

# 19 A EXPERIÊNCIA DO TERCEIRO SETOR NOS ESTADOS UNIDOS: REVISÃO, COOPERAÇÃO E TENSÕES\*

PEGGY DULANY

## INTRODUÇÃO

Este artigo busca oferecer um panorama geral do setor de serviços sem fins lucrativos nos Estados Unidos; nesse sentido, examinarei mais detalhadamente a cooperação do setor com o governo, bem como algumas das tensões que acompanham esse trabalho de cooperação. Por fim, vou abordar o tema da busca do correto equilíbrio de papéis entre o setor sem fins lucrativos, o governo e o setor empresarial nos Estados Unidos e em outros países.

Inicialmente, seria interessante comentar um pouco a respeito da terminologia a ser empregada. Nos Estados Unidos, o setor de serviços sem fins lucrativos recebe diversos nomes: setor independente, terceiro setor, setor não-governamental, setor voluntário privado e sociedade civil, para mencionar alguns. John D. Rockefeller III chamava-o, com certa ironia, de “setor invisível”, simplesmente porque não pode ser tão facilmente identificável quanto o Estado ou o mercado.

Deixando de lado o setor invisível, pode haver diferenças no uso desses termos, mas todos se referem ao conjunto das organizações de caráter privado, que prestam serviços sem fins lucrativos, independentes e com um certo grau de “voluntarismo”. Simplificando, vou usar neste texto o termo “setor sem fins lucrativos”.

---

\* Tradução: Maria Clara Cescato.

## O SETOR DE SERVIÇOS SEM FINS LUCRATIVOS NOS ESTADOS UNIDOS: PANORAMA GERAL

Os Estados Unidos têm uma longa história de associativismo; Alexis de Tocqueville (1991), que visitou os Estados Unidos na década de 1830, observou:

Os americanos de todas as idades, de todas as condições sociais e de todas as tendências formam associações; elas podem ser não apenas comerciais e industriais, mas também de outros tipos – religiosas, morais, sérias, fúteis, de caráter geral ou restrito, enormes ou minúsculas.

Os estudiosos que abordam o tema do setor de serviços sem fins lucrativos nos Estados Unidos têm descrito a enorme diversidade do setor, nos períodos colonial e pós-colonial, como apenas o primeiro de quatro estágios de desenvolvimento (O'Connell, 1994). O segundo período, abrangendo do período da Guerra Civil (na década de 1860) até a década de 1930, foi caracterizado por uma marcante transição da filantropia individual para atividades mais organizadas e em escala maior. A promulgação de uma importante lei, o Segundo Decreto da Receita Pública, de 1917, foi um marco fundamental nesse período, permitindo aos cidadãos deduzir, de sua renda sujeita a impostos, as contribuições feitas a organizações beneficentes. Como veremos, as contribuições individuais, embora não constituindo a maior fonte de financiamento desse setor, são muito importantes, e essa dedutibilidade dos impostos, sem dúvida, incentiva os norte-americanos a fazerem doações. Essa lei refletia a convicção amplamente disseminada de que as pessoas deveriam ter permissão e até mesmo ser estimuladas a dar apoio às atividades beneficentes privadas. Por volta da mesma época, um outro Decreto da Receita Pública e a Décima-sexta Emenda da Constituição dos Estados Unidos sistematizaram a prática (herdada da *common law* britânica) de isentar do pagamento de impostos as próprias organizações sem fins lucrativos (Gray et al., 1997).

Após a Segunda Guerra Mundial, houve uma terceira fase, marcada por um aumento do serviço voluntário exercido por pessoas provenientes de todas as classes sociais. As décadas de 1950, 1960 e 1970 marcaram um quarto estágio – a famosa participação do cidadão nos movimentos pelos direitos civis, ambientais, da mulher e do consumidor.

Em consequência disso, hoje em dia o setor de serviços sem fins lucrativos nos Estados Unidos é muito maior do que em geral se admite. No aspecto formal, ele consiste em oitocentas mil organizações seculares registradas no *Internal Revenue Service* (IRS – Serviço da Receita Interna – o órgão de governo norte-americano responsável pelo recolhimento de impostos, que conce-

de o estatuto de isento de impostos aos grupos sem fins lucrativos) (Salamon, 1992) e mais 340 mil igrejas (Gray et al., 1997). Por contraste, o número total de organizações formais nos Estados Unidos, entre as quais estão as empresas, as organizações sem fins lucrativos e as governamentais, é de cerca de 24 milhões, de modo que o setor sem fins lucrativos corresponde a pouco menos de 5% do total (Hodgkinson et al., 1996).

Ao mesmo tempo, existe um número desconhecido de grupos sem fins lucrativos sem qualquer registro formal – pequenos clubes, grupos de escolas e outros.

Um outro indicativo da dimensão do setor sem fins lucrativos nos Estados Unidos está no número de pessoas que nele trabalham. Aqui, o quadro se revela ainda mais amplo. Em 1994, o total de empregos nos Estados Unidos em todos os setores – governamental, empresarial e sem fins lucrativos – era de um pouco mais de 143 milhões. O emprego no setor sem fins lucrativos, inclusive seus equivalentes em trabalhadores em empregos de tempo integral, era de mais de 10% desse total – quinze milhões de pessoas, das quais os empregados remunerados totalizavam pouco menos de dez milhões. Na verdade, mais de 80% dos norte-americanos afirmam fazer parte de algum tipo de organização, e mais de cem milhões de pessoas afirmavam em 1995 dedicar-se a algum tipo de trabalho voluntário (Hodgkinson et al., 1996).

Examinemos com maior detalhe os dados numéricos das organizações sem fins lucrativos nos Estados Unidos. Na lei americana, existe uma divisão típica das organizações sem fins lucrativos, entre organizações que servem a seus próprios membros – como clubes sociais, sindicatos, partidos políticos e cooperativas – e organizações beneficentes ou de serviço ao público (entre as quais estão as organizações prestadoras de serviços, as que as financiam, as igrejas, as entidades de atuação política). Excluindo-se as igrejas, existem cerca de 740 mil organizações sem fins lucrativos de serviço público, das quais trinta mil atuam na área de financiamento de recursos – organizações que canalizam recursos para outros grupos ou programas sem fins lucrativos – e 220 mil são prestadoras de serviços (Salamon, 1992).

Em termos de serviços sem fins lucrativos, os campos de investimento econômico mais importantes são a saúde, correspondendo a um pouco mais de 50% do total das organizações sem fins lucrativos, com um gasto de 261 bilhões de dólares, e a educação e a pesquisa, com um pouco menos de 20%, ou cerca de 95 bilhões de dólares em 1994 (Hodgkinson et al., 1996).

Em termos conceituais, a divisão entre organizações que servem a seus próprios membros e organizações de serviço ao público pode ser empregada igualmente na classificação das organizações informais ou sem registro. Quer registradas quer não, mesmo as organizações que servem aos próprios membros muitas vezes também desempenham papéis “públicos” – por exemplo,

algumas associações empresariais podem ser criadas especificamente para servir seus membros, mas alguns de seus programas podem servir o público em geral.

Mencionei acima as organizações financiadoras. Essas organizações são uma peça-chave na infra-estrutura do setor – canalizando os fundos provenientes do público em geral, de pessoas ricas, de empresas privadas e até mesmo do governo para outras atividades de serviço ao público. Exemplos delas são as fundações e os programas de encaminhamento para postos de trabalho como a *United Way*.

## O FINANCIAMENTO DO SETOR SEM FINS LUCRATIVOS NOS ESTADOS UNIDOS

Onde o setor obtém seus recursos financeiros? As fontes de financiamento variam amplamente, de organização para organização e também entre as áreas de atuação. Mas o quadro geral desses recursos é interessante por revelar que, ao dar uma descrição precisa da vida pública nos Estados Unidos, é impossível falar-se apenas do Estado, ou apenas do setor sem fins lucrativos ou apenas do setor empresarial. Esses três setores estão totalmente relacionados.

Os dados mais recentes sobre o financiamento de organizações sem fins lucrativos formalmente registradas nos Estados Unidos revelam que a renda obtida, na forma de dotações, contribuições e outras taxas, era responsável pela maior parte da receita, num valor de 39%. A porcentagem dos recursos provenientes de subsídios e contratos do governo também é grande, no valor de 31%. Esses valores são calculados sobre um total de receitas de meio trilhão de dólares, de modo que cada uma dessas duas fontes representa quase duzentos bilhões de dólares. Para uma comparação, o percentual de recursos do governo para o setor em 1977 foi de 27%. Embora, para muitos programas do governo federal, a década de 1980 tenha sido um período de redução nos gastos, o aumento no investimento em dois grandes programas nacionais de atendimento à saúde contribuiu para a elevação geral ocorrida nas duas últimas décadas (Hodgkinson et al., 1996).

E, embora, em termos gerais, a porcentagem da receita proveniente da filantropia privada seja menor (18%) (ibidem), ela, no entanto, reflete o enorme interesse de muitos norte-americanos em dar apoio a atividades de beneficência. Uma boa parcela desses recursos provém não das fundações conhecidas, como a Ford ou a Carnegie, nem mesmo das milhares de fundações menores e associações financiadoras, mas de indivíduos, em especial de indivíduos pertencentes a congregações religiosas.

Assim, o que diz o quadro geral? Ele revela que existe um setor economicamente amplo, estreitamente vinculado tanto ao Estado, por meio do financiamento e cooperação governamentais, quanto ao mercado, por meio de cobranças por serviços e de uma certa parcela de doações de empresas.

## COOPERAÇÃO ENTRE O GOVERNO E O SETOR SEM FINS LUCRATIVOS

A grande participação do governo no financiamento de organizações sem fins lucrativos não é um fenômeno novo. Um estudo do século XIX revelava que, em 1802, dois terços da receita das duzentas entidades sem fins lucrativos de caráter privado que atendiam órfãos e outros desfavorecidos na cidade de Nova York eram provenientes do governo. Mais tarde, no mesmo século, metade dos gastos da cidade de Nova York com os pobres era destinada a organizações sem fins lucrativos de caráter privado (O'Connell, 1994).

Como afirma Lester Salamon, um dos mais proeminentes estudiosos americanos dessa área, “Apesar da retórica da separação, é na verdade a cooperação e a interdependência que parecem ter caracterizado o relacionamento entre o governo e o setor sem fins lucrativos no decorrer da história do país”.

Em termos de financiamento, essa cooperação é mais notável na esfera dos serviços sociais e jurídicos, no qual o governo fornece mais da metade dos recursos financeiros dos grupos sem fins lucrativos. Mas a esfera mais ampla em valores absolutos é a da saúde (que, como mencionei, é em termos econômicos a parcela mais ampla do setor), na qual, em 1992, o governo forneceu às associações sem fins lucrativos mais de cem bilhões de dólares destinados à prestação de serviços de saúde. Nos Estados Unidos, cerca da metade dos hospitais faz parte do setor sem fins lucrativos, sendo que cerca de dois terços dos gastos dos hospitais são feitos por hospitais sem fins lucrativos (Hodgkinson et al., 1996).

Existem duas razões básicas para uma cooperação tão generalizada entre o governo e as organizações sem fins lucrativos, ambas decorrentes da força específica dos grupos sem fins lucrativos. A primeira delas está no fato de que muitos dos grupos sem fins lucrativos são formados com a finalidade de atendimento beneficente ou de servir aos interesses dos próprios membros, e, como tais, estão muito mais próximos dos interesses específicos do cidadão que os órgãos governamentais. A segunda está nos custos. Por razões de eficiência, do emprego de voluntários e dos salários manifestamente mais baixos, típicos de muitas das organizações sem fins lucrativos, os grupos sem fins lucrativos podem às vezes prestar serviços a custos mais baixos.

Antes de abordar algumas das tensões que surgem nessas relações estreitas entre o governo e o setor sem fins lucrativos, vamos examinar resumidamente as relações entre o mercado e o setor sem fins lucrativos.

Vimos que os honorários por serviços representavam uma parcela importante dos recursos financeiros do setor e que seus empregos pagos, que refletem sua participação nos mercados de trabalho, constituem 5% da população de trabalhadores. Um fenômeno mais recente tem sido a entrada em larga escala do setor sem fins lucrativos em atividades empresariais não diretamente relacionadas a suas finalidades originais, como meio de geração de receitas.

Essas atividades não relacionadas às finalidades originais têm, em pequena escala, uma longa tradição nos Estados Unidos – durante séculos, os grupos de igrejas e as escolas sem fins lucrativos realizaram festas, quermesses e vendas beneficentes para sustentar suas atividades. Mas as atividades empresariais em larga escala criaram novas e difíceis questões de política pública. De um lado, essas atividades empresariais são úteis para a sociedade, pois financiam serviços necessários. De outro, devido às vantagens fiscais que desfrutam as organizações sem fins lucrativos, elas têm o potencial de competir injustamente com as empresas com fins lucrativos. Essa área é objeto de muita investigação nos Estados Unidos, sendo que o IRS impõe um “Unrelated Business Income Tax” [“Imposto de Renda sobre Atividades Não-Relacionadas”] às organizações sem fins lucrativos, com o objetivo de manter uma competição equilibrada na arena econômica.

Mas existe também uma tendência no sentido contrário. Da mesma forma que muitos dos grupos sem fins lucrativos estão entrando nas atividades empresariais, também empresas com fins lucrativos estão entrando em áreas de atividade tradicionalmente consideradas sem fins lucrativos ou como setor público. A educação básica e a administração de prisões são dois exemplos. A questão que fica em aberto no caso dessa privatização de serviços anteriormente reservados à esfera pública é saber em que medida os novos prestadores de serviços vão conseguir incorporar o aspecto de amparo à pessoa, aqui essencial.

## ALGUMAS DAS TENSÕES PRESENTES NA COOPERAÇÃO ENTRE O GOVERNO E O SETOR SEM FINS LUCRATIVOS

Existem dois desafios centrais a serem enfrentados para que seja possível extrair o máximo da cooperação entre o governo e as organizações sem fins lucrativos nos Estados Unidos. Não são problemas que possam ser definidos

com precisão. Na verdade, trata-se antes de tensões que sempre existirão e às quais os cidadãos, os representantes do governo e os líderes de entidades sem fins lucrativos deverão estar sempre atentos.

## A IMPORTÂNCIA DA DEFESA DE DIREITOS

O primeiro motivo de tensões gira em torno do papel das organizações sem fins lucrativos no exercício da defesa de direitos. Um dos aspectos mais notáveis do relacionamento entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos está na aparente contradição presente no fato de as organizações sem fins lucrativos receberem recursos financeiros do governo e ao mesmo tempo manterem um ativo papel na esfera da defesa de direitos – chegando mesmo a fazer fortes críticas às políticas do governo. Isto não diz respeito apenas ao setor como um todo, mas também a organizações específicas que desempenham ambos os papéis. Um exemplo clássico encontra-se na esfera dos serviços de saúde reprodutiva, na qual uma das mais famosas organizações sem fins lucrativos, a Planned Parenthood Federation of America [Federação Americana para a Maternidade Planejada], é uma das principais beneficiárias de recursos federais para financiamento de serviços de saúde através de novecentas clínicas e escritórios locais. Ela obtém os recursos vencendo a concorrência com outros grupos sem fins lucrativos e, em alguns casos, também empresas com fins lucrativos, em licitações públicas por contratos com o governo. A organização obtém esses contratos simplesmente porque é a melhor na oferta de bons serviços a custos módicos para o governo e os clientes.

Ao mesmo tempo, a Planned Parenthood também exerce uma importante atividade de defesa de direitos, na esfera dos direitos reprodutivos da mulher, em nível estadual e federal, e, como tal, freqüentemente está em conflito com determinados políticos. A Planned Parenthood exerce suas atividades de defesa de direitos, com doações de indivíduos e fundações e recursos provenientes da venda de alguns serviços – e não com recursos do governo. Apesar dos atritos com parcelas do governo, ela continua a obter contratos com o governo, para grande irritação de alguns políticos eleitos.

Isso não é algo restrito a qualquer um dos dois partidos políticos específicos. Como escreve Brian O'Connell, ex-diretor de uma das maiores organizações de membros de grupos sem fins lucrativos:

Em todas as administrações, a partir do presidente Nixon, foram feitas propostas sérias a fim de eliminar ou limitar a isenção e a dedução de impostos para as organizações que não dedicam uma grande parcela de suas atividades

aos serviços diretos para os desfavorecidos, bem como a fim de simplesmente suprimir a condição de organização sem fins lucrativos das que dão ênfase ao ativismo e às atividades de defesa de direitos.

Sob muitos aspectos, a defesa de direitos é o serviço mais importante que as organizações sem fins lucrativos podem oferecer – por meio de sua ação, as organizações sem fins lucrativos dão voz a diversas questões de interesse dos cidadãos.

Os movimentos pelos direitos civis, da mulher, do consumidor e do meio ambiente das últimas décadas são exemplos recentes, assim como o trabalho da Planned Parenthood, na esfera dos direitos reprodutivos. O movimento pelo voto feminino na virada do século é um de seus primeiros exemplos.

Mas o exercício da defesa de direitos também ocorre por meio de procedimentos menos dramáticos. Um exemplo disso está no atendimento de crianças no período posterior às aulas. Nos Estados Unidos, a maior parte das escolas encerra suas aulas por volta das duas ou três horas da tarde, enquanto a maioria dos pais trabalha até cinco ou seis horas, de modo que os programas de atividades para o período posterior às aulas constituem uma parte importante da educação infantil, na medida em que permitem que ambos os pais (especialmente as mães) trabalhem.

Em 1989, o Congresso estudava um projeto de lei que deveria permitir que apenas as escolas públicas recebessem dinheiro do governo federal para atendimento de crianças no período posterior às aulas. No entanto, muitas comunidades já haviam decidido, por meio de seus governos locais, empregar organizações sem fins lucrativos, como por exemplo a ACM, para oferecer esses serviços tão importantes. Os grupos sem fins lucrativos se manifestaram vigorosamente e o congresso decidiu não impor sua visão simplista sobre o problema do atendimento à criança (Melendez, 1995).

A mais recente tentativa de alguns membros do congresso buscava limitar esse tipo de exercício da defesa de direitos. Há alguns anos, o congresso examinou a possibilidade de aprovar um projeto de lei que deveria proibir toda organização sem fins lucrativos, que estivesse recebendo recursos financeiros do governo federal, de gastar mais de 5% de seu orçamento, até um total de vinte milhões de dólares (não incluídos os subsídios do governo federal), com atividades de defesa de direitos, e não mais de 1% do orçamento que excedesse esse total. A justificativa era de que o dinheiro do governo destinado aos programas estaria liberando para as atividades de defesa de direitos o dinheiro doado pela esfera privada, de modo que o público, por meio dos impostos governamentais, estaria na verdade financiando uma atividade político-partidária de caráter restrito.

No entanto, essa lógica está incorreta. Uma característica da parceria entre o governo e o setor sem fins lucrativos, que a tornou tão eficiente na

prestação de serviços nos Estados Unidos, é a rigorosa prestação de contas exigida pelo governo aos contratados para a execução de serviços. Ao operar com recursos financeiros do governo, as organizações sem fins lucrativos devem apresentar uma rigorosa prestação de contas, especificando o uso de todos esses recursos. Mesmo quando recebem do governo recursos para despesas gerais, as organizações sem fins lucrativos devem demonstrar que nenhuma parcela desses recursos foi empregada em atividades de defesa de direitos. Assim, as organizações podem ser eficientes prestadoras de serviços, empregando o dinheiro público para fins públicos, ao mesmo tempo mantendo sua capacidade de se manifestar abertamente da forma que acreditam apropriada.

Em seguida, examino a faceta menos agradável da exigência de uma rigorosa prestação de contas entre o governo e as organizações sem fins lucrativos na oferta de serviços – a tensão entre a necessidade de uma tal prestação de contas, no emprego de dezenas de bilhões de dólares de recursos públicos, e os perigos de as organizações se tornarem burocráticas em excesso e insuficientemente sensíveis às necessidades da população.

Mas antes de fazê-lo, vale a pena fazer uma menção ao Canadá, embora minha análise se restrinja às experiências dos Estados Unidos. O que é digno de destaque na experiência canadense é o fato de que o governo federal fornece recursos às organizações sem fins lucrativos não apenas para a prestação de serviços diretos, mas também financia os programas de serviços de defesa de direitos de algumas delas (Keating, 1994). Esse é um modo lúcido de abordar o problema, que reconhece que a própria defesa de direitos está entre os serviços que devem receber apoio.

## MANTENDO O FOCO DE ATENÇÃO NAS PESSOAS

O segundo motivo de tensões ocorre entre a eficiente prestação de serviços para um grande número de pessoas e a manutenção do foco de atenção nas pessoas e nas famílias individuais.

Hoje em dia, muitas empresas bem-sucedidas prosperam seguindo a regra de sempre colocar o consumidor em primeiro lugar – isto é, ter um foco de atenção no cliente. E mesmo na escala mais ampla do país inteiro, o que faz os mercados tão poderosos é o fato de terem como base a escolha de milhares ou milhões de pessoas.

Esse foco de atenção no cliente é também uma característica de muitas das pequenas organizações prestadoras de serviços sem fins lucrativos, bem

como de organizações que servem aos próprios membros. Essas organizações sem fins lucrativos ou estão muito próximas ou são constituídas pelas próprias pessoas que elas ajudam. E como têm como base o atendimento benéfico ou dos interesses dos próprios membros, elas percebem o vínculo estreito entre cada tostão que conseguem e as necessidades de seus clientes.

As melhores organizações que prestam serviços de defesa de direitos têm esse nível de atendimento – elas se concentram no que acreditam ser certo e em atuar sobre os aspectos que elas consideram relevantes.

Infelizmente, o número excessivo de órgãos governamentais e o grande número de organizações sem fins lucrativos que eles financiam resultaram no afastamento desse foco de atenção no cliente. A distância entre os prestadores de serviços – os órgãos do governo e as organizações sem fins lucrativos trabalhando em conjunto – e as necessidades da população é excessivamente grande. Esses órgãos se tornaram burocráticos e excessivamente centralizados. Conheço, por experiência própria na área de emprego e educação para os jovens em Nova York e Boston, as dimensões desse problema nos Estados Unidos – que existe também na área do atendimento à saúde e outros serviços sociais.

Em certa medida, essa burocratização é inevitável – os órgãos do governo e as grandes organizações prestadoras de serviços têm necessidade de procedimentos formais e burocráticos que tornem possível a atuação em larga escala. Sobretudo o público (com relação ao governo) e os doadores (no caso das organizações sem fins lucrativos) exigem que se prestem contas do emprego dos recursos.

Brian O'Connell descreveu essa tensão da seguinte forma: “Queremos serviços e sistemas que sejam administráveis, coordenáveis e sujeitos à prestação de contas, e isso constantemente nos conduz rumo à centralização ... Embora possamos estar emocional e intelectualmente comprometidos com a dispersão da autoridade, esse compromisso sofre o desafio das realidades do cotidiano e nossos próprios desejos em conflito”.

Temos conhecimento de que muitas das empresas de sucesso tiveram êxito, ao conseguir enfrentar o desafio de combinar o tamanho com o foco de atenção no cliente – elas oferecem serviços excelentes para milhares, ou mesmo milhões, de clientes. Se o tipo de abordagem empresarial que torna possível atender com eficiência as necessidades dos clientes em larga escala pudesse ser combinado com o aspecto do atendimento benéfico presente em muitos dos pequenos grupos sem fins lucrativos, o resultado seria uma prestação de serviços melhor, mais sensível às necessidades do cliente, tanto no caso das organizações sem fins lucrativos quanto no dos órgãos governamentais.

## CONSEGUINDO O MELHOR EQUILÍBRIO NAS ATIVIDADES E PAPÉIS ENTRE OS SETORES

Diante das estreitas relações entre o governo e o setor sem fins lucrativos e ante os dois tipos de tensão que mencionei acima, qual seria então o melhor equilíbrio nas atividades e papéis entre os três setores – o empresarial, o governamental e o sem fins lucrativos?

Acredito que atingir o correto equilíbrio na prestação de qualquer serviço específico é uma questão basicamente local e de contexto. Apenas para dar um exemplo, mencionei acima o enorme papel das organizações sem fins lucrativos no atendimento à saúde nos Estados Unidos. Na França, em contrapartida, o setor sem fins lucrativos desempenha um papel muito menor: por razões culturais e históricas, o atendimento à saúde é uma questão de responsabilidade principalmente do governo.

Assim, para os que buscam o melhor equilíbrio entre os setores e que gostariam de entender como o setor sem fins lucrativos poderia servir e auxiliar o trabalho do governo, em qualquer país ou setor, é necessário responder a dois conjuntos de questões relativas ao contexto específico.

O primeiro conjunto de questões refere-se às próprias organizações sem fins lucrativos:

- Quais são as organizações sem fins lucrativos que existem nesse setor? Qual a sua capacidade? Sua atuação poderia ser ampliada caso fosse necessário?
- Qual o custo de seus serviços? E, mais importante, como uma atuação mais ampla poderia ser financiada e equipada com funcionários?

Uma das grandes dificuldades da década de 1980 nos Estados Unidos foi a atitude contraditória da administração Reagan em relação às atividades sem fins lucrativos, que repercutiu numa atenção inadequada a essas questões. De um lado, essa administração queria incentivar a ação dos cidadãos através das organizações sem fins lucrativos, com o objetivo de reduzir os gastos do governo. Mas, ao mesmo tempo, os recursos do governo federal destinados às organizações sem fins lucrativos foram reduzidos na maioria das esferas, exceto na da saúde, e foram feitas diversas tentativas para limitar as deduções de impostos relativas às contribuições beneficentes. A consequência disso foi um maior ônus sobre o setor e uma redução em sua capacidade, com sérios custos sociais que subsistem até hoje. Isso mostra claramente que a administração não conseguiu responder adequadamente à questão de como financiar o setor sem fins lucrativos.

O segundo grupo de questões refere-se aos outros setores – empresas e governo – e como os diversos componentes da sociedade trabalham em conjunto:

- Que órgãos do governo estão atuando na área? Quais são suas funções específicas? Quais os custos de suas atividades?
- O setor privado tem um papel a desempenhar? Ele pode oferecer recursos ou apoio técnico? O serviço poderá ser prestado com maior eficiência ou com maior eficácia no uso dos recursos, se for oferecido como um serviço com fins lucrativos?
- Como seria possível chegar a acordos na sociedade para se obter uma melhor divisão do trabalho e da cooperação em torno de uma determinada questão, tarefa ou necessidade? Quais os mecanismos existentes para transformar esses acordos em ação?

Afirmei que as respostas a essas questões dependiam de circunstâncias locais. Mas, e quanto à questão mais fundamental de se identificar os papéis subjacentes do Estado, do setor sem fins lucrativos e da empresa privada? Arriscarei ser aqui um tanto genérica demais, ao afirmar que esses papéis são aproximadamente os mesmos em todas as sociedades modernas. Em termos básicos, o papel do Estado é garantir o bem-estar de seus cidadãos. O papel do setor empresarial é produzir riquezas. E o papel do setor sem fins lucrativos é tornar possível a manifestação dos interesses e necessidades do cidadão.

As sociedades modernas constituem-se uma diversidade cada vez maior, e a enorme vitalidade que o setor sem fins lucrativos traz à vida americana está no fato de que ele mobiliza essa diversidade e torna possível sua manifestação. Num nível mais amplo, essa manifestação consiste no modo como os clientes dos programas do governo e das organizações sem fins lucrativos tornam conhecidas as suas necessidades. Como o governo do Brasil, da mesma forma que os governos em todo o mundo, está buscando se reinventar como uma instituição mais eficiente e sensível às necessidades da população, a aceitação, o cultivo e até mesmo a exigência de que essa diversidade se manifeste por meio do setor sem fins lucrativos, embora às vezes um tormento constante para o governo, é, no entanto, essencial para uma sociedade saudável e democrática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GRAY, T., HEFFRON, S., AARON, J. (1997) The United States of America, In: *The New Civic Atlas: Profiles of Civil Society in 60 Countries*. Washington: Civicus.
- HODGKINSON, V. et al. (1996) *Nonprofit Almanac 1996-1997: Dimensions of the Independent Sector*. San Francisco: Josey-Bass Publishers.

- KEATING, M. (1994) North America's Independent Sector. In: OLIVEIRA, M. D. de, TANDON, R. (coords.) *Citizens Strengthening Global Civil Society* Washington: Civicus.
- MELENDEZ, S. (1995) Advocates for the Public Good, *The Washington Post*, v.31 jul.
- O'CONNELL, B. (1994) *People Power: Service, Empowerment and Employment*. New York: The Foundation Center.
- SALAMON, L. M. (1992) *America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York: The Foundation Center.
- TOCQUEVILLE, A. de. (1981) *Democracy in America*. New York: McGraw-Hill Text.