

O voluntariado, a solidariedade e as políticas sociais

Helenara Silveira Fagundes*

Resumo – Este artigo procura fazer uma reflexão sobre o caráter dado, nos dias de hoje, ao tema *voluntariado e solidariedade* em relação às políticas sociais, bem como sobre o Estado e a sociedade civil. Verifica-se que há uma responsabilização de diversos setores da sociedade civil, sobretudo uma convocação à maior participação das pessoas no combate à miséria e à desigualdade social. Assim, a perda de direitos é o desafio que deve ser superado por aqueles que planejam e executam as políticas sociais. É necessário que algumas políticas sociais sejam pensadas e executadas para além da esfera das redes informais existentes na sociedade. O conceito moral da solidariedade e o do direito em relação às políticas sociais são dois conceitos que na atualidade se entrelaçam; em alguns momentos são contraditórios, mas a humanidade não pode renunciar a eles. Esta talvez seja uma das utopias que se deve perseguir, tendo a consciência de que não se pode esperar justiça social somente do Estado e tampouco somente da sociedade civil. É necessário que estas duas esferas construam este desafio utópico, que seja afirmativo da vida e transcenda a discussão a respeito do bem e do mal e, sobretudo, que possam propiciar o desenvolvimento do exercício da cidadania.

Palavras-chave – Voluntariado. Solidariedade. Políticas sociais. Estado e sociedade civil.

Abstract – This article tries to do a reflection on the character given in the days today, to the theme volunteerism and the solidarity in relation to the social politics, as well as on the State and the civil society. It is verified that there is a responsibility of several sections of the civil society, above all a summons to the people's largest participation in the combat to the poverty and the social inequality. Like this, the loss of rights is the challenge that should be overcome by those that drift and they execute the social politics is necessary that some social politics are thought and executed for besides the sphere of the existent informal nets in the society, the moral concept of the solidarity and the one of the right in relation to the social politics is two concepts that at the present time are interlaced, in some moments they are contradictory, but the humanity cannot give up them. This maybe is one of the utopia that she should pursue, tends the conscience that one cannot expect social justice only of the State and either only of the civil society. It is necessary that these two spheres build this utopian challenge that it is affirmative of the life and transcend the discussion regarding the good and of the evil, above all that can propitiate the development of the exercise of the citizenship.

Key words – Voluntariado. Solidarity. Social politics. State and civil society.

* Professora do Mestrado em Políticas Sociais e da Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas (UCP). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Limites e alcances do voluntariado e da solidariedade

Ao escrever sobre a constituição das políticas sociais e o voluntariado, na perspectiva da solidariedade na contemporaneidade, faz-se necessária uma breve reflexão sobre o Estado e as políticas públicas no contexto do atual estágio do capitalismo.

A partir dos anos 20, do século XX, o capitalismo, fundamentado nas idéias liberais, começa a entrar em crise, vivendo um “momento em que o livre jogo das forças do mercado não mais se evidencia como capaz de contornar a crise capitalista que tomava dimensões irreversíveis” (Reis, 1998, p. 24), quando será substituído pela estrutura monopolista. O ápice da crise do liberalismo clássico foi o colapso de 1929, denominada “Grande Depressão”, “a qual o postulado do liberalismo não mais consegue explicar e muito menos propor alternativas para a saída da crise” (Reis, 1998, p. 24).

Nesse contexto, entra em cena a teoria keynesiana, que propõe uma política de pleno emprego, tendo como objetivo a elevação das taxas de produtividade com o conseqüente aumento do consumo e a redistribuição de renda. O Estado deve intervir no mercado, contrapondo-se ao desemprego, aumentando a produção e dando, dessa forma, suporte para a constituição do Estado de Bem-Estar ou *Welfare State*. Keynes propõe a intervenção do Estado que fortalece o conjunto dos direitos frente à comunidade e ao Estado e articula a eficiência econômica, a justiça social e a liberdade individual.

Nesse sentido a adoção de políticas e programas implantados pelo Estado de Bem-Estar Social toma forma a partir da década de 30. Seus objetivos eram a correção de desigualdades, pobreza e perda de renda. Tais programas tiveram sua consolidação no Pós-Guerra e permitiram contra-arrestar as desigualdades oriundas da etapa de crescimento capitalista dos Anos Dourados, sob a hegemonia do capitalismo norte-americano (Reis, 1998, p. 25).

Na década de 1970, nos países capitalistas desenvolvidos, inicia-se a chamada “crise fiscal do Estado”, ou seja, o modelo baseado no bem-estar, que mediava a acumulação através de mecanismos estatais, esgota-se. O processo inflacionário, juntamente com a diminuição da capacidade de arrecadação, ocasiona a crise desse modelo. Caracterizado pela diminuição de recursos para custeio das políticas públicas na área social, houve, nesse período, o crescimento do fenômeno da financeirização, produzindo uma reestruturação do mundo da produção, principalmente, mediante a

substituição do trabalho humano pelo trabalho das máquinas, dando início à chamada revolução tecnológica.

A reestruturação do modo de produção desse período deve ser compreendida dentro do contexto de crise de acumulação mundial, das medidas necessárias para a contenção da queda das taxas de lucro das grandes corporações transnacionais, que se agravou com a crise do petróleo, o crescimento dos déficits públicos e a recessão mundial. Essa crise passa a ter destaque na agenda internacional, com a finalidade de se criarem medidas para garantir a reprodução e a continuação do capitalismo. Essas medidas são sintetizadas no Consenso de Washington, em 1989, que propõe restrições às economias centrais, como o controle da inflação e a adoção de uma política monetária para atrair os grandes investimentos internacionais. Esse é o cerne da proposta neoliberal.

Na década de 1980, essa crise torna-se aguda, expressando-se nas pequenas taxas de crescimento econômico, na inflação crescente e no aumento da pobreza, inclusive nos países da Europa e Estados Unidos, fazendo com que as idéias liberais retornem à cena com uma nova roupagem, o neoliberalismo. A partir desse momento, as idéias neoliberais, forjadas desde os anos 1940, sob a liderança do austríaco Friedrich von Hayek,¹ visando a impor um novo tipo de capitalismo, livre de regulação, ganharam força e terreno.

O neoliberalismo fundamenta-se numa crítica ao Estado interventor, propondo o desmantelamento do Estado de Bem-Estar, com cortes dos gastos na área social, focalização das políticas públicas e a sua privatização, constituindo a proposta do Estado mínimo, na qual, segundo Reis, “o Estado tem que ser mínimo enquanto interventor na atividade produtiva e na diminuição da promoção do bem-estar, que tem que estar afinada com sua capacidade de financiamento” (Reis, 1998, p. 26).

Apoiado nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, da Revolução Francesa, o discurso neoliberal prega a ocidentalização irreversível do mundo, pois preconiza o direito à liberdade individual, por conceber a impossibilidade de o Estado atender à diversidade dos interesses individuais. Portanto, diriam os ideólogos neoliberais, somente as ações individuais, por serem ímpares, são edificadoras da

¹ O neoliberalismo nasceu imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, na Europa e nos Estados Unidos, com um caráter de reação “teórica e política” ao intervencionismo do Estado Social, que se constituía naquele momento. Seu principal expoente foi Hayek, que escreveu um livro intitulado *O caminho da servidão*, no qual reconhecia esse intervencionismo como uma ameaça à liberdade, não só econômica, mas também política, representando, por conseguinte, um perigo semelhante ao nazismo alemão (Anderson, 1995).

liberdade e do direito às diferenças. No entanto, esta concepção filosófica, mergulhada no contexto econômico capitalista, transforma essa liberdade em mais uma mercadoria de troca. Logo, só é acessível aos consumidores com poder de compra, gerando e agravando as desigualdades de acessos aos patrimônios da humanidade, construídos historicamente.

Nesta mesma compreensão, constata-se que o neoliberalismo é uma falácia porque ocorre somente para uma minoria incluída no projeto de consumo e, residualmente, para os que consomem na qualidade de cidadãos. O que ocorre especificamente é uma distribuição regressiva das riquezas, bem como a universalização da barbárie. E, assim, ressurgem conflitos entre etnias, religiões, raças, nacionalidades, como resposta à padronização e à homogeneização cultural promovida pela globalização neoliberal, além da má distribuição econômica que tem como consequência a evidente desigualdade social.

Dessa forma, visando à reconstituição do mercado, o neoliberalismo reduz ou até elimina a intervenção social do Estado em diversas áreas e atividades. A nova modalidade de resposta à “questão social”, elaborada pelo projeto neoliberal, “quer acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter universalista, com a igualdade de acesso, com a base de solidariedade e responsabilidade social e diferencial (todos contribuem com o financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um)” (Montaño, 2002, p. 189).

O atual domínio neoliberal tem aumentado a escalada de pobreza em consequência desse modelo de ajuste estrutural, ao mesmo tempo em que procura mobilizar a “sociedade civil” através do chamado “terceiro setor”, incentivando o trabalho voluntário na perspectiva da solidariedade. Percebe-se que a intenção apregoada pelo neoliberalismo, de tornar as oportunidades iguais, por serem livres e trazerem melhores condições de vida para todos, foi transferida para iniciativas particularizadas.

A questão da articulação entre o Estado e a sociedade civil é um processo constitutivo da discussão sobre o voluntariado e a solidariedade, porque existe uma relação entre a ação voluntária e a solidariedade e a sociedade civil, representada nesta discussão pelas entidades identificadas como filantrópicas, pelo “terceiro setor”, por diversas organizações da sociedade civil.

E, a partir da segunda metade da década de 1970, com o surgimento da crise do modelo de estado social keynesiano-fordista, ocorreram significativas mudanças na

idéia, no estabelecimento da política social. Havia a concepção do equilíbrio entre crescimento econômico e possibilidades de expansão do setor público, e o Estado era o centro no processo de regulamentação social. Este é um modelo que se esgotou. Tal constatação ensejou estudos e ações que ressaltaram a importância de dar nova vida à sociedade na provisão social, principalmente no denominado “setor voluntário”, e da solidariedade.

É um dos segmentos que mais tem prestado tais serviços é o chamado “terceiro setor”, o qual, identificado comumente com a sociedade civil,

engloba, sob o mesmo título, as tradicionais instituições filantrópicas; o voluntariado e organizações não-governamentais: desde aquelas combativas que emergiram no campo dos movimentos sociais, àquelas com filiações político-ideológicas as mais distintas, além da denominada “filantropia empresarial” (Iamamoto, 2001, p. 25).

Existe uma tendência de constituir uma analogia entre terceiro setor e sociedade civil, passando essa última a ser denominada de conjunto de organizações, transpondo para o segundo plano o aspecto político, num processo de despolitização das desigualdades sociais.

A sociedade civil tende a ser interpretada como um conjunto de organizações distintas e “complementares”, destituída dos conflitos e tensões de classe, onde prevalecem os laços de solidariedade. Salienta-se a coesão social e um forte apelo moral ao “bem comum”, discurso esse que corre paralelo à reprodução ampliada das desigualdades, da pobreza e violência (Iamamoto, 2001, p. 26).

O estudo sobre sociedade civil, baseado em Gramsci, não pode ser realizado sem se fazer a relação com os pressupostos marxistas e com o debate com os jusnaturalistas (Hobbes, Rousseau e Kant). Seguindo os estudos de Bobbio (1999), o pensamento político moderno de Hobbes a Hegel possui a tendência de pensar o Estado em relação ao estado de natureza (*ainda que haja diferença entre os dois*), ou seja, o Estado é concebido como produto da razão.

Para os jusnaturalistas, as considerações sobre o Estado seguem um modelo dividido, ora vendo o Estado como momento positivo em relação à sociedade pré-estatal, ora como degradado, como momento negativo. Desta forma, para Hobbes e Rousseau, o “Estado exclui definitivamente o estado de natureza” (Bobbio, 1999, p. 45); por outro lado, Locke e Kant colocam “o Estado como conservação-regulação da sociedade natural, não mais como alternativa, mas como (*sua real possibilidade*) de

realização verdadeira ou aperfeiçoamento” (Bobbio, 1999, p. 45). Estes dois modelos excluem o estado de natureza; portanto, a *sociedade civil* é identificada com o *estado não natural*. Para Hegel, o Estado é a sociedade racional, que se confunde com o processo de estatização da razão, isto é, “o Estado como conservação e superação da sociedade pré-estatal” (ibidem).

A racionalização do Estado é considerada como a compreensão do movimento histórico real, ou seja, a racionalização do Estado não é apenas um ideal, mas um acontecimento da história. Contrariamente, para Marx e Engels, o Estado “não é mais a realidade da idéia da ética, o racional em si e para si” (Bobbio, 1999, p. 45), concebido como um lugar da conservação do estado de natureza, que se perpetua através da luta de classes, de que o Estado é expressão e instrumento. O Estado é o reflexo da sociedade civil. “O Estado contém a sociedade civil, não para torná-la em outra coisa, mas para conservá-la tal qual é [...]” (Bobbio, 1999, p. 46). Em outras palavras, para Marx, a sociedade que o Estado regula não é natural, mas historicamente determinada; a sociedade civil corresponde, simultaneamente, às relações de produção e das forças produtivas, determinadas historicamente, e corresponde à identificação entre sociedade civil e momento estrutural.

De acordo com Bobbio (1999, p. 54), este é o ponto de partida para a análise da sociedade civil em Gramsci, que coloca uma grande novidade. “[...] A sociedade civil, em Gramsci, não pertence ao momento da estrutura, mas da superestrutura [...]”. Desta forma, Gramsci retira a sociedade civil da estrutura econômica e a coloca na superestrutura, ou seja, a sociedade civil já não é mais reconhecida, como em Marx, como o momento das relações econômicas, mas das relações ideoculturais e políticas.

Para Nogueira (2003), alguns pensadores associados ao pensamento de Gramsci continuam vendo a sociedade civil como parte orgânica do Estado, como âmbito dotado de especificidade, mas somente compreensível se integrada a uma *totalidade histórico-social*. Já outras correntes de pensamento tendem a tratar a sociedade civil como uma instância separada do Estado e da economia, um lugar à parte, que pode ser criativo e contestador, sendo visto como base operacional de iniciativas e movimentos não-comprometidos com as instituições políticas e as organizações de classe.

A sociedade civil serve, ao mesmo tempo, para se fazer oposição ao capitalismo visando a delinear estratégias de convivência com o mercado, apresentando programas democráticos que legitimem propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas. Assim, paradoxalmente, procura-se apoiar a idéia de um Estado efetivamente

democrático, bem como para atacar todo e qualquer Estado. Muitas pessoas questionam o excessivo poder governamental ou as interferências e regulamentações feitas pelo aparelho de Estado a partir da sociedade civil.

Apela-se para a sociedade civil com o propósito de recompor as virtudes cívicas inerentes à tradição comunitária, atormentada pelo mundo moderno, assim como é para ela que se remetem os que pregam o retorno dos bons modos e dos bons valores. É em seu nome que se combate o neoliberalismo e se busca delinear uma estratégia em favor de uma outra globalização, mas é também com base nela que se faz o elogio da atual fase histórica e se minimizam os efeitos das políticas neoliberais (Nogueira, 2003, p. 2).

Desta forma, segundo Nogueira (2003), a sociedade civil passou de um espaço admitido como o lugar de lutas políticas para uma imagem que conduz a sociedade civil para o “auxílio gerencial de um arranjo societal” que pode determinar e dar condições para que sejam viabilizadas algumas políticas públicas, sendo também reconhecida como o palco para reconstrução da ética e do diálogo na sociedade. O desenvolvimento capitalista das últimas décadas gerou uma sociedade caracterizada pela sua complexificação, diferenciada e fragmentada, tendo em consequência uma sociedade mais diversificada e individualizada, que se caracteriza pela tensão, competição e violência, fazendo com que as pessoas se fechem em si.

Ocorre que, ao se disseminar o conceito de sociedade civil, que passa a fazer parte do senso comum, do imaginário político das sociedades contemporâneas, da linguagem da mídia, o conceito perdeu precisão, tanto é que o conceito de “sociedade civil” geralmente é utilizado para caracterizar a dicotomia entre Estado e sociedade civil, ou seja, um não pode vir separado do outro. No entanto, o uso da terminologia “sociedade civil” na contemporaneidade, mais especificamente pelos neoliberais, tem sido confundido com “terceiro setor”, sendo a sociedade civil identificada com as organizações e iniciativas privadas que têm por finalidade prestar serviços públicos, substituindo o Estado principalmente no enfrentamento da *questão social*. Ou seja, além do Estado e do mercado, há o terceiro setor, não-governamental e não-lucrativo; entretanto ele é organizado e independente e mobiliza particularmente a dimensão voluntária do comportamento das pessoas.

O neoliberalismo, desde a sua implementação, foi identificado como o causador de novas problemáticas, a saber, flexibilização do mercado de trabalho acompanhado de insegurança, instabilidade e precariedade no emprego; remunerações abaixo da linha

oficial de pobreza; lento crescimento econômico; dificuldade de inserção de jovens e mulheres no mercado de trabalho, dificuldade de iniciação em uma carreira profissional; sentimento de inutilidade de trabalhadores qualificados, que, freqüentemente, vêem-se forçados a escolher entre a demissão e a aposentadoria antecipada; ameaça de velhices desamparadas devido ao crescimento da informalização do trabalho. Políticas orientadas para enfrentar problemas dos segmentos mais necessitados da população são escassas ou inconsistentes e, por isso, mostram o aprofundamento de um fosso entre aqueles que ganham e aqueles que perdem.

Dessa forma, quando o Estado deixa de cumprir a sua função básica de gerar políticas públicas, implicando a retração estatal, transferindo responsabilidades suas para a sociedade civil, ressurgem o apelo à filantropia, para o enfrentamento da questão social. Neste caso, ocorre um dismantelamento das políticas sociais, a mercantilização dos serviços sociais e a seletividade nos atendimentos, em detrimento do caráter universalizante dos direitos sociais, garantidos constitucionalmente. Por tudo isso, a política social mantém seu caráter atual, revelando um paradoxo típico da atualidade: quanto mais ela parece insustentável, tanto mais é demandada.

Segundo Pereira (2003, p. 77), “a ‘crise’ do estado social keynesiano-fordista e a revalorização do setor voluntário colocam Estado e sociedade como competidores no marco de uma nova ‘divisão social do bem-estar’.” A autora salienta, ainda, a eleição das iniciativas voluntárias como um substituto para as falidas intervenções sociais estatais e o aumento, ao invés de diminuição, da tradicional interdependência entre os setores governamental e não-governamental. Atualmente, no Brasil, isto está mais perceptível, havendo uma maior visibilidade do trabalho voluntário. Tanto o Estado como a iniciativa privada têm incentivado essa prática.

Na década de 1980, com a ascensão dos governos conservadores na Europa e nos Estados Unidos, adotou-se uma nova agenda de reformas ou contra-reformas, em que se destacava a esfera privada em detrimento da esfera pública. Tanto o mercado quanto o “setor voluntário” passam a merecer destaque “a partir do momento em que os governos decidiram diminuir a oferta de subsídios; reduzir provisões diretas; estimular financeiramente as pessoas a comprarem serviços sociais e transferir responsabilidades do Estado para empregadores e setores não-mercantis” (Pereira, 2003, p. 87).

Nesse cenário, constata-se uma redução dos fundos públicos para o financiamento de políticas sociais, principalmente para as áreas consideradas fundamentais, como educação, saúde, trabalho, assistência social e previdência social.

Esse processo é identificado por Netto (1999) como “sabotagem das políticas sociais”, sobretudo, inviabilizando as conquistas da Constituição Federal de 1988, que garante importantes direitos políticos e sociais.

Conforme o artigo 194 da Constituição Brasileira, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, “à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988, p. 131).

A Política de Assistência Social foi regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742, de 07/12/93, com princípios de seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços, assegurando a gratuidade dos direitos e desobrigando a necessidade de contributividade para obtê-los. No que se refere aos mecanismos de financiamento, esse dispositivo coloca a necessidade da redistributividade e, quanto à sua forma de organização político-institucional, prevê a descentralização e a participação.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) define o sistema descentralizado e participativo da sociedade na elaboração e controle da política de assistência social. Esses princípios darão sustentação organizacional à assistência social com política pública,² redefinindo a relação entre o poder público federal, o estadual e o municipal, e a relação entre Estado e sociedade, devendo as ações das três esferas de governo ser realizadas de forma articulada.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a LOAS estabelece uma nova matriz para a Assistência Social Brasileira, iniciando-se o processo de torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inclusão na seguridade mostra também seu caráter de política de Proteção Social, devendo articular-se a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Entende-se por Proteção Social as formas institucionalizadas que as sociedades compõem para proteger parte ou o conjunto de seus membros, levando em consideração as contingências que podem ocorrer na vida natural ou social, tais como velhice, doença, infortúnio e privações. Podem ser incluídas neste conceito formas seletivas de

² “O termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva do Estado [...], mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e freqüentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências e escolhas e decisões privadas, podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos” (Pereira, 1994).

distribuição e redistribuição de bens materiais e culturais, bem como as normas e os princípios reguladores que fazem parte da vida em sociedade.

Desse modo, a LOAS estará marcada pelo caráter civilizatório – presente na consagração de direitos sociais –, devendo, também, garantir provisões assistenciais que sejam pensadas no âmbito do exercício da cidadania. Prevê, ainda, que o Estado se reponsabilize pelo seu controle, pela universalização da cobertura e garantia de direitos e dê acesso a esses serviços, programas e projetos, porque só desta forma se estará garantindo a assistência social como política pública.

Assim como a questão da proteção social, que se tornou mais ampla no século XX, os mínimos de subsistência também passaram a ter um novo *status*. Agora, identificados com os princípios da *liberdade, equidade e justiça social*, privilegiam as “necessidades sociais como matéria de direito, a ser enfrentada por políticas resultantes de decisões coletivas” (Pereira, 2000, p. 17).

A autora justifica a importância de se considerarem os mínimos sociais introduzidos na agenda da política brasileira pela LOAS, “não como uma medida criada juridicamente a ser desenvolvida por decretos ou por gestões administrativas, mas, acima de tudo, como um recurso juspolítico (jurídico e político) conflituoso”, pois vivenciamos uma realidade modificada, visto que “tanto o padrão de acumulação como o modelo de organização do trabalho e da proteção social diferem do passado [...] e exigem novas formas de enfrentamento político-social” (Pereira, 2000, p. 21), exigindo um maior aprofundamento e qualificações se quisermos, através das políticas sociais, satisfazer o pressuposto de que os mínimos sociais correspondem a necessidades fundamentais.

No Brasil, mesmo com as conquistas da Constituição de 1988, devemos lembrar a herança (histórica) marcada pela apropriação predatória e clientelista das elites políticas, o que cronicizou a ineficácia e o descrédito quanto aos resultados na execução das políticas sociais.

Como se sabe, o mercado rege-se pela lógica da rentabilidade econômica – as necessidades por ele priorizadas são as do capital – e a inclusão por ele patrocinada favorece determinados grupos e é guiada pelo imperativo do lucro. Dessa maneira, a fim de neutralizar as deficiências do Estado social e o elitismo do mercado, a alternativa mais viável seria o fortalecimento do “setor voluntário”, uma vez que é capaz de captar apoios espontâneos (desonerando os cofres públicos), inovar nas

respostas às demandas sociais, oferecer serviços ágeis e transparentes, além de promover a descentralização do poder concentrado no Estado.

Tendo em vista o fortalecimento das idéias de livre mercado e da livre movimentação financeira, como pondera Bauman (2001), a economia é cada vez mais desobrigada do controle político, significando que refere-se à área não-política. Justamente ao Estado resta garantir que os orçamentos sejam equilibrados e que contemplem as pressões e reivindicações locais por uma intervenção mais incisiva do Estado nas conseqüências que o mercado traz à população.

A revalorização do voluntariado integrou uma proposta de proteção social, em que prevaleceria a perspectiva de uma “sociedade de bem-estar”, em vez de um Estado de Bem-Estar. Para que essa sociedade fosse efetivada, era necessário mobilizar simultaneamente vários atores e recursos (Estado, mercado, organizações voluntárias e caritativas, redes de parentesco, vizinhança, grupos de amigos), sendo a soma dessas partes o bem-estar total da sociedade; nenhuma delas assumiria uma posição privilegiada, cabendo a cada uma delas executar as funções das outras partes em caso de necessidade (Pereira, 2003).

Em contrapartida, apesar de a legislação beneficiar, através de isenção de impostos, as empresas e o incentivar a chamada “sociedade civil” para dar respostas à “questão social”, a situação de pobreza e exclusão da grande massa dos trabalhadores brasileiros tem se agravado, expressando-se na carência de moradia, de saneamento básico e de emprego; falta, portanto, uma política pública de responsabilidade do Estado que dê respostas satisfatórias para estas questões.

Em relação a esses processos, Birman (2000) assegura que a fragmentação adquire posição fundamental; sendo assim, nas últimas décadas, o mundo ocidental vem incrementando, através de suas organizações, o seu caráter individualista, competitivo e consumista. Como decorrência, há um autocentramento do sujeito que já se anunciava no século XVII (com Descartes) e que encontra a sua culminância em nosso tempo. Observamos que, por um lado, o cientificismo do século XIX reassegurou o fracionamento do sujeito (indivíduo, sociedade; razão, afeto), naturalizando essa dissociação. E, ainda, funcionando de forma complementar, o impulso neoliberal coloca o mesmo sujeito fracionado como se fosse individualmente responsável por sua (in)competência, estando hábil, ou não, para competir e vencer e ser “adestrado” para corresponder ao mercado: enriquecer, comprar, investir, descartar.

Nesse sentido, vive-se um movimento contraditório, caracterizado como uma teia de reciprocidades e antagonismos, característicos do contraditório modo de produção capitalista, ou seja, apesar de vivermos num mundo em que prevalece o individualismo e o consumo, há um movimento para a ação voluntária na concretização da assistência com o sentido de que a cidadania seja efetivada.

Segundo Silva (2001, p. 76), “o voluntário expressa a diferença e ao mesmo tempo distingue-se do outro, sem separar-se dele”, ou melhor, une-se a ele. “Numa dimensão de ruptura do isolamento e da solidão, o voluntário fixa raízes, na fronteira entre a manutenção do estado de coisas naturalizado, manifesto em seu discurso evolucionista ou de transformação deste mundo”. Isto é, a ação voluntária, muitas vezes, é valorizada pelo mercado, organizada pelo marketing social e pela mídia de massas; para esses, portanto, o que prevalece é o mercado e não a condição humana.

Nesse sentido, recomenda-se ter uma atitude de cautela face às expectativas que se desenham em relação a essa rede voluntária na perspectiva da solidariedade, tendo em vista que ela pode assumir facetas diferenciadas – conservadora, tutelar, progressista ou emancipatória.

Essas facetas assumem diferentes direções ideológicas, podendo ser conservadora e tutelar. A conservadora vai procurar manter o status quo, a tutela vai reforçar a dependência dos indivíduos, que vão se tornar “prisoneiros de relações [...], da deferência e da lealdade” (Yazbek, 1993, p. 50).

As críticas às ações pautadas na perspectiva voluntária procuram demonstrar que estas ações reforçam a caridade e o clientelismo, que elas são ações descontínuas, fragmentadas. Mostrou-se, assim, a necessidade de se qualificarem cada vez mais as políticas na área da assistência, para dar a esta um caráter progressista e emancipatório que possibilite, segundo Martinelli (1989, p. 73), “uma prática social, política, histórica, com uma teleologia bastante precisa que exige de cada um uma ação cotidiana direcionada para a construção de uma sociedade efetivamente justa e democrática”.

Portanto, considera-se que o voluntariado, na perspectiva da solidariedade, presente nas discussões de elaboração das políticas sociais, pode caracterizar o retorno à refilantropização que se constrói não a partir de referências políticas, mas baseada na moral de ajuda ao outro, reforçando que não se produzam direitos possíveis de serem reclamados judicialmente. Nesse sentido, este tratamento, em termos mais gerais, faz-se acompanhar pela destituição de direitos sociais, pela erosão das políticas de proteção social, preconizadas na Constituição de 1988.

Observa-se que, na rede solidária, a expansão de serviços, a partir do dever moral, da benemerência e da filantropia, como já afirmamos, não realiza direitos. Desse modo, a atividade exercida passa a ter um caráter filantrópico e voluntário, sendo transposta para a solidariedade social. Assim, alterando-se a orientação das políticas sociais, que deixam de ser um direito, bem como a condição para o exercício da cidadania. Desta forma, ela passa a ser reconhecida como política “[...] localizada, pontual, identificada à auto-ajuda e ajuda mútua” (Montaño, 2002, p. 189). As políticas sociais estatais passam a ser focalizadas (direcionadas às necessidades básicas insatisfeitas), destinando-se a uma parcela da população carente de determinado serviço pontual e localizado.

Nesse sentido, as questões da pobreza e da desigualdade social vêm sendo crescentemente abordadas como questões da filantropia do voluntariado e da solidariedade. No cenário político mais recente, percebe-se o avanço do ideário da “sociedade solidária” como base para que o setor privado e não-mercantil se responsabilize pela provisão social, revelando a edificação de um sistema misto de proteção social que concilia iniciativas do Estado e da sociedade civil, mais especificamente do terceiro setor.

Diante desse cenário, devemos cuidar para que a desigualdade social não seja tratada como se não houvesse implicações políticas, econômicas e culturais na sua constituição. Em outros termos, o voluntariado e a solidariedade devem ser identificados como importantes valores morais para serem resgatados para a humanidade, mas as políticas sociais, mais especificamente a política de assistência social, que devem dar conta das desigualdades sociais, não devem ser cooptadas exclusivamente por esses valores.

Essa idéia propõe assistência a partir de grupos de indivíduos, como a família, os amigos, os colegas de trabalho e os vizinhos, a partir do voluntariado e da solidariedade. Trata-se de grupos que prestam ajuda, movidos por sentimentos subjetivos, como dever moral, amizade, companheirismo ou cumplicidade e, por isso, suas ações não são associadas a direitos e deveres. Esses grupos vêm ganhando importância e racaindo sobre eles as mais fortes expectativas de participação solidária, especialmente em relação aos idosos, crianças e enfermos.

Os grupos que exercem o voluntariado são relativamente informais e podem realizar suas atividades em grandes e complexas organizações filantrópicas, bem como em pequenas organizações não-governamentais e também em projetos e programas

governamentais, tendo como característica a prestação da ajuda de forma altruística e, portanto, sem remuneração

A interdependência entre setores governamentais e não-governamentais tem aumentado em vez de diminuir, o que significa a manutenção da atual configuração múltipla, que consiste em demandar a sociedade civil através das ONGs. A política social não tem sobrevivido sem o respaldo do Estado, seja como facilitador, seja como financiador, planejador e provedor indireto. Portanto, contemporaneamente, o que tem sofrido restrição não é a ausência do Estado no desenvolvimento da política social ou a presença de mecanismos descentralizadores e participativos, mas a sua *intransferível função de garantir direitos de cidadania social*.

É, portanto, a perda de direitos que constitui o grande desafio para aqueles que concebem uma política social voltada para a satisfação das necessidades sociais. E esse desafio dificilmente poderá ser vencido com medidas pragmáticas e consubstanciadas no voluntariado e na solidariedade que visem a compensar a desigualdade social. Sem a reconquista dos direitos sociais e a exigência legítima de que o Estado cumpra o seu papel de garantidor desses direitos, torna-se difícil, no atual estágio do capitalismo, inclusive, desenvolver políticas sociais, quanto mais públicas.

No Brasil, têm prevalecido os interesses das elites nacionais alinhadas com a burguesia internacional, em detrimento da priorização das necessidades da maioria da população. E isso explica a prevalência da prática espontânea da ajuda mútua como estratégia de sobrevivência. Mas essa ajuda tem se caracterizado como uma prática tradicional, precária devido à secular ausência de proteção institucional efetiva aos mais necessitados – que no Brasil atingem índice considerável.

Pode-se observar essa situação a partir das conclusões colocadas no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2004, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que expõe que a melhoria da “qualidade de vida da maioria dos brasileiros é mínima e lenta, praticamente imperceptível” (*Jornal do Brasil*, 15/07/2004). Num *ranking* de 177 países submetidos à medição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH),³ o Brasil ocupa a 72ª posição, apresentando uma queda de sete colocações em relação à do ano passado, quando ocupava o 65º lugar.

³ O IDH é um indicador criado para medir o desenvolvimento humano em contraposição ao tradicional indicador que tem como critério o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, considerando simplesmente a performance econômica dos países. Criado por Mahbub ul Haq?, com a colaboração de Amartya Sen, o IDH utiliza uma ponderação de fatores que alargam as oportunidades de escolha das pessoas no seu cotidiano – embora não abranja todos os aspectos de desenvolvimento, não é uma

Apesar desse decréscimo, o país evoluiu timidamente em alguns indicadores sociais. Numa escala que vai de 0 a 1, a longevidade do brasileiro cresceu de 0,71, em 2003, para 0,72, em 2004, e a renda da população subiu de 0,72 para 0,73. Nos cálculos efetuados para indicar a posição do país no *ranking* mundial, não houve atualização dos dados de educação, desse modo, não foram computadas estimativas recentes de alfabetização de maiores de 15 anos, terem sido utilizados apenas dados do censo realizado em 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Brasil continua entre as dez piores distribuições de renda do mundo, com os 10% mais pobres da população detendo apenas 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto os 10% mais ricos apropriam-se de 46,7% da riqueza nacional. Seu indicador de longevidade (68 anos) coloca-o em 111º lugar na lista dos 177 países pesquisados, situando-o, assim, entre os piores lugares do planeta para se viver.

Tudo isso nos indica que

continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual. Finalmente, as rápidas transformações da economia internacional contribuíram para pôr em xeque a própria noção tradicional de direitos que nos guiou desde a independência (Carvalho, 2004, p. 199).

O atual governo, mesmo sendo reconhecido como de origem popular, deu continuidade à política de estabilização monetária, endividamento externo e financeirização da economia, monitorada por agências internacionais. As políticas sociais públicas também foram atingidas sofrendo restrições, pois os recursos que deveriam financiá-las foram, em grande parte, deslocados para aumentar o superávit primário e para amortizar dívidas externas. Assim, se por um lado o governo vem capitalizando créditos na área econômica, por outro lado assume débitos na área social. Medidas pensadas e postas em práticas para serem as grandes propulsoras do governo, como as de combate à fome e ao desemprego, não conseguem avançar.

representação da “felicidade” das pessoas, tampouco indica “o melhor lugar no mundo para se viver” ([/www.comunicarte.com.br/comunicar_te/txt_1.html](http://www.comunicarte.com.br/comunicar_te/txt_1.html)). O IDH é a combinação dos índices de educação, longevidade e renda. Ou seja, além da renda per capita, considera a esperança de vida ao nascer, o percentual de adultos alfabetizados e a proporção de matrículas nos níveis primário, secundário e universitário. Tais índices permitem a ordenação dos países segundo o grau de desenvolvimento alcançado em cada um desses aspectos da vida humana. Por exemplo, segundo o IDH/2002, Serra Leoa é o país mais pobre, com um índice de 0,273, e a Noruega, o país com maior desenvolvimento humano, sendo o valor de seu IDH igual a 0,956. O valor do IDH/2002, para o Brasil é de 0,775, enquanto para a Argentina e Chile é de 0,853 e 0,839, respectivamente (<http://www.ibge.gov.br>) acessado em 16/11/05.

O governo atual, semelhantemente aos anteriores, tem procurado a parceria do mercado e do terceiro setor no enfrentamento dos problemas sociais. Isso aparece pelo incremento do voluntariado. Ser voluntário no Brasil passou a constituir porta de entrada para o exercício da cidadania, tanto que este conceito está agora sempre atrelado à prestação da ajuda voluntária. O voluntariado tem sido incentivado e está presente como parceiro privilegiado do Estado em quase todas as áreas sociais até como um subsídio aos programas de transferência de renda que, guiados pelo propósito de inclusão social, fomentam seu trabalho.

Para se ter uma idéia do fortalecimento do voluntariado no Brasil, basta ver o montante de dinheiro arrecadado por esse setor, chegando à casa do bilhão anual – sem contar o financiamento indireto do Estado às entidades beneficentes com as quais mantém parceria. É o que se pode deduzir da pesquisa de Landim (2000) que, tendo como referência o ano de 1998, revela que só em doações esse setor arrecadou a “impressionante quantia de quase dois bilhões de reais: R\$ 1.703.000,00 (à época, praticamente o mesmo valor nominal em dólares)” (p. 131).

Contextualizar as políticas sociais e o desenvolvimento do voluntariado e da solidariedade na atual sociedade constitui uma importante reflexão sobre o compromisso efetivo das políticas sociais. O apelo ao voluntariado e à solidariedade pode indicar o risco de que a discussão sobre as políticas sociais se dilua, e o caráter universalizante dos direitos sociais, garantidos constitucionalmente, também se dissipem nesse discurso segundo o qual todos são responsáveis, mas ao mesmo tempo ninguém é responsável. O cenário é contraditório e paradoxal, ao mesmo tempo em que se precisa de uma perspectiva que valorize a sociedade civil, tornando-a protagonista. Ela também precisa ser politizada, transpondo os interesses particulares e reducionistas, aproximando-a dos interesses mais gerais. A dimensão política da sociedade civil precisa ser construída; é desta maneira que ela vai se vincular ao espaço público democrático, constituindo-se como espaço de disputa, como uma posição efetiva de emancipação e de construção de estratégias para se opor à dominação representada pelo grande capital.

A perda de direitos é o desafio que deve ser superado por aqueles que planejam e executam as políticas sociais. É necessário que algumas políticas sociais sejam pensadas e executadas para além da esfera das redes informais existentes na sociedade. Assim, paradoxalmente, percebe-se que coexistem duas lógicas nas percepções sobre o voluntariado e a solidariedade, havendo asserções que se situam no domínio da

obrigação moral, da reciprocidade e da sociabilidade, e outras, que estão na esfera do direito, da participação cidadã, ou seja, as pessoas devem fazer alguma ação e, por outro lado, o Estado também deve fazer. Assim, infere-se que o conceito moral da solidariedade e o do direito em relação às políticas sociais são dois conceitos que, na atualidade, (con)fundem-se, em alguns momentos, são contraditórios, mas a humanidade não pode renunciar a eles. Esta, talvez, seja uma das utopias que se deve perseguir, tendo a consciência de que não se pode esperar justiça social somente do Estado e tampouco somente da sociedade civil. É necessário que estas duas esferas construam este desafio utópico que seja afirmativo da vida e transcenda a discussão a respeito do bem e do mal, sobretudo que podem propiciar o desenvolvimento do exercício da cidadania, manifestando-se no senso de justiça, construindo-se idéias de responsabilidade e de troca entre as pessoas, que são necessárias para a efetivação de uma vida justa.

Referências

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARAÚJO, Jairo Mello. *Voluntarismo e solidarismo na execução da assistência social no Brasil – 1942 a 1995*. Porto Alegre: PUCRS, 2002. Tese (Doutorado em Serviço Social), Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2002.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BIRMAN, J. *Mal-estar na atualidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Políticas públicas e sociedade civil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 73, p. 101-119, mar. 2003.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- . *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BRASIL. *Constituição*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- . Leis, Decretos, etc. *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei Federal 8.069/1990*. São Leopoldo: Unisinos, 2000.
- BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 78, p. 48-68, jul. 2004.
- CARVALHO, José Murilo; *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2004.

- COUTO, Berenice Rojas. *O direito e a assistência social na sociedade brasileira: uma questão possível?* São Paulo: Cortez, 2004.
- DAGNINO, Evelina. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasileira, 1994.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. *O debate contemporâneo da reconceituação do serviço social: ampliação e aprofundamento do marxismo*. Rio de Janeiro, 1992. Texto mimeografado.
- . *A formação profissional na contemporaneidade: dilemas e perspectiva*. Rio de Janeiro, 1995. Texto mimeografado.
- . A questão social no capitalismo. Revista *Temporalis*, Rio de Janeiro, ABEPSS, n. 3, p. 9-31, 2001.
- ; CARVALHO, R. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990.
- LANDIN, Leilah; SCALON, Maria Celi. *Doações e trabalho voluntário no Brasil: uma pesquisa*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2000.
- MARTINELLI, Maria Lúcia. *Serviço social: identidade e alienação*. São Paulo: Cortez, 1989.
- MONTAÑO, Carlos Eduardo. O Serviço Social frente ao neoliberalismo: mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, v. 18, n. 53 102-125, mar. 1997.
- . *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- . Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 50, p. 87-132, abr. 1996.
- . FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: balanço do Governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 46-68
- . Cinco notas a propósito da “questão social”. Revista *Temporalis*, Rio de Janeiro, ABEPSS, n. 3, p. 41-49, 2001.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun. 2003.
- . *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências*. Brasília: NEPPS/CEAM/UnB, 1994.
- . *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- . Questão social, serviço social e direitos de cidadania. Revista *Temporalis*, Rio de Janeiro, ABEPSS, n. 3, p. 51-61, 2001.
- . A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, v. 24, n. 73, p. 75-100, 2003.
- REIS, Carlos Nelson. A relação Estado sociedade: o desmonte das instituições sociais e a exclusão social. In: BARRILI, Heloisa de Carvalho; ARAUJO, Jairo Melo; BULLA, Leonia Capaverde (Orgs.). *A pesquisa em serviço social e nas áreas humano-sociais*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998. p. 21-37.
- SILVA, Jacqueline Oliveira Silva (Coord.). *Trabalho voluntário: motivação e evasão*. São Leopoldo, UNISINOS, 2001. Relatório de Pesquisa.
- et al. *Novo voluntariado social: teoria e ação*. Porto Alegre: Decasa, 2004.

SILVA, José Fernando Siqueira. Algumas considerações sobre a questão da criança e do adolescente de rua. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, v. 14, n. 43, p. 125-134, dez. 1993.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

———. *Políticas sociais e alternativas democráticas de enfrentamento à pobreza*. Brasília, Brasília – DF, mar. 2004. Palestra.