivamente ele é capaz de reagir às oportunidades presentes. Mesmo com o seu recente dinamismo, esse setor permanece vulnerável a várias tensões internas e repressões externas. Além disso, várias percepções errôneas a seu respeito limitam sua capacidade de lidar efetivamente com os seus verdadeiros desafios. Como será a evolução do setor dependerá, em grande parte, de quão bem compreendidos serão os **mitos** a seu respeito, como equilibrará os **compromissos** com que se depara e como **reagirão** outras instituições.

A primeira dessas percepções errôneas é o **mito da virtude pura**. O Terceiro Setor atingiu proeminência, fundamentalmente, como um veículo flexível e digno de confiança para a realização de anseios humanos elementares, como auto-expressão, auto-ajuda, participação e ajuda mútua. Com raízes freqüentes em ensinamentos religiosos e morais, ele adquiriu autopercepção de *persona* santificada e certo romantismo permeia sua **capacidade suposta** de mudar a vida das pessoas.

Mesmo sem negar a validade fundamental dessa imagem é importante, no entanto, reconhecer que essas instituições têm também outros aspectos. Apesar de sua tão propalada flexibilidade, organizações sem fins lucrativos continuam sendo **organizações**. À medida que crescem em escala e complexidade, são **vulneráveis** a todas as limitações que afligem outras instituições burocráticas — falta de sensibilidade, morosidade e rotinização. Organizações sem fins lucrativos podem ser menos propensas a essas deficiências do que agências governamentais, mas não estão imunes às tensões inevitáveis que surgem entre **flexibilidade e efetividade**, controle distribuído na base e *accountability**.

Diversos apoios ao Terceiro Setor têm sido usados, por vezes, para racionalizar ataques aos gastos sociais governamentais, como foi o caso nos Estados Unidos nos anos 80. Da mesma forma, motivações mistas contribuíram para

* **Nota dos Tradutores:** Foi mantido o termo original *accountability*, pois não há tradução literal para essa palavra no sentido técnico-administrativo. Poderia ser algo como responsabilidade compartilhada, comprometimento efetivo.

o crescimento do setor voluntário no mundo em desenvolvimento. Longe de serem um instrumento de independência popular, organizações sem fins lucrativos foram utilizadas como veículos para estender a influência de líderes políticos nacionais. Além disso, essas organizações podem acabar desempenhando uma função menor, de mera **manutenção do sistema**. Por exemplo, Thomas (1987:477), em estudo sobre o movimento *Harambee* no Quênia, nota que enquanto o *Harambee* canaliza riqueza privada altamente visível para projetos sociais relevantes, também serve para “justificar a acumulação de riqueza e pobreza e a perpetuação da iniquidade”. De modo mais genérico, como argumenta Smith (1990:277), mesmo organizações orientadas para a mudança podem sustentar a posição de elites locais ao ajudar a “canalizar as energias de opositores do regime originários da classe média, que poderiam ter sido levados a alternativas políticas mais radicais ou mesmo revolucionárias”. Organizações sem fins lucrativos, segundo ele, são freqüentemente usadas para sinalizar a “críticas estrangeiros que governos autoritários, de partido único ou controlados por elites permitem certo grau de pluralismo e espaço para iniciativas privadas em suas sociedades”.

Um erro de percepção intimamente relacionado ao anterior é o **mito do voluntarismo**, a crença de que organizações sem fins lucrativos dependem principalmente, ou até exclusivamente, da ação privada voluntária e do apoio filantrópico. Esse mito, em particular, permeia o pensamento americano sobre o *nonprofit sector*. Ele é sustentado por uma filosofia política conservadora que vê inerente conflito entre o Estado e as instituições voluntárias **mediadoras**. Nessa linha de pensamento, o crescimento do Estado coloca um desafio fundamental aos grupos voluntários, roubando-lhes suas funções e, em última instância, levando-os à sua ruína. A chave para a expansão do Terceiro Setor seria, portanto, reduzir o papel do Estado.

No entanto, o **relacionamento** entre o Estado e o Terceiro Setor tem sido caracterizado mais por **cooperação** do que por conflito, na medida em que o Estado se voltou a esse setor para assisti-lo no atendimento de necessidades humanas. Nos Estados Unidos, o Terceiro Setor é parte de um sistema de promoção social amplo, uma vez que o governo efetiva boa parte de suas políticas domésticas por meio de terceiros — escolas, universidades, institutos de pesquisa, bancos comerciais etc. O caráter semi-público das organizações sem fins lucrativos torna-as parceiras privilegiadas nesse **sistema de governo por meio de terceiros** (*third-party government*). Assim, o governo emergiu como uma fonte de suporte financeiro de primeira grandeza para o setor sem fins lucrativos dos Estados Unidos, correspondendo ao dobro das doações de cidadãos isolados. Em outros países avançados, o apoio governamental é ainda mais acentuado.

Infelizmente, essa ampla parceria não foi notada por muitos observadores. Como consequência, o **mito do puro voluntarismo** ameaça consignar ao setor um papel mais marginal do que ele poderia ter. A situação de conformismo sobre a destinação de recursos governamentais magros e o profundo sentimento de suspeita sobre as atividades não-lucrativas voltadas aos excluídos são alguns aspectos que fortalecem a crença de que a atividade voluntária só surgiria de forma espontânea; assim, acabam condenando ao abandono e ao fracasso essas iniciativas. Mesmo em países desenvolvidos, nos quais o alcance do apoio privado à filantropia é bem mais elevado, este vem condicionado a exigências. Apesar de o voluntarismo e a filantropia privada serem vitais ao caráter especial do setor, eles devem ser melhor compreendidos como apenas duas dentre as várias fontes potenciais de apoio.

Outro erro de percepção é o **mito da imaculada concepção**, a noção de que organizações sem fins lucrativos são essencialmente novas na maior parte do mundo. Embora nos últimos anos tenha-se testemunhado elevado crescimento na atividade voluntária organizada, tal atividade tem raízes históricas profundas em, praticamente, todas as partes do mundo. Esse tipo de atividade estava presente na China na Antigüidade e foi fortalecida e institucionalizada sob o Budismo desde o século VIII. No Japão, a atividade filantrópica remonta ao período Budista e a primeira fundação japonesa moderna, a Sociedade da Gratidão, foi estabelecida em 1829, cerca de um século antes da primeira fundação norte-americana. Na Europa Oriental, também, a recente emergência de organizações sem fins lucrativos remonta à rica tradição filantrópica que antecedeu o regime comunista. Desenvolvimentos recentes, portanto, não representam o surgimento de arranjos inteiramente novos, mas, de maneira significativa, a reemergência de padrões anteriores.

Esforços cuidadosos devem ser feitos para reconhecer tanto as raízes históricas peculiares como as instituições tradicionais baseadas na tribo e em castas. Essas raízes são substanciais, mesmo em arranjos institucionais na África em que a fraqueza do Estado nacional há muito obscurece a existência de uma vida associativa vibrante que antecede a era colonial. Para os líderes de organizações sem fins lucrativos, a tarefa consiste em encontrar formas de utilizar vínculos e instituições tradicionais, mobilizando-os no apoio às novas formas de ação.

A ARTE DE ASSOCIAR-SE

O Terceiro Setor claramente chegou como um ator principal no cenário mundial, mas ainda está para marcar sua presença na consciência pública, no **círculo de políticas**, na mídia e na pesquisa acadêmica. Para que as emergentes organizações do Terceiro Setor se-

jam levadas a sério pelos outros, no entanto, elas devem primeiro levar-se a sério. As organizações não-governamentais devem dar maior atenção às trocas que existem entre **voluntarismo** e **profissionalismo**, entre a **informalidade** que confere a essas organizações seu caráter especial e a **institucionalização** necessária para transformar sucessos isolados em realizações permanentes. Avaliações do desempenho de organizações não-governamentais em países em desenvolvimento, por exemplo, normalmente reconhecem o mérito dessas organizações para alcançar comunidades distantes, promover a participação, inovar e operar a baixo custo; culpam-nas, porém, por sua replicabilidade limitada, falta de capacidade técnica e isolamento de considerações políticas mais amplas.

Gestores de organizações do Terceiro Setor terão de dar mais atenção ao **treinamento** e à **assistência técnica**, e aqueles que contribuem com essas organizações terão de ir além da **filantropia apenas para sentir-se bem consigo mesmo** (*feel-good philanthropy*) e do financiamento de projetos de curto prazo, para o **suporte institucional** de longo prazo. O Terceiro Setor claramente atingiu a maturidade no cenário global, mas agora deve encontrar formas de fortalecer **sua capacidade institucional** e contribuir mais significativamente para a solução

de problemas maiores — sem perder sua base popular e capacidade de mudança. Finalmente, talvez o mais decisivo fator determinante para o crescimento do Terceiro Setor será o **relacionamento** que essas organizações desenvolverão com o **governo**. A tarefa para organizações do Terceiro Setor é encontrar um *modus vivendi* com o governo que propicie suficientes suportes legal e financeiro, preservando grau significativo de independência e autonomia.

“Entre as leis que governam sociedades humanas”, escreveu Alexis de Tocqueville há 150 anos, “há uma que parece mais precisa e clara que todas as demais. Se os homens permanecerão ou tornar-se-ão civilizados, a arte de associar-se deve crescer e desenvolver-se na mesma medida em que a igualdade de condições é aumentada”. Um século e meio depois, verdadeira **revolução associativa** parece estar em curso em nível global. O resultante aumento de interesse em organizações sem fins lucrativos abriu os portões para vastos reservatórios de talento e energia humanos, ao mesmo tempo em que criou perigos de impasse e disputa. Embora esteja longe de ser claro o que deve ser feito para manter abertos esses portões, um primeiro passo essencial é a melhor compreensão do processo dramático que está em curso e do que ele representa, sob a forma de novos e imensos desafios. ♦

RESUMO

Neste artigo são discutidos fatores envolvidos na recente emergência das organizações não-lucrativas em todo o globo. O aumento da ação voluntária organizada deve-se, em parte, a crises que limitaram o poder do Estado. Além disso, pressões de diversas ordens e esferas têm contribuído para a proliferação e a sedimentação desses importantes atores sociais que, apesar de não serem novos, ainda despertam percepções errôneas em muitos setores da sociedade.

Palavras-chave: Terceiro Setor, organizações não-lucrativas, Estado, voluntarismo.

ABSTRACT

In this paper some factors related to the recent raising of the nonprofit organizations in the whole globe are discussed. The increase of organized voluntary action is partly due to some crisis that limits the power of the State. Pressures of diverse orders and spheres have also contributed for the proliferation and sedimentation of these important social actors that, besides not being new, still arises mistaken perceptions in many sectors of the society.

Uniterms: Third Sector, nonprofit organizations, State, voluntarism.

REFERÊNCIAS
BIBLIOGRÁFICAS

CERNEA, Michael. Nongovernmental organizations and local development. *World Bank Discussion Papers*, n.40, p.18-20, Washington, D.C., Banco Mundial, 1988.

EL BAZ, Shaida A. *Historical and institutional development of Arab NGOs*. THIRD ANNUAL INTERNATIONAL RESEARCH CONFERENCE ON THE NONPROFIT SECTOR. Indianapolis, EUA, 15 a 17 mar. 1992.

FISHER, Julie. *Micropolitics: third world development organiza-*

tions and the evolution of pluralism. INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON THE NONPROFIT SECTOR. Bad Honef, Alemanha, 10 a 13 jun. 1997. p.5

SMITH, Brian H. *More than altruism: the politics of private foreign aid*. Princeton, Princeton University Press, 1990. p.277

THOMAS, Barbara. Development through Harambee: who wins and who loses? Rural self-help projects in Kenya. *World Development*, p.477, Fall 1987.