

# **Estado, grupos sociais e voluntariado**

## **Reflexões para o debate sob uma perspectiva comparada**

**PABLO BRUGNONI**

*Politólogo, docente da Universidade da República do Uruguai, da Universidade Católica de Assunção e da Escola Virtual de Governabilidade Democrática do PNUD. Atuou como consultor e funcionário das Nações Unidas. Atualmente é Coordenador da Unidade de Extensão e Atividades no Meio da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República.*

*Montevideu, novembro de 2009*

---

O autor agradece a cooperação de Malena Pérez e Fernando Traversa, que sempre brindaram comentários de qualidade.

**Tradução: Julia Ferraz**

## CONTEXTO DO DOCUMENTO

O projeto “Apoio ao Voluntariado como Recurso no Uruguai – 00063280” firmado entre Voluntários das Nações Unidas (UNV), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério de Desenvolvimento Social (como parceiro na implementação através do INJU e da DINACIS) assumiu o objetivo geral de constituir um ambiente favorável ao voluntariado para o Desenvolvimento no Uruguai e o objetivo específico de contribuir para a criação de uma Política Pública de Voluntariado para o Desenvolvimento. Uma de suas estratégias de ação é a elaboração de estudos aplicados e a promoção e divulgação de informação. Neste contexto, se realiza este estudo comparado sobre práticas legais e intervenções públicas sobre voluntariado.

Este documento busca ser um insumo para o desenvolvimento de um debate informado sobre uma Lei de Voluntariado nas organizações sociais no Uruguai que complemente ou se integre a atual Lei de Voluntariado nos programas do Estado.

# INTRODUÇÃO

O objetivo deste informe é coletar e sistematizar experiências de intervenções (especialmente legislativas, mas também de políticas públicas) na área de Voluntariado Social.

Nos últimos anos, a expressão “voluntariado” foi se generalizando, se associando a diferentes e, às vezes, contraditórios enfoques: desde uma reinvenção do Estado de Bem Estar, com uma sustentação mais humana e de proximidade<sup>1</sup>, até uma renovada estratégia privatizante, que tenta questionar o Estado, mas não desde o Mercado, e sim a partir de uma perspectiva horizontal e cooperativa<sup>2</sup>, passando pela inquietante visão de um voluntariado que emerge de uma sociedade sem trabalho<sup>3</sup>. Entre estes extremos, existe uma ampla diversidade de olhares sobre o tema, às vezes marcada pela confusão e alongamento conceitual.

Quando os conceitos têm uma carga valorativa, como é o caso do voluntariado, existe a tentação de misturar rótulos e associar qualidades. Assim, vemos que alguns autores apresentam como sinônimos de voluntariado, o Terceiro Setor e a Sociedade Civil<sup>4</sup>, talvez se remetendo à idéia de uma Sociedade Civil conformada pelas “organizações voluntárias” apresentadas por Tocqueville. Entretanto, devemos recordar que isto era uma forma de apreender em uma categoria os grupos que se associam livremente, de membresia não obrigatória, para diferenciá-lo das corporações, do Estado, da família, etc. As organizações

---

<sup>1</sup> No Informe sobre Desenvolvimento Humano de 2002 do PNUD, “Aprofundar a democracia em um mundo fragmentado” se afirma que os voluntários contribuem para “a promoção de uma participação mais ampla nas instituições e nas normas que afetam a vida das pessoas e obtém resultados mais equitativos”.

<sup>2</sup> Citando Beck, Eduardo Bustelo diz: “Na mesma linha, o discurso das ONGs voltadas ao voluntariado social tem transitado por um ataque sem piedade ao Estado e a Política. Se tem identificado o Estado como sinônimo de corrupção, ineficiência e insensibilidade. A moralidade, inexistente no setor público (estatal), se traduz “liberada” no campo de uma sociedade cuja civilidade, agora voluntária, expressa a “nova” solidariedade individual, fruto de um compromisso pessoal e direto, implementado em projetos concretos, não burocráticos e, sobretudo, apolíticos. Não existe autor nos países desenvolvidos que não reivindiquem o terceiro setor ou o voluntariado das ONGs como o lugar onde está nascendo um “social” renovado e onde se estão regenerando as bases da política. Um “social” onde se reconcilia o indivíduo à sociedade e o egoísmo ao bem: um “social” sem sociedade e supostamente libertado da política.” Em Eduardo Bustelo: “O social retornara?”, na Revista de Ciências Sociais Ícones: FLACSO, Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais, Quito, Equador, Setembro. 2003 1390-1249. texto completo: [http://www.flacso.org.ec/docs/i17\\_bustelo.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/i17_bustelo.pdf)

<sup>3</sup> Jeremy Rifkin: “O fim do Trabalho”, Paidós, México, 1992.

<sup>4</sup> Aquí não o consideramos, mas vale mencionar que alguns autores assinalam uma transformação prévia: do conceito de “Sociedade Civil” ao de “Terceiro Setor”, e designam o objetivo de responder a uma visão funcionalista, na qual se elimina a noção de conflito e o caráter histórico estrutural dos processos sociais (são os que vêem estas noções de terceiro setor e voluntariado com um espírito crítico, mais que como uma manifestação de uma revolução associativa mundial, como uma justificação do desmantelamento do Estado de Bem Estar). Ver Casas, Alejandro; “Um olhar crítico sobre o terceiro setor” na revista Trabalho Social, no. 15, Montevidéu, 1999.

voluntárias de Tocqueville se caracterizavam pela *vontade independente* e não necessariamente pela *vontade de ajudar*.

Isto também tende a misturar a finalidade de lucro (ou não) das organizações e a remuneração (ou não) dos indivíduos que as compõem. Porém, tanto conceitualmente quanto empiricamente ambas variáveis tem relativa independência entre si<sup>5</sup>.

A multiplicidade de perspectivas afeta os marcos legais e as políticas públicas que foram levadas adiante para promover esta fugaz idéia de “voluntariado” na atualidade e resulta, como veremos, em um dos principais eixos de debate a este respeito.

Este documento tem uma pretensão deliberativa. Aspira ser um insumo para o diálogo democrático informado, incorporando em um mesmo esquema esta pluralidade de temas e atores que fazem a relação entre o Estado, as Organizações da Sociedade Civil e os Voluntários. Esquivando-se das ênfases tecnocráticas, se entende que os aspectos técnicos e a informação que surja das experiências comparadas servirão apenas como orientação para uma tomada de decisões que estará baseada em um dialogo inclusivo, única garantia de sustentabilidade e eficácia em um tema como este.

O documento se inicia com um breve contexto sobre o voluntariado no Uruguai. Realiza, a seguir, uma resenha das recentes iniciativas de intervenção do Estado Uruguaio no tema, com o objetivo de identificar aprendizagens. Nesta linha se ressalta a importância de um enfoque reticular na articulação e promoção do voluntariado no Uruguai.

Na segunda parte do documento se menciona brevemente o enfoque da ação coletiva para fundamentar as razões de uma legislação. Isto nos facilitará, também, o marco para, a seguir, descrever e desenvolver os laços do debate sobre o tema, desde uma perspectiva comparada.

Ao final, nas conclusões, se reunirão as principais linhas que marcam o debate no Uruguai e na região.

---

<sup>5</sup> Uma conhecida pesquisa assinala que no nível mundial, o aumento recente das organizações sem fins lucrativos está marcado por aquelas que recebem cotas (estima-se que estas se sustentam principalmente pela prestação de serviços). Desta maneira, temos que as organizações voluntárias parecem adquirir uma pronunciada orientação mercantil, com base na remuneração de seus funcionários. Ver “A SOCIEDADE CIVIL GLOBAL. As dimensões do setor no lucrativo.” Lester Salamon, Fundacao BBVA, Madrid, 1999

## Contexto

---

O voluntariado logrou despertar, nos últimos anos, a atenção cidadã, passando de um fenômeno relativamente invisível e menosprezado a algo público e valorizado. Além disso, parece existir um aumento no número de pessoas voluntárias.

Segundo o estudo do ICD, 20% da população do Uruguai desenvolvia, no momento em que foi pesquisada, alguma forma de voluntariado, dedicando a isso uma média de 26 horas mensais<sup>6</sup>.

Considerando a população que realizou alguma atividade voluntária em qualquer momento de sua vida, a porcentagem de voluntariado sobe para 43% da população.

Este é um número muito importante em termos absolutos, e também muito alto em termos comparados no que diz respeito ao histórico. Em 1998, a CIFRA havia registrado uma participação de 7% de voluntários sobre a população total, com outros 18% que tinham interesse em fazê-lo, mas que não haviam encontrado uma forma de consolidá-lo. Em 2001, FACTUM (com uma metodologia distinta) registrou o dobro de participação voluntária, com 14%. (Bettoni e Cruz).

Embora este aumento substancial possa estar sendo afetado pela atual visualização de tarefas que antes não eram consideradas como próprias de “voluntariado”, é claro que estamos diante de um fenômeno importante, para além dos limites de sua real dimensão.

---

<sup>6</sup> Instituto de Comunicação e Desenvolvimento; “Dimensões do Voluntariado no Uruguai”; Montevideu, 2009

## **A criação da Mesa Executiva de Voluntariado**

---

Para esta seção tomaremos o relato que nos brindam Bettoni e Cruz<sup>7</sup>, do processo de relações que se estabeleceu entre as organizações sociais e estatais pelo motivo do ano internacional do voluntariado.

Na instancia das Nações Unidas, em junho de 2000 se cria o Comitê Nacional do Ano Internacional do Voluntariado, que aglutinou uma multiplicidade de organizações internacionais. Este âmbito de articulação social pretendia, entre outras coisas, intercambiar saberes e experiências, implementar ações que ampliem o voluntariado e o dêem reconhecimento e demandar ao governo programas e políticas sobre voluntariado, incluindo uma Lei de Voluntariado Social.

Esta nasceu no seio da sociedade civil com grandes expectativas e conseguiu articular esforços e desenhar um programa de ação. Tal como pretendido, o Comitê rapidamente capta o interesse do Estado, que foi envolvendo-se progressivamente.

Esse interesse se consolida em 5 de dezembro de 2000, quando por um decreto presidencial é dado um forte apoio ao Comitê e se constitui uma Mesa Executiva, formada por gente da mesa anterior e dos ministérios.

A experiência é ilustrativa. O governo, por meio deste decreto, apoiou uma iniciativa já totalmente apropriada pela sociedade civil e com objetivos promissores, se comprometeu com seus principais objetivos conjunturais e substantivos, envolvendo-se com a organização. Isso gerou grande entusiasmo e confiança por parte de alguns grupos sociais. Criava-se uma instância público - privada (Mesa Executiva), que reconhecia a organização prévia (a Mesa Executiva se integrava com membros do Comitê AIV, ao qual se reconheciam funções específicas) como também se assumiam os principais objetivos que haviam sido concebidos (declarava o interesse nacional das atividades que faziam parte da celebração do Ano do Voluntariado). Também se incorporava ao Congresso Nacional de Intendentes no Comitê, uma excelente plataforma para dar uma aterrissagem local a suas atividades. Estas eram as expectativas, porém a rota posterior não a confirmou.

De acordo com o que manifestaram os envolvidos, esta nova instância, de fato, erodiu a experiência anterior. “Com base nas observações realizadas, é quase forçoso deduzir que se

---

<sup>7</sup> Analia Bettoni e Anabel Cruz: “Voluntariado no Uruguai: perfis, impactos e desafios”, ICD, 2001

trata de uma apropriação por parte do Estado, de fato e de direito, da estrutura articulada até o momento. (...) Os propósitos ambiciosos e o plano de atividades cultivado pelo Comitê Nacional parece ter sido, de alguma maneira, ofuscados pelo funcionamento de uma nova estrutura. (...)

Ao longo do Ano Internacional, a Mesa não executou uma política explícita de comunicação e ao mesmo tempo o Comitê Nacional não se reuniu durante o ano de 2001, havendo permanecido aparentemente todas as atividades de celebração do AIV 2001 nas mãos da Mesa Executiva. Se o mesmo decreto presidencial mantinha a independência do Comitê Nacional e inclusive lhe dava faculdades de relação, cabe perguntar-se a razão da desativação do Comitê Nacional e a imobilidade do mesmo durante todo o ano de 2001. Nas ações se observa uma espécie de auto-bloqueio do Comitê, o qual parece haver entregue sua representação à Mesa Executiva, sem que mediasse uma transferência oficial. Se, com a criação da Mesa Executiva o Comitê esperava amplificar suas ações e institucionalizar o tema de forma sólida, o objetivo de transformar o tema do voluntariado em uma política de caráter nacional parecia haver naufragado. A negociação relativamente exitosa que pode ter resultado em um decreto formal por parte do governo não se sustentou nos fatos e conquistas posteriores, perdendo não apenas o protagonismo que haviam adquirido as organizações da sociedade civil, mas também hipotecando os alcances de visibilidade que haviam se acumulado até o momento.”<sup>8</sup>

Em suma, a comissão teve com resultado, segundo a perspectiva de alguns dos envolvidos:

- ✘ Burocratização
- ✘ Perda de entusiasmo e visibilidade pública do Comitê
- ✘ Diminuição da criatividade e compromisso das organizações sociais
- ✘ Desconfiança na pretensão “invasiva” do Estado

Esta visão, da sociedade civil, deve ser confrontada com outras perspectivas. Entretanto, a tendência ao estado -centrismo é uma reconhecida característica da Sociedade uruguaia, sustentada não apenas nos mecanismos do Estado, mas também da Sociedade Civil. O temor da “invasão estatal” será um tema recorrente sempre que se volte a discutir politicamente qualquer iniciativa, como a do voluntariado, que intervenha juridicamente sobre a relação entre o Estado e as organizações da Sociedade Civil.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Bettoni e Cruz; op cit.

<sup>9</sup> Disse o Deputado Jaime Trobo quando se debateu a Lei de Voluntariado de 2005 na Plenária: “este projeto é um sucessão de pressões sobre a sociedade civil que começa por um projeto do Poder Executivo e que,

## **A Lei de Voluntariado Social 17885. A medida das circunstâncias**

---

Ao início de sua discussão, a Lei de Voluntariado hoje vigente no Uruguai tentou, basicamente, responder a dois problemas: a) a necessidade de enquadrar legalmente a ação solidária dos cidadãos, dando status legal ao “voluntário social” e a relação que estabelecem estes voluntários com as organizações estatais e da Sociedade Civil. O vazio legal que se havia identificado nesta área facilitava algumas confusões, abrindo a possibilidade de reclamações trabalhistas posteriores, a precarização de empregos formais, etc. Definitivamente, gerou insegurança de ambas as partes, especialmente por parte das organizações; b) a necessidade de incorporar um contingente importante de voluntários aos programas do Estado, à medida em que existia: i) uma forte necessidade, porque recém se havia criado o Ministério de Desenvolvimento Social e esperava enfrentar uma situação de emergência social como a principal fonte de legitimidade inicial do novo governo e ii) uma ampla oferta, dado que um número significativo de pessoas, por volta de três mil, já estavam inscritas espontaneamente como potenciais voluntários para cooperar neste desafio.

Porém, a urgência política determinou o destino do projeto. A pluralidade de organizações e as fortes discussões que se esperavam a respeito das áreas de influência – ingerência do Estado, e dada a urgência em se resolver a participação dos voluntários nos programas do Estado, fizeram com que o Senado restringisse a regulação apenas aos voluntários particulares que atuassem de forma direta ou através de organizações privadas sem fins lucrativos, em programas de instituições públicas.

Como assinalou a informante na Câmara dos Senadores, Senadora Susana Dalmás: “...a realidade nos impõe regular aquilo que é imprescindível para encaminhar ordenadamente e com algumas garantias os trabalhos mais imediatos, enquanto que canalizar e acomodar a vontade de colaboração e participação deste número tão elevado de cidadãos solidários já registrados no Ministério de Desenvolvimento Social.” Desta maneira, se deixava para outra oportunidade a participação do Voluntário Social nas organizações da Sociedade Civil e, portanto, um novo debate social e político.

---

por sorte, teve sua pretensão diminuída no Senado. Porém, lembrem-se do que estou dizendo: vão insistir com a regulamentação das sociedades civis que desenvolvem voluntariado em todo o país no âmbito privado, assim como hoje se está aprovando um projeto de lei que regula as sociedades civis que realizam voluntariado para o Estado.”

Os problemas que implicavam esta Lei de Voluntariado nos programas do Estado, considerando o particular contexto político, foram dois: a) o temor, de alguns setores, de que o ingresso de voluntários nos programas públicos se transformasse em uma ocupação súbita e massiva das estruturas estatais por parte dos militantes do partido no governo com uma vocação proselitista e partidária. Este risco foi prevenido com o parágrafo contido no artigo 3º: “Os voluntários ou as organizações de voluntariado, não poderão realizar proselitismo político, religioso ou de nenhuma outra natureza durante o desenvolvimento de tais atividades”; b) a expectativa dos voluntários de incorporarem-se formalmente ao emprego público, após a realização das atividades voluntárias. Isto se preveniu com o artigo 4º: “As atividades de voluntariado social realizada em instituições públicas não gerarão direitos para o ingresso na função pública”.

Durante a execução dos programas, os temores se dissiparam, seja por estes dois recursos legais adotados ou porque a vocação de participação estava insuflada genuinamente, já desde o início, com o espírito do voluntariado social.

Os pontos críticos na implementação da Lei passaram pela organização de um registro centralizado dos voluntários e da cobertura pelo seguro de acidentes.

No primeiro caso, se requer que as instituições públicas realizem o registro na Oficina Nacional do Serviço Civil e as organizações sociais que tenham acordos com o Estado o façam no Ministério do Trabalho e Seguridade Social. Isto implica um esforço organizacional e de regulamentação: requisitos de inscrição, formulários de registro, tratamento da base de dados, etc. A lei apresenta a obrigação de registrar, por parte das organizações, o compromisso estabelecido com os voluntários; não se pretende necessariamente uma base nacional, como o Registro Nacional de Voluntários (RENAVOL) do Peru, em que estão oficializados as organizações e os voluntários em uma base de dados pública (o que pode permitir uma maior margem de gestão coletiva), e sim, a princípio, constituir apenas uma maneira de controlar a relação legal estabelecida entre as partes.

A respeito da cobertura de acidentes do Banco de Seguros do Estado, a lei diz que o voluntário tem direito a estar coberto por um seguro de acidentes no desenvolvimento de suas tarefas a cargo da instituição pública que o recebe. A permanência na órbita de uma instituição pública, o Banco de Seguros, favorece o controle do cumprimento, além do que resulta mais efetivo nesses casos (embora excessivamente tardio) o reclamo ao momento de ser utilizado, uma vez ocorrido o acidente.

## **Projetos de lei sobre voluntariado nas organizações da sociedade civil**

---

Em junho de 2008, o Senado aprovou o projeto de lei “Voluntariado Social. Sociedades civis sem fins de lucro” cumprindo com o levantado na discussão da lei anterior, de também abarcar o voluntariado que se desenvolve nas Organizações da Sociedade Civil. A Câmara dos Deputados, porém, postergou seu tratamento até os dias de hoje, quando sua continuidade já é inviável, considerando a iminente mudança de legislatura. É uma desativação escandalosa de um processo que aparecia como transcendente e que implicava urgência para as organizações sociais.<sup>10</sup>

### **O enfoque de redes**

---

Em suma, a sucinta análise da evolução da legislação sobre Voluntariado no Uruguai mostra iniciativas isoladas e fragmentadas, sem que ainda não se tenha conseguido dar uma resposta integral, com uma abordagem legislativa completa do problema, e com as correspondentes regulamentações e esforços de coordenação, fomento, registro, etc. que sejam necessários.

O apoio, da Sociedade Civil e do Estado, não exerceram força suficientemente sustentada para pressionar uma reforma dotada de maior integração. O interesse dos voluntários, razão principal da Lei de Voluntariado vigente atualmente, tem uma característica inerente de espontaneidade e diversidade que, se não se encaixa em uma forma orgânica mínima, obtém apenas resultados esporádicos. Por outro lado, sua própria essência rejeita um marco organizacional que seja excessivamente rígido em atores, níveis, tempos e interesses. Se necessita manter, portanto, um sempre precário equilíbrio entre a pluralidade e a articulação.

---

<sup>10</sup> A diretora do Centro de Voluntariado do Uruguai, Eugenia Puglia, disse na comissão do Senado, no momento de discussão do projeto: “O que aconteceu foi que, ao criar-se um marco legal e uma regulamentação para a atividade pública, se incrementaram os juízos trabalhistas de pessoas que supostamente trabalhavam como voluntárias ou com caráter de boa vontade, reclamando indenizações contra organizações da sociedade civil. Isto levou com que muitas destas organizações – algumas de grande porte – a tomar a resolução, a nível de de suas Comissões Diretivas, de não trabalhar mais com voluntários na ausência de um marco legal que as regulamentasse. De fato, nos últimos três anos, temos sofrido um retrocesso na participação de voluntários porque, por decisão nossa, até que não se contasse com um marco legal na matéria, não se pensava trabalhar como eles, e certamente não estamos fazendo isso.”

A Rede Nacional de Voluntariado (RNV) da Colômbia, criada em 2003, uniu todas as organizações de voluntariado social do país. Com um enfoque horizontal, pluralista e democrático têm desenvolvido uma base de dados de voluntariado em escala estatal e um inventário de meios de comunicação internos e externos, gestiona aspectos administrativos e financeiros das organizações e tem participado na elaboração da Lei de Voluntariado, que cria o Sistema Nacional do Voluntariado.

Este é um exemplo de como o enfoque reticular, a gestão descentralizada de um conjunto heterogêneo de relações que se tornam mais densas ou mais sutis de acordo com momentos e temas, é a forma na qual habitualmente se obtém esta fórmula harmônica de “diversidade orgânica”. Embora os possíveis desafios para as redes de voluntários sejam quase infinitos, se podem ressaltar os seguintes:

- Promoção da capacidade de planejamento coletivo. Definição de programas estratégicos conjuntos (dado o caso, agendas de ações conjunturais)
- Capacitação de Recursos Humanos – inclusão de Universidades (especialmente em coordenação com as unidades de extensão), Institutos Técnicos, etc.
- Sistematização da informação como ferramenta de gestão do voluntariado, manutenção de uma base de dados territorial e temática, assim como registro de boas práticas e experiências.
- Estabelecimento de espaços periódicos de diálogo-capacitação-planejamento virtuais e presenciais
- Desenvolvimento de ações de comunicação que visibilizem e reconheçam o trabalho voluntário.

Como plataforma permanente para levar adiante estes objetivos é recomendável a construção de um Portal Nacional Virtual de Voluntariado. Desta maneira, além das possibilidades para a articulação de ações, a comunicação e o registro sistemático de informações, também se disponibilizaria um espaço de deliberação pública, como um espaço de intercâmbio que favoreça o reconhecimento mútuo, reforçando a mística do voluntariado.

Dada a característica horizontal das redes, a participação do Estado aparenta ser problemática. Em alguns casos, a ausência de participação estatal é considerada pelas organizações como um fator positivo, um atributo de independência. Entretanto, não

apenas como potencial promotor, regulador e financiador das atividades voluntárias que se desenvolvem nas organizações sociais, mas também como gestor direto de recursos voluntários em seus programas sociais, o Estado é o ator principal da rede de voluntariado no Uruguai; não sendo um ator unificado, e sim participando a partir das diferentes áreas de trabalho e nos distintos níveis, locais e nacionais. Os formatos desta participação devem ser definidos (e continuamente redefinidos) no próprio processo de evolução desta iniciativa, em um jogo certamente complexo de cooperação e conflito.

Outra interessante experiência a este respeito é o Centro Europeu de Voluntariado (CEV). O CEV nasceu em 1990, e em 1992 recebeu oficialmente o status de “organização internacional sem ânimo de lucro”. É uma rede europeia que une 74 centros e agências de voluntariado, regionais e nacionais, tendo um vínculo muito estreito com as instâncias oficiais da União Europeia<sup>11</sup>. Seus objetivos são:

- Promover o reconhecimento do voluntariado como forma de expressão da cidadania europeia ativa perante a opinião pública, os meios de comunicação, as empresas e os políticos de todos os níveis governamentais,
- Exercer a função de veículo de comunicação entre as organizações de voluntários e o funcionamento das instituições europeias na elaboração de políticas,
- Fomentar e sustentar o valor da infra-estrutura do voluntariado como forma de expressão da cidadania ativa na Europa,
- Servir de fonte de conhecimentos e de pesquisas para o voluntariado na Europa,
- Fomentar a inovação e as boas práticas no que estiver relacionado ao apoio e reforço do voluntariado, da participação e da cidadania ativa mediante o intercâmbio, o diálogo estruturado e a criação de redes,
- Estabelecer relações estratégicas e alianças com partes interessadas chave de todos os setores
- Aumentar e diversificar os membros do CEV,
- Manter e desenvolver uma gestão eficaz da organização.

O CEV canaliza as prioridades e preocupações comuns de suas organizações para transferi-las às instituições da União Europeia. Também exerce o papel de foro central para o intercâmbio de políticas, práticas e informações sobre voluntariado. Com o objetivo de

---

<sup>11</sup> Ver página oficial do CEV: <http://www.cev.be>

pensar nas ações concretas de uma rede de voluntariado no Uruguai, se podem citar os serviços oferecidos pelo CEV:

- Coletar e fornecer informações sobre os avanços da União Européia em matérias relacionadas ao voluntariado.
- Representar as necessidades e preocupações dos membros do CEV na política da União Européia e das instituições internacionais.
- Dirigir estudos sobre voluntariado
- Promover o trabalho em redes de cooperação entre organizações para facilitar o intercâmbio de boas práticas e inovações.
- Oferecer um foro para a busca de parceiros de projetos em escala européia.
- Assembléias, conferências, seminários, oficinas e reuniões.
- Página web interativa e boletim informativo eletrônico mensal

### Razões para legislar

---

Antes de nos interrogarmos, nesta segunda parte, sobre o possível conteúdo das ações estatais, nos perguntamos sobre as razões da legislação. Na medida em que o voluntariado é uma forma de ação que pode se manifestar à margem do Estado, às vezes afirmando-se nesta independência, devemos identificar quais são as razões de uma intervenção pública. A resposta, além disso, nos permitirá classificar as possíveis opções legislativas e discutir os eixos problemáticos, que será o tema da próxima seção.

A decisão de legislar sobre um assunto implica a identificação de um problema e a conseqüente possibilidade de solucioná-lo por meio de uma norma ou conjunto de normas jurídicas.

Sem entrar em desenvolvimentos conceituais, diremos que a forma desta motivação está dada pela existência de um problema de bem público, sejam “externalidades positivas” suscetíveis a serem promovidas ou “externalidades negativas” que devem ser limitadas e/ou reguladas (o que poderíamos chamar de um “mal público”).

Ou seja, buscaremos o fundamento da intervenção estatal em uma situação atual ou potencial de ganho ou perda coletiva e na opção de promovê-la e limitá-la, respectivamente, por meio de instrumentos públicos. Isto implica em duas questões:

- a) Problema de bem público (externalidade positiva ou negativa); que exista a possibilidade de ganho social ou de limitação de uma perda coletiva que não possa ser resolvida “harmonicamente”, isto significa que não estejam dados os incentivos individuais suficientes para alcançar aquilo que é socialmente benéfico.

Dizemos que existem externalidades positivas quando um potencial benefício social convive com uma situação de discórdia: ou seja, existe a potencialidade de prover um bem para a sociedade (bem público), mas sem que existam os incentivos individuais

suficientes para alcançá-lo plenamente (problema de ação coletiva). O Estado buscará a promoção dos incentivos para obter esse bem ou o fornecerá diretamente.

Dizemos que existem externalidades negativas quando existe um conjunto de incentivos para levar adiante ações de interesse privado, que tem potenciais custos negativos para aqueles que não participam de tais ações. O Estado buscará regular e limitar estas externalidades negativas, transferindo os custos, quando necessário, aos responsáveis.

- b) possibilidade de resolução pública; que seja esperável a obtenção de ganhos ou a limitação do custo coletivo a partir da intervenção estatal. Ou seja, dado o problema, se avalia a pertinência de uma intervenção estatal (alguns problemas deste tipo – chamados de ação coletiva – também poderiam resolver-se por meio da articulação voluntária, sem necessidade de uma obrigação hierárquica) e as reais capacidades estatais para levá-la adiante.

## **Externalidades positivas do voluntariado**

---

A identificação dos benefícios depende da ideologia e dos marcos conceituais utilizados. Mas, como consenso mínimo, o voluntariado, enquanto um capital de recursos humanos disponíveis para facilitar o bem estar social (além das estratégias utilizadas), que estão motivados no convencimento e na solidariedade, constituem um benefício potencial que pode adquirir dimensões importantes para o desenvolvimento da sociedade.

O voluntariado se baseia em uma convicção pessoal para realizá-lo. Isto é, sua própria definição nos remete à existência de incentivos individuais para levar adiante ações voluntárias. Não poderia existir uma norma legal que obrigue a realização do voluntariado, obviamente, porque seria uma contradição em si mesma (seria como considerar o serviço militar obrigatório, por exemplo, como voluntariado). Porém, existem varias linhas de intervenção legislativa para maximizar seus potenciais benefícios: a comunicação do voluntariado, o reconhecimento, a capacitação, o financiamento, o alinhamento e harmonização com as prioridades de desenvolvimento definidas a nível local e nacional, etc.

## **Externalidades negativas do voluntariado**

---

Não existem custos diretos do voluntariado, senão riscos, que não sendo regulados, podem implicar em custos para terceiros ou para os próprios envolvidos na relação.

O principal risco é o da distorção intencional do mercado de trabalho, ao substituir trabalho remunerado formal por voluntário. Sempre há a possibilidade de terceirizar as atividades que levam adiante funcionários remunerados a organizações que contem com trabalho voluntário, como, dentro das mesmas organizações, a precarização do trabalho remunerado, com a figura do voluntário.

Mesmo assim, e havendo sido o principal motivo de reclamação das organizações que trabalham com voluntários, para promover uma lei do voluntariado no Uruguai, existe o risco de uma confusão, real ou intencional, da relação estabelecida entre o voluntário e a organização. Se não existe a possibilidade de acordar legalmente o trabalho voluntário, as organizações se expõem a reclamações posteriores, sobre o argumento de uma promessa de remuneração, uma cobertura de acidentes, etc. enquanto que os voluntários se expõem a não receber certificados pelo trabalho realizado, reembolsos, etc.

## **Nós de discussão**

---

De acordo com o anterior, e definindo os distintos níveis em que o Estado pode legislar (sobre a ação voluntária, sobre as organizações voluntárias e sobre os voluntários) podemos ilustrar os principais eixos de discussão política, que nos servirão como um mapa no qual localizaremos os temas e as distintas alternativas foram encontradas na região no marco de cada um destes. Assim, teremos um quadro no qual se apresentam as ações para regular as externalidades positivas e negativas, assim como se explicitam as definições assumidas.

Tomaremos como referência para a comparação as leis sobre voluntariado que estão vigentes no Brasil, Colômbia, Bolívia e Argentina, dentro da região e Espanha, por seu valor paradigmático.

A lei brasileira, referência no tema, é particularmente breve. A lei 9.608 de 1998 consta, substancialmente, de três artigos (os outros dois são puramente formais). Ali se define o voluntariado e se estabelecem as condições formais do acordo entre organizações e os voluntários, por meio de um contrato escrito.

A Colômbia esteve nesta “primeira geração” de legislações. Em 2001 se decretou a Lei 720 com um objetivo diferente do da legislação brasileira (aquela de dar um marco legal ao acordo entre as organizações e os voluntários), a lei colombiana quase não menciona os acordos nem os direitos e deveres envolvidos<sup>12</sup>, e sim, centra sua atenção ao trabalho em rede, na ação conjunta das organizações, postulando a conformação de um Sistema Nacional de Voluntariado.

Na Argentina, a lei 25.855 de 2004 consta de 14 artigos (além das disposições transitórias), aprovada logo após o desmantelamento do Estado nos anos noventa e de um crescimento explosivo do voluntariado na posterior crise econômica e social<sup>13</sup>.

A lei boliviana, a 3.314 de 2005, tem 12 artigos substantivos, porém de uma densidade e amplitude maior que das outras leis mencionadas. É inovadora a relação que estabelece entre voluntariado e extensão universitária.

O voluntariado na Espanha, nacional e internacional, tem muita relevância, com um importante protagonismo estatal. A nível nacional se aprovou a lei 6 de 1996, após as legislações que já haviam sido aprovadas a nível autônomo em Aragão, Madri e Castela la Mancha. Atualmente, a legislação sobre voluntariado está generalizada em toda a Espanha, e apenas uma comunidade autônoma não tem legislação a este respeito.

---

<sup>12</sup> O Decreto 4290 de 25 de novembro de 2005, que regulamenta a lei 720, obriga a elaboração e exibição, por parte de cada organização, de um regulamento de voluntariado, no qual deve constar os direitos e obrigações dos voluntários.

<sup>13</sup> De 1998 a 2002 o voluntariado na Argentina triplicou. Ver Bernardo Kliksberg: “O voluntariado na América Latina, sete teses para discussão” em Helene Perold e Maria Nieves Tapia (editoras); “O Serviço Cívico e o Voluntariado na América Latina e Caribe” Global Service Institute, 2007.

	<b>Definir</b>	<b>Regular as externalidades negativas</b>	<b>Promover as externalidades positivas</b>
<b>Ação</b>  <b>Voluntária</b>	<b>Definição da ação voluntária</b>  Quais características definem a ação voluntária?	<b>Relação entre trabalho remunerado formal e trabalho voluntário</b>  Existe uma substituição do trabalho formal?	<b>Relação objetivos do voluntariado – objetivos de desenvolvimento nacionais ou locais.</b> Os objetivos da ação voluntária estão alinhados com os objetivos de desenvolvimento estabelecidos nas instâncias nacionais e locais?
<b>Voluntários</b>	<b>Definição de voluntários</b>  Que características definem os voluntários?	<b>Relação com suas organizações</b>  Se definem os direitos e obrigações?	<b>Disposição dos voluntários.</b> O compromisso voluntário na sociedade esta suficientemente fomentado? Os voluntários são registrados em alguma base de dados?
<b>Organizações</b>  <b>Voluntárias</b>	<b>Definição das organizações que dispõem de voluntários</b>  Quais características definem as organizações? Públicas ou privadas? Como definir o fim de lucro?	<b>Relação com seus voluntários.</b> Se definem os direitos e obrigações?  <b>Relação Estado – Sociedade Civil.</b> Existe uma substituição das funções do Estado por parte das organizações sociais que se servem de voluntários?	<b>Disposição das organizações que trabalham com voluntários.</b> As organizações que utilizam trabalho voluntário estão suficientemente estimuladas? Como se regulam as transferências? Rendição, critérios de entrega, etc.

## Das definições

---

### Ação Voluntária

As legislações que tomam a precaução de definir a ação voluntária se caracterizam por uma grande semelhança em seus aspectos essenciais. Duas características são comuns, a ausência de remuneração (caráter voluntário, sem lucro, sem relação trabalhista, etc.) e a orientação voltada ao bem comum (definido de múltiplas maneiras, mas sempre marcado pela generalidade). Esta orientação ao bem comum será assinalada, em algumas legislações, ao momento de definir ao voluntário (Argentina) ou às organizações voluntárias (Bolívia).

Argentina	“A presente lei tem por objetivo promover o voluntariado social, instrumento de participação solidária dos cidadãos no seio da comunidade, em atividades sem fins lucrativos...”
Colômbia	“Voluntariado. É o conjunto de ações de interesse geral desenvolvidas por pessoas naturais ou jurídicas, as quais exercem sua ação de serviço à comunidade em virtude de uma relação de caráter civil e voluntário.” “Atividades de interesse geral. Entende-se por atividades de interesse geral, a efeitos do disposto na presente lei, as assistenciais de serviços sociais, cívicas, de utilização do ócio e do tempo livre, religiosas, educativas, culturais, científicas, desportivas, sanitárias, de cooperação ao desenvolvimento, de defesa do meio ambiente, de defesa da economia, ou da pesquisa e similares que correspondam aos fins da Ação Voluntária.”
Brasil	“Se considera serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física ou entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada sem fins de lucro, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.”
Bolívia	“Voluntariado. Considera-se voluntariado o conjunto de atividades realizadas por pessoas, associações ou entidades jurídicas, com fins de bem comum, associadas por livre eleição e sem intenção de lucro, fora do marco de uma relação de emprego ou de função pública.”

Espanha	<p>“A efeitos da presente Lei, se entende por voluntariado o conjunto de atividades de interesse geral, desenvolvidas por pessoas físicas, sempre que as mesmas não se realizem em virtude de uma relação trabalhista, funcional, mercantil, ou qualquer outra retribuída e reúna os seguintes requisitos:</p> <p>a) Que tenha caráter altruista e solidário.</p> <p>b) Que sua realização seja livre, sem que tenham sua causa em uma obrigação pessoal ou dever jurídico.</p> <p>c) Que sejam levadas a cabo sem contraprestação econômica, sem prejuízo do direito ao reembolso dos gastos que o desempenho da atividade voluntária ocasione.</p> <p>d) Que se desenvolvam através de organizações privadas ou públicas e com arranjo a programas ou projetos concretos.</p> <p>2. Estão excluídas as atuações voluntárias isoladas, esporádicas, ou prestadas à margem de organizações públicas ou privadas sem ânimo de lucro, executadas por razões familiares, de amizade ou boa vizinhança.”</p> <p>Atividades de interesse geral.</p> <p>Entende-se por atividades de interesse geral, a efeitos do disposto no artigo anterior, as assistenciais, de serviços sociais, cívicas, educativas, culturais, científicas, desportivas, sanitárias, de cooperação ao desenvolvimento, de defesa do meio ambiente, de defesa da economia ou pesquisa, de desenvolvimento da vida associativa, de promoção do voluntariado, ou qualquer outra de natureza análoga.”</p>
---------	--

## Voluntários

Um ponto que diferencia este conjunto similar de definições e a necessidade ou não de abordar a ação voluntária em uma organização. A lei boliviana expõe a possibilidade de ser voluntário fora da organização, entretanto, ao momento de se definir os direitos, todos estão atados às organizações na qual se inseriu. Isto é, serve aos efeitos do reconhecimento da existência de trabalho voluntário inorgânico, mas permanecendo fora do âmbito da lei.

Argentina	<p>São voluntários sociais as pessoas físicas que desenvolvem, por sua livre determinação, de um modo gratuito, altruísta e solidário tarefas de interesse geral em tais organizações, sem receber por isto remuneração, salário, nem contraprestação econômica alguma.</p> <p>Não estarão compreendidas na presente lei as atuações voluntárias isoladas, esporádicas, executadas por razões familiares, de amizade ou boa vizinhança e aquelas atividades cuja realização não surjam de livre opção ou tenha origem em uma obrigação legal ou dever jurídico.</p> <p>Entendem-se por atividades de bem comum e interesse geral as assistenciais de serviços sociais, cívicas, educativas, culturais, científicas, desportivas, sanitárias, de cooperação ao desenvolvimento, de defesa do meio ambiente ou qualquer outra de natureza semelhante. Esta enunciação não tem caráter taxativo.</p>
Colômbia	<p>Voluntário. É toda pessoa natural que livre e responsablemente, sem receber remuneração de caráter trabalhista, oferece tempo, trabalho e talento para a construção do bem comum em forma individual ou coletiva, em organizações públicas ou privadas ou fora destas.</p>
Bolívia	<p>Voluntário. Se considera voluntário social toda pessoa natural que realiza uma prestação voluntária de forma livre, gratuita e responsável com caráter individual ou dentro do âmbito de uma organização que comporte um compromisso de atuação a favor da sociedade e da pessoa.</p>
Espanha	<p>Conceito de voluntário.</p> <p>Terão a condição de voluntários as pessoas físicas que se comprometam livremente a realizar atividades contempladas nos artigos 3 e 4.” (os artigos 3 e 4 são resenhados ao momento de definição da ação voluntária e das atividades de interesse geral).</p>

Uruguai	Se considera voluntário social as pessoas físicas que por sua livre eleição oferecem seu tempo, seu trabalho e suas competências, de forma ocasional ou periódica, com fins de bem público, individualmente ou dentro do âmbito de organizações não governamentais sem fins de lucro, oficialmente reconhecidas ou não, de entidade públicas nacionais ou internacionais, sem receber remuneração alguma em troca.
---------	--

## Organizações Voluntárias

Neste nível existe um ponto que marca uma clara divisão, talvez a diferença mais importante entre as distintas legislações: a natureza pública ou privada das organizações que utilizam os serviços dos voluntários. A Argentina inclui explicitamente ambas as naturezas, enquanto que a Bolívia reconhece apenas a iniciativa social. A Espanha também reconhece a possibilidade pública ou privada, mas sempre que se localize no marco dos programas estatais. Isto se assemelha à legislação atualmente vigente no Uruguai. Entretanto, no caso uruguaio é explícita a intenção de regular apenas o âmbito estatal, enquanto que na Espanha aparece uma intenção de orientar e abarcar todo o voluntário dentro dos objetivos do Estado (que se entende a partir do papel financiador que tem o Estado espanhol na Sociedade Civil). Isto será visto mais adiante, quando trataremos do alinhamento da força voluntária aos objetivos de desenvolvimento locais e nacionais.

Argentina	Se entenderá por organizações nas quais se exerce o voluntariado social às pessoas de existencia ideal, públicas ou privadas, sem fins de lucro, qualquer seja sua forma jurídica, que participem de maneira direta ou indireta em programas e/ou projetos que persigam finalidades ou objetivos próprios do bem comum e do interesse geral, com desenvolvimento para o país ou para o estrangeiro, que contem ou não com o apoio, subvenção ou auspício estatal.
Colômbia	Organizações de Voluntariado. (ODV) As que com personalidade jurídica e sem ânimo de lucro tem por finalidade desenvolver planos, programas, projetos e atividades de voluntariado com a participação de voluntários.  Entidades com Ação Voluntária. (ECAV) São aquelas que, sem ter como finalidade o voluntariado, realizam ações voluntárias.

Bolívia	Organizações de Voluntariado. Se entenderá por organizações de voluntariado aquelas que são de iniciativa social, que participem de maneira direta ou indireta em programas e/ou projetos que persigam finalidades ou objetivos próprios do bem comum e do interesse geral, que contem ou não com apoio, subvenção ou auspício estatal. Atividades de Interesse Geral. Se entende por atividades de interesse geral, as assistenciais, de serviços sociais, cívicas, educativas, culturais, científicas, desportivas, sanitárias; de risco por emergências, desastres e/ou contingência; de cooperação a projetos de desenvolvimento, de defesa do meio ambiente, promoção do desenvolvimento sustentável, da defesa cidadã, o desenvolvimento da vida associativa e a promoção do voluntariado ou qualquer outra de natureza análoga.
Espanha	<p>A presente Lei tem por objetivo promover e facilitar a participação solidária dos cidadãos em atuações de voluntariado, no seio das organizações sem ânimo de lucro, públicas ou privadas.</p> <p>1. Esta Lei será de aplicação aos voluntários que participem em programas de âmbito estatal ou supra-autonomo, assim como as correspondentes organizações enquanto desenvolvam tais programas.</p> <p>2. Também será de aplicação aos voluntários organizações que participem em programas que desenvolvam atividades de competência exclusivamente estatal.</p>
Uruguai	As atividades de voluntariado social compreendidas na presente lei são as que se desenvolvem no marco dos programas ou projetos concretos das instituições públicas.

Nenhuma das leis consideradas desenvolve a definição de organização **sem fins lucrativos**. Embora aprofundem os critérios que fazer o bem comum, não fazem o mesmo com a ausência de lucro. Desta maneira se remite a uma legislação específica sobre o tema, exista ou não, e se escapa um tema controverso. O Projeto de Lei chileno é uma exceção, que foi apresentado em 2004 e até hoje segue em trâmite no parlamento; tratava o voluntariado em um estatuto dentro de uma lei muito mais geral, a “Lei sobre Associações

e Participação Cidadã na Gestão Pública”. O debate sobre os riscos de subjugação estatal, em uma discussão muito complexa, foi a principal razão pela qual se argumentou a rejeição no Senado. “A verdade é que o Governo está chegando muito longe em sua ânsia socialista... em sua ânsia de querer se meter na vida das organizações privadas dos vizinhos, dos cidadãos. Isto é socialismo marxista puro, senhor Presidente!” assinalou um Senador para justificar sua negativa<sup>14</sup>. Com uma simples aproximação ao assunto, e apenas como uma referência para a discussão, veremos os critérios de definição de uma organização sem fins de lucro.

Uma **organização sem fins de lucro** deve ter as seguintes características<sup>15</sup>:

- Organizadas: institucionalizadas em alguma medida. Que apresentem algum tipo de certificado legal ou a existência e permanência de estruturas organizacionais, objetivos, funções e atividades.
- Privadas: institucionalmente separadas do governo. Isto não significa que não recebam aportes do governo.
- Autogovernadas: habilitadas para tomar suas próprias decisões e controlar suas atividades.
- Não lucrativas: os excedentes gerados não devem ser distribuídos entre seus membros. Os excedentes podem ser acumulados, mas estes devem ser revertidos em função do cumprimento do objeto institucional.
- Voluntárias: de membresia ou afiliação voluntária. Isto não quer dizer que utilizem recursos de voluntários, e sim que as pessoas podem ingressar e sair livremente.

Porém, não é fácil definir a ausência de lucro. Para isto se consideram dois critérios.

1. sentido finalista: neste enfoque a organização busca alcançar objetivos sociais, em oposição à busca de lucro.
2. sentido procedimental: existem regras organizativas – distributivas que limitam o comportamento da entidade, especificamente o princípio de não distribuição de benefícios. Este princípio não garante a ausência de incentivos para a busca de benefícios individuais na organização, mas os reduz e, em todo caso, o limita a remunerações, excluindo a renda por investimentos.

---

<sup>14</sup> Ver: [http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=3888&prmBL=3562-06](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3888&prmBL=3562-06)

<sup>15</sup> Rafael Chaves e José Luis Monzón: “Economia social e setor não-lucrativo: atualidade científica e perspectivas”, CIRIEC, Espanha, 2001

A modo de reflexão sobre as possibilidades de um debate sobre o tema no Uruguai, tomemos um breve tempo para reconhecer as organizações que poderiam incluir-se como organizações sociais não lucrativas.

### **As cooperativas?**

A lei 18407 Sistema Cooperativo, afirma “A impossibilidade de repartição das reservas sociais e o destino desinteressado da sobra patrimonial em caso de liquidação”, assim como postula a cooperação entre cooperativas e o compromisso com a comunidade. Segundo os critérios finalista e procedimental, portanto, no Uruguai as cooperativas são organizações sem fins de lucro.

### **As fundações?**

As fundações, segundo a lei 17163, não repartem benefícios e perseguem um objeto de interesse geral. Isto exclui a possibilidade de que sejam organizações puramente orientadas ao Mercado, e as define, portanto, como organizações sem fins de lucro.

### **Os partidos políticos?**

De acordo com a “lei 18485, Partidos Políticos”, “os partidos políticos são associações de pessoas sem fins de lucro, que se organizam a efeitos do exercício coletivo da atividade política em todas as suas manifestações”. Às vezes são considerados grupos da sociedade civil sem fins de lucro, ainda quando sua função seja representar interesses e idéias, e não a produção de bens e serviços. Em algumas legislações, como a boliviana, são excluídos explicitamente da possibilidade de serem considerados junto com outras organizações de voluntários.

### **Os sindicatos?**

Igual aos partidos políticos, e enquanto sejam independentes de outros coletivos, podem ser considerados como organizações sem fins lucrativos.

### **As organizações religiosas, desportivas, etc?**

No caso de que não distribuam os benefícios entre seus sócios, e cumprindo as demais características, como de independência, falando hierarquicamente, do estado e de empresas privadas, a única objeção possível à qualidade de sem fins de lucro estaria dada pela perspectiva de finalidade, na medida em que seus objetivos não estão orientados à comunidade.

## **Das externalidades positivas**

---

### **Relação objetivos do voluntariado - objetivos de desenvolvimento nacionais ou locais. Os objetivos da ação voluntária estão alinhados com os objetivos de desenvolvimento estabelecidos nas instancias nacionais e locais?**

A Lei espanhola se assegura fortemente o alinhamento dos esforços dos voluntários com os objetivos promovidos pelo Estado, porque os define a medida em que se relacionem com os programas estatais. A Colômbia desenha o Sistema Nacional de Voluntariado com o objetivo de promover a articulação reticular das organizações e a Bolívia instaurou o CONAVOL, Conselho Nacional de Voluntariado, descrevendo com detalhes as prerrogativas e o desenho organizacional desta instituição. Nem a lei argentina nem a brasileira mostram esta mesma intenção orientadora.

### **Medidas estatais de promoção do voluntariado**

Nas medidas de promoção existe uma diversidade bastante importante. Talvez seja a área de maior criatividade e adequação às possibilidades locais. O Brasil não apresenta nenhuma forma de promoção. A lei argentina assume a divulgação e qualifica os antecedentes em voluntariado como mérito para o ingresso na função pública. A Colômbia compromete recursos públicos materiais, técnicos e financeiros para as organizações. A lei da Bolívia apresenta formas de difusão e articulações com as Universidades. A lei espanhola subtrai o voluntariado dos programas do Estado, pelo qual os fundos públicos são uma fonte de financiamento, ainda que não se mencione especificamente na lei uma medida de fomento. Mesmo assim, busca realizar campanhas e outorgar vários benefícios aos voluntários.

Argentina	<p>Medidas de fomento do voluntariado</p> <p>O Poder Executivo, através dos organismos correspondentes fomentará programas de assistência técnica e capacitação ao voluntariado e implementará campanhas de divulgação e reconhecimento das atividades do voluntariado através dos meios de comunicação do Estados e no âmbito educativo.</p> <p>Os voluntários poderão disfrutar dos benefícios que regularmente se estabeleçam como medida de fomento, reconhecimento e valorização social da ação voluntária.</p> <p>A atividade prestada como voluntário, devidamente acreditada, constituirá um antecedente de valorização obrigatória, nos concursos para cobrir vagas nos três poderes do Estado.</p>
Colômbia	<p>Da cooperação no desenvolvimento de política pública e cidadãos. As Organizações de Voluntariado (ODV) e as entidades com Ação Voluntária (ECAV) terão direito a receber medidas de apoio financeiro, material e técnico, mediante recursos públicos orientados ao desenvolvimento adequado de suas atividades, e igualmente a participar do desenvolvimento de políticas públicas e cidadãos através dos meios estabelecidos pela Constituição e pela lei para tal finalidade.</p>
Bolívia	<p>O Voluntariado poderá ter os seguintes incentivos:</p> <p>I. Se concede o valor de crédito acadêmico ao trabalho voluntário naqueles centros educativos, universidades e instituições educativas públicas e/ou privadas, com as quais se estabeleçam convênios específicos com o Conselho Nacional do Voluntariado (CONAVOL)</p> <p>II. Se estabelecerá o regime de estágios a favor de estudantes e/ou egressos de universidades do país e do exterior, nas áreas de voluntariado relacionadas a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Programas e Projetos de Desenvolvimento, através dos quais se conquiste a Integração do Voluntariado nos planos de desenvolvimento nacional, departamental e municipal do país.</li> <li>b) Programas que permitam o reconhecimento e aproveitamento estratégico das tradições locais de autoajuda e ajuda comunitária que ocorrem no país.</li> </ol> <p>Do reconhecimento e promoção ao Trabalho Voluntário. Se estabelece: o dia 5 de dezembro de cada ano como o Dia Nacional do Voluntariado, como o objetivo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover a filosofia, valores e princípio do serviço voluntário no interior dos centros educativos e motivar uma maior participação de adolescentes e jovens nos diferentes programas de voluntariado que se executarem nesta data.</li> <li>- Informar e sensibilizar para uma maior conscientização da população a respeito da importância do aporte solidário através do trabalho de voluntariado, em caso de emergências, desastres naturais, contingências e na promoção do desenvolvimento em suas diferentes áreas.</li> </ul>

Espanha	<p>Medidas de fomento</p> <p>A Administração Geral do Estado fomentará o estabelecimento de mecanismos de assistência técnica, programas formativos, serviços de informação e campanhas de divulgação e reconhecimento das atividades de voluntariado.</p> <p>Incentivos ao voluntariado.</p> <p>Os voluntários poderão disfrutar, nos termos e com o alcance estabelecido pelo Ministério ou Ministérios competentes, de bonificações ou reduções no uso de meios de transporte públicos estatais, assim como na entrada a museus administrados pela Administração Geral do Estado, e qualquer outro benefício que regularmente possam ser estabelecidos.</p>
Uruguai	<p>O Estado promoverá a ação voluntária mediante campanhas de informação, divulgação, formação e reconhecimento das atividades do voluntariado.</p> <p>(Da promoção e dos benefícios para participação). As instituições Públicas que promovam a participação voluntária em atividades de interesse geral, procurarão obter benefícios ou reduções no custo dos meios de transporte públicos ou outros benefícios análogos que possibilitem o cumprimento das funções designadas aos voluntários.</p> <p>(Dia Nacional do Voluntariado). Estabelece-se o dia cinco de dezembro como “Dia Nacional do Voluntariado” em coincidência com o “Dia Internacional dos Voluntários pelo Desenvolvimento Econômico e Social” estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas.</p>

## DAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS

---

### **Relação entre trabalho remunerado formal e o trabalho voluntário. Existe uma substituição?**

O risco de que a figura do voluntariado seja mal utilizada para substituir trabalhos formais é um dos eixos que formam parte das visões críticas sobre o voluntariado. As leis que apresentam uma proibição explícita a respeito são: Espanha “A atividade de voluntariado não poderá em nenhum caso substituir o trabalho remunerado”, Argentina: “A prestação de serviços por parte do voluntário não poderá substituir o trabalho remunerado” e Uruguai: “Os serviços dos voluntários não poderão ser utilizados para substituir empregos formais ou evadir obrigações com os trabalhadores e sua prestação é alheia ao âmbito de relação trabalhista e de seguridade social.”

### **Relação entre voluntários e organizações**

Designar status legal ao acordo entre as partes é um dos principais objetivos de uma legislação sobre voluntariado. Isto permite evitar os abusos e as más interpretações. A lei brasileira se centra, essencialmente, em conquistar este objetivo, estabelecendo um acordo escrito entre as partes. As de Argentina e Bolívia são, neste ponto, quase idênticas entre si, desenvolvendo detalhadamente as características do acordo. A colombiana não faz menção do tema. A lei uruguaia menciona a necessidade de acordo escrito e a possibilidade de deixá-lo sem efeito, por qualquer uma das partes, também de forma escrita.

Argentina	Os termos de adesão do Acordo Básico Comum do Voluntário Social deverão se estabelecer por escrito de forma prévia ao início das atividades entre a organização e o voluntário e conterão os seguintes requisitos: a) Dados de identificação da organização; b) Nome, estado civil, documento de identidade e residência do voluntário; c) Os direitos e deveres que correspondem à ambas as partes; d) Atividades que o voluntário realizará e tempo de dedicação a que se compromete; e) Datas de início e finalização das atividades e causas e formas de desvinculação por ambas as partes, devidamente notificadas; f) Assinatura do voluntário e do responsável da organização, dando sua mútua conformidade à incorporação e aos princípios e objetivos que guiam a atividade; g) O acordo se instrumentara em duas vias de igual teor e a um só efeito, um dos quais será entregue ao voluntário.
-----------	--

Brasil	O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de um acordo entre a entidade pública ou privada, e o prestador de serviço voluntário, devendo constar o objeto e as condições do serviço.
Bolívia	<p>Toda organização deverá estabelecer por escrito, de forma prévia ao início das atividades do voluntário, um acordo entre a organização e o voluntário que conterá os seguintes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dados que identifiquem o voluntário e/ou a organização</li> <li>- Nome, estado civil, documento de identidade e domicílio do voluntário;</li> <li>- Os direitos e deveres que correspondem a ambas as partes.</li> <li>- Atividades que o voluntário realizará, e tempo de dedicação a que se compromete;</li> <li>- Datas de início e finalização do voluntariado, causas e formas de desvinculação por ambas as partes devidamente notificadas.</li> <li>- Assinatura do voluntário e do responsável da organização, dando sua mútua conformidade à incorporação e aos princípios e objetivos que guiam a atividade.</li> <li>- O acordo se instrumentará em duas vias de igual teor e a um só efeito, um dos quais será entregue ao voluntário.</li> </ul>
Espanha	<p>A incorporação dos voluntários às organizações se formalizará por escrito mediante correspondente acordo ou compromisso que, além de determinar o caráter altruísta da relação, terá como conteúdo mínimo o seguinte:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) O conjunto de direitos e deveres que correspondem a ambas as partes, que terá que respeitar o disposto na presente Lei.</li> <li>b) O conteúdo das funções, atividades e tempo de dedicação que o voluntário se compromete a realizar.</li> <li>c) O processo de formação necessário para o cumprimento de suas funções.</li> <li>d) A duração do compromisso e as causas e formas de desvinculação de ambas as partes.</li> </ol>
Uruguai	<p>A relação dos voluntários com as instituições públicas ou organizações que realizem convênios com eles, deverá formalizar-se por escrito em um acordo ou compromisso de colaboração que contemple o alcance da ação a ser desempenhada e o nome do indivíduo voluntário.</p> <p>Tratando-se de menores, deverá constar no mesmo o consentimento expresso dos representantes legais dos meninos, meninas ou adolescentes, os quais sempre devem ter mais de 13 (treze) anos de idade.</p> <p>O referido acordo poderá ser deixado sem efeito por qualquer uma das partes de forma escrita.</p>

## Definição de direitos e obrigações dos voluntários:

A definição dos direitos e das obrigações dos voluntários são, na maioria dos casos, muito amplas. A Lei do Brasil reconhece apenas a possibilidade de recuperar os subsídios, desde que tenha sido previamente aprovados. Na Colômbia se exige a confidencialidade e outorga o direito à certificação. As demais legislações fazem uma numeração bem mais ampla dos direitos, que constituem uma mistura de incentivos ao voluntariado como capacitação, participação integral, certificação (isto o inclui também como ações de promoção de externalidade positiva) e resguardo de direitos elementares, assim como obrigações de índole muito variada. É original a opção boliviana de curricularizar o voluntariado realizado nas universidades. O tema de seguros de acidentes apresenta algumas conotações conflitivas, como todos aqueles que implicam compromissos de gasto pelo Estado ou pelas organizações; na Argentina, se pode considerar que a falta de resolução a respeito deste tema (junto a outro que também implica em gastos: a promoção) são as razões pela qual ainda não se regulamentou<sup>16</sup>. De fato, o direito ao seguro contra acidentes nem sequer foi promulgado pelo Executivo.

Argentina	<p>Os voluntários terão os seguintes <b>direitos</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Receber informativos sobre os objetivos e atividades da organização;</li><li>b) Receber capacitação para o cumprimento de sua atividade;</li><li>c) Ser registrado em oportunidade de alta y baixa da organização, conforme o determinado na regulamentação;</li><li>d) Dispôr de identificação que acredite sua condição de voluntário;</li><li>e) Obter reembolso de gastos ocasionados no desempenho da atividade, quando a organização o estabeleça de maneira prévia e de forma expressa. Estes reembolsos, em nenhum caso, serão considerados remuneração;</li><li>f) Obter certificado das atividades realizadas e da capacitação adquirida (não promulgada);</li><li>g) Serem assegurados contra os riscos de acidentes e enfermidades derivados diretamente do exercício da atividade voluntária, conforme determinado na regulamentação (não promulgada);</li><li>h) Que a atividade prestada como voluntária se considere com antecedente para cobrir vagas no Estado nacional nos termos do artigo 11 desta lei.</li></ul> <p>Os voluntários sociais estão <b>obrigados</b> a:</p>
-----------	---

<sup>16</sup> “Causas da demora na regulamentação? Um motivo é que o tema do seguro não está resolvido. Quem cobre o custo de internação de um voluntário que se contagiou com uma enfermidade em sua tarefa, ou que fraturou um pé ajudando a construir o teto de um refeitório? Muitas OSCs asseguram que não podem sustentar este gasto. ‘As organizações sociais não contam com dinheiro para poder cumprir com a obrigatoriedade do seguro. É um direito do voluntário, mas as OSCs não o podem garantir. Solicitamos ao Estado que assuma, porque temos abordado áreas que ele teria que atender’ remarca Víctos Hirsch, diretor da Caritas Quilmes, onde colaboram 1.000 voluntários.” Em Revista Terceiro Setor:

	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Trabalhar com a devida diligência no desenvolvimento de suas atividades, aceitando os fins e objetivos da organização;</li> <li>b) Respeitar os direitos dos beneficiários dos programas nos quais desenvolvem suas atividades;</li> <li>c) Guardar a devida confidencialidade da informação recebida no curso das atividades realizadas, quando a difusão lesione direitos pessoais;</li> <li>d) Participar das capacitações que realize a organização com o objetivo de melhorar a qualidade no desempenho das atividades;</li> <li>e) Abster-se de receber qualquer tipo de contraprestação econômica por parte dos beneficiários de suas atividades;</li> <li>f) Utilizar adequadamente a acreditação e distintivos da organização.</li> </ul>
Colômbia	Os voluntários guardarão a confidencialidade dos planos, programas, projetos e ações que os requeiram e poderão solicitar uma certificação dos serviços prestados.
Brasil	O prestador do serviço voluntário pode ser resarcido pelos gastos incorridos para desempenhar suas atividades. Os gastos a serem resarcidos deverão estar aprovados pela organização.
Bolívia	<p>Os voluntários tem os seguintes <b>direitos</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Receber, tanto com caráter inicial como permanente, a informação, formação, capacitação específica na área de trabalho voluntário, orientação, apoio e, sendo o caso, meios materiais necessários para o exercício das funções designadas.</li> <li>b) Receber informação sobre os objetivos e atividades da organização;</li> <li>c) Ser tratado sem discriminação, respeitando sua liberdade, dignidade, intimidade e crenças.</li> <li>d) Participar ativamente da organização em que se insere, colaborando com a elaboração, desenho, execução e avaliação dos programas, de acordo com seus estatutos ou normas de aplicação, protegendo os bens moveis e imóveis da organização a qual pertence.</li> <li>e) Receber por canais institucionais o reembolso dos gastos realizados no desempenho de suas atividades, gastos que deverão responder ao planejado pela organização, caso a instituição voluntária conte com financiamento específico para a atividade solidária assumida.</li> <li>f) Realizar sua atividade em um entorno higiênico e seguro em função da natureza e característica destas.</li> <li>g) Receber o respeito e reconhecimento pelo valor social de sua contribuição, desde as organizações públicas quanto privadas.</li> <li>h) Mudar de programa ou em seu caso, de beneficiário designado quando existam causas que o justifiquem, dentro das possibilidades da entidade e velando pela harmonia da mesma.</li> <li>i) Obter o certificado das atividades realizadas e da capacitação adquirida.</li> <li>j) Ao seguro médico de Saúde Pública de curto prazo para o trabalho voluntário, a mera apresentação da credencial de voluntário vigente.</li> <li>k) A atenção de saúde por parte do seguro social público, abará</li> </ul>

unicamente o evento de saúde acidente e/ou enfermidade provocada durante o exercício da ação do voluntariado.

- l) A atividade prestada como voluntário, em coordenação com as Universidades Públicas e Privadas, deverá ter um valor em créditos que permita suprir em seu caso as matérias eletivas. Tal valoração e substituição deverá ser determinada via prévio convenio com as Universidades que se inscrevam ao programa de voluntariado nacional.
- m) As ações voluntárias de emergência, requeridas ao voluntário em suas horas de trabalho, deverão ser consideradas horas laborais no caso dos trabalhadores/empregados e como horas de classes cursadas, no caso de estudantes. Prévia certificação do Conselho Nacional de Voluntariado, pelo trabalho realizado e tempo utilizado.
- n) As Prefeituras e Municípios do país deverão designar um orçamento aos ingressos provenientes do IDH, a efeito de atender emergências, desastres, contingências, secas, inundações com a provisão de equipamentos, alimentos, materiais e sumnístros requeridos por:
  - Pessoal de emergência das Prefeituras e Municípios
  - Pessoal voluntário de Risco e Desenvolvimento acreditados pelo Conselho Nacional de Voluntariado.

Os voluntários têm os seguintes **deveres**:

- a) Desenvolver seu trabalho com a máxima diligência nos termos do compromisso aceito no momento de sua incorporação a entidade ou ao programa e das instruções que possam receber no desenvolvimento do mesmo.
- b) Respeitar os direitos dos beneficiários do programa, adequando sua atuação aos objetivos do mesmo.
- c) Guardar a devida confidencialidade da informação recebida no curso das atividades realizadas, quando a difusão possa lesionar direitos pessoais ou institucionais.
- d) Abster-se de receber qualquer tipo de contratação econômica dos beneficiários por suas atividades voluntárias.
- e) Participar da capacitação e treinamento planejados pela organização, relativos às atividades e funções a serem desempenhadas, assim como as de caráter permanente necessárias para manter a qualidade dos serviços prestados.
- f) Participar da programação e avaliação dos programas e atividades relacionadas com sua tarefa.
- g) Aceitar, respeitar, cumprir e aderir aos objetivos e finais da instituição com a qual colabore.
- h) Utilizar adequadamente a acreditação e os distintivos da organização.
- i) Respeitar e cuidar dos recursos materiais que as organizações ponham a sua disposição.

Espanha	<p>Os voluntários têm os seguintes <b>direitos</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Receber, tanto como caráter inicial como permanente, a informação, formação, orientação apoio e, sendo o caso, meios materiais necessários para o exercício das funções designadas.</li> <li>b) Serem tratados sem discriminação, respeitando sua liberdade, dignidade, intimidade e crenças.</li> <li>c) Participar ativamente na organização na qual se inserem, colaborando com a elaboração, desenho execução e avaliação dos programas, de acordo com seus estatutos ou normas de aplicação.</li> <li>d) Serem segurados contra os riscos de acidentes e enfermidades derivados diretamente do exercício da atividade voluntária, com as características e capitais segurados que se estabeleçam de acordo com as regras.</li> <li>e) Serem reembolsados pelos gastos realizados no desempenho de suas atividades.</li> <li>f) Dispor de uma acreditação identificativa de sua condição de voluntário.</li> <li>g) Realizar sua atividade nas devidas condições de segurança e higiene em função da natureza e características da mesma.</li> <li>h) Obter o respeito e reconhecimento pelo valor social de sua contribuição.</li> </ul> <p>Os voluntários estão <b>obrigados</b> a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cumprir os compromissos adquiridos com as organizações nas quais se integrem, respeitando os fins e a normatividade das mesmas.</li> <li>b) Guardar, quando procedível, confidencialidade da informação recebida e conhecida no desenvolvimento de sua atividade voluntária.</li> <li>c) Rechaçar qualquer contraprestação material que possam receber do beneficiário ou de outras pessoas relacionadas com sua ação.</li> <li>d) Respeitar os direitos dos beneficiários de sua atividade voluntária.</li> <li>e) Atuar de forma diligente e solidária.</li> <li>f) Participar das tarefas formativas previstas pela organização de modo concreto para as atividades e funções confiadas, assim como as de caráter permanente necessárias para manter a qualidade dos serviços prestados.</li> <li>g) Seguir as instruções adequadas aos fins que se apresentem no desenvolvimento das atividades encomendadas.</li> <li>h) Utilizar devidamente a acreditação e distintivos da organização.</li> <li>i) Respeitar e cuidar dos recursos materiais colocados à sua disposição pelas organizações.</li> </ul>
---------	--

Uruguai	<p>O voluntário tem os seguintes <b>direitos</b>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Receber a informação, formação, orientação, apoio e os recursos necessários para o exercício das funções designadas, desde o momento de seu ingresso na tarefa e de forma permanente.</li> <li>b. O respeito a sua liberdade, dignidade, intimidade, crenças e ao tratamento sem discriminação alguma.</li> <li>c. A colaboração ativa na organização, elaboração, desenho, execução e avaliação das atividades a serem desenvolvidas na entidade na qual se insere, de acordo com seus estatutos ou normas de funcionamento.</li> <li>d. Dispôr de uma identificação que acredite sua condição de voluntário, emitida pela instituição ou organização respectiva cuja causa desempenhe.</li> <li>e. Realizar suas atividades nas devidas condições de segurança e higiene em função da natureza e características da tarefa.</li> <li>f. Estar coberto por um seguro de acidente no desenvolvimento de suas tarefas, a cargo da instituição pública que o receba como voluntário.</li> <li>g. O reconhecimento pelo valor social de sua contribuição.</li> <li>h. A certificação de sua atuação.</li> <li>i. A jornada diária não podera superar seis horas no caso de serviço voluntário realizado por meninos, meninas e os adolescentes referidos no segundo inciso do artigo 5º da presente lei.</li> <li>j. Realizar sua atuação no âmbito dos direitos derivados desta lei e do resto do ordenamento jurídico.</li> </ol> <p>Sobre os <b>deveres</b> do voluntário:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Cumprir os compromissos adquiridos com as instituições públicas com as quais se relacione, respeitando os fins e a normatividade das mesmas.</li> <li>b) Rechaçar qualquer contraprestação por parte do beneficiário ou de outras pessoas relacionadas com sua ação.</li> <li>c) Respeitar os direitos, a liberdade, a dignidade, a intimidade e as crenças das pessoas ou grupos ao qual dirige suas atividades.</li> <li>d) Dar consentimento expresso e por escrito para exame físico e psicológico prévio, quando a natureza das atividades a serem realizadas o demandem.</li> <li>e) Participar nas atividades formativas previstas pela instituição ou organização na qual atue, tais como a capacitação para cumprir as funções cometidas, e as necessárias com caráter permanente para manter a qualidade dos serviços prestados.</li> <li>f) Utilizar adequadamente os recursos materiais que ponham a sua disposição a instituição ou organização a qual se vincule, e efetuar a prestação de contas correspondente ao finalizar a tarefa designada.</li> <li>g) Informar a identidade, com a antecipação acordada, sua inassistência às atividades, ou sua decisão de renunciar a suas tarefas, com o objetivo de adotar as medidas necessárias para evitar prejuízo no trabalho encomendado.</li> <li>h) Cumprir as obrigações que surjam do acordo de colaboração a que se refere o artigo 5º da presente lei e do resto do ordenamento jurídico.</li> </ol>
---------	---

## Definição de direitos e obrigações das organizações que utilizam recursos voluntários

Na medida em que se estabelece uma relação entre as partes, a enunciação de direitos de uma parte, gera obrigações na outra. Portanto, esta seção e a anterior têm uma relação complementar. As medidas de promoção dirigidas às organizações serão sistematizadas na seção correspondente a promoção de externalidades positivas.

Argentina	A organização manterá registro escrito das altas e baixas dos voluntários.
Bolivia	<p>Responsabilidades das Organizações Voluntárias.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Cumprir os compromissos adquiridos com os voluntários estabelecidos no acordo de incorporação.</li><li>b) Garantir atenção de alimentação, hospedagem e gastos menores relacionados com o trabalho voluntário quando as tarefas assim o necessitem e tenham sido previamente acordadas com as organizações voluntárias de pertencencia e/ou instituição anfitriã que solicite o serviço de voluntários.</li><li>c) Estabelecer Sistemas de Informação e Comunicação que permitam seguimento e orientação adequada, para a realização das tarefas encomendadas aos voluntários.</li><li>d) Oferecer aos voluntários treinamento/capacitação adequada e atualizada para o desenvolvimento correto e responsável de suas atividades.</li><li>e) Facilitar a seus voluntários informação apropriada acerca da natureza da atividade voluntária a ser empreendida.</li><li>f) Garantir condições de segurança e higiene de acordo com a natureza da atividade voluntária a ser empreendida.</li><li>g) Facilitar ao voluntário a acreditação (carnê) que o habilite e identifique para o desenvolvimento de suas atividades.</li><li>h) Entregar aos voluntários um certificado que acredite os serviços prestados.</li><li>i) Manter um registro de altas e baixas do pessoal voluntário e enviar tais informações ao Conselho Nacional do Voluntariado (CONAVOL) para atualização da respectiva base de dados.</li><li>j) Proporcionar capacitação teórica/prática atualizada e permanente adequada ao programa voluntário a ser desenvolvido.</li><li>k) As organizações de Voluntário de Risco deverão contar, segundo sua especialidade, com Planos de Contingência para cada uma das atividades realizadas. Devendo informar a seus voluntários sobre procedimentos a serem empregados dentro das diferentes etapas do ciclo do desastre.</li></ul>

Espanha	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cumprir os compromissos adquiridos com os voluntários no acordo de incorporação a organização.</li> <li>b) Aceitar a assinatura de uma apólice de seguro, adequada as características e circunstâncias da atividade desenvolvida pelos voluntários, que os cubra dos riscos de acidentes e enfermidades derivados diretamente do exercício da atividade voluntária, com as características e pelos capitais segurados que se estabeleçam de acordo com as regras.</li> <li>c) Cobrir os gastos derivados da prestação de serviço e dotar os voluntários dos meios adequados para o cumprimento de suas tarefas.</li> <li>d) Estabelecer os sistemas internos de informação e orientação adequados para a realização das tarefas que sejam encomendadas aos voluntários.</li> <li>e) Proporcionar aos voluntários a formação necessária para o desenvolvimento correto de suas atividades.</li> <li>f) Garantir aos voluntários a realização de suas atividades nas devidas condições de segurança e higiene em função da natureza e característica das mesmas.</li> <li>g) Facilitar ao voluntário a acreditação que o habilite e identifique para o desenvolvimento de sua atividade.</li> <li>h) Emitir para os voluntários um certificado que acredite os serviços prestados.</li> <li>i) Manter um registro de altas e baixas do pessoal voluntário.</li> </ul>
Uruguai	<p>As instituições públicas deverão comunicar a Oficina Nacional do Serviço Civil, a relação de voluntários relacionados a elas de forma direta ou indireta, assim como as altas e baixas registradas em tal relação e a descrição das tarefas designadas aos mesmos.</p> <p>Será obrigação da organização que realize convênios com o Estado para registrar o compromisso com seus voluntários no Ministério de Trabalho e Seguridade Social.</p>

## **Relação Estado – Sociedade Civil. Existe uma substituição das funções do Estado por parte das organizações de voluntários?**

Esta pergunta não se responde suficientemente pelos marcos legais, que são relativamente inócuos a este respeito. A crítica a substituição tem adquirido uma maior força na Espanha, onde o Estado tem um papel principal como financiador, promotor e regulador do voluntariado. Segundo Zurdo Alaguero<sup>17</sup>, o Estado pretende, por meio do voluntariado, e o está conseguindo, dois objetivos: a) produzir bens baratos, transferindo funções do Estado à sociedade e, b) conseguir uma maior legitimidade social das intervenções públicas, com o objetivo de diminuir as tensões.

Este risco é mais acentuado nos países, como os europeus, nos quais o financiamento do Estado representa aproximadamente metade da renda da Sociedade Civil. Isto permite ao Estado, do ponto de vista da condução financeira, uma liderança maior, pelo menos frente a algumas organizações.

---

<sup>17</sup> Angel Zurdo Alaguero; "Voluntariado e Estado: As funções ambivalentes do Novo Voluntariado", Política e Sociedade, Vol. 43, n 1, 2006.

## CONCLUSÕES

Em 2005 o Parlamento Uruguaio aprovou uma Lei sobre Voluntariado restrito aos programas estatais; falta, portanto, tomar uma decisão coletiva sobre o voluntariado que se desenvolve nas organizações sociais. Esta decisão pode adotar formas legais e/ou programáticas.

A análise do itinerário recente e a perspectiva comparada que aqui propusimos nos permitiu apreciar algumas alternativas e, com muitas precauções, ensaiar mínimos ensinamentos que talvez sirvam para alimentar o debate.

A cautela se justifica no necessário equilíbrio entre os fundamentos técnicos e as infinitas possibilidades da deliberação democrática. Como em todos os assuntos públicos, mas principalmente neste, não cabe a aproximação do engenheiro social que desenha uma estrutura na solidão de seu estúdio e logo sai à realidade para replicá-la. Existem tensões e dilemas que são constitutivos do voluntariado e que se devem gestionar em um processo inacabado de diálogo, no qual continuamente se redefinem as soluções. As relações entre voluntariado e trabalho remunerado formal, entre Estado e Sociedade Civil, entre estímulo e ingerência, etc. não terão uma solução jurídica definitiva, na medida em que são conceitos dinâmicos, que se entendem e projetam em uma conjuntura específica. O voluntariado afeta o Estado, as organizações sociais, a cidadãos individuais, a empresas privadas e a instituições internacionais, em um leque que manifesta uma diversidade de idéias e interesses, ritmos e lógicas, que requerem, mais que uma rígida estrutura normativa, um âmbito de intercâmbios.

Existem alguns eixos problemáticos que se encontram solapados no processo de aprovação de toda a lei sobre voluntariado, e a forma de resolvê-los tem sido, na maioria dos casos, evitá-los. O exemplo proverbial é a lei do Brasil: apenas resolve o tema que a interessa resolver e deixa para ações posteriores (regulamentações, políticas públicas, etc.) outros possíveis assuntos. Parece predominar uma saudável intenção de enfrentar os problemas considerados mais imediatos e canalizar, com sobriedade, as energias sociais, sem ingressar em devaneios ideológicos. O princípio é pensar, a cada passo, se é conveniente ou não abordar legalmente cada tema e, no caso de abordá-lo, estreitar a intervenção. Isto pode implicar, inclusive, em apenas um enunciado geral do tipo: “A atividade de

voluntariado não poderá em nenhum caso substituir ao trabalho remunerado”, como se assinala, com diferenças, em várias legislações (e que poderia incluir outras afirmações como: não significará uma substituição das responsabilidades do Estado, etc.).

Evitando o maximalismo ideológico, permanece como principal linha de conflito a possibilidade de comprometer recursos, especialmente financeiros. Os custos da implementação e os responsáveis de cobri-los variarão de acordo com a lei, e ao momento de ditá-la se devem considerar esses requerimentos para assegurar sua viabilidade futura: i) seguro contra acidentes, ii) registro de voluntários e de organizações que trabalham com voluntários, o que implica custos tanto para as organizações sociais que obrigatoriamente devem notificar as autoridades, como para o Estado, que deve atender e sistematizar esta informação, iii) as atividades de divulgação, iv) a capacitação, etc. Aqui não se trata de blocos homogêneos, e sim de organizações pequenas, medias e grandes em projetos e recursos, e de instituições públicas com distintos tamanhos e níveis, nas quais estes custos têm impactos muito diferentes e que dispõem de diferentes capacidades para lhes fazer frente. Se a lei não considera estes elementos, verá suas possibilidades de pleno desenvolvimento limitadas.

Mas além do conteúdo, ressalta a perspectiva sobre o sistema de voluntariado. De acordo com os dados comparados e considerando a recente experiência uruguaia, aparece como pertinente a promoção, mais além do legal, de um trabalho em rede, que convoque à articulação flexível ao redor de objetivos estratégicos, com um papel ativo do Estado, como um ente orientador dentro de um sentido horizontal e desestruturado. Aqui surgem algumas ferramentas como a construção de um portal, a recopilación, análise e intercâmbio fluido de informação, a definição deliberativa de objetivos estratégicos, e outros que fazem uma nova lógica de inter-relações marcada pela flexibilidade, abertura e diminuição de hierarquias.

Dentro deste tecido reticular, se podem conformar as futuras normas, as políticas e os programas com objetivos mais ambiciosos, mas já sustentados na legitimidade de serem produtos de uma ampla participação social e política.

## BIBLIOGRAFIA

- Ander-egg, Ezequiel; Voluntariado y Desarrollo Comunitario, em María José Aguilar, “Voluntariado y Acción Comunitaria”, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1992
- Ballesteros, Vicente; “La organización del voluntariado”, em Revista de la Facultad de Trabajo Social, UPB, Vol. 18 nº 18, 2001
- Benítez, Julio César; “El voluntariado en Ecuador y su inserción en las políticas públicas”, Secretaria de Povos, Movimentos Sociais e Participação Cidadã, Quito, 2008
- Bettoni, Analía e Anabel Cruz; “Voluntariado en Uruguay: perfiles, impacto y desafíos”, publicado em “Perspectivas latinoamericanas sobre el tercer sector”, Buenos Aires, 12-14 setembro de 2001
- Bombarolo, Félix e Jorge Fernández; “Historia, sentidos e impacto del voluntariado en Argentina”, Buenos Aires, 2002
- Bustelo, Eduardo; “¿Retornará lo social?”, em Revista de Ciencias Sociales Iconos: FLACSO, Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais, Quito, Ecuador, Setembro. 2003 1390-1249.
- Casas, Alejandro; “Una mirada crítica sobre el tercer sector” em revista Trabajo Social, nº 15, Montevideu, 1999
- Cháves, Rafael e José Luis Monzón; “Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas”, CIRIEC, Espanha, 2001
- De Souza Cabral, Eloisa; “Espaço público e controle para a gestão social no Terceiro Setor”, em Revista Serviço Social & Sociedade, Ano XXVII, julho de 2006
- Flores Cáceres, Tito; “Política de incentivo al voluntariado en Chile: ¿Neoconservadurismo o fortalecimiento de la Sociedad Civil?” em Nilsa Burgos (editora); “Gestión local y participación ciudadana”, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2004
- Instituto de Comunicação e Desenvolvimento; “Dimensiones del Voluntariado en Uruguay”, ICD, Montevideo, 2009
- Parlamento Nacional; “Sistema de Información Parlamentaria”, <http://www.parlamento.gub.uy>
- PNUD; “Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”, PNUD, 2002.
- Rifkin, Jeremy; “El fin del Trabajo”, Paidós, Mexico, 1992
- Salamon, Lester; LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL. Las dimensiones del sector no lucrativo, Fundación BBVA, Madrid, 1999
- Soler Javaloy, Patricia; “Factores psicosociales explicativos del voluntariado universitario”, Tese de Doutorado da Universidade de Alicante, Alicante 2008
- Tavazza, Luciano; “El nuevo rol del voluntariado social”, Lumen, Buenos Aires, 1995
- Vieira de Almeida, Erica; “Crítica de metamorfose do conceito da Sociedade Civil em Terceiro Setor”, em Revista Serviço Social & Sociedade, Vol. 25, nº 80, nov. 2004
- Zurdo Alaguero, Ángel; “Voluntariado y Estado: Las funciones ambivalente del Nuevo Voluntariado”, em Revista Política y Sociedad, Vol. 43, n 1, 2006

# ÍNDICE

Contexto do Documento.....	2
Introdução.....	3
PRIMEIRA PARTE.....	5
Contexto.....	5
A criação da Mesa Executiva de Voluntariado.....	6
A Lei De Voluntariado Social 17885.....	8
Projetos de lei sobre voluntariado nas Organizações da Sociedade Civil.....	10
O enfoque de redes.....	10
SEGUNDA PARTE.....	14
Razões para legislar.....	14
Externalidades positivas do voluntariado.....	15
Externalidades negativas do voluntariado.....	16
Nós de discussão.....	16
Das definições.....	19
Das externalidades positivas.....	26
Das externalidades negativas.....	29
Conclusões.....	39
Bibliografia.....	41
Índice.....	42