



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social - SER

Anna Júlia Medeiros Lopes Garcia

**VOLUNTARIADO COMO RECURSO ESTRATÉGICO DE PROTEÇÃO SOCIAL
NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

Brasília

2022

Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social - SER

Anna Júlia Medeiros Lopes Garcia

**VOLUNTARIADO COMO RECURSO ESTRATÉGICO DE PROTEÇÃO SOCIAL
NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade de Brasília - Departamento de
Serviço Social como requisito parcial para
obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Thaís Kristosch
Imperatori

Brasília

2022

Anna Júlia Medeiros Lopes Garcia

**VOLUNTARIADO COMO RECURSO ESTRATÉGICO DE PROTEÇÃO SOCIAL
NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

BANCA EXAMINADORA:

Profª. Dra. Thaís Kristosch Imperatori
Departamento de Serviço Social - Universidade de Brasília
Orientadora

Profª. Dra. Marileia Goin
Departamento de Serviço Social - Universidade de Brasília
Membro interno

Melina Sampaio de Ramos Barros
Mestre em Política Social - PPGPS/UnB
Membro externo

AGRADECIMENTOS

Ao longo dos 4 anos de graduação, sendo destes, 2 anos de ensino remoto emergencial, e no momento de elaboração desta monografia, contei com a participação de pessoas queridas que muito contribuíram para a conclusão desse projeto pessoal. São pessoas que me trouxeram alegria, amadurecimento e me fizeram ter fôlego durante essa caminhada. Com carinho, agradeço:

À minha família, que sempre acreditou nesse sonho e tornou que fosse possível da forma mais leve e plena. O amor de vocês é o que tenho de mais bonito da vida. Agradeço a paciência, o cuidado, as orações, a confiança e o incentivo.

À minha orientadora, Thaís Imperatori, que foi a maior responsável pelo meu amadurecimento teórico e analítico. Agradeço por me inserir na pesquisa, pela parceria nas duas iniciações científicas, pelos trabalhos construídos e aprovados, por cada comentário e correção cuidadosamente dedicados aos meus trabalhos, principalmente a esse de conclusão de curso. Agradeço pelas aulas, debates, orientações e tutoria.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social da Universidade de Brasília (GEPEDSS-UnB), pelo espaço de tantos debates, vivências e aprendizados enriquecedores. Aprender com vocês foi um grande privilégio para minha graduação.

Ao grupo PET/SER-UnB que contribuiu para minha formação crítica e horizontalizada que ultrapassa a experiência da sala de aula. Que o PET seja sempre lugar de construção coletiva e resistência!

À Val, pela inspiração, pelos ensinamentos, pelo cuidado, pela partilha de ideias, questionamentos e pela leitura atenciosa deste trabalho.

À Melina e Marileia pela gentileza de aceitar o convite para comporem a banca.

RESUMO

O presente estudo tem como objeto a análise do incentivo ao voluntariado pelos Governos de Michel Temer (2017-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) através dos programas Viva Voluntário (2017), Pátria Voluntária (2019) e Brasil Fraterno (2019). O voluntariado é colocado como resposta aos problemas sociais, sobretudo com o discurso de solidariedade e bem comum. Trata-se de um instrumento político e ideológico utilizado pelo neoliberalismo para transferir o trato dos problemas sociais para a sociedade civil por meio do discurso da cidadania. Compreende-se que a sociedade civil é um conceito em disputa por diferentes grupos sociais, sujeitos e ideologias a depender da conjuntura. No trabalho é problematizado que a sociedade civil não é homogênea. Ao contrário, é composta tanto por organizações da sociedade civil estruturadas nos movimentos sociais com caráter progressista quanto organizações com caráter político-ideológico conservador representantes dos interesses das igrejas e empresas. Os objetivos da pesquisa foram analisar a trajetória do voluntariado no campo da proteção social brasileira e as expressões do estímulo estatal no contexto atual; compreender o papel da sociedade civil no compartilhamento das funções protetivas com o Estado e avaliar os programas de apoio ao voluntariado implementados nos governos Temer e Bolsonaro. O estudo tem caráter qualitativo e utilizou como instrumento a análise documental sobre os programas através de relatórios de gestão, normativas, sites oficiais e jornais. A análise foi subsidiada por autores/as de perspectiva crítica, a partir do materialismo histórico-dialético. Como conclusões foram constatadas fragilidades nos programas que demonstram que os problemas relacionados à fome, à pobreza e a desigualdades não podem ser enfrentados com medidas focalizadas de natureza emergencial, a partir do apelo à solidariedade da sociedade civil. Para superar as mazelas do capitalismo são necessárias medidas públicas de proteção social através de políticas sociais que efetivem direitos.

Palavras-chave: Estado; sociedade civil; voluntariado; neoliberalismo; terceiro setor.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the incentive for volunteering by the governments of Michel Temer (2017-2018) and Jair Bolsonaro (2019-2022) through the Viva Voluntário (2017), Pátria Voluntária (2019) and Brasil Fraternal (2019) programs. Volunteering is seen as a response to social problems, especially with the discourse of solidarity and the common good. It is a political and ideological instrument used by neoliberalism to transfer the treatment of social problems to civil society through the discourse of citizenship. It is understandable that civil society is a concept in dispute by different social groups, subjects and ideologies depending on the conjuncture. The research problematizes that civil society is not homogeneous. On the contrary, it is composed of civil society organizations structured in social movements with a progressive character, as well as organizations with a conservative political-ideological character representing the interests of churches and companies. The research objectives were to analyze the trajectory of volunteering in the field of Brazilian social protection and the expressions of state stimulus in the current context; to understand the role of civil society in sharing protective functions with the State and to evaluate the volunteering programs implemented in Temer and Bolsonaro governments. The study has a qualitative character and used as a research instrument the documental analysis of the programs through management reports, regulations, official websites and newspapers. The analysis was supported by authors with a critical perspective, based on historical-dialectical materialism. As conclusions, weaknesses were found in the programs, which demonstrates that the problems related to hunger, poverty and inequalities cannot be faced with focused measures of an emergency nature, based on the appeal to civil society's solidarity. To overcome the ills of capitalism, are necessary public measures of social protection through social policies that make rights effective.

Key-words: State; civil society; volunteering; neoliberalism; third sector.

LISTA DE ABREVIATURAS

APAE- Associação de Pais e Amigos Excepcionais

CADÚNICO- Cadastro Único

CEF- Caixa Econômica Federal

CF/88- Constituição Federal de 1988

CNA/SENAR- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

CNC- Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNI- Confederação Nacional da Indústria

CONSEA- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CRAS- Centro de Referência de Assistência Social

CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CUT- Central Única dos Trabalhadores

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS- Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços

IEE- Instituto de Estudos Empresariais

LBA- Legião Brasileira de Assistência

IL- Instituto Liberal

IMB- Instituto von Mises Brasil

IMIL- Instituto Millenium

IPA- Instituto Pensar Agro

LGBTQIA+- Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexual, Pansexual

LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social

MBC- Movimento Brasil Competitivo

MBL- Movimento Brasil Livre

MMFDH- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

MST- Movimento dos Sem Terra

OCB- Organização das Cooperativas Brasileiras

ONG- Organizações Não Governamentais

ONU- Organização das Nações Unidas

OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PCS- Programa Comunidade Solidária

PDRAE- Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PEC- Proposta de Emenda Constitucional

PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRONAV- Programa Nacional do Voluntariado

PT- Partido dos Trabalhadores

RBBA- Rede Brasileira de Bancos de Alimentos

SEPNIV- Secretaria-Executiva do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado

SGP-ME- Secretaria de gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

SUS- Sistema Único de Saúde

UPA- Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
Considerações metodológicas	14
CAPÍTULO 1 - Expressões da sociedade civil brasileira	16
1.1 O que é sociedade civil - historicidade conceitual	16
1.2 A configuração da sociedade civil no Brasil	20
1.3 Organizações da sociedade civil conservadora	24
CAPÍTULO 2 - Voluntariado como expressão da sociedade civil	28
2.1 A trajetória do voluntariado do Brasil	28
2.2 Implicações da década de 1990	32
2.3 A ofensiva neoliberal e neoconservadora	36
CAPÍTULO 3 - O estímulo estatal ao voluntariado: análise dos programas	41
3.1 Viva Voluntário	42
3.2 Pátria Voluntária	44
3.3 Brasil Fraternal	48
3.4 Análise comparativa dos programas	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

O cenário do Brasil contemporâneo caracteriza-se pelo aprofundamento do neoliberalismo e do neoconservadorismo¹, sobretudo com o golpe político orquestrado pelo legislativo, judiciário, Polícia Federal, mídia e organizações empresariais contra a presidenta Dilma Rousseff em 2016 (BRAZ, 2017). O golpe, baseado nos princípios neoliberais desenvolvidos desde a década de 1990 de Estado mínimo, implicou no encolhimento do Estado na atuação no campo social, no desmonte das políticas sociais e na transferência de suas responsabilidades para o mercado e para a sociedade civil.

Diante das transformações conjunturais da crise do capital e da pandemia de coronavírus, mudanças sociais, políticas, econômicas e ideológicas conduzidas pelo projeto neoliberal afetaram a classe trabalhadora brasileira. Medidas de proteção social - especialmente de assistência social - deveriam ser garantidas pelo Estado através de políticas sociais para minimizar os efeitos das desigualdades e efetivar direitos. A proteção social é fruto de disputas por diferentes projetos políticos que podem caracterizá-la como caritativa, de inspiração piedosa, cristã e moral garantida pelas redes comunitárias, familiares, filantrópicas e pela autorresponsabilização, ou como resposta do Estado para atender as necessidades sociais através de políticas sociais de acesso a emprego, habitação, saúde, educação, assistência social, entre outros. Dessa forma, Pereira (2016) compreende que, devido a coexistência de diferentes disputas e visões sobre proteção social, é preciso que haja sempre uma adjetivação. Neste trabalho, entende-se proteção social a partir da noção de universalização e concretização de direitos, como um conjunto de ações organizadas e financiadas pelo Estado para satisfazer as necessidades sociais.

A ofensiva neoliberal designa que as necessidades sociais sejam respondidas no âmbito do mercado, da sociedade civil ou do empenho pessoal, sendo o Estado desresponsabilizado pela proteção social. Nota-se a existência de uma subordinação das políticas sociais às

¹ Neste trabalho se reconhece a emergência da nova direita, ideologia que pode ser definida como “um conjunto de princípios, ideias e práticas morais, resultante da fusão do neoliberalismo econômico com o neoconservadorismo político, social e cultural, o qual configura um feroz ataque capitalista ao Estado Social e à democracia” (PEREIRA-PEREIRA, 2020, p. 9). Trata-se da fusão de elementos neoliberais de supremacia do mercado, competitividade e desmonte de políticas sociais, e de elementos neoconservadores de fundamentalismo religioso, defesa da família tradicional patriarcal, do patriotismo, bons costumes e moral (PEREIRA, 2016). No entanto, apesar de considerar tal ideologia, optou-se pela utilização separada dos termos neoliberalismo e neoconservadorismo devido às disputas teóricas que envolvem o conceito de nova direita, e que, por não se tratar do objeto central de estudo, não seria oportuna nesta pesquisa.

econômicas através da diminuição dos gastos sociais. Aqueles que não podem arcar com o custeio de suas necessidades básicas ficam à espera da solidariedade, caridade, ajuda mútua, compaixão e amor ao próximo, ou seja, ficam submetidos ao paternalismo, ao clientelismo e ao assistencialismo. Na conjuntura atual de enfrentamento aos efeitos da crise sanitária e econômica provocada pela Covid-19, a resposta estatal verificada de foi o incentivo, orquestrado pelo Governo Federal de Michel Temer e Jair Bolsonaro, a ações voluntárias, de doações de bens e serviços através da contribuição compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade civil às populações vulnerabilizadas.

O crescimento do voluntariado através de programas do governo apresenta um risco para a garantia de direitos, visto que são ações residuais descoladas do caráter técnico e de orçamento público, e que não objetivam a superação das expressões da questão social, por se tratarem de medidas paliativas, pontuais e fragmentadas. O Estado utiliza do discurso do bem comum, do amor ao próximo, da solidariedade, gentileza e compaixão para distribuir suas funções protetoras com o mercado e a sociedade, ou até mesmo se desresponsabilizar com as desigualdades sociais.

Márcia Cunha (2010) e Paula Bonfim (2010) pontuam que o termo voluntariado é permeado por contradições e imprecisões conceituais, uma vez que, conforme o cenário político, econômico e cultural, são atribuídos diferentes significados e formas de ação a essa prática. Ao analisar historicamente o voluntariado brasileiro, identifica-se sua presença desde o século XVI com as Santas Casas de Misericórdia com princípios religiosos de caridade e compaixão. Na Era Vargas, nos anos 1930, o voluntariado torna-se mais articulado e institucionalizado pelo Estado, especialmente com condução da primeira-dama. Nos anos de 1990, momento de hegemonia neoliberal, é construído um "novo voluntariado" (CUNHA, 2010) e consolida-se a "cultura do voluntariado" (BONFIM, 2010). Trata-se de um instrumento político e ideológico utilizado pelo neoliberalismo para transferir o trato dos problemas sociais para a sociedade por meio do discurso da cidadania.

A agenda política dos governos de Temer e Bolsonaro é marcada pela instituição de programas nacionais de voluntariado, como o Viva Voluntário (2017), o Pátria Voluntária (2019) e o Brasil Fraternal (2019) que se ramifica em Brasil Fraternal Agro, Brasil Fraternal Indústria, Brasil Fraternal Comércio e Brasil Fraternal - Comida no Prato. São ações marcadas, historicamente, pela trajetória de gestão e protagonismo das primeiras damas. A atual primeira-dama Michelle Bolsonaro, declarou, na cerimônia de criação do Pátria Voluntária: "Lutaremos incansavelmente para que o voluntariado seja uma marca do novo governo" (PEDUZZI, 2019).

Esta pesquisa surge do questionamento sobre qual a importância desse recurso para o fortalecimento do capital e a destruição dos direitos sociais.

Posto isso, o objeto deste estudo é o estímulo ao voluntariado pelo Governo Federal no período pós golpe. A pesquisa busca analisar qual o papel do voluntariado e da solidariedade a partir das seguintes perguntas orientadoras: Qual a importância do apelo institucionalizado à sociedade civil? O voluntariado assume papel central ou complementar nas ações estatais? Quais são os limites desse recurso estratégico? Para tanto, para interpretar a estratégia política de tal ação, a pesquisa tem como objetivo geral analisar em que medida o voluntariado tem sido um recurso estratégico de proteção social utilizado pelos governos Temer e Bolsonaro, a fim de apreender o deslocamento da intervenção pública para a privada, sob responsabilidade da sociedade civil, em âmbito brasileiro, por meio dos programas de voluntariado emergidos entre 2016 e 2021. Para isso, tem-se os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a trajetória do voluntariado no campo da proteção social brasileira e as expressões do estímulo estatal no contexto atual;
- Compreender o papel da sociedade civil no compartilhamento das funções protetivas com o Estado, suas formas de mobilização e os efeitos para as populações vulnerabilizadas;
- Analisar os programas de apoio ao voluntariado implementados nos governos Temer e Bolsonaro.

Cabe ressaltar que o interesse pela temática surgiu através da construção do artigo intitulado "Voluntariado e nova direita: reflexões sobre as estratégias de proteção social em tempos de pandemia"² e com as experiências de pesquisa de iniciação científica em 2020/2021 e 2021/2022. Na primeira, intitulada "As implicações da Covid-19 para a proteção social: uma análise da realidade do Distrito Federal (DF)", foi realizado o levantamento das normativas publicadas pelo Governo do DF para enfrentamento ao vírus e proteção social para a população brasiliense e o resultado encontrado foi a instituição de 582 normativas entre o período de março a dezembro de 2020, no entanto, apenas 30 para a proteção social. No mapeamento das normativas foi identificado um número expressivo de ações com o caráter assistencialista através do incentivo a doações e nomeações de servidores públicos para presidirem comissões de arrecadações. Seguindo essa linha, a segunda pesquisa realizada, intitulada "As tendências da assistência social na pandemia sob aprofundamento do neoliberalismo" analisou a trajetória

² O artigo foi produzido em conjunto com Thaís Kristosch Imperatori e Melina Sampaio de Ramos Barros e aprovado em 2022 para publicação na Revista Libertas.

da assistência social, perpassada pelo caráter moral, religioso, clientelista e eleitoreiro, e a tendência atual de transferência da responsabilidade estatal por assistência social como direito para a sociedade civil e o empresariado com o caráter de favor. Com isso, surgiu a curiosidade de compreender as motivações da estratégia política do Governo do Distrito Federal, assim como do Governo Federal de incentivo ao voluntariado. Nesta pesquisa optou-se pela análise do Governo Federal por um critério metodológico, visto que os dados sobre os programas de incentivo ao voluntariado a nível federal possuem maior divulgação e acesso e por se tratar de ações de impacto nacional.

Além disso, também são identificadas lacunas na literatura sobre o voluntariado na atual conjuntura de pós golpe, sobretudo com o advento da pandemia da Covid- 19 que eclodiu o sentimento de solidariedade devido aos elevados números de mortes e pessoas em vulnerabilidade socioeconômica decorrente do aumento de desemprego, queda nos rendimentos de famílias e fechamento de equipamentos sociais. Considera-se, ainda, a ausência de análises das medidas instituídas pelos governos Temer e Bolsonaro de incentivo ao voluntariado.

Nesta pesquisa, não é desejada a construção da crítica às ações voluntárias organizadas e executadas individualmente ou por organizações da sociedade civil, por considerar a contradição destas ações: se por um lado simboliza um recurso importante utilizado pela classe trabalhadora, principalmente em momentos de agravamento das condições básicas de vida, como é o caso da pandemia da Covid-19, por outro não oferece recursos suficientes para o confronto com as vulnerabilidades. Não basta boa vontade, generosidade e sensibilidade ao distribuir cestas básicas, roupas e brinquedos, trata-se de uma essencialidade política de garantir políticas sociais que efetivem direitos. As críticas desta pesquisa são destinadas ao desmonte do Estado e do chamamento da sociedade civil através do estímulo a ações voluntárias instituídas através de ações de governo.

De acordo com Demo (2001, p.65) é preciso reconhecer que as ações voluntárias "são irrelevantes para o combate à pobreza e são equivocadas se tomarem o lugar de políticas sociais emancipatórias" dando lugar a política do favor. O problema não está nas ações voluntárias em si, mas na funcionalidade ao capital na atualidade, desse modo, este trabalho objetiva ressaltar e compreender o componente ideológico utilizado nas ações de incentivo ao voluntariado. Sendo assim, a pesquisa parte da reflexão da contradição existente entre: como a solidariedade pode ser instrumento e estratégia usada pela classe trabalhadora ao passo que também é utilizada pelo grande capital.

Considerações metodológicas

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e explicativa. A pesquisa qualitativa busca conhecer a realidade e explicar os significados dos fenômenos sociais através de descrições, comparações, interpretações e contextualizações. De acordo com Behring e Boschetti (2007, p.43) "o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas e as relações entre suas diversas manifestações e dimensões".

A pesquisa explicativa, para Gil (1989, p. 46), "tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos". Portanto, busca-se interpretar o contexto histórico e político do percurso trilhado pelo voluntariado, as determinações socioeconômicas e quais as forças políticas presentes em disputa. Behring e Boschetti (2007, p.39) afirmam que "as políticas sociais não podem ser analisadas somente a partir da sua expressão imediata como fato social isolado". Ao contrário, devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência". Diante da complexidade dos fenômenos sociais, faz-se importante adotar o método materialista histórico-dialético para, através do estudo da historicidade, totalidade e contradição, considerando os processos políticos, sociais, econômicos e culturais, compreender a dinâmica das decisões públicas de estímulo ao voluntariado.

Foi realizada uma análise da trajetória do voluntariado no Brasil e um estudo aprofundado do período pós-golpe de 2016 por compreender que foi consolidado, em tal momento histórico, o projeto neoliberal e neoconservador de encolhimento do Estado e desmonte das políticas sociais. Houve, através das contrarreformas (BEHRING, 2003) trabalhista e previdenciária promulgadas respectivamente em 2017 e 2019, a Emenda Constitucional 95/2016, a prevista contrarreforma administrativa para o atual ano e outras medidas recessivas, uma acentuação do quadro de devastação de direitos no país. Durante o governo de Michel Temer, primeiro sucessor de Dilma Rousseff pós golpe, foi instituído o programa Viva Voluntário (2017) e, durante o atual governo de Jair Bolsonaro, no ano de 2019, os programas Pátria Voluntária e Brasil Fraterno. Nesta pesquisa documental realizou-se o levantamento de dados sobre tais programas através de normativas, relatórios de gestão, documentos oficiais, discursos políticos e mídias digitais para analisar, de forma não tão aprofundada devido aos limites de uma pesquisa exploratória, os seguintes indicadores: processo de tomada de decisão de criação do programa; sua abrangência; objetivos e funções; implicações na realidade; parceiros envolvidos; financiamento; critérios de acesso e permanência, principais projetos e campanhas; e resultados.

Destaca-se que para análise mais aprofundada dos documentos, foi solicitado através do processo nº 00137.014296/2022-14 de acesso à informação direcionado a Casa Civil da Presidência da República, a liberação das atas das reuniões dos conselhos gestores dos programas, mas não foram disponibilizadas até a conclusão desta pesquisa.

O trabalho é dividido em três capítulos, para além da introdução e considerações finais. O primeiro capítulo tem uma abordagem teórica acerca da disputa conceitual de sociedade civil para Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Friedrich Hegel, Karl Marx e Antônio Gramsci na literatura de Virgínia Fontes (2006); Carlos Montaña e Maria Lúcia Duriguetto (2010); e Carlos Nelson Coutinho (1996). Além disso, trata sobre as organizações da sociedade civil progressista organizada nos movimentos sociais e da sociedade civil conservadora sob análise dos autores Virgínia Fontes (2010); Érica Almeida (2006); Maria Lúcia Duriguetto (2007); Evelina Dagnino (2004); Carlos Montaña (2008) e Flávio Casimiro (2018; 2020). Considera-se que a análise da sociedade civil é essencial para compreender posteriormente a transferência de responsabilidade do Estado.

O segundo capítulo faz considerações sobre o voluntariado como expressão da sociedade civil. O primeiro tópico aborda a trajetória histórica do voluntariado no Brasil com referência no autor Jairo Araújo (2008), a análise do primeiro-damismo baseada em Iranildes Torres (2002) e do conceito de solidariedade baseada em Maria do Socorro Sousa (2001). O segundo tópico aponta as implicações da década de 1990 com o enxugamento do Estado e o repasse de suas funções para o voluntariado. É discutido a construção de uma cultura do voluntariado e de um novo voluntariado de acordo com as autoras Paula Bonfim (2010) e Márcia Cunha (2010), e utilizados os conceitos de cultura de crise de Ana Elizabeth Mota (2005) e de terceiro setor de Carlos Montaña (2008). O terceiro tópico do segundo capítulo aponta os impactos da ofensiva neoliberal e neoconservadora com o golpe político de 2016 com os indicadores do IBGE (2021), Rede Penssan (2022) e PNUD (2019) e análise de Felipe Demier (2020) e Vânia Sierra, Renata Veloso e Ellen Zacarias (2020).

O capítulo três deste trabalho trata da análise do objeto de estudo, ou seja, o estímulo estatal ao voluntariado. A análise é realizada a partir dos dados coletados em sites oficiais, relatórios de gestão, normativas, atas de reuniões e reportagens jornalísticas acerca dos programas nacionais de incentivo ao voluntariado Viva Voluntário, Pátria Voluntária e Brasil Fraterno. O significado, a abrangência, as funções, os efeitos e as implicações na realidade de cada programa são analisados baseados nos conceitos teóricos apresentados nos capítulos anteriores.

Capítulo 1 - Expressões da sociedade civil brasileira

Sociedade civil é um conceito complexo e não consensual que, a depender da conjuntura política, sofre reformulações, variações e a influência de diferentes grupos sociais, sujeitos e ideologias. É interessante perceber que tanto grupos democráticos progressistas quanto neoliberais e neoconservadores disputam e se identificam com o conceito. É um campo com entendimentos controversos e, por isso, um terreno de disputa de hegemonia.

Compreende-se que a participação social pode se dar por meio de organizações de trabalhadores (as), da população negra, da população indígena, de pessoas LGBTQIA+, pessoas com deficiência, entre outros; assim como pode ser espaço de práticas antidemocráticas, conservadoras e na lógica contrária à ampliação de direitos e espaços públicos. A sociedade civil pode tanto caracterizar-se como uma sociedade civil virtuosa, na perspectiva da filantropia, solidariedade e voluntariado, como também na perspectiva de mobilização através dos movimentos sociais, para isso, é importante a análise conceitual para compreender as disputas e contradições.

Há, também, análises fragmentadas que setorializam as esferas da sociedade em três estruturas, sendo elas: a) o Estado como primeiro setor, no entanto insuficiente e incapaz de responder às demandas sociais; b) o mercado como segundo setor, atuando na lógica do capital, do lucro; e c) a sociedade civil como terceiro setor, responsável pela solidariedade (MONTAÑO, 2008).

Neste primeiro capítulo será abordada a concepção conceitual de sociedade civil brasileira, numa perspectiva crítica e suas formas de organização. O primeiro tópico relata a trajetória histórica sintetizada do conceito, desde os autores da teoria liberal à marxista. O segundo tópico se detém a tratar de como a sociedade civil é composta, como se organiza e quais as principais disputas. A influência neoliberal e neoconservadora sob a sociedade civil será abordada no terceiro e último tópico, apontando as contradições, as problemáticas e as principais representações.

1.1 O que é sociedade civil - historicidade conceitual

Para compreender o conceito de sociedade civil e a concepção de Estado é preciso identificar os elementos de suas origens, desde os contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau, de base anglo-saxônica, que iniciaram as discussões sobre as instituições políticas, até Antônio Gramsci, um dos maiores pensadores e estudiosos da temática com orientação marxista. Para

os contratualistas, embora existam diferenciações em suas percepções conceituais, há uma matriz consensual de uma oposição entre o estado de natureza e o estado social.

Para Hobbes, no primeiro momento de estado de natureza, a população era regida por leis naturais, no entanto, diante do aparecimento de conflitos, da selvageria e da barbárie, derivados da ausência de regras, e assim, uma guerra de todos contra todos, houve o estabelecimento de um pacto que submete o poder e a autoridade do Estado nas mãos de um soberano que teria como missão controlar e regular. Fontes (2006) aponta que essa concepção considera que a natureza humana é não-natural, necessitando de um acordo entre os seres humanos para controlar a vida social, ou seja, conter e domesticá-la. Dessa forma, reúne "o pior da natureza humana, sendo, por isso mesmo, um permanente monstro a espreitar cada um, mas um monstro necessário, capaz de conter, pela própria exacerbação de sua monstruosidade, as pequenas monstruosidades que habitariam cada um" (Idem, p. 204). O poder controlador utilizado pelo soberano, portanto, são as armas e a violência, que antes eram comuns aos humanos.

Locke segue a reflexão de Hobbes que a sociedade civil se contrapõe à sociedade natural, no entanto, considera que nem todos os seres humanos fazem parte da sociedade civil, mas apenas os detentores de propriedade participam integralmente delas, ou seja, das decisões e do poder político. Para ele a propriedade já existe no estado natural, quando o ser humano se apropria da natureza através do trabalho e consegue acumular bens à medida que produz mais riqueza que as suas necessidades imediatas. Dessa forma, com o desenvolvimento das relações mercantis e da concentração de riquezas, há a ameaça de conflitos. A transição do estado natural para a sociedade civil se daria através do contrato social para assegurar e conservar o direito natural à propriedade. Locke, em oposição à ideia de soberania e ao Estado absoluto, defendia a divisão de poderes, além de apontar que o contrato social seria um pacto de consentimento, diferente da ideia de Hobbes que seria um pacto de submissão (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

Para os liberais do século XVII da teoria política moderna, o termo sociedade civil é equivalente à sociedade política e Estado, e possui a ideia de progresso, civilidade, e racionalidade, em oposição à violência, anarquia e ao estado de natureza de selvageria. Já Rousseau possuía uma concepção de sociedade civil oposta à de Hobbes e Locke. Para ele, o estado natural era feliz e pacífico, e somente com o desenvolvimento das forças produtivas e a instituição da propriedade privada que se originam desigualdades, violências, rivalidades e concorrências. Para isso, a necessidade do contrato social que representaria a vontade geral, o interesse comum. Rousseau criticou a noção de Hobbes e Locke que defendia interesses de

poucos, apenas dos poderosos detentores de propriedade, e apontou que o caminho seria pela socialização da riqueza e propriedades, assim, o governo deveria se submeter à soberania do povo. Fontes (2006, p. 207) expõe que, para ele, "o termo sociedade civil adquire uma conotação negativa, ao expressar o espaço da propriedade privada, elemento de corrupção da natureza humana". Destaca-se também em Montaño e Duriguetto (2010, p.30) que:

Ao contrário de Hobbes e Locke, para os quais o soberano tem como finalidade proteger o indivíduo e seus desejos de poder e propriedade, em Rousseau o corpo político que nasce do contrato tem a finalidade de transformá-lo em um homem diferente, que tenha como conduta o instinto pela justiça.

A contribuição teórica dos jusnaturalistas se deu na perspectiva do estudo da organização das formas de governo. O Estado civil ou político não mais por determinação divina ou mágica, mas lógicas e racionais. Já a concepção de Friedrich Hegel é mais complexa, assim, a distinção entre sociedade civil e Estado ganha maior clareza. Para Hegel, nos termos de Duriguetto (2007, p. 45) "ao contrário dos jusnaturalistas, a sociedade civil é vista como esfera das relações econômicas, jurídicas e administrativas, não mais opondo ao estado de natureza/estado civil pela conformação de um "contrato"".

A sociedade civil é esse espaço das relações e de interesses e classes sociais antagônicas, sendo o Estado o lugar de unificação entre os interesses gerais e coletivos. A sociedade civil continha elementos do Estado, embora não fosse, assim, caracteriza-se como um momento preliminar do Estado e este como esfera superior da sociedade, que mantém e organiza a ordem e os interesses públicos e universais. Portanto, para Hegel, a sociedade civil seria a esfera das relações econômicas e dos interesses particulares e o Estado como agente universalizador desses interesses.

Se em Hegel o Estado transcende a sociedade como uma coletividade idealizada, para Karl Marx e Friedrich Engels a concepção é oposta, como aponta Montaño e Duriguetto (2010, p.36):

Longe de ser o momento de universalização, o Estado para Marx e Engels emerge das relações de produção e expressa interesses da estrutura de classe inerente às relações sociais de produção. Assim, a burguesia, ao ter o controle dos meios de produção e ao ter controle sobre o trabalho no processo de produção, passa a constituir a classe dominante, estendendo seu poder ao Estado, que passa a expressar os seus interesses, em normas e leis.

De acordo com os autores, a crítica de Marx fundamenta-se na noção de que sociedade civil é o mesmo que sociedade burguesa e estrutura econômica, de reprodução da vida material dos indivíduos. Em oposição a Hegel, o Estado em Marx é produto da sociedade civil, ou seja, é uma espécie de consequência, de construção. Ele expressa a generalização dos interesses dominantes, e não dos interesses gerais coletivos.

Fontes (2006, p. 209) destaca que, para Marx:

O Estado é conceituado como elemento histórico, coligado à existência de classes sociais, não se traduzindo como um momento de universalidade efetiva. Embora se apresente como universal, reduz-se de fato a uma parcialidade travestida de universalidade, quando uma generalização do interesse dominante deve assumir a forma de ser de todos.

A partir dos conceitos básicos de Marx, Lênin e Engels sobre sociedade civil e a relação com o Estado, Gramsci recria o conceito de sociedade civil a partir da análise das relações e estruturas de poder. A concepção de Gramsci é distinta das anteriores, pois contrapõe-se à noção de Estado centrado apenas no terreno da propriedade e do mercado. Para ele, o conceito de sociedade civil está vinculado à produção social, organização das vontades coletivas e sua conversão em aceitação da dominação através do Estado. Fontes (2006, p. 210-211) aponta que "o conceito por ele formulado liga-se ao terreno das relações sociais de produção, às formas sociais de produção da vontade e da consciência e ao papel que, em ambas, exerce o Estado".

Gramsci percebeu que, com as transformações conjunturais e de organização, a burguesia se modificou para que seus instrumentos de dominação adquirissem estratégias políticas e ideológicas, não apenas como poder puro e simples através da coerção. O consenso passa a ser um mecanismo de direção ideológica cultural em que não mais prevalece a força, mas uma liderança moral e intelectual, ou seja, hegemonia de forma consensual. O Estado com sua natureza classista burguês, que possui compromisso de representar e conservar os interesses da classe dominante, como visto em Marx, Gramsci denomina de sociedade política, em que a função central é a dominação e a coerção. Sendo assim, a sociedade civil é espaço de consenso e a sociedade política de coerção. Com base em Coutinho (1996, p. 54), para Gramsci, sociedade civil caracteriza-se como:

O conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, os partidos políticos, as igrejas, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico.

E sociedade política é:

O conjunto dos aparelhos por meio dos quais a classe dominante detém ou exerce o monopólio legal ou de fato da violência; trata-se, portanto, dos aparelhos coercitivos do Estado encarnados nos grupos burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e à aplicação das leis (COUTINHO, 1996, p.53)

Gramsci amplia o conceito marxista de Estado para Estado ampliado, no qual inclui a sociedade, dessa forma, considera que a sociedade civil faz parte da superestrutura, e não mais da infraestrutura como apontava Marx. Para Gramsci, Estado ampliado é a junção da sociedade civil mais a sociedade política, sendo assim, não é possível separá-las, visto que se relacionam

dialeticamente. É no Estado ampliado que haverá disputas entre interesses antagônicos das classes expressas por hegemonia cultural, religiosa, política, econômica, educativa, etc. A classe dominante busca exercer a hegemonia não mais pela coerção, mas na busca por ganhar aliados para seus projetos através do consenso, do convencimento.

[...] o Estado se amplia, incorporando novas funções, e incluindo no seu seio as lutas de classes; o *Estado ampliado* de seu tempo e contexto, preservando a função de coerção (*sociedade política*) tal como descoberta por Marx e Engels, também incorpora a esfera da *sociedade civil* (cuja função é o consenso) (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 43. grifo dos autores).

Na tese gramsciana, sociedade civil é um espaço de embates em que diferentes classes se organizam e defendem seus interesses e ideologias. Trata-se de um local de reflexão, formulação e disputa por hegemonia, assim como de construção de mobilizações contrárias à hegemonia da ordem dominante, ou seja, movimentos contra-hegemônicos (DURIGUETTO, 2007). A sociedade civil, portanto, expressa a articulação dos interesses das classes pela inserção econômica, mas também pelas complexas mediações ideopolíticas e socioinstitucionais, assim, possui função tanto de coerção como de construção de consenso.

A partir da reflexão da disputa conceitual de sociedade civil, este estudo baseou-se na concepção gramsciana que compreende a sociedade civil como arena de conflitos e interesses de classes que rebatem o Estado. Para tanto, o próximo tópico será dedicado a analisar a realidade brasileira com suas disputas e organizações da sociedade civil.

1.2 A configuração da sociedade civil no Brasil

O conceito de sociedade civil, assim como suas formas de mobilização, ganhou visibilidade no Brasil entre as décadas de 1960 e 1970, como produto do enfrentamento da população contra o Estado ditatorial. A ditadura militar brasileira, iniciada em abril de 1964, implicou no severo avanço do autoritarismo e da repressão militar, e, desse momento histórico, emergiu uma crescente mobilização popular de organizações sociopolíticas que reivindicavam por liberdade, pluralidade e participação. Diversos sujeitos sociais e políticos representados por movimentos sociais (sindicais, estudantis, terra) e partidos políticos, redefiniram o campo de disputas de projetos entre as classes. Duriguetto (2007) aponta que neste período a sociedade civil foi utilizada para reacender os movimentos sociais na luta pela defesa dos direitos de cidadania em múltiplas formas de organização. Os movimentos sociais se multiplicaram e ampliaram suas lutas para além da luta antiditatorial, mas também pelo meio ambiente, pelos direitos humanos, pelas questões de gênero, raça e etnia, movimentos de bairros, etc. Quanto aos movimentos sociais, Almeida (2006, p.34) indica que:

A emergência de uma pluralidade de “novos” atores políticos coletivos, dentre eles, os movimentos sociais, os movimentos populares urbanos e as CEBs, o “novo” sindicalismo autônomo, as centrais sindicais e a emergência de “novos” partidos de oposição, sobretudo do Partido dos Trabalhadores redefiniu as práticas sócio-políticas entre as classes, alterando o padrão de enfrentamento entre elas durante o processo de redemocratização política.

Se faz necessário pontuar, contudo, que sociedade civil já existia no Brasil antes do período ditatorial, mas encontrava dificuldades para se organizar e ter expressão política, compreendida de forma equivocada como frágil frente ao Estado forte organizado. É durante o período ditatorial e posteriormente de transição democrática que a sociedade civil se projeta como conjunto que incide em oposição ao Estado. Fontes (2010, p. 217) contribui na reflexão ao expor que:

A simultaneidade da emergência de múltiplas organizações populares (com enorme potencial democratizante e, em muitos casos, com um perfil nitidamente anticapitalista) em luta contra a ditadura militar, assim como das expressões de descontentamento empresarial, contribuiria para uma extensão acrítica do termo ‘sociedade civil’. Operava-se uma identificação entre forma de governo e Estado, na qual a recusa da ditadura passava a constituir-se, simultaneamente, numa recusa da luta no âmbito do Estado. Essa recusa, entretanto, de fato obstaculizava um projeto de superação do Estado capitalista, ao desconsiderá-lo como um momento importante da luta popular. Enaltecia uma atuação ‘de costas’ para o Estado, sem a intermediação de partidos, ou de organizações estáveis, consideradas como ‘camisas-de-força’ para tais movimentos.

O que houve, nesse momento, foi a construção de movimento de oposição entre Estado e sociedade civil, em que o objetivo era fortalecer a sociedade civil e enfraquecer ou erradicar o Estado militar. A luta, que contava com a pluralização de grupos e protagonismo da classe subalterna, era de resistência ao autoritarismo ditatorial, por liberdade, justiça social, cidadania, democracia e pela ampliação da participação popular nas decisões políticas.

Destaca-se, no entanto, que a demonização do Estado e a percepção da sociedade civil como harmoniosa criou uma falsa dicotomia entre eles, além da errônea noção de homogeneidade da sociedade civil contra o regime militar e, portanto, da ausência de embates entre classes em seu interior.

Fontes (2010) expõe que havia movimentos sociais com diferentes escopos, alcance e composição social na luta contra-hegemônica, em que tinham como terreno em comum a democracia, a luta contra o Estado ditatorial, o acesso a políticas públicas e a ampliação da participação política da sociedade; e concentravam-se em associações anti-racistas, anti-sexistas, antiautoritárias e associações de bairros. Da efervescência dos movimentos sociais destaca-se: a formação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980, como importante aglutinador dos movimentos sociais e de diferentes tendências no campo popular com forte atuação na defesa da universalização de serviços públicos, assim como na luta pela participação

popular nas políticas públicas; em 1983 a formação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que reuniu variadas entidades e associações de organização e representação dos (as) trabalhadores (as) na luta contra a ditadura militar, contra o desemprego, por reajustes salariais, pela unidade da classe trabalhadora, etc; o Movimento dos Sem Terra (MST), em 1984, como organização de significativo fôlego e expressão através de mobilização e protestos junto às massas, principalmente dos trabalhadores rurais, que protagonizaram a luta pela democracia da terra através da Reforma Agrária; e o movimento da Reforma Sanitária, que teve marco institucional a 8ª Conferência Nacional da Saúde, em 1986, que buscava transformações na campo da saúde e foi elemento impulsionador central para a instituição do SUS e da saúde como direito universal posteriormente na Constituição Federal de 1988.

Na década de 1980, com a organização e a pressão da sociedade civil através dos diversos movimentos sociais de diferentes setores, as demandas populares foram ganhando visibilidade e permitiu, apesar dos embates e contradições, a materialização de direitos sociais na CF/88. As principais forças envolvidas compartilham um projeto democratizante e participativo, construído pela expansão da cidadania e da democracia. Fruto das amplas e variadas mobilizações populares por direitos sociais, importantes conquistas foram alcançadas na Carta Magna, a exemplo o estabelecimento da seguridade social como um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar direitos à saúde, previdência e assistência social. Como produto da cidadania ampliada e do reconhecimento de novos sujeitos como interlocutores políticos, foram conquistados espaços em fóruns da sociedade civil, em conselhos gestores, no orçamento participativo, dentre outros; assim, estabeleciam relações mais próximas entre Estado e sociedade civil de forma institucionalizada. Vislumbrava-se como objetivo a participação nas discussões e deliberações políticas, assim como articulação e pressão sobre o Estado.

Os espaços públicos decorrentes das disputas da sociedade civil se baseavam em locais de debate, de reconhecimento da heterogeneidade dos sujeitos e seu fortalecimento como portadores de direitos. Apesar da sociedade civil ser percebida como terreno dos movimentos de cunho popular, era fortemente disputada por setores das classes dominantes. Fontes (2010), baseada no trabalho produzido por Dreifuss (1987) sobre as peculiares dos processos políticos brasileiros, descreve: ‘a repressão seletiva havia favorecido a expansão de entidades de aglutinação de interesses e de convencimento social de cunho empresarial, ao mesmo tempo que havia dramaticamente constrangido e jugulado as iniciativas organizativas de cunho popular’ (p. 217). Isso significa que, apesar da composição significativa das classes dominantes nas composições da sociedade civil, deixam de utilizar a coerção de classe como ferramenta

principal e buscam firmar a sociedade civil como instrumento de convencimento social. Ressalta-se a variedade de organizações existentes na sociedade civil, tanto de base populares na luta contra-hegemônica, quanto de base empresarial que, através das críticas à atuação do Estado, exigia maior espaço de atuação privada.

A sociedade civil passou a ser configurada como uma arena onde os interesses poderiam ser manifestados e como território de interesses que se contrapõem, isso quer dizer que existem projetos políticos distintos em disputa, dessa forma, não é apenas uma área social organizada exclusivamente por valores justos e democráticos, mas um terreno que também abriga interesses que não privilegia as lutas sociais. Dagnino (2004) aponta a existência de uma "confluência perversa" entre um projeto participativo e democratizante e o projeto neoliberal de encolhimento do Estado, em especial nas áreas sociais. O termo é disputado pelo neoliberalismo para representar interesses privados e corporativos das classes dominantes, mas não só isso, há também a intencionalidade de fortalecimento da sociedade civil de forma despolitizada como forma de enfraquecer e reduzir a ação social do Estado. Nela, se articulam movimentos direcionados para valorizar interesses particulares e desresponsabilizar o Estado e enfraquecê-lo.

Diante de tais observações, nota-se que sociedade civil é um espaço de disputas por diversos sujeitos políticos, como os movimentos sociais, as organizações não governamentais, os governos, o empresariado, entre outros. São disputas de ideologias, de significados e de poder com significados distintos e em diferentes contextos históricos. Considera-se um equívoco a compreensão de que sociedade civil é um lócus homogêneo de participação vazia de tensões, conflitos e contradições. As classes se organizam em seu interior e trazem consigo projetos políticos e sociais correspondentes; tanto de uma sociedade civil na perspectiva social, que se expressa em ambientes democráticos junto aos movimentos sociais na luta por transformações sociais, da sociedade civil de orientação liberal, onde o mercado adquire protagonismo com interesses privados e busca o afastamento do Estado, ou seja, as ações não são no sentido da disputa do Estado, mas contrário a ele; como também uma sociedade civil como espaço neutro, ocupado pelas associações não governamentais. É interessante perceber que, embora sejam projetos políticos antagônicos, ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

Observa-se que, a partir da década de 1990 - período contraditório que vai ser de efetivação dos direitos da Constituição Federal de 1988, mas também de avanço do neoliberalismo - há a marginalização dos movimentos sociais e um considerável crescimento de ONGs, de fundações empresariais e a emergência do Terceiro Setor, dessa forma, o próximo

tópico trará as discussões acerca do avanço neoliberal e neoconservador para a política brasileira que acarretará em transformações da configuração da sociedade civil.

1.3 Organizações da sociedade civil conservadora

Como demonstrado anteriormente, durante a década de 1980 a sociedade civil é majoritariamente composta por movimentos sociais e partidos políticos contra o regime ditatorial, por avanços de direitos sociais e oferta de serviços, no entanto, na década de 1990, com a consolidação do neoliberalismo no Brasil, passa a representar os interesses e ideologias de Organizações Não Governamentais (ONGs) e empresariais. Foi no terreno da redemocratização e efervescência dos movimentos sociais que surgiram as ONGs como novo elemento na cena política brasileira, representando uma das principais expressões dessa transformação de disputa pela sociedade civil. Se declararam como organizações sem caráter representativo de grandes instituições, como igrejas, partidos, sindicatos, universidades e empresas, no entanto, é possível notar um alinhamento com os pressupostos ideológicos neoliberais.

As ONGs, em proximidade com entidades ligadas à Igreja Católica e com financiamento empresarial fortemente internacionalizado, conquistaram sua autonomia e rápida expansão e visibilidade. Fontes (2010) pontua que os movimentos populares enfrentavam dificuldades de organização por falta de recursos, sendo assim, as ONGs, por meio da captação de recursos externos e posteriormente dos fundos públicos, foram favorecidas para sua expansão e consolidação. Muitas entidades e organizações se incomodaram com o avanço das ONGs - "onguização"-, e compreendiam que essa expansão contribuiu para uma falsificação do significado real do engajamento social e da luta da sociedade civil.

Este momento de ebulição dos movimentos sociais, das ONGs e expansão de organizações de cunhos variados, foi acompanhado também pela consolidação do projeto neoliberal. Casimiro (2018) expõe que o início dos anos 1990 foi marcado por um processo de redução do papel do Estado e do 'empresariamento de suas funções sociais'. Assim, as organizações de empresas, as ONGs e as associações sem fins lucrativos "buscam dar organicidade a determinadas formas de atuação coletiva, na construção do consenso em torno de sua concepção de mundo e na operacionalização de objetivos político-ideológicos" (p. 42). Esses grupos buscavam exercer a direção e o consenso através de seus aparelhos privados de hegemonia e seduzir os setores populares contra seus próprios direitos a partir da ideia de participação social, para assim, disseminar a ideologia neoliberal empresarial. Em um momento

em que o Estado se isenta de seu papel garantidor de direitos, o mercado através do empresariado é oferecido como recurso de cidadania e participação.

Desse processo constata-se alterações na configuração da sociedade civil com a entrada das empresas na prestação de serviços sociais. Com a ideia de responsabilidade social corporativa, as empresas, através de suas lideranças, consultores, professores universitários e profissionais de variadas áreas, buscaram construir estratégias teóricas e práticas de organização do empresariado e sua hegemonia. Ressalta-se que o empresariado não era homogêneo, era construído por grandes empresários da burguesia, políticos neoliberais e também militares, formando um poder empresarial-militar que atuava politicamente como sociedade civil, mas no sentido neoliberal de desonerar o Estado.

Com a capacidade de penetrar diferentes meios, o empresariado se organizou em diversos espaços como o Instituto Liberal, Instituto Millenium, Instituto Von Mises Brasil, entre outros. O primeiro a ser criado foi o Instituto Liberal (IL), fundado em 1983, possui grande representatividade na direita brasileira na perspectiva de ideais liberais. O IL estabeleceu importantes parcerias com entidades internacionais para suporte organizacional e financeiro. Se projetava como espaço de ativismo político e de articulação da burguesia brasileira em seus objetivos de internacionalização (CASIMIRO, 2020).

O Instituto Millenium (Imil), instituição que, de acordo com eles, não possui fins lucrativos e vinculação política, foi criado em 2005 e reconhecido como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) em 2009. Também na perspectiva neoliberal, defende a liberdade individual, a economia de mercado e o direito à propriedade. O Imil é mantido e financiado por grandes empresas com ideais neoliberais e neoconservadores, que fazem as articulações e participam das decisões políticas.

Existe também o Instituto von Mises Brasil (IMB), lançado em 2010, representa uma das concepções mais conservadores, moralistas, individualistas e meritocráticas dos Institutos. Defende a ordem natural do mercado sem interferência governamental, na lógica concorrencial e de mercantilização de todas as esferas da vida social. De acordo com Casimiro (2018, p. 44), sobre os representantes da burguesia e do empresariado do IMB:

Buscam reforçar o desprezo por tudo aquilo que é público e, conseqüentemente, supervalorizar a economia de mercado como condição necessária para o exercício pleno da liberdade entre indivíduos consumidores. Trata-se de um aparelho privado da cepa fundamentalista do mercado e do conservadorismo cultural. Estabelece concepções moralistas, tentando legitimar a ideologia mais elitista, mesquinha e preconceituosa, de caráter profascista, sob o signo de "ciência", buscando uma "aparência de crítica social".

É importante destacar que ambas as organizações empresariais apostaram na atuação de intelectuais para construção e expressão do aparato ideológico neoliberal e neoconservador. De acordo com as categorias de Gramsci, o que se observa é que os intelectuais orgânicos com o poder econômico da burguesia buscam construir a direção e o consenso através dos aparelhos como a mídia e os espaços acadêmicos. Dessa forma, constroem um importante espaço estratégico moralista, neoconservador e neoliberal de naturalização dos pressupostos do capital e de redefinição do papel do Estado e da sociedade civil.

Destaca-se que existem outras tantas organizações nessas mesmas perspectivas neoliberais e neoconservadoras em disputa da sociedade civil que não serão abordadas neste estudo por não representarem o objeto central, como o Instituto de Estudos Empresariais (IEE), o Grupo de Líderes Empresariais (Lide), o Movimento Brasil Competitivo (MBC), o Movimento Brasil Livre (MBL), os Estudantes pela Liberdade, entre outros. São grupos que vislumbram a estrutura do Estado como o grande obstáculo para as liberdades e prosperidades, assim, lutam em oposição às intervenções estatais com a proposta de minimização do seu papel.

Dagnino (2004) nos chama a atenção que a redefinição da noção de sociedade civil foi significativamente alterada com a introdução do projeto neoliberal na cena política. O crescimento das ONGs e dos grupos empresariais na disputa pela participação, implicou na ênfase de ações filantrópicas e na marginalização dos movimentos sociais. Existiu um incentivo pelas organizações neoconservadoras de uma participação solidária, com destaque no trabalho voluntário na perspectiva de responsabilidade social das empresas e dos indivíduos, já que o Estado não aparecia como recurso. Para Dagnino (2004, p.100) " o resultado tem sido uma crescente identificação entre "sociedade civil" e ONG, onde o significado da expressão "sociedade civil" se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de "Terceiro Setor"". Percebe-se que, antes a noção de participação vinculada ao projeto participativo e democratizante, é transformada e alterado seu significado, passando a apoiar-se no campo privado da moral.

O conceito de Terceiro Setor faz parte desse movimento de transformações, sendo produto da reestruturação do capital e tentativa neoliberal de despolitização da sociedade civil. Para Montaño (2008), o Terceiro Setor possui a funcionalidade para o projeto neoliberal de: a) justificar e legitimar o processo de desestruturação da Seguridade Social e desresponsabilização do Estado na intervenção social; b) desonerar o capital da responsabilidade de co-financiar as respostas às refrações da "questão social" mediante políticas sociais estatais; c) despolitizar os conflitos sociais dissipando-os e pulverizando-os, e transformar as "lutas contra a reforma do Estado" em "parceria com o Estado"; d) criar a cultura do "possibilismo"; e) reduzir os impactos

(negativos ao sistema) do aumento do desemprego; e f) a localização e trivialização da "questão social" e a auto-responsabilização pelas respostas às suas sequelas. A busca é pela retirada das contradições de classe, desarticulação da sociedade civil com a esfera estatal, e a flexibilização dos direitos sociais.

O termo é perpassado por questionamentos e embates, por considerar que “setor” traz a conotação de "algo físico, delimitado, independente, como se tivesse uma existência em si mesmo” (BONFIM, 2010, p.57). Foi construído pela ideia de segmentação das esferas: o Estado como primeiro setor responsável pela política; o mercado como segundo setor responsável pela economia; e a sociedade civil como terceiro setor responsável pelo social. Montaña (2008, p.53) considera que essa separação possui concepção reducionista e recorte "neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social".

A perspectiva do desenvolvimento de um novo setor, o "Terceiro Setor", seria de resolução da dicotomia entre público e privado do Estado e do mercado e para dar respostas às demandas sociais que o Estado não consegue resolver e o mercado não está disposto a dar. Suas principais funções seriam desenvolver atividades públicas do Estado por meio privado (público porém privado) através do desenvolvimento da função social de dar respostas às necessidades sociais da população. Essas respostas se baseiam em valores de solidariedade, autoajuda, altruísmo, compaixão e gentileza com as pessoas necessitadas na perspectiva de substituição da universalização dos direitos sociais (MONTAÑO, 2008).

Neste cenário, a cidadania é reduzida à solidariedade e questões de desigualdades são transferidas do campo político público para o campo da filantropia e voluntariado. Assim, entende-se que "esse deslocamento de cidadania e solidariedade obscurece sua dimensão política e corrói as referências à responsabilidade pública e interesse público, construídas com tanta dificuldade pelas lutas democratizantes do nosso passado recente" (DAGNINO, 2004, p.108). O deslocamento da noção de representatividade e de participação possui a intencionalidade política de esvaziamento da ação do Estado e a transferência para a sociedade civil como responsável pelas demandas sociais da população através da ideologia da solidariedade. Crescem processos de incentivo ao voluntariado, doações e filantropia, no entanto, cabe ressaltar que não se trata de um fenômeno novo, visto que a trajetória do país é marcada por tais ideologias de solidariedade. O capítulo a seguir abordará a trajetória do voluntariado na sociedade brasileira.

Capítulo 2 - Voluntariado como expressão da sociedade civil

O voluntariado é uma prática que perpassa a história da sociedade brasileira, com expressão a partir do governo Vargas e transformação a partir da década de 1990. Bonfim (2010) aponta que existem dois principais momentos do voluntariado no Brasil: o primeiro vinculado à Igreja e às primeiras-damas sob a perspectiva assistencialista, paternalista, clientelista, de valores morais e religiosos; e o segundo momento caracterizado por uma nova forma de atuação, mais organizado e gerenciado por instituições do Terceiro Setor sob a proposta ideológica de exercício de cidadania. O objeto deste capítulo é observar qual direção política é dada ao voluntariado em determinados momentos históricos, as particularidades deste fenômeno na sociedade brasileira e perceber sua funcionalidade para o sistema capitalista.

O capítulo será dividido em três tópicos, sendo o primeiro da trajetória inicial do voluntariado no governo Vargas de valores morais, religiosos e com a forte presença das primeiras-damas na política brasileira. O segundo traz o debate do voluntariado a partir das transformações sociais e políticas do neoliberalismo, as discussões sobre a cultura do voluntariado, cultura da crise e da existência de um novo voluntariado. A partir dessas análises, o terceiro tópico visa contextualizar a realidade atual de avanço neoliberal e neoconservador a partir do golpe de 2016 e de pandemia da Covid-19 com os impactos sociais e o avanço de organizações de voluntariado.

2.1 A trajetória do voluntariado no Brasil

O voluntariado tem origem no período colonial, século XVI, com as Santas Casas de Misericórdia. As ações eram vinculadas à Igreja Católica e possuíam enfoque na benemerência, desenvolvidas predominantemente por mulheres sob o tom religioso e moralizador com o objetivo de oferecer assistência aos enfermos, pobres, órfãos e crianças abandonadas. Tratava-se de uma caridade religiosa organizada aos indivíduos e famílias em desgraça, tidos como "desvios" a ordem vigente com um caráter espontaneísta.

Já na década de 1930, final da República Velha, o país transforma seu modo de produção de agrário-exportador para urbano-industrial e acirram as discussões acerca da ação do Estado. A concepção liberal de equilíbrio natural do mercado se fragiliza e torna-se inconsistente para autorregular, acarretando desequilíbrios decorrentes das transformações da base produtiva, sendo assim, essas transformações das características estruturais trouxeram consequências para o quadro das demandas sociais. Para responder aos problemas sociais de exclusão econômica e social, o Estado passou a dar atenção às demandas sociais através de medidas assistenciais para

amenizar as condições de pobreza da população. Ressalta-se que o Estado interventor no Brasil e nos países centrais se desenvolveu ao mesmo tempo, no final dos anos 1920 e início dos anos 1930. Destaca-se que esta não é uma mera coincidência cronológica, se deve à natureza internacional do capital na lógica da acumulação.

Situados em momentos históricos, políticos e sociais diferentes, foram implementados três programas de voluntariado por iniciativa do Estado, em 1942, 1979 e 1995. Os dois primeiros programas apresentam termos estruturais diferentes, mas ambos executados pelo Estado e sob a perspectiva da benevolência e bondade. O terceiro, apesar de institucionalizado pelo Estado, foi executado com a força do mercado e com caráter de estímulo à cidadania e solidariedade.

O primeiro Programa de Voluntariado foi articulado em 1940 e implementado em 1942, juntamente com a Legião Brasileira de Assistência - LBA que visava agregar brasileiros de boa vontade para promover amparo social aos pracinhas e seus familiares decorrentes das vulnerabilidades ocasionadas pela participação do país na Segunda Guerra Mundial, além disso, havia o atendimento às famílias em situação de pobreza decorrente das transformações estruturais (ARAÚJO, 2008). As ações eram prestadas diretamente ou em colaboração com o poder público e instituições privadas, e geridas pelas primeiras-damas com uma identidade filantrópica assistencialista.

Araújo (2008) acredita que o governo de Vargas, independente da participação dos brasileiros na Guerra, planejava o Programa de Voluntariado para levar a frente seu plano de assistência social. A LBA foi sedimentada em princípios de amor ao próximo, de caridade e de benemerência e dirigida pela primeira-dama Darcy Vargas, que promoveu o incentivo à participação da sociedade. Orientada pelos princípios de moral e de civismo, convocou as primeiras-damas estaduais e municipais, utilizando o argumento de que as mulheres possuíam uma vocação inata de solidariedade e de proteção.

Cabe ressaltar o papel histórico desenvolvido pelas primeiras-damas no Brasil. Foi construída a ideia de que a mulher e a assistência à população vulnerável socialmente se completam por estarem ligadas a valores humanitários e caritativos. Percebe-se que "aos poucos, as primeiras-damas foram se colocando na esfera pública como sujeitos políticos de decisão e de gestão, revelando grande potencial de liderança e poder de persuasão junto aos sujeitos sociais com quem travam relações" (TORRES, 2002, p. 22). No governo de Vargas, período que reacendeu o primeiro-damismo no país, Darcy Vargas assumiu a presidência da LBA com a intencionalidade de buscar legitimidade para o governo através de práticas assistencialistas, além de reunir esforços de voluntários em atividades filantrópicas. O papel

social das esposas dos presidentes era de apresentar a assistência social como bondade, caridade, solidariedade e favor, e assim transformar os serviços e usuários dependentes e incapazes (Ibidem, 2002).

Neste período histórico, o crescimento industrial e urbano implicou no tensionamento das questões sociais e o aumento de pessoas em vulnerabilidade, então o Estado estimulou ações de assistência e doações dos cidadãos mais providos economicamente, para que se adentrassem ao voluntariado como uma forma de dedicar o bem ao próximo. Os interesses partiam tanto de motivações religiosas, em busca de alcançar a graça divina, quanto políticas, para garantir projeção social (ARAÚJO, 2008). O autor aponta que essas medidas de incentivo a doações e ao voluntariado tinha a intenção de desmobilizar politicamente a população e proporcionar um apaziguamento de possíveis conflitos para não atrapalhar a ordem política e social. O objetivo era responder minimamente às necessidades sociais, mas ao mesmo tempo exercer o controle social sobre as reivindicações. Nota-se que essa prática social era desconectada dos fatores econômicos e políticos da realidade brasileira na época. Eram ações isoladas e fragmentadas, objeto de filantropia, caridade e ajuda, sendo a ação do Estado centrada na transferência de sua responsabilidade aos voluntários.

Em 1979 foi implementado o PRONAV/LBA - o Programa Nacional do Voluntariado, destinado aos que estavam à margem dos benefícios previdenciários, como os desempregados, trabalhadores informais, trabalhadores rurais, idosos, pessoas com deficiência, crianças e suas famílias. Era um recurso utilizado como incentivo às pessoas subalternizadas a saírem da situação de vulnerabilidade, como uma espécie de "ajustamento social dos excluídos" (ARAÚJO, 2008). O PRONAV/LBA seguiu as diretrizes do programa anterior, mas apresentou uma expansão de ação, ampliando e direcionando sua intervenção social à comunidade, não só aos indivíduos e à família como era feito anteriormente.

Observa-se que apesar das aproximações entre os programas de 1942 e de 1979, houve diferenças significativas de um para o outro.

Num primeiro momento, no programa de 1942, [o voluntariado] apareceu como motivo a angariação de recursos materiais, mantendo-se distante do assistido. À medida que a orientação do Programa mudou, mais no PRONAV/LBA, houve uma aproximação do voluntário aos assistidos, aflorando os elementos subjetivos e objetivos, como status social e interesse político. Todos esses atributos se colocaram numa relação de interesses até mesmo simbólica. (ARAÚJO, 2008, p.20.)

O PRONAV/LBA ressaltava a importância da participação comunitária através da abordagem de massa e buscava uma aproximação ao assistido com a intencionalidade ideológica política de conscientizar a população da relevância da solidariedade social. No

entanto, nota-se que tal ação não condizia com a conjuntura política militar, visto que a intenção majoritária do Governo Federal era controlar as tensões sociais e ganhar apoio ao governo militarizado.

Já o terceiro programa, o Programa Comunidade Solidária - PCS, foi instituído em um outro momento histórico, econômico e político. Foi no ano de 1995, momento em que já havia sido promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF/88) que reconheceu direitos sociais e instituiu a Seguridade Social - previdência social, assistência social e saúde, e em meio a transformações conjunturais de avanço do neoliberalismo na década de 1990. O Governo Federal, assentado nos princípios neoliberais de reforma do Estado tentou burlar as garantias sociais reconhecidas na CF/88, sobretudo com a redução dos gastos do Estado com políticas sociais e com a proliferação da solidariedade por meio da sociedade civil, afastando-se de suas responsabilidades com as demandas sociais. "A sociedade responsabiliza-se como provedor social, enquanto o Estado se coloca na dimensão neoliberal de afastamento gradativo das refrações da questão social" (ARAÚJO, 2008, p. 214).

Seguindo essa lógica, além de o Comunidade Solidária ser utilizado como instrumento estratégico para abafar os descontentamentos, conflitos e as lutas sociais, foi utilizado também como um recurso de deslegitimação da seguridade social, na medida em que foram instituídas ações descoladas do sistema de proteção social instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS. Há a contraposição do Comunidade Solidária com a LOAS, uma vez que o PCS utiliza da convocação da sociedade no enfrentamento da pobreza através da solidariedade como "uma estratégia de inversão da Ação da Cidadania" (SPOSATI, 1995, p.127), e a LOAS como uma expressão da sociedade civil organizada que pressionou o Estado por direitos sociais em oposição ao clientelismo brasileiro. Ou seja, enquanto o PCS se orienta pela focalização, fragmentação e de práticas voluntárias e filantrópicas como recurso ideológico, a LOAS expressa a luta pela ampliação e universalização de direitos através da política de Assistência Social enquanto política pública de Seguridade Social.

A proposta principal do Comunidade Solidária de mobilização de recursos humanos e institucionais sob orientação dos princípios de parceria e solidariedade desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade, provoca, segundo Sousa (2001, p.103):

Uma subalternização da participação popular à medida que a descaracteriza pelo apelo à solidariedade, destituindo os sujeitos sociais da possibilidade de interlocução política. Nessa perspectiva, a ideologia dominante, repassada oficialmente nas práticas solidárias, principalmente por meio do voluntariado e da solidariedade, vem se constituindo, na verdade, uma forma de controle (do) social, à medida que desmobiliza as ações reivindicatórias por justiça e igualdade social, que passam a ser substituídas por ações de colaboracionismo

o que, em última instância, se reveste na falsa aparência de que não há grupos sociais distintos e antagônicos entre ^{os}si.

Foi utilizada a ideologia da solidariedade para mascarar a realidade, os embates e as contradições, além de desmobilizar e despolarizar os sujeitos sociais e as políticas sociais. O programa configura-se mais como estratégia neoliberal de desresponsabilização do Estado do que articulação dos programas sociais. Apresenta características de desmonte de órgãos de assistência social e a secundarização da responsabilidade Estatal, e perpetuação do primeiro-damismo com princípios morais e religiosos de bondade e caridade, e ações focalizadoras e seletivas.

2.2 Implicações da década de 1990

Cabe destacar as contradições da década de 1980, período de democratização política, ampliação da luta por direitos sociais e a conquista da promulgação da Constituição Federal de 1988, e que há, concomitantemente, um cenário de recessão econômica e de deterioração das condições de vida da população. As mudanças ocorridas na sociedade brasileira, particularmente estimuladas pela conjuntura do período pós 1990, contribuíram para ampliar o cenário expansivo da ofensiva neoliberal, quando o governo de Fernando Collor de Mello³, com o discurso de que para superar a crise era necessário redefinir o papel do Estado, instituiu uma redução da agenda pública e ajustes na área social. O Estado brasileiro iniciou um processo de privatização, desregulamentação e redução de recursos públicos para políticas sociais, destruindo as conquistas da CF/88. O desmonte sobretudo na área social é justificado, nessa perspectiva, como a área responsável pelo déficit público, pela burocratização e ineficiência, portanto, sendo necessário o enxugamento do Estado.

Para responder às necessidades da fase atual do capitalismo, o projeto neoliberal sustenta o imaginário de um Estado em crise, que não é capaz de responder às demandas da população. Com base nos discursos de culpabilização da máquina do Estado pelas mazelas da sociedade, "o Estado, dirigido pelos governos neoliberais, se afasta parcialmente da intervenção social, porém é subsidiador e promotor do processo ideológico legal e financeiro da "transferência" da ação social para o Terceiro Setor" (MONTAÑO, 2008, p. 235). Com esse horizonte, o Estado é colocado como responsável pela crise e justificam-se as privatizações, a

³ Fernando Collor de Mello, em 1989, foi o primeiro presidente eleito diretamente após o fim da ditadura militar, e o primeiro presidente a ter os direitos políticos cassados por meio do julgamento de um processo de impeachment, em 1992, em uma conjuntura de ascensão do neoliberalismo no Brasil.

redução de sua responsabilidade e as parcerias com a sociedade civil para fins de prestação de serviço.

É utilizada uma estratégia da cultura da crise para imprimir uma nova direção nas relações entre Estado, mercado e sociedade civil (MOTA, 2005). O Estado se afasta parcialmente de sua intervenção social e a classe trabalhadora redireciona suas reivindicações para o campo da necessidade práticas e imediatas, ou seja, a busca é de que a sociedade se ocupe em privilegiar a conjuntura de crise econômica em detrimento do embate em torno do projeto societário (Idem, 2005). A cultura da crise, segundo a autora, traz a ideia de que todos estão sendo penalizados com a crise e que a saída desta requer sacrifícios e ajuda mútua. Atrelado a isso, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) constitui como elemento estratégico do estágio neoliberal do Estado, ao propor que "reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil" (BRASIL, 1995, p.44).

Este é um fértil terreno para a expansão da atividade voluntária que aparece como saída principal para a resolução dos problemas. Por trás do desmonte do Estado, está o discurso da solidariedade, da cooperação e do sacrifício de todos para a superação da crise, sobretudo com o chamamento da sociedade a atividades voluntárias no lugar de políticas sociais como direito e para manter a dependência do "favor" do Estado. Bonfim (2010, p.42) considera que, como desdobramento da cultura da crise, houve o desenvolvimento de uma cultura do voluntariado como "um dos elementos necessários à atual fase de reestruturação do capital (englobando aqui os seus elementos produtivos, políticos, econômicos e ideológicos) e, desta forma, necessário à construção de uma nova sociabilidade".

A cultura do voluntariado reforça a fusão do público/privado nas formas de enfrentamento dos problemas sociais, sendo a categoria sociedade civil usada como instrumento estratégico de expansão do neoliberalismo. Fortalecer a sociedade civil significa enfraquecer e diminuir as responsabilidades sociais do Estado, bem como enfraquecer os sujeitos e organizações sociais que visam o confronto com a hegemonia do capital. Além disso, "o discurso da solidariedade é fundamental para o neoliberalismo, porque acalma os conflitos sociais, permitindo recuperar a supremacia do mercado mansamente, em clima de pretensa cooperação globalizada" (DEMO, 2001, p. 65).

Como já apresentado no início do capítulo, as literaturas analisadas por Bonfim (2010) apontam que existem dois principais momentos do voluntariado no Brasil, o primeiro vinculado a princípios clientelistas e assistencialistas, e o segundo com uma nova modalidade de atuação,

de afastamento desses princípios, de profissionalização do voluntariado e de um caráter mais técnico e organizado. Esse segundo momento, caracterizado como "novo voluntariado" passa a representar o engajamento de todos, em oposição à espera pelo Estado, para melhorar as condições de vida da população vulnerável e diminuir desigualdades, para isso, a sociedade responsabiliza-se pelo bem comum, pelo dever cívico, exercício de cidadania, generosidade e solidariedade. Esse caráter de novidade do trabalho voluntário é associado a outras transformações no cenário político brasileiro, como as novas formas de enfrentamento dos problemas sociais através do Terceiro Setor e das ONGs.

Assim como em Márcia Cunha (2010), este trabalho também busca questionar o caráter de ineditismo dessas transformações da década de 1990, principalmente da existência de um novo voluntariado. Observa-se que é construída uma ideologia de que existem dois tipos de voluntariado com características díspares, um caracterizado pelo viés conservador, organizado a partir da caridade e da benemerência; e o outro voltado para as transformações da sociedade, organizado a partir do viés político. No entanto, o que se observa é que:

O discurso institucional do novo voluntariado apresentou, como novos, tônicas e padrões de relações que já haviam se estabelecido anteriormente. Tônicas como as da necessidade de colaboração entre os atores ou do desenvolvimentismo, as características de cisão da área social (entre ações filantrópicas e as reguladas pelo Estado) e de seu uso estratégico, pelo poder público e o formato de convênio entre Estado e organizações sociais ou as ações de assistência por empresários, que aparecem reconfiguradas pelas noções atualizadas de parceria ou responsabilidade social das empresas. (CUNHA, 2010, p. 172, 173).

Considerando que a história do voluntariado é dividida, basicamente, em três grandes momentos: 1) com início nas Santas Casas de Misericórdia com tom religioso; 2) a Era Vargas com características assistenciais, clientelistas e primeiro-damistas; e 3) a década de 1990 com transformações da prática voluntária como exercício de cidadania, Bonfim (2010) e Cunha (2010) analisam que existem debilidades nesta análise de mera continuidade histórica evolutiva. O estímulo ao voluntariado não é resultado do amadurecimento da sociedade civil, da consciência cidadã ou do fortalecimento da democracia; 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” (BONFIM, 2010, p. 14). Outra debilidade evidenciada pela autora é de considerar as ações voluntárias a partir da década de 1990, consideradas como "novas", como opostas e distantes do voluntariado praticado a partir da década de 1930.

Observa-se que o componente técnico/gerencial, tornou-se o grande divisor de águas entre esses dois "tipos" de voluntariado, como se este fato eliminasse, por si só, o caráter assistencialista e clientelista de tais práticas. [...] Ora, o que essa produção não consegue perceber é que o assistencialismo e o clientelismo fazem parte de uma cultura política brasileira e que se apresentam em diversos

momentos com maior ou menor ênfase, a depender da conjuntura histórica específica (BONFIM, 2010, p. 84-85).

Ou seja, apesar das transformações econômicas, políticas, sociais e culturais da década de 1990, especialmente na forma de responder às necessidades sociais, o voluntariado apresenta ideologias e características antigas - sem grandes rupturas, como reivindicava o discurso institucional - como parte de um movimento de renovação, mas utiliza de elementos tradicionais e os anuncia como novidade. Por trás disso, a lógica neoliberal difunde a ideia de que o Estado é pesado e incapaz de responder às demandas da população, desse modo, são necessárias parcerias com a sociedade civil para atender as vulnerabilidades sociais e com o mercado para atingir prosperidade econômica e equilíbrio. O que se observa com isso, são valores perversos e contraditórios, de incentivo a uma solidariedade social ao mesmo tempo em que se estimula o individualismo e competição no mercado de trabalho.

O que se pretende chamar atenção neste trabalho é que a cultura do voluntariado faz com que variadas motivações sejam direcionadas em uma única direção, a de manter a hegemonia do projeto neoliberal comprometido em apenas amenizar as mazelas da sociedade, não objetiva transformações para superá-las. A finalidade não é negar a sensibilização da população diante do quadro de miséria, mas explicitar a existência de um forte componente ideológico e de como a lógica capitalista se apropria destas.

Para explicitar os componentes ideológicos utilizados neste período, Cunha (2010) analisa duas principais estratégias aplicadas. A primeira é a utilização de grandes canais midiáticos para propagar a ideia do trabalho voluntário como prática de cidadania. Segundo o relatório elaborado pelo Instituto Faça Parte, como balanço do Ano Internacional do Voluntariado no Brasil - 2001, o tema esteve presente em diversos veículos de comunicação. Em publicidade, foram 50 horas na TV, 400 horas em rádio, 50 páginas de mídia impressa, 200 horas em painéis luminosos. Em mídia espontânea, 2 mil páginas de reportagens, 200 horas em canais de televisão e 300 horas em rádio. As estratégias de convencimento foram direcionadas para criar a noção de que a população brasileira possui propensão inata ao bem e a solidariedade. Já a segunda foi a utilização do aparato jurídico expresso pela Lei do Voluntariado nº 9.608/1998⁴, pela Lei nº 9.790/1998 que regulamenta as instituições do "Terceiro Setor", e o ano de 2001 instituído pela ONU como Ano Internacional do Voluntariado.

⁴ De acordo com a Lei do Voluntariado, ‘considera-se serviço voluntário a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa’. Dispõe ainda que serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Nota-se que tais estratégias propiciaram a efetivação e ampliação da ideologia neoliberal. A privatização das políticas sociais e a demolição dos direitos ganharam espaço nas brechas que foram cavadas sob a ideologia de participação cidadã da sociedade civil no enfrentamento do quadro de vulnerabilidade. Assim como a década de 1990 representa um importante momento de transformações ideológicas na forma de se fazer trabalho voluntário, verifica-se que há outro marco na história do voluntariado, que é o período de avanço neoliberal e neoconservador consolidado com o golpe político no Brasil em 2016.

2.3 A ofensiva neoliberal e neoconservadora

Compreende-se que o avanço do neoliberalismo e do neoconservadorismo se consolidou no Brasil a partir do processo de impeachment contra a presidenta Dilma Rousseff em 2016, caracterizado como golpe político que perpassou as instituições democráticas do país (BRAZ, 2017). O golpe parlamentar-midiático propiciou a ascensão de Temer ao poder e abriu caminho para o severo desmonte neoliberal na condução do Estado com o congelamento de recursos para as políticas sociais e agravamento da crise social. Alinhado ao movimento de intensificação neoliberal e com o projeto de servir aos interesses do grande capital, Michel Temer por meio do ajuste fiscal e das contrarreformas, desmontou direitos sociais.

Das medidas de maior destaque no período, tem-se a Emenda Constitucional 95, popularmente conhecida como PEC do fim do mundo, que instituiu um novo regime fiscal de congelamento dos gastos sociais, como as políticas de saúde, educação e assistência social, por 20 anos. Além da PEC do teto de gastos, Temer instituiu a contrarreforma trabalhista (2017), a contrarreforma do ensino médio (2017), e articulou a contrarreforma previdenciária (2019) aprovada posteriormente por Bolsonaro. Ademais, promoveu a extinção de Ministérios e a fusão de outros, como a diluição do Ministério do Desenvolvimento Social juntamente com o Ministérios do Esporte e da Cultura, fundidos na estrutura do Ministério da Cidadania, demonstrando uma nova perspectiva para o tratamento da coisa pública em nosso país. Assim, o Estado justificou a expansão do neoliberalismo como importante recurso de enfrentamento à crise econômica e política do país, sob a lógica de contrarreformas e privatização das atividades estatais. Demier (2020) chama a atenção de que o discurso é semelhante ao da década de 1990, que a crise é do Estado e é necessário que cada um faça sua parte no processo de socialização dos seus custos.

Observa-se que há uma nova etapa do avanço do projeto neoliberal, que é a conjugação com o projeto neoconservador. Para a eleição de Bolsonaro, elementos ideológicos, como o discurso religioso e militar, foram utilizados para viabilizar a reprodução do capital. O

neoconservadorismo possui origem na cena política brasileira nos anos de 1980, na Constituinte, quando representantes de variados partidos e igrejas formaram a bancada evangélica em defesa da família e da moral cristã (SIERRA; VELOSO; ZACARIAS, 2020). Entre avanços e recuos em seu crescimento, a bancada evangélica associou-se à bancada da bala e à bancada do boi, endossando a representação conservadora na política através dos milicianos, dos ruralistas e dos evangélicos. Revigoraram o que há de mais tradicional da trajetória brasileira: latifúndio, repressão e moral cristã. É importante compreender que o neoconservadorismo avança com a combinação entre arcaico e novo, e não surge com o golpe de 2016, mas como reação à CF/88 que avançou nas garantias legais de direitos sociais (IDEM, 2020).

É da soma do neoliberalismo e neoconservadorismo que a candidatura e posterior eleição de Bolsonaro é efetivada. O governo de Jair Messias Bolsonaro, apoiado nesses princípios, estabeleceu uma agenda em consonância com os interesses do capital de destruição de direitos sociais e trabalhistas, como o fim de programas sociais, a exemplo do Bolsa Família e sua substituição pelo Auxílio Brasil, a flexibilização das regulações do mercado de trabalho com redução de salários, privatizações e proteções trabalhistas. O que há, nesse momento, é a ofensiva não só neoliberal com as contrarreformas, mas também neoconservadora de negação da ciência, desprezo pelo pensamento, avanço da repressão e perseguição à esquerda, aumento do preconceito em nome da tradição, articulação de milícias, assassinatos políticos, prisões arbitrárias, discursos de ódio e ações antidemocráticas.

Todo o cenário de crise econômica, política e social do país foi agravada pela crise sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus em 2019. A Covid-19 desnudou e intensificou as desigualdades sociais, a supressão de direitos e conseqüentemente as vulnerabilidades para a classe subalterna. Nota-se, no entanto, que este agravamento não é de responsabilidade unicamente do vírus, mas da estrutura econômica e ideológica neoliberal e neoconservadora de governo que nega tanto a pandemia quanto o aumento das vulnerabilidades, assim se desresponsabiliza por garantir condições básicas de vida e de enfrentamento ao vírus.

As mortes, que antes eram distantes do país e ainda pouco expressivas, ganham identidade no Brasil: são as pessoas pretas e periféricas que engrossam o número de mais de 600 mil mortos pelo vírus⁵. Vale notar que, mesmo com a crise mundial da COVID-19, não houve arrefecimento da agenda neoliberal, que assume o caráter genocida com o discurso que submete a vida à economia. A pandemia deixou ainda mais evidente o grau de letalidade a que

⁵ Dado disponível em: <https://covid.saude.gov.br>

as classes subalternas estão de fato submetidas ao serem desprovidas de tantos direitos, especialmente com a avalanche neoliberal. O coronavírus se proliferou pelos mesmos caminhos que foram abertos para a livre circulação do capital e, justamente por isso, o capital não pode agora fechá-los (DEMIER, 2020b). Apesar do vírus atingir a todas as classes, são os trabalhadores mais empobrecidos submetidos ao trabalho informal e precarizado, por sua vez, com menos acesso à saúde e sem condições adequadas de higiene, os mais vulneráveis na pandemia e as vítimas letais do vírus, compreendendo que há uma intrínseca conexão entre pobreza, contaminação e morte. Em uma sociedade de classes, em que o lucro vale mais que a vida, o modo de viver, adoecer e morrer são diferentes, assim viver torna-se privilégio.

Os impactos da pandemia tomaram proporções ainda maiores com a postura do presidente Bolsonaro, que relativizou a letalidade do vírus e afirmou ter sido superdimensionada, caracterizando-a apenas como uma "gripezinha"⁶. Além disso, não efetivou uma política de distanciamento social; não utilizou máscaras e vetou seu uso obrigatório nas repartições públicas; promoveu aglomerações, defendeu o uso de medicação que já teve sua ineficácia atestada internacionalmente; não incentivou estudos sobre a vacina e, quando desenvolvidas, não organizou um plano de vacinação da população. Somado a isso, houve durante o período pandêmico, a troca de quatro ministros da saúde: Luiz Henrique Mandetta (jan. 2019 a abr. 2019), médico e vinculado ao setor de seguradoras de saúde; Nelson Teich (abr. 2020 a maio 2020) médico e empresário do setor; Eduardo Pazuello (maio 2020 a mar. 2021) general da ativa do Exército, que não tem formação na área da saúde; e Marcelo Queiroga médico assumiu o ministério em março 2021.

Sucateado durante anos, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi chamado a desempenhar um papel fundamental no processo de salvar vidas, desde a atenção básica, Prontos-Socorros, Unidades de Pronto Atendimento em Saúde (UPAS), chegando até os hospitais, decisivos na recuperação dos adoecidos pela COVID-19 e de suas sequelas. A política pública de saúde foi reconhecida como imprescindível, no entanto, pouco se mudou no cenário de investimento e incentivo ao SUS. O governo federal seguiu a lógica de limitar recursos orçamentários e o SUS, sob efeito dos graves anos de desmonte e sucateamento, não estava devidamente preparado para atender a população.

⁶ Em março de 2020, em um pronunciamento oficial em redes de rádio e TV, Bolsonaro disse: "No meu caso particular, pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado com o vírus, não precisaria me preocupar. Nada sentiria ou seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho, como disse aquele famoso médico daquela famosa televisão". Quatro dias antes do pronunciamento, durante uma coletiva de imprensa, afirmou: "Depois da facada, não vai ser uma gripezinha que vai me derrubar, tá ok?" Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55107536>.

Considera-se importante visualizar os indicadores sociais de agravamento das vulnerabilidades e desigualdades no país para compreender a essencialidade da ação estatal e, posteriormente, observar como o Estado vai reconhecer e utilizar desses números para justificar o incentivo ao voluntariado.

Os dados revelam que antes da crise pandêmica, o Brasil localizava-se na sétima posição de país mais desigual do mundo (PNUD, 2019). Na pandemia, os índices de desigualdades que já eram elevados, se acentuaram de forma extremada. Quanto ao impacto no mercado de trabalho, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), quando o coronavírus chegou ao Brasil, cerca de 12,6 milhões de pessoas foram atingidas pelo desemprego, montante que, com o avanço da pandemia, cresceu para cerca de 14,4 milhões, maior número desde 2012.

Ressalta-se também que, com o aumento do desemprego e conseqüentemente da pobreza, impactos significativos no cenário de insegurança alimentar no país foram constatados. De acordo com a Rede PENSSAN (2022), no final do ano de 2020, mais de 116,8 milhões de brasileiros viviam em algum grau de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave), sendo desses, 19 milhões vivendo com a situação de insegurança grave, ou seja, fome. Já no ano de 2022, o número chegou a 125,2 milhões de pessoas em insegurança alimentar, sendo desses, 33,1 milhões de pessoas em insegurança grave, sem ter o que comer. Comparando os números, constata-se que 14 milhões de brasileiros foram deslocados para tal condição em um ano, o que demonstra a continuidade dos desmonte das políticas sociais, a piora na crise econômica, o aumento das desigualdades e a ausência de suporte do Estado.

Segundo o Ministério da Cidadania (2022) nos dados atualizados em maio de 2022, cerca de 18 milhões de famílias em situação de extrema pobreza, 3 milhões em situação de pobreza e 6 milhões com baixa renda estão inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais. Das medidas implementadas pelo Governo Federal de enfrentamento ao cenário de agravamento das condições de vida da população destaca-se o Auxílio Emergencial, criado pelo Poder Legislativo e instituído pela Lei nº 13.982, de abril de 2020, foi destinado o valor de R\$ 600,00 às pessoas em situação de baixa renda. Destaca-se, no entanto, que o Auxílio Emergencial neste formato e com este valor de parcela só foi implementado pelo Governo porque houve forte pressão e mobilização social e de uma parcela do poder legislativo. Em setembro de 2020, com o prolongamento do contexto pandêmico e, sob pressão política, foi instituído o Auxílio Emergencial Residual no valor de R\$ 300,00 pago subsequente à quinta parcela do Auxílio Emergencial.

Em agosto de 2020 – mês da quinta e última parcela para quem começou a receber o Auxílio Emergencial desde abril de 2020 –, dos 108 milhões de trabalhadores que solicitaram o auxílio emergencial, somente 68 milhões foram atendidos, cerca de 43,9% de domicílios brasileiros alcançados pelo Auxílio Emergencial no valor médio de R\$ 908,00, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19 (IBGE, 2021). Nos meses seguintes, com a continuação do Auxílio Emergencial Residual, a taxa de alcance caiu para 41% e com um valor médio do benefício bem inferior, de R\$ 558,00 (IBGE, 2021). É importante observar tais números e perceber que o Auxílio foi implementado no modelo de afastamento e negação da estrutura do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que possui uma rede socioassistencial que historicamente desempenha um importante papel de apoio ao acesso a benefícios e programas sociais. Ao invés de utilizar os equipamentos, estrutura e recursos humanos especializados dos mais de 11.000 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que já promovem o acesso às seguranças socioassistenciais (BRASIL, 2022), o governo passou a operacionalização do Auxílio para a Caixa Econômica Federal (CEF), o que atribui forte conotação bancária de financeirização e desvincula o programa do arcabouço legal protetivo brasileiro, caracterizando-se, desta forma, apenas como socorro emergencial.

Outra medida relevante a ser analisada é a extinção do Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda para enfrentamento à pobreza que já durava 17 anos, sendo substituído pelo Auxílio Brasil em agosto de 2021 pelo Governo Bolsonaro. O programa estabelece, mesmo durante a crise do coronavírus, novos critérios, valores e condicionalidades, e assim como o Auxílio Emergencial, é gerido pela Caixa (CEF) e desarticula a rede de proteção social no Brasil.

Considera-se importante visualizar esses dados de agravamento das condições de vida da população para melhor compreender as não-ações do Estado na garantia de direitos sociais e em contrapartida o estímulo a ações voluntárias como forma de proteção social. Gostaria de acreditar que o governo Bolsonaro, sobretudo com o agravamento que a pandemia assolou o Brasil, apenas negou, desacreditou e tapou os olhos para a realidade brasileira, no entanto, o que podemos vislumbrar são ações deliberadas. Bolsonaro não apenas reconhece que vidas estão sucumbindo, mas utiliza da fragilidade para aprovar medidas antidemocráticas e recessivas. Se aproveita da fome da população para incentivar o voluntariado e não só isentar o Estado pela garantia de direitos, mas principalmente para manter a ideologia da troca e do favor. O que se observa é a desconstrução de um modelo protetivo estruturante na garantia de direitos e o apelo ao sentimento de gentileza, solidariedade, dever cívico e filantrópico.

Capítulo 3 - O estímulo estatal ao voluntariado: análise dos programas federais

Os governos de Michel Temer (2017-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), em consonância com o projeto neoliberal que designa que as necessidades sociais sejam respondidas pelo setor privado, pela sociedade civil ou pelo empenho pessoal, retira a responsabilidade o Estado pela proteção social e a transfere às entidades filantrópicas através do incentivo ao voluntariado. Em 2017, logo no início do governo de Temer, foi instituído o Programa Viva Voluntário para promover esforços do setor público, do terceiro setor e da iniciativa privada para reunir e destacar projetos do setor e possibilitar que interessados possam se conectar com instituições e organizações. Seguindo a mesma lógica, em 2019, o governo Bolsonaro criou o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, reconhecido como Pátria Voluntária, e o Programa Brasil Fraterno, que se ramifica em Brasil Fraterno Agro, Brasil Fraterno Indústria e Brasil Fraterno Comércio e possui objetivo de arrecadar alimentos e distribuí-los às famílias em situação de vulnerabilidade.

O principal objetivo da análise dos programas é responder às seguintes questões norteadoras dessa pesquisa:

1. Qual a importância do apelo institucionalizado à sociedade civil?
2. O voluntariado assume papel central ou complementar nas ações estatais?
3. Quais são os limites desse recurso estratégico?

Para isso, busca-se compreender o processo de tomada de decisão de criação, assim como os argumentos utilizados pelos governos a utilizarem e incentivarem programas de voluntariado em oposição à proteção social pública. Assim, a compreensão de proteção social que orienta o presente trabalho é a proteção social garantida e financiada pelo Estado como direito para satisfazer as necessidades sociais.

A metodologia de avaliação dos programas será baseada em Boschetti (2009) de análise do significado, da abrangência, das funções e dos efeitos e implicações na realidade. Serão analisadas as normativas, os objetivos de cada programa, os eixos, a coordenação, a composição e função do conselho gestor, o financiamento, as plataformas, a duração, os critérios de acesso e permanência, os principais projetos e campanhas e os indicadores de resultados.

Considera-se importante apontar que a análise dos programas foi afetada pelos seguintes motivos: 1) As informações do programa Viva Voluntário, por ser uma ação do ex presidente Temer, foram excluídas dos *sites* oficiais do governo federal quando Bolsonaro assume novo programa de voluntariado; 2) As informações dos programas Pátria Voluntária e Brasil Fraterno foram ajustadas e algumas ficaram fora do ar dos *sites* oficiais do governo durante o período de

02/07/2022 a 30/10/2022 devido aos preceitos estabelecidos pela Lei 9.504/97 que estabelece normas sobre o período eleitoral; e 3) O acesso a informações das atas de reunião do conselho gestor de cada programa solicitadas no Processo nº 00137.014296/2022-14 de acesso à informação direcionado a Casa Civil da Presidência da República não foi disponibilizado no período até a conclusão desta pesquisa.

3.1 Viva Voluntário

O Programa Viva Voluntário foi instituído através do Decreto nº 9.149 de 28 de agosto de 2017 pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Os objetivos centrais do programa foram “promover o voluntariado de forma articulada entre o Governo, as organizações da sociedade civil e o setor privado, e incentivar o engajamento social e a participação cidadã em ações transformadoras da sociedade, com enfoque no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030” (BRASIL, 2018). O governo lançou uma Plataforma Digital do Voluntariado como ferramenta para reunir e destacar os projetos do setor e possibilitar que interessados possam se conectar com instituições e organizações, no entanto, sob governo de Bolsonaro foi revogado o decreto que cria e regulamenta o Programa e excluída as páginas do Viva Voluntário do *site* oficial. Desse modo, a análise dos dados foi baseada apenas no Relatório de Atividades do programa, que se acredita ser de um ano de gestão, visto que a criação do programa foi em 2017, mas seu início, de acordo com o relatório, foi somente em janeiro de 2018, e já em 2019 Bolsonaro assume a Presidência e revoga tal Programa, ou seja, a duração do programa foi só de um ano.

A estrutura organizativa do Viva Voluntário foi composta pela coordenação da Casa Civil e por um Conselho Gestor composto por 32 membros, sendo 16 representantes de cada Ministério do Governo e 16 representantes da sociedade civil e do setor privado, que por sua vez, foram selecionados por meio de chamamento público, com mandato de dois anos. Cabe ressaltar que o PNUD⁷ atua como Secretaria Executiva do Conselho Gestor, exercendo atividades de assessoramento das ações. A instituição também é responsável por realizar

⁷ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é um órgão global de desenvolvimento da ONU-Organização das Nações Unidas que busca promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza no mundo. O PNUD trabalha em cerca de 170 países em apoio à construção de capacidades nos níveis nacional e local que os ajudarão a alcançar o desenvolvimento humano e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

assessoria técnica e de gestão do programa, auxiliando na implementação, monitoramento e avaliação.

Dentre os objetivos do Viva Voluntário, ressaltam-se os de estimular e empoderar o cidadão para ser um agente de transformação da sociedade e reconhecer, incentivar e fortalecer o terceiro setor visando o desenvolvimento de um engajamento cívico com responsabilidade social. Nesse sentido, cabe refletir sob responsabilidade social na direção de Sousa (2001):

O termo responsabilidade social vem sendo utilizado no discurso oficial, em substituição ao termo caridade e filantropia, como instrumento ideológico para modificar o sentido do ato de se fazer caridade, levando a crer que se antes as pessoas desenvolviam ações filantrópicas, eram movidas pelo sentimento de piedade, e hoje as fazem movidas pelo dever de cidadão, que as impelem a assumir sua parcela de responsabilidade social. (SOUSA, 2001, p.105)

O que se observa é a intencionalidade de transferência da responsabilidade de transformação da sociedade para o indivíduo através da dedicação com o voluntariado como dever cívico e de solidariedade. O programa se coloca como instrumento de transformação das desigualdades sociais, mas não cita em nenhum dos objetivos o papel do Estado no enfrentamento da pobreza, miséria e desigualdades por meio de articulação com políticas sociais.

O governo de Temer utilizou do programa para mobilizar esforços do próprio Estado e do empresariado para incentivar a participação no voluntariado. O decreto que criou o programa previu o uso de horas nesse tipo de atividade como critério de desempate em concursos públicos ou em processos internos de promoção da administração pública, autárquica e federal. No mesmo sentido, houve, durante a cerimônia de lançamento do programa, a previsão de firmar parcerias com a iniciativa privada para que os voluntários que somarem determinado número de horas em atividades voluntárias tenham descontos em compras de produtos e em eventos culturais. Destaca-se que não foi descrito no decreto ou em outra normativa as diretrizes mínimas para o uso desses benefícios.

Além disso, o Viva Voluntário através da Resolução nº 2/2018 do Conselho Nacional de Educação institui diretrizes da educação para o voluntariado na educação básica e superior. Nos artigos 5 e 6 da Resolução está disposto que as instituições de educação superior devem estimular o voluntariado e poderão articular ações voluntárias no currículo escolar, podendo até mesmo computar horas de atividades de voluntariado de forma integrada às disciplinas.

O programa empreendeu esforços institucionais para o aperfeiçoamento da Minuta de Projeto de Lei para instituir a Política Nacional de Voluntariado, que foi submetida à consulta dos integrantes do Conselho Gestor do programa e, posteriormente, à consulta pública, em que

recebeu, de acordo com o relatório, 66 contribuições. Até o momento não foi aprovado o Projeto de Lei.

O desenvolvimento do Viva Voluntário foi realizado a partir de uma fase piloto na qual foi selecionada pelo Conselho Gestor uma cidade representante de cada uma das cinco regiões do país para iniciar a implementação do programa, sendo elas: Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Salvador (BA), Brasília (DF) e Boa Vista (RR). O critério escolhido foi a concentração de instituições do terceiro setor atuando no território. Foi possível notar que o maior objetivo do programa foi o estímulo ao voluntariado local através da sensibilização sobre a importância do voluntariado e através da mobilização, formação e capacitação de instituições e de voluntários, sendo assim, a avaliação feita pelo programa dos resultados obtidos foi a partir do número de instituições e ações cadastradas por região com a perspectiva de expandir o programa para todo o território do país.

3.2 Pátria Voluntária

O Governo de Jair Bolsonaro, logo no início de seu mandato, extinguiu o Programa Viva Voluntário de Temer e criou, em julho de 2019 por meio do Decreto nº 9.906/2019, o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, reconhecido como Pátria Voluntária. O Programa é coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, presidido pela primeira-dama Michelle Bolsonaro, e possui representantes do governo e da sociedade civil.

Assim como o programa anterior, o Pátria Voluntária também tem como objetivos centrais “promover o voluntariado por meio da articulação entre governo, as organizações da sociedade civil e setor privado, e incentivar o engajamento social e a participação cidadã em ações de transformação da sociedade” (BRASIL, 2019). No Decreto de criação, em seu Art. 3º, é posto que as ações deverão observar os princípios de cidadania, fraternidade, solidariedade, dignidade da pessoa humana, complementaridade e transparência. No Relatório Social de gestão dos anos de 2019 e 2020, único relatório produzido até então, consta que o propósito do Programa é de “contribuir para a transformação do Brasil em um país mais justo e mais solidário”. A transferência de responsabilidade ocorre não mais pela ideologia da caridade e amor ao próximo, mas agora pela ideologia de solidariedade, cidadania e transformação do país.

O Governo se coloca como coordenador do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado com a função de estimular o voluntariado e organizar as doações privadas de personalidades jurídica e/ou física. No entanto, o que se observa é que essa atuação vai além da gestão, incluindo a utilização de recursos públicos para execução do Programa. Como disposto

no decreto de criação, as ações de comunicação do Pátria Voluntária competem à Assessoria Especial de Comunicação Social da Casa Civil da Presidência da República, em alinhamento técnico com o Ministério das Comunicações. De acordo com a matéria publicada na Folha de São Paulo (REZENDE, 2020b), foram gastos cerca de R\$ 9 milhões em publicidade do programa pagos pela Secretaria de Comunicação da Presidência. Além disso, estabelece no Artigo 6 do decreto que poderão ser utilizados recursos disponíveis no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza para as ações do Programa.

O Conselho Gestor, presidido pela primeira-dama, é composto por 30 membros, sendo 15 representantes de cada ministério do Governo e 15 representantes da sociedade civil e do empresariado, contudo, na lista dos conselheiros e respectivos suplentes no site oficial do programa só estão descritos 12 conselheiros representantes da sociedade civil e setor privado⁸, e no Relatório de Gestão não consta tal informação. Também não foi possível verificar a forma de seleção dos representantes, se houve edital como no Viva Voluntário. Destaca-se também que, além dos 30 conselheiros, representantes da Secretaria Executiva do programa e da Fundação Banco do Brasil também fazem parte das reuniões do conselho gestor.

O Relatório Social, que contém 200 páginas e é o único produzido até então, é muito descritivo e pouco analítico. Descreve todas as ações e instituições participantes, todavia, assim como no *site* oficial, falta transparência sobre a quantidade de doações por ação, o valor arrecadado e o processo e critérios de seleção das instituições para distribuição. O programa se coloca como instrumento de enfrentamento à fome e às desigualdades, entretanto ressalta-se que em uma de suas ações foram destinadas 199.799 unidades de chocolates a 53.561 pessoas com deficiência da Federação das APAES (Associação de Pais e Amigos Excepcionais) do Estado de São Paulo. Com suas diversas campanhas, o Pátria Voluntária afirma ter beneficiado cerca de 400 mil pessoas só no ano de 2020, sendo idosos, mulheres em situação de vulnerabilidade, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, pessoas em situação de vulnerabilidade, pessoas em situação de rua e povos e comunidades tradicionais. Entende-se neste trabalho que o objetivo do programa não deve ser atender o maior número de pessoas, mas deve ser orientado pela intencionalidade de reduzir desigualdades sociais ao atender a população. Questiono aqui se atender 53 mil pessoas com deficiência com chocolates permitiu

⁸ Os conselheiros representantes da sociedade civil e do empresariado são: SC Amor Exigente; SC Casa Hunter; SC ANUP (Associação Nacional das Universidades Particulares); SC Instituto da Criança; SC Lars Schmidt Graef; SC Parceiros Voluntários; SC ADEF (Associação de Desenvolvimento da Família); Hospital Sírio Libanês; Cucumber Propaganda; Cruz Vermelha Brasileira; MPDFT (Ministério Público do Distrito Federal e Territórios); e Azul Linhas Aéreas. O conselho tem caráter consultivo e os conselheiros possuem mandato de 2 anos.

garantir os princípios propostos no programa de transformação da sociedade, de dignidade da pessoa humana e solidariedade.

Quanto à transparência do programa, em acesso a ata da primeira reunião extraordinária do conselho, verificou-se que, em consideração ao baixo valor no primeiro levantamento de arrecadação, foi discutida a possibilidade de não realizar edital público para distribuição dos recursos. Quanto a essa hipótese, uma representante da Secretaria Executiva do Pátria Voluntária afirmou que por se tratar de uma verba não-governamental, não possuía a obrigatoriedade de se realizar edital, mas logo foi contra-argumentado por um representante do Ministério da Economia que expõe que apesar do recurso não ser público, 50% dos conselheiros são representantes de órgão governamentais, assim, possuem compromisso com regras de transparência. Outro conselheiro segue o mesmo argumento acima e solicita mais transparência à coordenação do programa, para que informem como foram discutidos e determinados os valores para cada projeto, assim como solicita que seja definido em conselho a forma de distribuição do recurso.

Apesar das discussões em reunião extraordinária do conselho, no Relatório é exposto que, em um dos principais projetos do Programa, denominado Arrecadação Solidária, foi iniciado por intermédio do Acordo de Cooperação Técnica estabelecido entre o Programa Pátria Voluntária e a Fundação Banco do Brasil, e, em razão da emergência da pandemia da Covid-19, algumas instituições foram selecionadas por prospecção direta, ou seja, sem edital de seleção aberta as instituições em geral.

Chama a atenção a falta de transparência do programa quanto ao valor arrecadado e os critérios na distribuição dos recursos, por exemplo: foram doados mais de 19 mil reais a 32 crianças e adolescentes da Comunidade da Cruz de Servos São Damião da cidade de Divinópolis em Minas Gerais, sendo que foram doados 15 mil reais a 1.200 pessoas em situação de vulnerabilidade social da Associação Beneficente Cristã Mão Solidárias, de Brasília, Distrito Federal. Isso quer dizer que, enquanto uma instituição teve R\$ 593,75 para cada criança e adolescente, a outra teve apenas R\$ 12,50 para cada pessoa em situação de vulnerabilidade. A diferença por pessoa, nesse caso, chega a mais de R\$ 580,00.

Em denúncia publicada pela Folha de São Paulo (REZENDE, 2020a) foi revelado que o governo de Bolsonaro recebeu, logo nas primeiras semanas de pandemia, uma doação da empresa Marfrig R\$ 7,5 milhões destinados a compra de 100 mil testes rápidos de Covid-19, contudo, o dinheiro foi desviado por Bolsonaro ao programa Pátria Voluntária e investido no projeto Arrecadação Solidária. Em uma outra denúncia, foi apontado que o programa repassou, sem edital público de concorrência, dinheiro de doações para instituições missionárias

evangélicas aliadas a Damares Alves, ex-ministra do Ministério da Mulher, Familiar e Direitos Humanos - MMFDH. Em 2020 o programa tinha arrecadado cerca de R\$ 10,9 milhões em doações, sendo destes, R\$ 4,3 milhões aplicados a instituições sem edital público.

Assim como no Viva Voluntário, o Pátria Voluntária, com o objetivo de dar expressão ao programa, criou mecanismos de estímulo a cultura do voluntariado, como exemplo: a) os prêmios de voluntariado e de acessibilidade⁹; b) a Aliança pelo Voluntariado, composta por cônjuges de pessoas públicas como ministros, governadores, embaixadores, comandantes das Forças Armadas, e representantes de organismos internacionais que atuam no Brasil; c) a Licença Capacitação, instituída pela Portaria conjunta entre a Secretaria-Executiva do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado (SEPNIV) e a Secretaria de gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP-ME) nº 06/2022, que determina sobre o acompanhamento da concessão da Licença para Capacitação para curso conjugado com atividade voluntária no país. Isso quer dizer que os servidores públicos federais que solicitarem licença para realização de curso de capacitação, poderão prestar trabalho voluntário por intermédio de alguma organização da sociedade civil inscrita na plataforma do Pátria Voluntária. A Licença Capacitação está prevista na Lei nº 8.112/1990 e permite, a cada cinco anos de exercício efetivo, a participação de curso de capacitação profissional com respectiva remuneração por até três meses. O que se questiona é se são contabilizadas, nos relatórios do programa como resultado, as atividades voluntárias desenvolvidas por servidores públicos federais, que realizam tal ação para capacitação profissional e contam com a devida remuneração prevista em lei. Entende-se que isso não é voluntariado; d) foi garantida na Instrução Normativa nº 02/2019 que atividades voluntárias poderão ser aproveitadas como critério de desempate em concursos públicos desde que apresentado certificado emitido por entidades habilitadas com o Selo de Acreditação do Pátria Voluntária; e e) garante, através de alterações na Instrução Normativa da Lei Federal de Incentivo à Cultura, que cidadãos com comprovado envolvimento em atividades voluntárias ingressos gratuitos em espetáculos patrocinados pela lei de incentivo.

O Pátria Voluntária, ao defrontar com o número elevado de pessoas em situação de vulnerabilidade, realizou seleções abertas de propostas para ações emergenciais em decorrência

⁹ O prêmio nacional de incentivo ao voluntariado, de natureza simbólica, é concedido anualmente pelo Presidente como forma de reconhecimento à atuação de cidadãos ou entidades em atividades voluntárias. O regulamento do prêmio está disponível através da portaria nº 675/2022. O prêmio de acessibilidade, também de natureza simbólica de reconhecimento de ações voluntárias, é concedido pelo Ministério de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e pelo presidente do conselho do programa. O Prêmio é regulamentado pela portaria interministerial nº 674/2022.

da pandemia, de catástrofes e desastres naturais no Brasil, a exemplo das enchentes nos estados da Bahia e Minas Gerais de dezembro de 2021 a fevereiro de 2022 e na cidade de Petrópolis no estado do Rio de Janeiro em março de 2022. Assim como apontado no artigo 20 do decreto de criação do Programa, o princípio da complementaridade pressupõe que a atividade voluntária não substitui o papel do Estado, no entanto, ressalta que o governo Bolsonaro pouco fez para enfrentar as consequências das chuvas que deixou cerca de 435 municípios mineiros e 165 municípios baianos em situação de emergência (FREITAS, 2022; GANDRA, 2022). Enquanto o programa Pátria Voluntária abriu convocatória de propostas para ação emergencial ainda no mês de dezembro, o presidente manteve sua viagem de férias para Santa Catarina, mesmo no mês crítico de chuvas no nordeste brasileiro. O que se observa é a sobreposição da ação voluntária à ação estatal no governo Bolsonaro. Mais uma vez, retira-se a noção de direito para perpetuar a cultura do da solidariedade e do favor.

3.3 Programa Brasil Fraternal

Também em 2019, sob o governo de Bolsonaro, foi instituído o Programa Brasil Fraternal, com o objetivo arrecadar cestas de alimentos, em caráter emergencial, e distribuí-las às famílias em situação de vulnerabilidade. O Programa se ramifica em:

- 1) Brasil Fraternal Agro, movimento é liderado pelo Sistema CNA/Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) pelas entidades do Instituto Pensar Agro (IPA) e com a articulação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- 2) Brasil Fraternal Indústria, com a parceria da Confederação Nacional da Indústria (CNI), as federações, Sesi regionais e a iniciativa privada; e
- 3) Brasil Fraternal Comércio, em parceria com Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Fecomércio e Sesc.

Em continuação a essas ações, em novembro de 2021, o Governo Federal por meio do Ministério da Cidadania lançou o Brasil Fraternal - Comida no Prato. O Programa tem como objetivo incentivar a doação de alimentos pelas empresas em contrapartida a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Não foram encontradas normativas que regulamentam tais ações. As informações foram obtidas no site do Governo Federal.

Para garantir a isenção do ICMS a doadores privados, é necessário o cadastro na RBBA - Rede Brasileira de Bancos de Alimentos. A criação da RBBA foi efetivada através do Decreto

nº 10.490/2020 e substituiu a função do CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Logo no início de seu mandato, Bolsonaro buscou esvaziar as atribuições e posteriormente extinguir o CONSEA, relevante conselho que atua desde 1993 com representantes do governo e da sociedade civil na função de acompanhar, articular e monitorar a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A extinção ocorreu através da Medida Provisória nº 870 que reestruturou os ministérios do governo e delegou o Ministério da Cidadania como novo responsável.

Diante do agravamento da fome, especialmente pelas condições impostas pela pandemia, Bolsonaro não fez nada para conter a alta dos preços dos alimentos e para estruturar a rede de assistência social, e preferiu utilizar de soluções filantrópicas, como a criação da Lei nº 14.016/2022 que dispõe sobre o "combate ao desperdício de alimentos" através da doação de sobra de alimentos de estabelecimentos como supermercados, bares, restaurante, etc. O ministro da economia, Paulo Guedes, e a ministra da agricultura, Tereza Cristina, apontaram durante o 1º Fórum da Cadeia Nacional de Abastecimento, em junho de 2021, a discussão do governo em rever a legislação para flexibilizar o uso de produtos vencidos, com o objetivo de evitar o desperdício de alimentos. A ideia foi retirar a definição de "válido até..." em alimentos não perecíveis e trocar pela definição de "consumir preferencialmente antes de...". Guedes afirmou no evento que: "toda aquela alimentação que não for utilizada durante o dia no restaurante consegue alimentar pessoas fragilizadas, mendigos, pessoas desamparadas, é muito melhor do que deixar estragar", completou o ministro da economia (LUCA, 2021).

O governo Bolsonaro despreza a fome do povo brasileiro ao propor doações de restos de comida como forma de política de combate à miséria. A política de governo é de desmonte da rede protetiva de políticas públicas, silenciamento e descaso pela condição do país de retorno ao mapa da fome.

3.4 Análise comparativa dos programas

Os programas de incentivo ao voluntariado, apesar de apresentarem um discurso de universalização de direitos e combate às vulnerabilidades, possuem práticas voltadas para o fortalecimento do projeto neoliberal e neoconservador por meio da compressão da proteção social garantida pelo Estado e a transferência da responsabilidade para a sociedade civil. Ao analisar os programas, nota-se que em ambos o voluntariado é utilizado como recurso estratégico principal de governo, e não como estrutura complementar. O Estado se coloca como secundário na responsabilidade por proteção social ao encolher as políticas sociais e ampliar as doações como sistema concorrente, assim como partilha com o empresariado e a sociedade civil

as estruturas de poder e assume somente a gestão dos programas. De acordo com Mestriner (2001, p.21):

Tradicionalmente, em nosso país, o Estado tem sido o último a responder diretamente pelas atenções sociais. Neste campo, tem prevalecido o princípio da subsidiariedade entre o estatal e o privado, em que o Estado transfere para a sociedade as responsabilidades maiores, restringindo-se à execução de ações emergenciais. Para tanto, utiliza da estratégia da delegação, manipulando subsídios, subvenções e isenções por meio do mecanismo de convênios e atribuição de certificado de serviços sob o financiamento estatal.

A autora afirma ainda que o Estado utiliza da estratégia do repasse, em que além de repasses de recursos e subsídios, por exemplo, busca diluir sua responsabilidade para atuar apenas em uma supervisão técnica. Desse modo, o Estado nos programas de voluntariado assume a coordenação e utiliza de seus instrumentos, no entanto, o faz como forma de perpetuar o caráter de favor e clientelismo e como estratégia de negociação com o empresariado. Apesar de ser estratégia principal dos governos, os programas de incentivo ao voluntariado apresentam diversos limites e contradições e são elencados nesta pesquisa como forma de evidenciar a ameaça aos direitos sociais. Os principais elementos são:

1- Desmonte das políticas sociais e efetivação do assistencialismo: os programas de voluntariado são utilizados como forma de destruição de direitos e a sobreposição do assistencialismo, guiado por valores morais, eleitoreiros e clientelistas. Considera-se que o que menos está em jogo nessas ações é o combate à pobreza e desigualdades, já que medidas assistencialistas não buscam satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos e sim construir uma cultura da dádiva, baseada em relações de favor que se converte em práticas de mando-subserviência, onde ou bem se manda ou bem se pede (SALES, 1994). Nota-se, através desses programas, que o Governo Federal afirma reconhecer as demandas sociais, mas não utiliza os equipamentos das políticas públicas para solucionar. Utilizam da secundarização da responsabilidade pública para aplicar o modelo seletivo e clientelista de responder às necessidades básicas humanas. No Brasil Fraterno, por exemplo, ignora-se a existência da política e dos equipamentos públicos da assistência social e setores como o comércio, a indústria, a agricultura e a pecuária são convocados para 'ajudar' no enfrentamento das vulnerabilidades

2- Contrapartidas: os três programas utilizaram de recursos para fomentar a opinião pública a seu favor e para negociar com o empresariado, como o desempate em concursos públicos, a isenção de impostos, garantia de horas complementares nas universidades e como curso de capacitação profissional. O que se observa é a farsa da ajuda. Existe um elemento encoberto por trás da ajuda que é o negócio, são ações recompensadas.

3- Instabilidade: a falta de transparência e a indefinição de recursos e da garantia de um fluxo estável são as fragilidades de maior impacto para a população. O Relatório de Atividades do Viva apresenta detalhamento da quantidade de inscritos no prêmio de voluntariado, assim como os ganhadores em cada categoria, as datas e resumo das pautas das reuniões do conselho gestor, as etapas e desenvolvimento da plataforma, os resultados obtidos em cada território e as perspectivas futuras, mas não possui descrição dos representantes da sociedade civil e das empresas para que proporcionasse analisar se a sociedade ocupa as cadeiras do conselho ou apenas os representantes do empresariado. O Relatório Social do Pátria Voluntária já apresenta mais debilidades quanto à transparência. São apresentados alguns dos editais de chamamento público e os principais resultados das ações, entretanto, não há informações sobre o edital de seleção de representantes da sociedade civil para o conselho gestor, os critérios para destinação dos recursos e sobre os próximos passos do programa. Ambos os programas são frágeis na transparência dos critérios, dos editais, dos recursos e prestação de contas.

4- Primeiro-damismo: os programas de incentivo ao voluntariado são marcados pela liderança das primeiras-damas Marcela Temer e Michelle Bolsonaro, o que demonstra que o caráter da bondade, solidariedade, cuidado, proteção e tudo ligado a valores humanitários e caritativos são postos como vocação inata das mulheres primeiras-damas. Como já analisado nos capítulos anteriores, perpetua-se a cultura do primeiro-damismo como instrumento ideológico:

Mantém-se o simbólico do centralismo na figura masculina do presidente, a quem cabe a razão e à mulher, as iniciativas do coração e, por consequência, o social [...] É o social, sob a ideologia, palco de manifesta 'bondade', 'benemerência', e não da efetiva implementação de políticas públicas. (SPOSATI, 1995, p.127)

Além desses elementos, observou-se também outras diferenças entre os programas, e destas, destaca-se sobretudo do Viva Voluntário e do Pátria Voluntária. Enquanto o Viva Voluntário foi um programa executado somente em sua fase piloto nas capitais das cinco regiões do país e na tentativa de disseminar uma cultura do voluntariado para ampliar o volume de instituições parceiras, o Pátria Voluntária abrange todas as cidades e idealizou uma expressão quantitativa. Bolsonaro quis que o voluntariado fosse a marca de seu governo e, para isso, preferiu extinguir o programa já criado e em andamento para substituir por um "novo" mas que apresenta os mesmos objetivos.

Ademais, a análise dos programas leva-nos a uma constatação de uma proteção social residual. Nos termos de Pereira (2016), a proteção social residual é mínima, estigmatizante, contingencial, garantida pelo mercado e por outras instâncias privadas, como a família e as

ONGs, e não possui caráter de direito. Só é admitida na lógica neoliberal e neoconservadora se for pontual, condicional, emergencial e focalizada, necessária apenas para o desenvolvimento do capitalismo.

Considerações finais

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o estímulo ao voluntariado pelo Governo Federal de Temer e Bolsonaro no período pós golpe, o que significa compreender as motivações e o papel da utilização desse recurso como formato de proteção social. Ao analisar as transformações conjunturais do país de aprofundamento do neoliberalismo e neoconservadorismo, é possível observar que o voluntariado aparece como estratégia de esvaziamento da responsabilidade do Estado e a transferência para a sociedade civil.

Na perspectiva neoliberal, o Estado é colocado como precário e insuficiente para responder às necessidades sociais, sendo necessário a substituição ou compensação de suas atividades sociais. É construída uma cultura do voluntariado como parte de um novo padrão de enfrentamento das sequelas da questão social, gestado a partir de uma cultura da crise, em que todos são colocados como responsáveis pelas crises econômica, social, política e sanitária, e a solidariedade apontada como saída. Nessa perspectiva de que existe uma crise e a alternativa para enfrentamento é a contribuição de todos, o terceiro setor é convocado a assumir as responsabilidades e transforma a demanda social em demanda emergencial, em que retiram os fundamentos sistêmicos que a compõem para responder de forma emergencial, precária, insuficiente, sem garantia de permanência e sem constituir direito.

O Estado se coloca não mais como parceiro das instituições voluntárias e filantrópicas, mas agora como principal promotor e até mesmo subsidiador. As medidas de incentivo ao voluntariado através de programas do Governo Federal são pontuais, fragmentadas, geridas pelas primeiras-damas em que reforçam a perspectiva do favor e contrapõem a conquista de direitos. Perde-se a noção de direitos sociais universais por atividades voluntárias em nome da solidariedade. A responsabilidade do Estado é transformada em responsabilidade da sociedade e do mercado, e a dimensão política é reduzida à responsabilidade moral, sendo substituída a noção de direito pelo discurso humanitário de filantropia e solidariedade. O que se observa, com isso, é que a luta por hegemonia requer que os interesses econômicos, políticos, sociais e culturais sejam colocados como interesses gerais e homogêneos para ocultar as desigualdades e disputas em as classes e para que haja uma harmonia social. É construída a ideia de bem comum e de interesse coletivo para esvaziar as lutas e conflitos sociais.

A sociedade civil é transformada em instrumento para a operacionalização da atual estratégia do projeto neoliberal de desresponsabilização do Estado com as respostas à questão social, particularmente no que se refere às políticas sociais. Nessa perspectiva, a sociedade civil é equivocadamente convertida em terceiro setor e passa a representar tudo que não é Estado e

mercado, e guiada por práticas de caridade. No entanto, como pontuado nesta pesquisa seguindo os entendimentos de Gramsci, sociedade civil nada tem a ver com terceiro setor, como uma esfera que vai além do Estado e do mercado, mas faz parte do Estado, em seu sentido ampliado, e possui sua natureza classista, contraditória e política. Em oposição a isso, o neoliberalismo deseja construir uma sociedade civil dócil, sem confrontos e sem perspectivas de transformações, apenas para responder a necessidades imediatas e focalizadas. A sociedade civil é instrumentalizada pelo Estado e pelo capital para torná-la uma esfera de representação indiferenciada, homogênea e despolitizada através do manto da solidariedade, e a solidariedade apontada como medida para suprir o abandono e precarização estatal e como caminho para atingir a cidadania. Na concepção neoliberal, fortalecer a sociedade civil significa diminuir as responsabilidades do Estado.

Fica evidente, nesta pesquisa, que os problemas relacionados à fome, à pobreza e a desigualdades não podem ser enfrentados com medidas focalizadas de natureza emergencial, a partir do apelo à solidariedade da sociedade civil. Destaca-se, mais uma vez, que as críticas não são às ações voluntárias, por entender que fazem parte de um recurso importante para uma parcela da população, mas ao uso do incentivo ao voluntariado pelo Estado como forma de desresponsabilização por políticas públicas. A solidariedade pode ser usada apenas para amenizar as mazelas do capitalismo, mas é insuficiente para superá-las. Os efeitos mais danosos do capitalismo só podem ser combatidos com políticas sociais estratégicas, com responsabilidade, orçamento, compromisso e que efetivem direitos.

Tendo em vista que esse trabalho se constituiu como elemento necessário para a conclusão do curso de Serviço Social, ressalta-se a relevância da discussão sobre a relação entre Estado e sociedade civil, e a transferência de responsabilidades por proteção social. O projeto ético-político do Serviço Social tem como horizonte a luta em defesa da liberdade, por autonomia, emancipação, democracia, cidadania, justiça social, em defesa dos direitos sociais e contrária a práticas conservadoras de autoritarismo, primeiro-damismo, clientelismo e tutela. Diante de avanços neoliberais e neoconservadores, torna-se imprescindível a reflexão, discussão e construção crítica sobre a importância da atuação do Estado no campo social para garantia de políticas públicas, na universalização e concretização de direitos.

Referências

- ALMEIDA, Érica Terezinha Vieira. A sociedade civil e os seus múltiplos significados no debate contemporâneo: uma leitura Gramsciana. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.
- ARAÚJO, Jairo Melo. Voluntariado: na contramão dos direitos sociais. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contrarreforma – Desestruturação do Estado e perda de direitos. Ed. Cortez. SP, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 3. ed.- São Paulo: Cortez, 2007.
- BONFIM, Paula. A “cultura do voluntariado” no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017.
- BRASIL. Programa Nacional de Voluntariado - Viva Voluntário. Relatório de atividades. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/br/6bcc88590495e0daa3e6d54a1428a8f69129f2202735e692ab00a3cdc547f730.pdf>. Acesso em: 02 set. 2022.
- _____. Secretaria-Executiva Programa Pátria Voluntária. Programa Nacional de incentivo ao Voluntariado - Pátria Voluntária. Relatório Social Pátria Voluntária 2019 - 2020, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/patriavoluntaria/api/uploads/arquivo/201/arquivo.pdf>. Acesso em: 02 set. 2022.
- CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. As classes dominantes e a nova direita no Brasil contemporâneo. In: O ódio como política: a reinvenção da direita no Brasil. orgs. Esther Solano Gallego; 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.
- CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. A tragédia e a farsa: a ascensão das direitas no Brasil contemporâneo. 1. ed. - São Paulo : Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Marxismo e política - a dualidade de poderes e outros ensaios. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1996.
- CUNHA, Márcia Pereira. Os andaimes do novo voluntariado. São Paulo: Cortez, 2010.
- DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004.

DEMIER, Felipe. Burguesia e pandemia: notas de conjuntura sobre neofascismo e ultraneoliberalismo no Brasil de Bolsonaro. In: Políticas sociais e ultraneoliberalismo. BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). Uberlândia- MG: Navegando Publicações, 2020.

DEMO, Pedro. Brincando de solidariedade: política social de primeira-dama. In: O comunidade solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil/ Maria Ozanira da Silva e Silva (coord.) - São Paulo: Cortez, 2001

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil e democracia: debate necessário- São Paulo: Cortez, 2007.

FONTES, Virgínia. A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: LIMA, J.C.F., and NEVES, L.M.W. org. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

FREITAS, Raquel. Chuvas: em 24 horas, MG registra mais de 10 mil desalojados e 5 mortes; cidades em emergência passam de 145 para 341. G1 Globo, 12 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/01/12/chuvas-em-24-horas-mg-registra-mais-de-10-mil-desalojados-e-5-mortes-cidades-em-emergencia-passam-de-145-para-341.ghtml>. Acesso em: 13 set. 2022.

GANDRA, Alana. Sobe para 233 número de mortos pelas chuvas de fevereiro em Petrópolis: bombeiros ainda procuram quatro pessoas desaparecidas. Agência Brasil EBC, 04 de março de 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-03/sobe-para-233-numero-de-mortos-pelas-chuvas-de-fevereiro-em-petropolis>. Acesso em: 13 set. 2022.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2ª edição 1989.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. PNAD Covid-19. Outras formas de trabalho. Brasília, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101722_apresentacao.pdf Acesso em: 28 nov. 2021.

LAMEIRAS, Maria Andreia Prente. Carta de Conjuntura “Inflação por faixa de renda – Outubro/2121”. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/211111_cc_53_nota_13_ifr_o_ut_21.pdf. Acesso em 02 dez. 2021.

LUCA, Adriana De. Governo pode flexibilizar prazo de validade de alimentos. CNN Brasil, 17 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/governo-pode-flexibilizar-prazo-de-validade-de-alimentos/>. Acesso em: 13 set. 2022.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e a assistência social. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 5 ed. - São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, classe e movimento social. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

MORAES, Fabiana Vicente de. Entes federativos e o Suas: responsabilidade na pandemia. In: SPOSATI, Aldaíza (org). SUAS e proteção social na pandemia COVID-19 – Nota técnica do NEPSAS. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da Crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo, Cortez, 2005.

PEDUZZI, Pedro. Governo lança programa de incentivo ao voluntariado: iniciativa será coordenada pela primeira-dama Michelle Bolsonaro. Agência Brasil, 09 de julho de 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-07/governo-lanca-programa-de-incentivo-ao-voluntariado>. Acesso em: 21 set. 2022.

PEREIRA, Camila Potyara. Proteção Social no Capitalismo: críticas a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. Reestruturação perversa dos fundamentos éticos da política social: do *ethos* solidário à moral egoísta. In: PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida (org). Ascensão da nova direita e colapso da soberania política: transfigurações da política social. São Paulo: Cortez, 2020.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Além do rendimento, além das médias, além do presente: As desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2019.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo, Cortez, 1998.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – REDE PENSSANSAN. Insegurança alimentar e Covid 19 no Brasil. [Brasília: Rede PENSSAN, DF], 2021. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2022.

REZENDE, Constança. Governo Bolsonaro repassou a programa de Michelle R\$7,5 milhões doados para testes de Covid. Folha de São Paulo, 30 de setembro de 2020a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/governo-bolsonaro-repassou-a-programa-de-michelle-r-75-milhoes-doados-para-testes-de-covid.shtml>. Acesso em: 10 set. 2022.

REZENDE, Constança. Programa liderado por Michelle Bolsonaro repassa doações a ONGs ligadas a Damares. Folha de São Paulo, 30 de setembro de 2020b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/programa-liderado-por-michelle-bolsonaro-repassa-doacoes-a-ongs-aliadas-de-damares.shtml>. Acesso em: 10 set. 2022.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade na cultura política brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 9, v. 25, p. 26-37, jun. 1994.

SIERRA, Vânia Morales; VELOSO, Renato dos Santos; ZACARIAS, Ellen Cristina Pereira. Neoconservadorismo, Estado e vigilância. In: Políticas sociais e ultraneoliberalismo. BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). Uberlândia- MG: Navegando Publicações, 2020.

SOUSA, Maria do Socorro Alves de. A representação da questão social no Programa Comunidade Solidária. In: O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil/ Maria Ozanira da Silva e Silva (coord.) - São Paulo: Cortez, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. Cidadania e Comunidade Solidária. In: Serviço Social & Sociedade, n. 48. São Paulo, Cortez, 1995.

TORRES, Iraíldes Caldas. As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e de poder. São Paulo: Cortez, 2002.

- **LEGISLAÇÕES UTILIZADAS**

BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

Decreto nº 9.149 de 28 de agosto de 2017. Cria o Programa Nacional de Voluntariado, institui o Prêmio Nacional do Voluntariado e altera o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9149&ano=2017&ato=a43UzaE1UeZpWTf5a>. Acesso em: 06 set. 2022.

Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019. Institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9906.htm. Acesso em: 06 set.2022.

Decreto nº 10.490, de 17 de setembro de 2020. Institui a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos e o Comitê Gestor da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10490.htm. Acesso em: 06 set. 2022.

Decreto nº 10.501, de 30 de setembro de 2020. Altera o Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019, que institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10501.htm#art1. Acesso em: 06 set.2022.

Instrução normativa nº 2, de 27 de agosto de 2019. Dispõe sobre critérios e procedimentos gerais para autorização de concursos públicos e de provimento de cargos públicos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2-de-27-de-agosto-de-2019-213477322>. Acesso em: 06 set. 2022.

Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020. Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano; Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.016-de-23-de-junho-de-2020-263187111>. Acesso em: 06 set.2022.

Portaria conjunta SEPNIV-CASACIVIL E SGP-ME N° 6, de 1º de fevereiro de 2022. Dispõe sobre o acompanhamento pela Secretaria-Executiva do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado e pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, da concessão da licença para capacitação para curso conjugado com atividade voluntária no País. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-sepniv-casacivil-e-sgp-me-n-6-de-1-de-fevereiro-de-2022-382393068>. Acesso em: 06 set.2022.

Portaria nº 662, de 11 de novembro de 2021, do Ministério da Cidadania. Dispõe sobre a adesão à Rede Brasileira de Bancos de Alimentos; Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-662-de-11-de-novembro-de-2021-359346636>. Acesso em: 06 set. 2022.

Portaria nº 708, de 11 de novembro de 2021, do Ministério da Cidadania. Aprova o Manual Operacional de Doações destinadas ao Programa de Segurança Alimentar e Nutricional e dispõe sobre Selos de Reconhecimento a doadores de alimentos. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-708-de-11-de-novembro-de-2021-359412649>. Acesso em: 06 set. 2022.

Resolução nº 2, de 11 de setembro de 2018. Institui diretrizes da educação para o voluntariado na Educação Básica e Superior. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/setembro-2018-pdf/96311-rcp002-18/file>. Acesso em: 06 set. 2022.