A "CULTURA DO VOLUNTARIADO" NO BRASIL

Determinações econômicas e ideopolíticas na atualidade

CÓPIA NÃO AUTORIZADA É CRIME
ABDR
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITOS REPROGRÁFICOS
RESPEITE O DIREITO AUTORAL
EDITORA AFILIADA

Questões da Nossa Época

Volume 5

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro , SP, Brasil)

Bonfim, Paula

A "cultura do voluntariado" no Brasil : determinações econômicas e ideopolíticas na atualidade / Paula Bonfim. -- São Paulo : Cortez, 2010. -- (Coleção questões da nossa época ; v. 5)

Bibliografia.
ISBN 978-85-249-1581-9

1. Assistência social - Brasil 2. Política social 3. Serviço social - Brasil 4. Trabalho voluntário 5. Trabalho voluntário - Brasil 6. Voluntariado I. Título. II. Série.

10-02894 CDD-361.37

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Cultura do voluntariado : Serviço social 361.37

Paula Bonfim

A "CULTURA DO VOLUNTARIADO" NO BRASIL

Determinações econômicas e ideopolíticas na atualidade

CORTEZ EDITORA

A "CULTURA DO VOLUNTARIADO" NO BRASIL
Determinações econômicas e ideopolíticas na atualidade
Paula Bonfim

Capa: aeroestudio
Preparação de originais: Nair Kayo
Revisão: Maria de Lourdes de Almeida
Composição: Linea Editora Ltda.
Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa da autora e do editor.

© 2010 by Autora

Direitos para esta edição
CORTEZ EDITORA
Rua Monte Alegre, 1074 — Perdizes
05014-001 — São Paulo-SP
Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290
E-mail: cortez@cortezeditora.com.br
www.cortezeditora.com.br

Impresso no Brasil — abril de 2010

Aos meus pais, Carmelita e Raimundo,
e a Marcelo pelo prazer em dividir os sonhos.

Sumário

Apresentação..... 9

Capítulo 1. A "cultura do voluntariado": bases para a sua construção..... 13

1.1. A "cultura da crise" e suas mediações para o fomento de uma "cultura do voluntariado" no Brasil a partir da metade dos anos 1990 13

1.1.1. Crise e reestruturação do capital: panorama internacional..... 16

1.1.2. As particularidades da crise no Brasil.... 26

Capítulo 2. Os processos ideoculturais e políticos necessários à consolidação de uma "cultura do voluntariado" no Brasil..... 38

2.1. A natureza e o potencial prático da ideologia nas sociedades capitalistas..... 39

2.2. A relação público-privado e as "novas" formas de enfrentamento das expressões da "questão social" 50

2.3. A solidariedade como princípio fundamental da "cultura do voluntariado"..... 62
2.4. O marco teórico para o desenvolvimento de uma "cultura do voluntariado" no Brasil..... 79

Considerações finais 98

Referências bibliográficas 104

Apresentação

Este trabalho é o resultado de uma pesquisa, realizada durante o mestrado, sobre a "cultura do voluntariado" no Brasil. O interesse pelo tema em questão pode ser explicado, principalmente, pela importância atribuída a este tema na atualidade. Ele encontra-se presente no nosso cotidiano através da mídia (escrita e falada), *sites* na Internet, no trabalho etc. O voluntariado passa a representar, entre outras coisas, o exercício da cidadania, a responsabilidade da "sociedade civil" brasileira pelo bem comum, a opção por ações imediatas e pragmáticas no que se refere ao enfrentamento dos chamados "problemas sociais".

Imaginar uma sociedade onde os indivíduos desenvolvem atividades voluntárias em prol de uma causa comum baseadas nos princípios de igualdade e justiça, estabelecendo assim uma cultura do voluntariado é, sem dúvida, um objetivo a ser traçado por todos aqueles que buscam a construção de uma sociedade igualitária, sem exploração do homem pelo homem. Pensando na célebre frase de Che Guevara, "el trabajo voluntario es una escuela creadora de conciencias"[1], arriscaria a dizer que o "trabalho" voluntário

1. Frase presente em um monumento famoso em Havana (Landim; Scalon, 2000, p. 11).

pode sim ser criador de consciência, isso dependendo do tipo de sociedade que se pretende construir, ou seja, qual a direção política dada ao voluntariado em determinada sociedade em dado momento histórico. Se pensarmos, por exemplo, em Cuba e Portugal que acabaram com o analfabetismo por meio do voluntariado[2], veremos quão importante pode ser o desenvolvimento desta cultura na promoção de mudanças significativas em uma sociedade.

No entanto, analisar o voluntariado e os princípios que o norteiam não é algo dado *a priori* e universalmente válido. É preciso entender as relações que o constituem, o envolvem e o particularizam em uma determinada sociedade, numa determinada época. É nesta direção que tentamos compreender o desenvolvimento de uma "cultura do voluntariado" no Brasil.

Uma outra razão diz respeito às repercussões desta "cultura" no âmbito dos serviços e das políticas sociais, seja na educação, na saúde ou na assistência social.

A crítica pretendida neste trabalho remete-se à direção política do voluntariado, ou melhor, à funcionalidade que este assume na sociedade brasileira nos dias atuais. Nossa intenção é mostrar como a lógica capitalista atual se apropria de valores, como a solidariedade, e de motivações

2. Portugal acabou, em 12 meses, com o analfabetismo funcional de 45% da população por meio de um programa de alfabetização em massa. Este programa fazia parte de um movimento revolucionário (PREC — Programa Revolucionário em Curso) fortemente impulsionado por partidos e organizações de esquerda e de extrema esquerda, que terminou somente em 25 de novembro de 1975, como consequência da derrota sofrida por tais forças políticas. Cuba também acabou com o analfabetismo em dois anos por meio do voluntariado (Contribuições feitas pelo prof. José Paulo Netto na defesa do meu projeto de pesquisa, em 10 de julho de 2003, na ESS/UFRJ). Para mais informações sobre o PREC, ver Poulantzas (1976).

individuais (sejam elas de ordem religiosa ou aquelas ocasionadas por situações como desemprego etc.) para forjar uma "cultura do voluntariado" necessária ao estabelecimento do consenso e de um "novo" padrão de intervenção social.

O problema não se encontra nas ações voluntárias em si, mas como isso torna-se funcional ao capital na atualidade. É necessário, portanto, perceber as particularidades deste fenômeno na sociedade brasileira, observando as contradições que o envolvem e o constituem.

No primeiro capítulo encontram-se as reflexões a respeito das bases necessárias à construção de uma "cultura do voluntariado" no Brasil a partir da década de 1990: o panorama da crise e a reestruturação do capital em nível internacional e as peculiaridades destas no Brasil. Apontamos para a relação orgânica entre a conjuntura de crise e a necessidade de se estabelecer novas formas de consensos, e como a "cultura do voluntariado" se adequa às novas exigências ideológicas desta fase do capital.

No segundo capítulo, abordamos os aspectos ideológicos, culturais e políticos necessários à reestruturação do capitalismo na atualidade e, desta forma, necessários à construção de um "novo" padrão de intervenção social, que inclui o desenvolvimento e a consolidação de uma "cultura do voluntariado". Procuramos também identificar as principais fontes teórico-políticas que fundamentam esse "novo" padrão de intervenção social. Nas produções teóricas sobre o voluntariado, destacamos alguns aspectos que consideramos importantes: 1) a concepção de história presente; 2) a opção pelo pragmatismo que se expressa na necessidade de

"profissionalização" do voluntariado; e 3) a presença do discurso pós-moderno.

Antes de convidar o leitor ao texto, gostaria de agradecer a algumas pessoas que foram importantíssimas para a realização deste trabalho, que não é o resultado somente de um esforço pessoal, mas sim, e acima de tudo, fruto da contribuição de muitos sujeitos. Desta forma, não poderia deixar de agradecer à minha orientadora Yolanda Guerra pelas reflexões, incentivo, amizade e dedicação; aos professores José Paulo Netto e Carlos Montaño; aos colegas do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre os Fundamentos do Serviço Social na Contemporaneidade (NEFSSC).

Capítulo 1

A "cultura do voluntariado": bases para a sua construção

1.1. A "cultura da crise" e suas mediações para o fomento de uma "cultura do voluntariado" no Brasil a partir da metade dos anos 1990

Seria um equívoco achar que o incentivo às atividades voluntárias, tão aplaudidas nos dias de hoje na sociedade brasileira (quase um consenso entre as pessoas), se deu em virtude do amadurecimento da "sociedade civil"[1], ou da consciência cidadã ou mesmo do fortalecimento da democracia, como pensam alguns teóricos e defensores desta "cultura". Longe disso! O estímulo a uma "cultura do volun-

1. Refiro-me aqui ao termo sociedade civil tal como ele tem sido frequentemente utilizado, isto é, como sinônimo de "terceiro setor", algo situado para além do Estado e do mercado. Utilizo, portanto, as aspas para sinalizar esta distorção conceitual (própria da programática política e ideológica atual), já que entendo a sociedade civil tal como ela é tratada em Gramsci, ou seja, como o "conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partido políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura [...] etc." (Coutinho, 1999, p. 127).

tariado" — associado especialmente às práticas das chamadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)[2] — está relacionado a um conjunto de determinações de ordem econômica, política e ideológica presentes na sociedade brasileira, em especial a partir da década de 1980, "cultura" esta gestada no seio do que Mota (2000) chamou de "cultura da crise".

Para Mota (2000, p. 24), "no leito da crise brasileira dos anos 1980, vem sendo gestada uma cultura política da crise que recicla as bases da constituição da hegemonia do grande capital". A formação dessa cultura, portanto, indica uma tendência geral no que se refere ao enfrentamento da crise, assumindo, no entanto, particularidades nos diversos âmbitos da vida social.

> "O traço predominante dessa cultura é a ideia de que a crise afeta igualmente toda a sociedade, independente da condição de classes dos sujeitos sociais, de modo que a "saída" da crise exige consensos e sacrifícios de todos. Para tanto, a burguesia tenta obter o consenso ativo das classes subalternas, baseado em questões que afetam o cotidiano das classes trabalhadoras, considerando-as como situações decorrentes da crise" (Mota, 2000, p. 101).

Para esta autora, existe aí uma relação orgânica entre crise e hegemonia[3]. Esta relação, porém, não pode ser pen-

---

2. Embora se observe uma maior participação de voluntários nas chamadas Oscips, podemos encontrar facilmente o "trabalho" voluntário no setor estatal (amigos da escola) e também no chamado voluntariado empresarial, onde os funcionários de empresas privadas desenvolvem atividades voluntárias em projetos sociais financiados pelas próprias empresas.

3. Entendemos o conceito de hegemonia nos termos gramscianos: como o momento de consenso, que "implica, por um lado, um contrato que é feito no

sada de forma mecânica, mas considerando as contradições do processo de produção material e de reprodução social que possibilitam as condições de luta entre as classes, sendo que o fato de a classe burguesa deter os meios de produção material e desta forma direcionar o processo de reprodução social lhe permite alcançar os seus interesses e manter a sua hegemonia.

Conceber os processos sociais na sua totalidade, pela via das contradições, nos possibilita entender a relação entre crise e hegemonia, assim como conhecer o fenômeno do voluntariado nas suas particularidades, isto é, conhecer sua essência e a sua funcionalidade ao padrão de acumulação vigente nos dias atuais. A "cultura do voluntariado" é resultado de uma dinâmica social complexa, permeada de contradições, em que o componente ideológico é decisivo para sua expansão e efetivação. A "cultura da crise", ou seja, a ideia de que todos estão sendo penalizados com a crise e que a saída desta requer, além de sacrifícios[4], ajuda mútua, é terreno fértil para a expansão da atividade voluntária que

próprio nível da sociedade civil, gerando em consequência sujeitos coletivos (sindicatos, partidos, movimentos sociais etc) que têm uma clara dimensão pública, 'estatal'. Mas implica também, por outro lado, a necessidade de formas de contrato entre governantes e governados [...], com base no fato de que, nessas sociedades 'ocidentais', a obrigação política se funda numa aceitação consensual, por governantes e governados, de um mínimo de regras procedimentais e de valores éticos-políticos" (Coutinho, 1999, p. 50).

4. É interessante observar que os sacrifícios que deveriam ser de todos, na prática, só são exigidos da classe trabalhadora. Com o argumento de aumentar o número de postos de trabalho, a classe patronal propõe as seguintes alternativas: a redução da jornada de trabalho associada à redução do salário; diminuição do que se acostumou chamar de "encargos sociais", ou seja, de direitos básicos do trabalhador, como 13º salário, seguro-desemprego etc., reprodução da força de trabalho; opção por mão de obra terceirizada, que elimina boa parte dos direitos básicos mencionados acima, dentre outros.

aparece, neste momento, como a principal saída para a resolução dos "problemas sociais" tão acirrados diante da conjuntura de crise.

Para entendermos melhor como se dá a relação entre o desenvolvimento de uma cultura política da crise (Mota, 2000) e a "cultura do voluntariado", é necessário inicialmente analisarmos a processualidade, na década de 1970, de mais uma das crises cíclicas do sistema capitalista mundial, análise esta fundamental para entender as consequências desta crise nos diferentes países e, em especial, no Brasil.

1.1.1. Crise e reestruturação do capital: panorama internacional

Muitas são as justificativas dadas para a crise econômica que atingiu o sistema capitalista mundial a partir dos anos 1970. Embora sejam expressivos os acontecimentos dessa década — como o colapso do sistema financeiro de Bretton Woods em 1971, a alta do preço do petróleo[5] em 1973 —, não podemos perder de vista o caráter cíclico das crises do sistema capitalista[6], ou melhor, a crise da década

5. "Sob pressão do cartel de produtores de petróleo, a OPEP, o preço do produto, então baixo e, em termos reais, caindo desde a guerra, mais ou menos quadruplicou em 1973, e mais ou menos triplicou de novo no fim da década de 1970, após a revolução Iraniana. Na verdade, a gama real de flutuações foi ainda mais sensacional: em 1970 o petróleo era vendido a um preço médio de 2,53 dólares o barril, mas em fins da década de 1980 o barril valia 41 dólares" (Hobsbawm, 1995, p. 459).

6. "A tendência progressiva da baixa taxa geral de lucro é, somente, uma expressão peculiar ao modo capitalista de produção, ao desenvolvimento progressivo da força produtiva social do trabalho. Com isso não queremos dizer que a

de 1970 se apresenta como uma crise clássica de superprodução, associada, porém, a diversos fatores conjunturais que lhe atribuíram peculiaridades específicas.

Analisar as conjunturas de crise nos possibilita entender a natureza dessas recessões, assim como as estratégias da burguesia internacional para combatê-las, já que entendemos ser esta a base histórica para a construção de um "novo" padrão de enfrentamento das manifestações da "questão social"[7], que tem a "cultura do voluntariado" como um dos seus elementos. O ponto de partida da nossa análise — a década de 1970 — não é aleatório. Pelo contrário, a crise da economia capitalista internacional que se apresentou entre 1974 e 1975 se destaca, segundo Mandel (1990, p. 9), pelo fato de ser a "primeira recessão generalizada desde a II Guerra Mundial, sendo a única, até então, a golpear simultaneamente *todas* as grandes potências imperialistas" (grifo do autor).

---

taxa de lucro, transitoriamente, não possa descer também por outras causas, mas com ele fica demonstrado, a partir da essência do modo de produção capitalista — como uma necessidade óbvia —, que no progresso do mesmo a taxa média geral de mais-valia deve expressar-se em uma taxa geral decrescente de lucro" (Marx, 1994, p. 271) (Tradução nossa).

7. Entendemos por "questão social" as desigualdades econômicas, políticas e culturais resultantes da exploração do trabalho na sociedade capitalista. Desta forma, salientamos que a pobreza, a falta de acesso ao trabalho, à saúde, educação etc. não estão relacionadas a um quadro de escassez, o que acontecia nas sociedades que antecederam o modo de produção capitalista. Como afirma Netto (2001), ainda que se observe um quadro de pauperização nas formações sociais precedentes à sociedade burguesa, tal pobreza "estava ligada a um quadro geral de escassez" (p. 43), ao passo que, com o advento da sociedade burguesa, o pauperismo se diferenciava pelo fato de que ele "se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão" (Idem). Desta forma é que "a 'questão social' é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo" (Idem, p. 45).

A opção pela década de 1970 não diz respeito somente aos aspectos econômicos e políticos da crise global, mas está também relacionada a uma crise social e moral, produto das inúmeras transformações no campo cultural que se sucederam no final dos anos 1960. Hobsbawm (1995, p. 20-21) nos chama a atenção para este fato: "a crise moral não dizia respeito apenas aos supostos da civilização moderna, mas também às estruturas históricas das relações humanas que a sociedade moderna herdara de um passado pré-industrial e pré-capitalista e que, agora vemos, haviam possibilitado seu funcionamento. Não era a crise de uma forma de organizar sociedades, mas de todas as formas". Ou seja, o que entra em colapso — no final do século XX — são os velhos padrões de relacionamento humano, aqueles herdados de um passado pré-capitalista e conservados na estrutura da sociedade burguesa, onde a lógica da busca individual pela satisfação pode conviver com um conjunto de normas morais avessas a tal lógica. Nesta direção, Hobsbawm (1995, p. 25) argumenta que "a maneira mais eficaz de construir uma economia industrial baseada na empresa privada era combiná-la com motivações que nada tivessem a ver com a lógica do livre mercado — por exemplo, com a ética protestante; com a abstenção da satisfação imediata; com a ética do trabalho árduo; com a noção de dever e confiança familiar; mas decerto não com a antinômica rebelião dos indivíduos".

A busca em conciliar tais valores com a lógica capitalista acabaria mostrando sinais de esgotamento no final dos anos 1970. O acirramento do individualismo, evidenciado pela busca incansável dos sujeitos apenas pela própria satisfação, levou, segundo Hobsbawm (1995), à desintegração de velhos padrões de comportamento humano.

> "A revolução cultural de fins do século XX pode ser assim mais bem entendida como o triunfo do indivíduo sobre a sociedade, ou melhor, o rompimento dos fios que antes ligavam os seres humanos em texturas sociais. Pois essas texturas consistiam não apenas nas relações de fato entre seres humanos e suas formas de organização, mas também nos modelos gerais dessas relações e os padrões esperados de comportamento das pessoas umas com as outras; seus papéis eram prescritos, embora nem sempre escritos. Daí a insegurança muitas vezes traumática quando velhas convenções de comportamento eram derrubadas ou perdiam sua justificação; ou a incompreensão entre os que sentiam essa perda e aqueles que eram jovens demais para ter conhecido qualquer coisa além da sociedade anômica" (Hobsbawm, 1995, p. 328).

Desta forma é que a década de 1970 se apresenta como um momento de significativas transformações, sejam elas econômicas, políticas, culturais e sociais, essenciais para entendermos os processos que se desencadearam no mundo a partir de então.

Veremos assim como essas transformações foram fundamentais para o desenvolvimento de uma "cultura do voluntariado", principalmente se consideramos a necessidade de restabelecer os vínculos sociais desfeitos.

Aspectos estruturais da crise

Após um período expressivo de crescimento econômico evidenciado nos países capitalistas centrais, que vai do fim da Segunda Guerra Mundial até o início dos anos 1970,

quando foi possível elevar ao máximo a produtividade e a intensidade do trabalho e ao mesmo tempo garantir níveis elevados de emprego[8] e uma política de bem-estar social ampla, observa-se que a partir de 1973 o cenário econômico mundial entra em uma grave crise que irá forçar a modificação do padrão de acumulação vigente, adequando sua estrutura econômica, política, social e ideológica às necessidades do capital.

Mandel (1990, p. 23), em uma análise sobre a crise de 1974/75, conclui que esta se apresenta como uma crise "clássica" do sistema capitalista, ou seja, uma crise de superprodução. Para ele, uma análise deste período deve levar em "consideração os dois traços que dominam a evolução da conjuntura a longo prazo. A recessão de 1974/75 é a *conclusão de uma fase típica de queda da taxa média de lucros*" (grifos do autor). O autor mostra ainda que essa recessão generalizada expressa o esgotamento do que ele chamou de "onda longa expansiva" — referindo-se aqui ao período, aproximadamente, entre 1940 e 1960 — nos países capitalistas centrais que se utilizaram de técnicas anticrises para evitar o ciclo das recessões e alcançar uma elevada taxa de crescimento econômico.

---

8. É importante fazer referência para o fato de que o pleno emprego nunca foi alcançado na história do capitalismo (como se fosse possível! Lembremos que este sistema necessita de um exército industrial de reserva). O que se percebe neste período é a eliminação do desemprego em massa. Na década de 1960, a Europa tinha uma média de 1,5% de sua força de trabalho sem emprego e o Japão, 1,3% (Van Der Wee apud Hobsbawm, 1995, p. 262). Além disso, havia uma política de assistência direcionada aos excluídos do mercado de trabalho. Somente na América do Norte é que, neste mesmo período, o desemprego em massa não tinha sido eliminado. Reforço que estou me referindo aos países capitalistas "centrais".

Entre as políticas anticíclicas mais aplicadas neste período destaca-se a proposta Keynesiana, que, partindo do pressuposto de que o caráter da crise é fruto da falta de demanda efetiva, propõe a intervenção direta do Estado na economia com o intuito de estimular o consumo e retomar as altas taxas de lucro.

Esta foi a base de sustentação para o que se convencionou chamar de *welfare state*[9], ou seja, um conjunto de políticas estatais que medeiam a relação capital/trabalho, que, de um lado, possibilitou o acesso a direitos até então nunca alcançados pela classe trabalhadora na história do capitalismo — a política do "pleno emprego", as políticas sociais públicas e a política salarial foram as maiores conquistas evidenciadas neste período —, e, de outro, possibilitou ao capital uma elevação expressiva da taxa de mais-valia.

Percebe-se desta forma que o período pós Segunda Guerra foi um momento de reestruturação do capitalismo com implicações nas esferas econômica, política, social e

9. É importante esclarecer que esta denominação não tem as mesmas características em todos os países capitalistas centrais. Existem variações internacionais do *welfare state* que Esping-Andersen agrupa em três tipos diferentes: "[...] o *welfare state* 'liberal', em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência. [...] Os exemplos arquetípicos deste modelo são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália. [...] Um segundo tipo de regime agrupa nações como a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália. [...] Nestes *welfare states* conservadores e fortemente 'corporativistas' [...], o que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto estavam ligados à classe e ao *status* [...]". O terceiro regime chamado pelo autor de "social-democrata", representado pelos países Escandinavos, "buscaram um *welfare state* que promovessem a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte. [...] Esta fórmula traduz-se numa mistura de programas altamente desmercadorizantes e universalistas" (Esping-Andersen, 1991, p. 108-9, grifos do autor).

cultural e com a presença marcante da classe trabalhadora no cenário de lutas políticas.

Este período de *boom* econômico, chamado pelos franceses de "os trinta anos gloriosos" e pelos anglo-americanos de Era de Ouro (Hobsbawm, 1995) teve características bem peculiares se considerarmos a trajetória do capitalismo.) Em suas análises sobre este período, Hobsbawm (1995) aponta para alguns fatores que explicariam, em parte, o *Grande Salto Adiante* na economia mundial capitalista. Para este autor, o primeiro fator que indicava uma reestruturação do capitalismo foi a opção por uma "economia mista", ou seja, a interferência direta do Estado no planejamento e organização das economias. "As grandes histórias de sucesso econômico em países capitalistas no pós-guerra, com raríssimas exceções (Hongkong), são histórias de industrializações sustentadas, supervisionadas, orientadas e às vezes planejadas e administradas por governos" (Idem, p. 264).

Segundo Hobsbawm (1995), esta foi uma estratégica essencialmente política, principalmente porque as economias ocidentais tinham descartado, naquele momento de reconstrução pós-guerra, o retorno à economia do livre mercado. Essa construção política foi possível graças ao consenso entre a direita e a esquerda na maioria dos países "ocidentais", eliminando os fantasmas tanto da direita fascista-ultranacionalista como da extrema esquerda comunista.

Para este autor, outro fator importante que possibilitou as bases de construção dos anos dourados foi o estabelecimento de um pacto aceitável entre trabalhadores e patrões. Os altos lucros dos capitalistas permitiam negociar altos salários com a classe trabalhadora, contanto que isto não afetasse a lucratividade e a capacidade de novos investi-

mentos. Houve, portanto, um "consenso tácito ou explícito entre patrões e organizações trabalhistas para manter as reivindicações dos trabalhadores dentro de limites que não afetassem os lucros, e as perspectivas futuras de lucro suficientemente altos para justificar os enormes investimentos, sem os quais o espetacular crescimento da produtividade da mão de obra da Era de Ouro não poderia ter ocorrido" (Hobsbawm, 1995, p. 276).

Associado a esse tipo de economia observou-se, como já mencionado, um amplo sistema de seguridade social e uma elevação salarial crescente. No entanto, é importante lembrar que esse "pacto" entre trabalhadores e patrões foi atravessado por lutas intensas, ou seja, todas as conquistas evidenciadas neste período — a eliminação do desemprego em massa, a obtenção de direitos sociais universais e, até certo ponto, a distribuição de riquezas (não igualitária) — não podem ser pensadas isentas de conflitos, lutas e contradições, pois, se, por um lado, a classe trabalhadora conquistou, a duras penas, direitos sociais importantes, foi somente através da exploração do seu trabalho[10] que se recuperaram as altas taxas de lucro no período mencionado.

É a partir dessas relações — nada harmônicas, pelo contrário, cheia de conflitos e lutas de classes — que devemos pensar na crise dos anos 1970, suas causas e implicações, em especial no sistema de Bem-Estar Social construído no período de expansão anterior e, assim, entendermos o movimento que propiciará o emergir de uma "cultura do voluntariado", sobretudo naqueles países nos quais não foi

10. É importante sinalizar que, de acordo com o referencial teórico-metodológico de Marx, só através do trabalho que se cria riqueza.

consolidado um sistema de proteção social universal e de qualidade, como é o caso do Brasil.

O impacto da recessão dos anos 1970 foi determinante para a reestruturação da economia capitalista mundial a partir de então. As mudanças ocorridas podem ser evidenciadas tanto no âmbito econômico como no terreno político e ideológico. Desta forma é que os "intelectuais orgânicos"[11] da burguesia internacional utilizaram diferentes e *convenientes* justificativas para a crise na qual estavam imersos, principalmente porque tais justificativas lhe possibilitariam "validar" as alternativas postas em prática por meio de um "novo" projeto: o neoliberalismo.

Para autores neoliberais, como Friedman (*apud* Draibe; Henrique, 1988) e seus seguidores, a crise não é inerente ao sistema capitalista, mas consequência de fatores exógenos ao sistema econômico, e entre tais fatores estaria o *Estado de bem-estar social*, que seria "o principal responsável por todas as dimensões da crise. O financiamento do gasto público em programas sociais trouxe consigo as seguintes perversões: ampliação do déficit público, inflação, redução da poupança privada, desestímulo ao trabalho e à concorrência intercapitalista, com a consequente diminuição da produtividade, destruição da família, desestímulo ao estudo, formação de 'gangues' e criminalização etc." (Idem, p. 75).

Os teóricos da burguesia também disseminaram no seio da classe operária a ideia de que o núcleo causal da

11. Utilizo aqui a concepção gramsciana de "intelectual orgânico". Para Gramsci, este tipo de intelectual "surge em estreita ligação com a emergência de uma classe social determinante no modo de produção econômico, e cuja função é dar homogeneidade e consciência a esta classe" (Coutinho, 1999, p.175).

crise estava no problema da escassez, ou seja, o problema do desemprego crescente era resultado da queda da taxa de lucro e que esta, por sua vez, era consequência da elevação dos salários[12]. Essa lógica, como veremos mais tarde, levou a classe trabalhadora a fazer concessões que afetaram significativamente as suas condições de vida e de trabalho.

Ainda nesta mesma direção, defende-se que em virtude da exigência de investimentos na produção se faz necessária uma política de compressão salarial. Para Mandel (1990), essa relação, além de simplista, é falaciosa. Segundo ele, mesmo que se faça cortes nos gastos relacionados ao "fundo de consumo da classe produtiva", incluindo aí aposentadorias, seguro desemprego etc., não se observará crescimento nos "fundos de investimentos produtivos", pois, nesse momento, "a poupança forçada dos assalariados" será investida em gastos improdutivos[13].

Estas ideias formuladas pela burguesia ganham força e, a partir de então, darão sustentabilidade, como já mencionado, à execução do projeto neoliberal em âmbito mundial, a começar pela Inglaterra e pelos EUA. É importante observar que essas teses, embora contenham em si um forte componente ideológico, aparentam, em certos casos, uma certa "verdade", principalmente no que se refere ao

12. Esta tese é defendida pelos neoricardianos que entendem ser o lucro simplesmente produto dos níveis de salários. A esse respeito, ver a crítica de Mandel (1990).

13. Para Mandel (1990, p. 235), o fundo de investimentos improdutivos inclui, além de "despesas administrativas públicas, militares, de manutenção das classes dominantes e de seus clientes e servidores", também as despesas "de distribuição e de venda geradas pela anarquia do sistema capitalista, a poupança entesourada, a poupança utilizada para fins especulativos etc.".

déficit público dos principais países capitalistas no final dos anos 1960. No entanto, se formos além da aparência imediata, veremos que o déficit público não é gerado pelos sistemas de proteção social desenvolvidos nesses países, mas é resultado do colapso do padrão de financiamento público da economia capitalista (Oliveira, 1988) que se desenvolveu a partir de 1945.[14]

Percebemos, assim, que a crise que se inicia na década de 1970 não pode ser vista de forma simplista nem tomada pelas suas causas aparentes. São inúmeras, como já vimos, as determinações que a envolvem e que apontam sempre para as contradições internas do sistema.

Devemos pensar na crise dos anos 1970 como um momento em que as contradições específicas do sistema capitalista se acirram de tal forma que levam a uma inevitável reestruturação das suas bases de sustentação.

1.1.2. As particularidades da crise no Brasil

Antes mesmo de analisarmos a dinâmica da sociedade brasileira diante da crise e das mudanças ocorridas no mundo capitalista, é preciso explicitar anteriormente as particularidades do capitalismo no Brasil, em especial, a natureza do seu Estado interventor, já que a questão da intervenção estatal na vida econômica e social torna-se discussão central em tempos de crise.

14. Para melhor compreensão sobre o padrão de financiamento público da economia capitalista e, em especial, sobre o seu colapso, ver Oliveira (1988).

Teixeira (Teixeira; Oliveira, 1998) nos recorda um fato interessante: o Estado interventor brasileiro[15] e os estados interventores dos países centrais desenvolveram-se mais ou menos ao mesmo tempo: final dos anos 1920 e início dos anos 1930. Para este autor, esta não é uma coincidência cronológica. "Ela se deve à própria natureza internacional do capital, que, ao se desenvolver, prende todas as economias a uma e mesma lógica: a lógica da acumulação [...]; o Estado é obrigado a assumir funções permanentes de planejamento da economia, não só via produção de bens públicos (educação, saúde, transporte, saneamento, seguridade social etc.), como também sustentar o processo de acumulação por meio da intervenção direta nas políticas de inversões privadas" (Teixeira in Teixeira; Oliveira, 1998, p. 220-21).

No entanto, apesar da aparente coincidência temporal, o desenvolvimento das ações no que diz respeito à proteção social apresenta particularidades significativas. A história nos mostra que as políticas sociais no Brasil, desde os seus primórdios, caracterizaram-se por serem focalizadas, segmentadas e seletivas, não constituindo, assim, um sistema de proteção social tal qual evidenciado nos países industrializados após 1945[16].

---

15. O Estado interventor brasileiro surge no final da República Velha, quando se evidencia a adoção das primeiras políticas sociais, que só irão ganhar densidade mais tarde, com o governo de Getúlio Vargas.

16. Draibe (1995), em seus estudos sobre políticas públicas, identifica o sistema de proteção social brasileiro com o que ela chama de modelo meritocrático-particularista, reconhecido também como modelo bismarkiano, em que o sistema de proteção social, "de um lado, apoia-se no binômio contrato/seguro social através do qual parte da população passa a 'merecer' um benefício futuro. De outro, assenta-se no pilar universalista, constituído pelos programas de educação e saúde básicas, em geral estatais e gratuitos, supostos para ampliar as oportunida-

Draibe (1995) nos mostra que na entrada dos anos 1980 os sistemas de proteção social dos países da América Latina[17] caracterizavam-se por sua baixa equidade e pelo alto grau de exclusão social. Os principais problemas apresentados pela autora dizem respeito à "ineficácia do gasto; má focalização dos objetivos; baixa efetividade social" (Idem, p. 18). Além disso, algumas características organizacionais contribuíram na formação de imperfeitos sistemas de bem-estar social, ou seja, algumas dimensões — como "forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo, e fracas capacidades estatais e participativas — concorrem para tornar os sistemas de políticas pouco transparentes, para reduzir a *accountability* dos programas e para inibir ou restringir a força dos mecanismos de correção, modernização ou inovação institucionais" (Idem).

Outro componente significativo que tem contribuído para as inúmeras distorções dos sistemas de proteção é a utilização do sistema político na garantia de "interesses categoriais" (Draibe, 1995), ou seja, a existência de práticas como o clientelismo e o patrimonialismo, práticas estas, segundo a autora, próprias do padrão conservador dos sistemas de seguridade social dos países da América Latina.

Para Teixeira, essas peculiaridades do Estado de bem-estar social brasileiro se dão, em parte, porque o Estado

---

des e corrigir as diferenças originais. Programas emergenciais dirigidos a grupos necessitados convivem com aquela dimensão universalista. [...] este padrão é denominado conservador e tende a expandir-se segundo fortes mecanismos corporativistas, sendo em geral também poroso a práticas clientelistas" (p. 3-4).

17. O estudo realizado por Draibe (1995) incluiu a análise dos sistemas de políticas sociais da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México.

interventor "nasce no Brasil sob uma base econômica herdada do período colonial e, por isso, com uma estrutura extremamente brutal de concentração de renda, o que não aconteceu com seus congêneres do mundo industrializado" (Teixeira in Teixeira; Oliveira, 1998, p. 221-22).

No entanto, é só a partir da Constituição Brasileira de 1988, e com a promulgação da LOAS em 1993, que a concepção de Seguridade Social no Brasil, em especial, Assistência Social, tiveram um avanço substancial, principalmente se comparado às visões e práticas anteriores. A partir de então, "colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade" (Netto, 1999, p. 77).

As maiores conquistas desse período dizem respeito ao privilegiamento do *status* de cidadania, a defesa do princípio universalizador, a transformação da assistência em direito, a ampliação do controle social através dos conselhos e a referência aos mínimos sociais. Para Pereira (1998, p. 70), dentre todas as mudanças, "a que mais causou polêmica foi a inclusão dos cidadãos capacitados na categoria de destinatários da Assistência Social, pois isto feria frontalmente a ética capitalista do trabalho que obriga o trabalhador (ativo ou de reserva) a considerar o salário a única fonte digna de sobrevivência".

Para Vianna (2000), embora o modelo de proteção social brasileiro, que se estabelece com a Constituição de 1988 (proposta beveridgeana), elimine os fundamentos bismarckianos[18]

18. Este modelo de proteção indica um tipo de sistema previdenciário baseado na contribuição de empregados e empregadores. Desta forma, somente aque-

da era Vargas, ele "vem se tornando, na prática, cada vez mais 'americano'[19]. Pois, ainda que formalmente universais e imaginadas como indutoras de cidadania, as provisões públicas se resumem a parcos benefícios para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos ou seguros privados" (Vianna, 2000, p. 138).

A Constituição não conseguiu romper com a tendência que já vinha se configurando na sociedade brasileira e que é própria da fase avançada do capitalismo tardio: a predominância de uma lógica privatista no que se refere ao enfrentamento das manifestações da "questão social". Os indivíduos devem procurar satisfazer todas as suas necessidades no âmbito privado, seja através do mercado, ou, quando isto não é possível, via redes familiares e comunitárias, devendo recorrer aos serviços públicos em último caso.

Desta forma, veremos que a nova concepção de seguridade social vai encontrar inúmeras dificuldades na sua efetivação, desde a superação das práticas clientelistas e autoritárias, ainda fortemente presentes na sociedade brasileira, até a nova configuração capitalista mundial apontada no item 1.1.1 (Crise e reestruturação do capital: panorama internacional).

---

les que possuem trabalho formal são cobertos. "Este foi o modelo introduzido por Bismarck na Alemanha em fins do século XIX" (Vianna, 2000, p. 155).

19. Segundo Vianna (2000, p. 155), no modelo de proteção americano, chamado também de residual, o "Estado comparece apenas quando as formas privadas de proteção se esgotam. A assistência médica gratuita é prestada para os muitos pobres, através do *Medicaid*; a concessão (pelos estados) de auxílios familiares requer comprovação de indigência; o sistema previdenciário está aberto a todos os que contribuem para ele, mas os valores das aposentadorias e pensões são baixos, estimulando os trabalhadores à aquisição de seguros no mercado".

Outra dificuldade tão significativa quanto aquela referente ao cenário internacional, ou talvez de maior relevância, foi a resistência da burguesia brasileira às novas configurações constitucionais. Segundo Netto (1999, p. 78), "para estes segmentos dominantes, levar à prática o pacto social plasmado na Constituição de 1988 equivalia, no plano econômico, à redução das taxas de exploração e, no plano político, à construção de mecanismos democráticos de controle social capazes de contrarrestar as práticas de manipulação política mais grosseiras".

É nesse momento que se inicia no Brasil um movimento político-ideológico para garantir a continuidade da hegemonia burguesa — só que agora sob a direção da burguesia financeira e não mais da burguesia industrial — e barrar o avanço das conquistas democráticas que vinham acontecendo após o período ditatorial. É importante observar que esse movimento irá seguir as orientações traçadas pelos organismos internacionais[20], como parte do novo projeto que já se configurava desde a década de 1970 e que tinha na sua base os princípios neoliberais. O caminho a ser seguido pelo Brasil tinha como características principais: a redução do Estado no que se refere à regulação econômica e gastos sociais, e a abertura da economia.

Esse projeto começou a ser colocado em prática no governo Collor, que após ganhar as eleições de 1989, inicia um

20. Em 1989, "reuniram-se, em Washington, funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados (FMI, Banco Mundial e BID), para fazer uma avaliação das reformas econômicas empreendidas na América Latina." (Teixeira, 1998, p. 224).

> "processo de abertura da economia ao mercado internacional, via redução das barreiras alfandegárias. O programa de privatização e de desmonte do Estado faz parte da agenda Collor, como pré-condição para o combate da inflação. Além disso, é no seu governo que é lançado o programa de reestruturação produtiva, segundo o qual as empresas deveriam procurar um processo de gestão pela qualidade e produtividade, único caminho capaz de torná-las mais competitivas para entrarem no chamado mundo desenvolvido" (Teixeira, 1998, p. 225).

Com o *impeachment* de Collor, a agenda neoliberal brasileira foi retomada com maior consistência e desenvoltura com a eleição, em 1994, de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que já no governo anterior, ocupando o cargo de Ministro da Fazenda, mostrava a que vinha.

A (contra)reforma do Estado é iniciada em 1995, no primeiro governo FHC, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), tendo Luís Carlos Bresser Pereira na sua direção. Para este, a Constituição de 1988 representa um atraso no que se refere à administração pública. A Carta Magna "seria responsável pelo retorno ao patrimonialismo (ou clientelismo e fisiologismo), pela burocratização e ineficiência da atividade social estatal e por uma crise de 'governança'." (Pereira apud Montaño, 2002, p. 40).

Esse discurso, que culpabiliza a máquina do Estado por grande parte das mazelas brasileiras, serviu de base para justificar, por um lado, a privatização de setores estratégicos de produção que estavam sob o controle estatal (energia elétrica, telecomunicação etc.) e, por outro, para reduzir a

responsabilização do Estado pelas sequelas da "questão social" e estabelecer as chamadas parcerias com o "chamado terceiro setor". Essa transferência de responsabilidades foi contraditoriamente chamada de "publicização".

Desta forma é que o compromisso social firmado com a nova Constituição começa a minguar, antes mesmo de se concretizar. Todo o esforço feito pela classe trabalhadora e pelos movimentos sociais organizados comprometidos com os direitos sociais se direciona agora numa luta contra esse processo político-ideológico e prático de negação desses direitos.

Para Netto (1999, p. 86-87), é importante que se deixe claro que neste momento o "projeto político da grande burguesia brasileira, sintonizado com a mundialização ('globalização'), não exclui a vigência de políticas sociais. O que ele exclui é uma articulação de política social, pública e imperativa, cujo formato tenha como suposto um Estado que ponha limites políticos democráticos à lógica do capital".

O que se pode observar no término dos anos 1990 é que, além das dificuldades de efetivação das conquistas sociais obtidas com a Constituição de 1988, observou-se também uma crescente deterioração das condições de vida do trabalhador, ou seja, durante a vigência do Plano Real (que se constituiu em parte das estratégicas de contenção da inflação) não se pôde observar uma melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, ao contrário, "além de não reduzir a pobreza, gerou um sem-número de novas formas de exclusão social, na medida em que agravou as condições de emprego e trabalho (informalização, diminuição dos salários e corte dos, já reduzidos, direitos sociais) e

criou um desemprego cuja dimensão supera qualquer outra marca histórica já vista no Brasil" (Soares, 2002, p. 67).

Esta conjuntura que se apresenta no final dos anos 1990 gerou, por sua vez, uma demanda crescente por serviços sociais públicos; no entanto, o que se observa é a estagnação dos investimentos sociais ou mesmo a sua redução.

Um balanço sobre as políticas sociais realizado pelo Ipea (2007), durante o período de 1995 a 2005, nos mostra que a partir de 1999 os gastos sociais passaram a ter cinco diretrizes básicas: "universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social" (Ipea, 2007, p. 8).

Segundo Druck e Filgueiras (2007), as políticas sociais universais sofreram, a partir de 1994, um duro impacto com criação de um mecanismo hoje conhecido por DRU (Desvinculação de Receitas da União), que permite aos governos utilizarem 20% dos recursos destinados para a área social para outros fins.

O estudo do Ipea (2007) demonstra que, no que se refere à Seguridade Social,

> "a estrutura de financiamento das políticas de previdência social, assistência social, saúde pública e seguro-desemprego tornou-se, ao longo do período 1995-2005, quase exclusivamente dependente das contribuições de empregados e empregadores ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e das demais contribuições vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social. A participação de tributos voluntários, ou não vinculados explicitamente ao financiamento deste sistema, caiu de 34,8% para 7,4% entre 1995 e 2005. Ainda

> assim, as fontes financeiras remanescentes conseguiram fazer jus às necessidades globais de financiamento dessas políticas, tal qual previsto no escopo jurídico da Seguridade Social. Haveria mesmo uma folga financeira maior para a garantia da aplicação dos direitos sociais constitucionais, não fosse a aplicação recorrente das desvinculações de recursos — via Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação de Receita da União (DRU) — para a União compor sua estratégia de superávit fiscal primário" (p. 8).

Se observarmos, por exemplo, o orçamento da União entre 2000 e 2005, veremos que os gastos sociais totais não ultrapassam 45,28%, enquanto que os gastos com os serviços da dívida chegam a 46,82%. Outra constatação importante é o fato de os recursos no âmbito da assistência terem dobrado neste período[21], ao passo que em áreas como saúde, educação, habitação e saneamento observa-se uma perda relativa no orçamento social. (Druck; Filgueiras, 2007).

Ao mesmo tempo, o *incentivo* às "organizações voluntárias"[22] cresceu de uma forma nunca vista antes. Este crescimento pode ser verificado através de algumas pesquisas: segundo a Abong (Associação Brasileira de Organizações

21. Para entender o significado deste crescimento na área da assistência social ver Druck, Filgueiras (2007).

22. Ao analisar a política social do Estado burguês no capitalismo monopolista, Netto (1996a) afirma que a formulação e a implementação das políticas sociais são um campo de tensões e alianças, evidenciando-se, inclusive, "*a interação entre as políticas sociais públicas e as de agências privadas da sociedade civil*" (p. 30, grifos nossos). Vale salientar que, se o autor aponta para esta relação *na emergência do capitalismo monopolista*, hoje, quando este estágio do capitalismo já se encontra consolidado, esta *interação* apresenta-se com muito mais evidência e complexidade.

Não Governamentais), em pesquisa realizada de agosto a novembro de 2001, o número de instituições que possuem voluntários no seu quadro de pessoal apresentou um crescimento de mais 100% (comparado com a mesma pesquisa realizada em 1998). Enquanto em *1998* este número era de 30%, em *2001* passou para 62,76%, sendo que 33% destas mantêm política específica para atrair novos voluntários[23]. Na última pesquisa realizada pela mesma instituição, em *2004*, podemos observar uma pequena redução se compararmos a 2001: o percentual de ONGs que trabalham com voluntários era de 57,92%[24].

Este crescimento está relacionado, em parte, às estratégias da mídia, que relaciona, a todo momento, o exercício da "cidadania" às práticas voluntárias, e a um aparato político-jurídico que se expressa através do Ano Internacional do Voluntariado em 2001 e da promulgação da Lei n. 9.790, de 23 de março de 1998, que regulamenta as instituições do "terceiro setor", e da Lei do Voluntariado, n. 9.608, sancionada em 18 de fevereiro de 1998.

Desta forma, vemos que, além dos entraves já existentes à implementação das políticas sociais, em especial a assistência social, observa-se em meio a "crise global" (Mota, 2000) a expansão expressiva do chamado "terceiro setor"[25].

Conforme Mishra (apud Pereira, 2003, p. 96), "a imposição contemporânea da presença destacada tanto do 'setor

23. *ONGs no Brasil: perfil e catálogo das associadas à Abong*, 2002.

24. Disponível em: www.abong.org.br Publicações/Ongs no Brasil — Perfil das associadas à Abong, 2005/recursos humanos/item 36.

25. Apesar de utilizar o conceito acima para caracterizar o "terceiro setor", vale salientar que esta definição não é algo consensual, nem mesmo entre os seus teóricos. A esse respeito, ver Montaño (2002).

voluntário' quanto do 'mercantil' no campo do bem-estar, expressa "muito mais do que uma simples questão de decidir quem pode fazer o melhor em termos de vantagens comparativas na produção de serviços sociais [...]. [Expressa, isso sim, a intenção deliberada de privatizar as políticas públicas e de demolir direitos]"."

Entender a relação entre a dinâmica econômica e as formas de enfrentamento da "questão social" nos remete a uma questão fundamental: quais as estratégias necessárias para a obtenção da hegemonia, ou seja, para a construção do consenso, especialmente na conjuntura de crise atual?

É com o objetivo de responder a esse questionamento que trataremos, no próximo capítulo, da importância da esfera cultural, ou seja, a importância da batalha no campo das ideias para o estabelecimento de uma "cultura do voluntariado".