

DO VOLUNTARIADO NA ACÇÃO SOCIAL

VOLUNTARY WORK AND SOCIAL ACTION

ACÁCIO F. CATARINO
Consultor Social

RESUMO

A acção social, no sentido mais amplo, abrange todo o esforço que a sociedade e o Estado realizam para a prevenção e solução dos problemas sociais, e tem como polos dinamizadores a entreaajuda básica, as instituições e a política; a acção social em sentido restrito, regulada pelo Estado, constitui um subsistema do sistema de protecção social de cidadania que, por sua vez, se integra no macro-sistema de segurança social. O voluntariado, no seu todo, não se limita ao domínio social, brota, em larga medida, da entreaajuda básica e, embora pertença por natureza ao terceiro sector, também actua nos outros; o voluntariado social abrange toda a acção social, valoriza-se nela e valoriza-a, nomeadamente através da sua universalidade vivencial, baseada na solidariedade difusa, e da complementaridade do trabalho remunerado. Os dois tipos de actividade são distintos na sua natureza, e iguais na sua dignidade. Já tive oportunidade de abordar o voluntariado nos n.ºs 19/20 (Janeiro/Agosto de 2003) e 31 (Janeiro/Abril de 2007) da revista *Sociedade e Trabalho*. Esta nova abordagem desdobra-se em **três partes**: a primeira complementa, parcialmente, aqueles artigos; a segunda ocupa-se, especificamente, da acção social; e a terceira centra-se nas relações entre as duas realidades.

ABSTRACT

*Social action includes, in a broad sense, every effort made by the society and the State towards the prevention and the solution of social problems and relies on the support of basic mutual help, institutions and politics. In a narrow sense, the State-run social action is, according to the citizenship principles, a social protection sub-system, which is integrated into the social security macro system. Voluntary work, in general, is not limited to the social area and has its origin, to a large extent, in the basic mutual help. In spite of belonging to the third sector, it has also impact on other sectors. Voluntary work covers all the social action, improving with it and, simultaneously, adding value to it, namely through its living universality, based on a diffuse solidarity, and the complementariness of the remunerated work. The two types of activity are different as to their nature but similar in its dignity. I had already the opportunity of an approach to voluntary work in the issues no. 19/20 (January/August 2003) and no. 31 (January/April 2007) of the review *Sociedade e Trabalho*. The present approach includes three parts: the first one complements, partly, the above mentioned articles; the second one deals, specifically, with social action and the third one is focussed on the relationships between the two realities.*

1. Do voluntariado

É vantajoso basear a presente reflexão numa noção simplificada e actualizada de voluntariado, tão precisa quanto possível, que tenha em conta a definição legal¹ e as achegas decorrentes de consultas várias, particularmente em colóquios sobre o assunto. Assim, **poderá definir-se o voluntariado** como a actividade pessoal, livremente gratuita, ao serviço de outrem e do bem comum. Em sentido colectivo, significa o conjunto de voluntários, das suas organizações e das respectivas actividades. Cada voluntário é uma pessoa que, por iniciativa própria, exerce aquele tipo de actividade². O voluntariado social, no seu todo, caracteriza-se por se dedicar ao domínio social e pela disponibilidade para todos os problemas que aí se observem.

Ao qualificar-se a actividade como pessoal releva-se que ela é intrinsecamente humana, e por isso livre, responsável e propiciadora da realização do voluntário. A liberdade implica não só a ausência de trabalho forçado e o exercício de liberdades e direitos diversos, inerentes ao trabalho humano em geral, mas também a ausência de constrangimentos financeiros. A responsabilidade tem a ver com facto de o voluntário responder e se determinar por si próprio, levando a efeito as acções com se compromete. Deste modo, os seus direitos e deveres não podem ser entendidos no quadro do relacionamento com uma entidade a que é estranho, mas sim como explicitação de aspectos relacionais e organizativos resultantes da co-responsabilidade básica e prévia assumida por ele³; o

seu “programa”, acordado com uma “organização promotora”⁴, não é redutível a um contrato de trabalho ou de prestação de serviços, pois consiste na explicitação da co-responsabilidade, ou responsabilidade comum, assumida pelos subscritores, sem contrapartidas. A realização pessoal do voluntário pode resultar de tudo isto, bem como da adequação entre ele, o seu projecto de vida e a actividade desenvolvida; o projecto de vida é considerado aqui em todas as dimensões, e tanto no âmbito pessoal e familiar como no local, no institucional e em todos os outros que o voluntário entenda por bem ter em conta.

A gratuidade (ou gratuitidade) constitui o elemento identificador, por excelência, do voluntariado. Esta característica essencial foi consagrada ao longo da história e também na lei-quadro; é de notar, porém, que, na lei, o termo “gratuidade” não figura na definição, mas sim no artigo relativo aos princípios⁵. Parece indispensável qualificar a própria gratuidade como livre (embora este qualificativo se encontre inerente ao carácter pessoal), atendendo ao risco de situações em que ela possa estar limitada; tal é o caso, por exemplo, do recurso à prestação de trabalho voluntário como via de acesso a um emprego, ou do voluntariado induzido por dirigentes ou entidades patronais. Tais situações vêm ocorrendo, na prática; importa, no entanto, que fique sempre salvaguardado o exercício da liberdade não condicionada.

A ideia de serviço também está consagrada pela história e pela legislação, como elemento essencial do voluntariado. Tal serviço não implica cedências à alienação nem a renúncia à realização pessoal – bem pelo contrário⁶.

¹ Art.º 2º, da Lei n.º 71/98, de 3 de Novembro - “bases do enquadramento jurídico do voluntariado”. Cf. Ana Delicado, Ana Nunes de Almeida e João Ferrão, “Caracterização do Voluntariado em Portugal”, Instituto de Ciências Sociais (Lisboa)/Comissão Nacional para o Ano Internacional dos Voluntários, Lisboa, 2002, pp.17-19. Cf., também, Inácio Martín, Telma Fernandes, Constança Paúl e Luíz Roseira, “Medidas Nacionais para a Promoção do Movimento Voluntário em Portugal”, Inovação à Leitura, Braga, 2005; nas pp. 95-105, figura uma enumeração, bastante desenvolvida, de “documentação internacional relativa ao voluntariado” (Da União Europeia e outra) e de “directórios de organizações ligadas ao movimento voluntário”.

² N.º 1 do art.º 3º, da mesma Lei.

³ N.º 7 do art.º 6º, da referida Lei.

⁴ N.º 1 e 2 do art.º 4º, e art.º 9º, da Lei; o “programa de voluntariado” consiste num acordo de cooperação entre entidades diferentes, colocadas em pé de igualdade e visando objectivos comuns. Sobre o aprofundamento da “responsabilidade por outrem”, cf. Emmanuel Lévinas, “Ética e Infinito - Diálogos com Philippe Nemo”, Edições 70, 1988, Lisboa, pp. 87-93.

⁵ N.º 6 do art.º 6º, da Lei n.º 71/98. O adjectivo “desinteressada”, incluído na definição de voluntariado (n.º 1 do art.º 2º), presta-se a uma certa ambiguidade para a caracterização em causa. Acerca da empregabilidade do voluntariado, afluída no período seguinte do texto, cf. Maria Isabel Martínez e Elvira Gonzalez Gago, “Coexistência del Voluntariado y Trabajo Asalariado en las ONG de Accion Social”, in Documentation Social - Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Caritas Española, Madrid, pp. 94-96; e, acerca do “voluntariado empresarial”, abordado no mesmo período, cf. GRACE e Instituto ETHOS, “Como Implementar Projectos de Voluntariado Empresarial”, 2006, pp. 9-19.

⁶ Ao contrário de uma acepção pejorativa muito em voga, o “serviço” é uma actividade humana de disponibilização para outrem ou para o bem comum.

⁷ Cf. Manuel Antunes, “Repensar Portugal”, Multinova, Lisboa, sem data, pp.38-40.

Poderá definir-se o voluntariado como a actividade pessoal, livremente gratuita, ao serviço de outrem e do bem comum. Em sentido colectivo, significa o conjunto de voluntários, das suas organizações e das respectivas actividades.

O serviço em presença é prestado a outrem e, simultaneamente ao bem comum: mesmo quando se ocupa de um caso individual, o voluntário insere-se, mais ou menos conscientemente, na prossecução do bem comum; e, quando se ocupa de questões gerais, visa o bem-estar de cada pessoa⁷.

Acha-se muito difundida a tese segundo a qual a organização é uma característica essencial do voluntariado; e a própria definição legal consagra isso mesmo⁸. Compreende-se que, para efeitos legais e também para outros fins, assim aconteça; mas não se pode ignorar o papel relevantíssimo da espontaneidade e da organização informal. Pode até afirmar-se que a origem histórica do voluntariado é de natureza espontânea, e que radica na espontaneidade uma parte significativa da sua disponibilidade, das suas potencialidades e da adaptabilidade a novas solicitações⁹.

Nos termos da definição legal, os programas e iniciativas afins, em que o voluntário actua, são “desenvolvidos sem fins lucrativos”¹⁰. Deste modo fica reforçada a componente “gratuidade”, e evitam-se eventuais deturpações e a instrumentalização pelo contexto envolvente; pode até afirmar-se que o voluntário está para a gratuidade como a “organização promotora” está para a ausência de fins lucrativos. No entanto, importa sublinhar que o voluntariado é o verdadeiro contexto de si próprio, competindo aos voluntários e às respectivas organizações tomar as providências necessárias para que ele não seja deturpado nem instrumentalizado. Por outro lado, impõe-se não construir compartimentações rígidas entre contextos com e sem fins lucrativos, sob pena de não se respeitarem os dinamismos próprios da realidade; refira-se, a este propósito, que o apoio gratuito a actividades de subsistência e a micro e pequenas empresas, para sua viabilização, bem como o voluntariado no âmbito da responsabilidade social das empresas constituem exemplos a estudar, na distinção entre os dois contextos.

Segundo a lei, “a qualidade de voluntário não pode, de qualquer forma, decorrer de relação de trabalho subordinado ou autónomo ou de qualquer relação de conteúdo patrimonial com a entidade promotora (...)”¹¹. Compreende-se tal requisito, para se evitarem confusões entre a actividade livremente gratuita e a remunerada; todavia, não se configura indispensável a sua explicitação em sede de definição, dado que a gratuidade exclui, de per si, a relação profissional remunerada. Acresce que o voluntariado, no âmbito da responsabilidade social das empresas, pode implicar a coexistência dos dois tipos de relações na mesma pessoa. Mesmo no voluntariado mais tradicional, ocorrem frequentemente relações que, não se identificando com as de trabalho subordinado, têm uma certa analogia com elas. Tudo isto exige análise crítica muito lúcida, com abertura à realidade e preservando sempre a gratuidade livre.

⁸ A definição legal não utiliza a palavra “organização”, mas prevê que as “acções” de voluntariado devem ser “realizadas (...) no âmbito de projectos, programas e outras formas de intervenção (...)” (N.º 1 do art.º 2.º da referida Lei de enquadramento). No conceito de “voluntário” a Lei já refere, expressamente, o “âmbito de uma organização promotora” (N.º 1 do art.º 3.º).

⁹ No mesmo sentido, embora por caminhos diferentes, cf.: José Mattoso, “Identificação de um País - Ensaio sobre as Origens de Portugal 1096-1325”, Imprensa Universitária-Editorial Estampa, Lisboa, 1991, pp. 262-285; Vasco Rosendo, “O Mutualismo em Portugal - Dois Séculos de História e suas Origens”, Montepio Geral, Lisboa, 1996, pp. 37-140; e Boaventura Sousa Santos, “Pela Mão de Alice - o Social e o Político na Pós-Modernidade”, Edições Afrontamento, Porto, 1994, pp. 63-64, 87 e 219.

¹⁰ O já referido n.º 1 do art.º 2.º, da Lei de enquadramento.

¹¹ N.º 2 do art.º 3.º, da mesma Lei.

Três classificações do voluntariado revestem-se de especial importância na óptica do relacionamento deste com a acção social: trata-se das classificações quanto ao local em que a actividade é exercida, quanto ao âmbito da mesma e quanto ao tipo de responsabilidade.

Quanto ao local de exercício, distinguem-se o voluntariado de proximidade, o de instituição e o misto. O de proximidade caracteriza-se por ser praticado nas relações de vizinhança, mais ou menos restrita; normalmente, estes voluntários exercem a sua actividade no próprio meio em que residem ou trabalham e, por isso, têm um primeiro conhecimento quase espontâneo e directo dos casos e problemas sociais, e desencadeiam de imediato as iniciativas de contacto e de cooperação na procura de soluções. Tal voluntariado tende a qualificar-se cada vez mais, sem prejuízo da sua identidade originária.

O voluntariado de instituição é exercido no âmbito de equipamentos sociais, de unidades de saúde, de estabelecimentos prisionais ou de outras organizações, tendo em conta o respectivo quadro normativo e funcional. Não se incluem, de maneira nenhuma, na respectiva hierarquia, mas respeitam-na em espírito de cooperação permanente¹². O seu posicionamento relacional com os “utentes” é o de cooperação na procura de soluções para os problemas enfrentados, tal como acontece no voluntariado de proximidade; porém, contrariamente a este, encontram-se também do lado das respostas, tornando-se indispensável um esforço permanente de preservação da identidade própria e de não confusão com o estatuto dos profissionais remunerados.

O voluntariado misto caracteriza-se pela inclusão de componentes próprias dos dois anteriores. Pode até afirmar-se que não existe nenhum dos outros dois em estado puro, muito embora, por via de regra, se verifique a predominância das características de um ou de outro. Os visitantes de hospitais, de centros de saúde, de equipamentos sociais, de estabelecimentos prisionais, ou de organizações semelhantes, bem como os grupos de proximidade que prestam pequenas ajudas, qualquer que seja a respectiva natureza, constituem exemplos clássicos e muito actuais deste voluntariado misto.

Quanto ao âmbito pessoal e material (pessoas e problemas abrangidos), distinguem-se o voluntariado genérico e o específico: o primeiro abrange a generalidade dos problemas, tendendo para a universalidade; o segundo abrange apenas alguns e, no limite, apenas um. Aqui também se aplica o “velho” princípio da “extensão” e da “compreensão”: quanto mais extensiva a acção, menor é o seu aprofundamento, é vice-versa; o voluntariado de proximidade mais espontâneo tende a ser mais extensivo, com base no impulso, quase instintivo, de não exclusão de nenhuma pessoa e nenhum problema social; o voluntariado de instituição tende a ser mais “compreensivo” e, portanto a restringir o seu âmbito. Está em aberto uma questão básica, sob o ponto de vista da solidariedade social: como se pode conciliar o princípio da universalidade com a exigência de qualidade? – Uma parte da resposta parece estar na qualificação da relação de acolhimento de proximidade – que pode, ou não, atingir a qualidade do atendimento técnico – e do tratamento dos dados daí decorrentes, visando a consciência social dos problemas, a optimização na utilização dos recursos disponíveis e a proposta de medidas que se tornem necessárias.

Quanto aos tipos de responsabilidade¹³, há que distinguir, pelo menos, o voluntariado promotor, ou empreendedor, o de direcção, o de assessoria e o de execução. O promotor caracteriza-se por uma certa analogia com os empreendedores e empresários em geral: concebe novas iniciativas, congrega esforços, motiva outras entidades, procura meios financeiros, arrisca a decisão “empresarial” e assegura a liderança do empreendimento, pelo menos até este alcançar a “velocidade-cruzeiro”; frequentemente, o promotor é também dirigente de equipamentos sociais ou de outras organizações.

O voluntariado de assessoria tem-se desenvolvido consideravelmente nos últimos anos, devido a exigências várias decorrentes da legislação a respeitar e de imperativos de natureza ético-social. O de execução caracteriza-se por uma diversidade extremamente rica: inclui, praticamente, todos os níveis de qualificação; abrange múltiplos domínios de actividade e uma extraordinária capacidade de adaptação a novas solicitações.

¹² N.º 4 do art.º 6.º da Lei.

¹³ Esta classificação já foi abordada no artigo publicado no n.º 31 da revista Sociedade e Trabalho. Justifica-se, porém, retomá-la aqui, atendendo à sua relevância no papel do voluntariado na acção social.

Nos termos da definição legal, os programas e iniciativas afins, em que o voluntário actua, são “desenvolvidos sem fins lucrativos”. Deste modo fica reforçada a componente “gratuidade”, e evitam-se eventuais deturpações e a instrumentalização pelo contexto envolvente; pode até afirmar-se que o voluntário está para a gratuidade como a “organização promotora” está para a ausência de fins lucrativos.

Também aqui, tal como na classificação anterior; existem inúmeras situações mistas, particularmente na “acumulação” de funções de promotor com as de dirigente, e destas com as de execução.

O voluntariado insere-se no sector cooperativo e social, consagrado no art.º 82.º da Constituição da República, também designado por “terceiro sector”. No entanto, como é sabido, não existe coincidência entre voluntários e trabalhadores do terceiro sector; na verdade, é muito elevado o número de trabalhadores remunerados nesse sector, e muitos voluntários actuam no sector público (equipamentos sociais, hospitais, centros de saúde, estabelecimentos prisionais...).

2. Da acção social

As “bases gerais do sistema de segurança social” (BGSSS) integram o “subsistema de acção social” no “sistema de protecção social de cidadania”, a par dos subsistemas de “solidariedade” e de “protecção familiar”¹⁴. Por sua vez, o “sistema de protecção social de cidadania”, juntamente com os sistemas “previdencial” e “complementar” integram o macro-sistema de segurança social¹⁵.

O “subsistema de acção social” destina-se à “prevenção e reparação de situações (...)” carecentes de apoio não abrangidas por outros subsistemas e sistemas. Não se limita à vertente assistencial, dado que visa também “a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades”¹⁶. Entre os “princípios e linhas de orientação” da acção social inclui-se a “intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos” e o “estímulo do voluntariado social (...)”¹⁷.

Uma leitura simplista da Lei, particularmente do n.º 1 do art.º 31.º, pode levar à conclusão de que “as prioridades e os programas” enquadram toda a acção social. Acontece, porém, que a acção social no seu todo, ou integral, ultrapassa de longe a que se integra no macro-sistema de segurança social. Parafraseando o sociólogo Guy Rocher, poderá definir-se a acção social integral, como “toda a maneira de pensar, de sentir e de agir”, relativamente aos problemas sociais, “cuja orientação” e objectivos “são partilhados pelos membros de uma qualquer colectividade de pessoas”¹⁸. Neste entendimento, a acção social e o respectivo voluntariado precederam o Estado, interagem com ele e sobreviver-lhe-iam se, porventura, deixasse de existir. Além disso, não se limitam à acção social definida nas BGSSS, dado que se podem distribuir pelos três sistemas de segurança social e pelas demais entidades e actividades sociais e políticas envolvidas neste domínio¹⁹.

¹⁴ “Bases gerais do sistema de segurança social” (BGSSS) - art.º 28.º.

¹⁵ Idem, art.º 23.º.

¹⁶ Idem, art.º 29.º.

¹⁷ Idem, alíneas a) e g) do n.º 2 do art.º 31.º.

¹⁸ Guy Rocher, “Sociologia Geral 1”, Editorial Presença, Lisboa, 1971, p. 78; cf., a propósito, a “sociedade-providência” e “padrões de transformação social”, segundo B. S. Santos, op. cit. na nota n.º 9, pp. 219 e 289-293, respectivamente.

¹⁹ É discutível que seja adequada a inclusão do “voluntariado” na secção das BGSSS relativa ao “subsistema de acção social” (alínea g) do n.º 2 do art.º 31.º). Menos adequado ainda é figurar apenas nos respectivos “princípios e linhas de orientação”. Seria porventura mais defensável a inclusão no capítulo VII, que poderia intitular-se “agentes e organização”, sem prejuízo de continuar a referência nos “princípios e linhas de orientação”. Nesta hipótese, seria conveniente ficar também explicitado, no mesmo capítulo VII, o trabalho remunerado e a cooperação e complementaridade entre ele e o voluntariado.

A acção social integral tem uma história multimilenar, como se deixou esboçado, relativamente ao voluntariado, no artigo inserido no n.º 19/20 desta Revista. O século XIX trouxe uma ruptura profunda com o passado, ainda não interiorizada satisfatoriamente: rompeu com a assistência, própria do “antigo regime”; originou novos domínios e movimentos de acção social (embora com antecedentes no passado) – tais como o cooperativismo, o mutualismo, as colectividades de cultura e recreio, bem como o sindicalismo e os partidos políticos – marcados, uns, pela co-responsabilidade e, outros, pela contestação mais ou menos sistemática; e implicou uma reviravolta no velho princípio da subsidiariedade²⁰, a tal ponto que, só muito lentamente, ele vem sendo recuperado, mais no contexto da União Europeia do que a partir de dinamismos internos. Enquanto outrora, à luz do princípio da subsidiariedade, o Estado só actuava (quando actuava) em situações-limite, não reconhecendo direitos sociais, hoje em dia essa actuação insere-se num contexto em que os direitos obtiveram consagração. Por tal motivo, perante situações de carência grave, um dos primeiros passos a dar consiste no acesso às prestações garantidas por lei, seguindo-se depois outras actuações, se necessárias. Significativamente, as BGSSS incluem a subsidiariedade, entre os seus princípios, antecedido por outros que garantem direitos vários²¹.

A acção social “de caso”, tida pejorativamente como “assistencialista”, perdeu estatuto institucional²²; e criou-se uma relação antinómica entre acção pontual e estrutural, individual e colectiva, cuja síntese vem sendo procurada com bastante dificuldade, especialmente através de processos de desenvolvimento “comunitário” ou “local”, bem como de “projectos de luta contra a pobreza” e outras iniciativas semelhantes. Reflectindo

aquele menosprezo, as BGSSS não explicitam o atendimento social; mas, considerando-o tacitamente, relevam a “personalização”, a relação de proximidade, bem como a “integração e promoção comunitárias”, o “desenvolvimento” de “capacidades” e o “desenvolvimento social”, que pode tender para o “desenvolvimento integral”²³. Também a referência, na Lei, ao voluntariado social encerra uma componente importante do desenvolvimento: a “participação e envolvimento da sociedade civil na promoção do bem-estar (...)”²⁴.

A acção social integral é, desde há muito, uma realidade extremamente rica, diversificada e difundida em todo o mundo. Reparte-se pelos três sectores previstos no citado art.º 82.º da Constituição da República: o público, o privado e o cooperativo e social. O sector público inclui, nesta óptica, os serviços e organismos do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, bem como os serviços e organismos sociais de outros ministérios, dos governos regionais e das autarquias locais. O sector privado, com fins lucrativos, é constituído, fundamentalmente, pelas empresas que actuam no mercado, e cuja acção social consiste nos serviços desta natureza prestados aos seus trabalhadores e famílias e a outras pessoas e instituições, no âmbito da responsabilidade social ou com base em orientações semelhantes; incluem-se também aqui, naturalmente, os equipamentos sociais com fins lucrativos. O sector cooperativo e social é de longe o que proporciona laços mais estreitos de proximidade; dele fazem parte a entreaajuda básica, os grupos de voluntários, as cooperativas e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS).

A entreaajuda básica é formada pelas relações entre familiares, vizinhos, amigos, colegas,... e exerce-se através de actos que resultam, quase espontaneamente, do sentimento de co-responsabilidade inerente às relações de

²⁰ Aconteceu, provavelmente, uma evolução significativa (pouco estudada em termos históricos e sociopolíticos) daquilo que podemos designar por solidariedade subsidiária para a subsidiariedade solidária, integrada no âmbito da solidariedade, assumida formalmente pela sociedade e pelo Estado; esta solidariedade é assegurada não só pela entreaajuda e pelas instituições, mas também pela consagração de direitos sociais. Passou a ganhar relevo a “solidariedade histórica”, abordada por Manfredo Araújo de Oliveira, in “Ética e Economia”, Editora Ática, São Paulo, 1995, pp. 29-36. Sobre a subsidiariedade em geral, cf. António dos Reis Rodrigues, “O Homem e a Ordem Social e Política”, Principia, Cascais, 2003, pp. 89-99.

²¹ Art.º 11º, das BGSSS.

²² Cf. Maria Augusta G. Negreiros, “As Representações Sociais da Profissão de Serviço Social - Uma Análise Empírica em Contexto Artárquico”, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa - Departamento de Pós-Graduação, Lisboa, 1995, pp. 87-96.

²³ Alíneas d) e à) do n.º 2 do art.º 31º, n.º 1 do art.º 29º e alínea b) do referido n.º 2 do art.º 31º, das BGSSS. Louis J. Lebreton distinguiu-se na conceptualização e na “experimentação” do “desenvolvimento integral”, também designado por “autêntico”, “humano”, “harmónico” e “harmonizado”, tendo estado na origem da revista e do movimento “Economie et Humanisme”; cf. deste autor, em especial, “Dynamique Concrète du Développement”, Economie et Humanisme-Les Editions Ouvrières, Paris, 1961.

²⁴ Alínea g) do n.º 2 do art.º 31º, das BGSSS

proximidade; praticamente, toda a população se encontra envolvida nesta solidariedade. O facto de as respectivas actividades não serem consideradas como de voluntariado, para efeitos legais²⁵, não quer dizer que o não sejam, na realidade, nem que estejam excluídas da acção social integral; muito pelo contrário, elas brotam de um compromisso vital com outrem, inscrito não raro na partilha de vida, e estão na origem do voluntariado de proximidade mais espontâneo, disponível, adaptável e portando universal, no sentido vivencial do termo.

Os grupos de voluntários de acção social²⁶ constituem o primeiro patamar de organização, e caracterizam-se por enorme diversidade quanto à motivação, à organização, ao enquadramento institucional, ao número de membros, ao domínio de actividade...; grande parte dos grupos visa objectivos especificamente sociais, enquanto outros visam também objectivos de natureza diferente e actuam no domínio social por opção estatutária ou por força das relações solidárias de proximidade; praticamente, existem grupos desta natureza em todas as freguesias e, nalgumas, até existem vários.

As cooperativas e as IPSS, bem como os bombeiros voluntários e muitas outras organizações sem fins lucrativos (como, por exemplo, as colectividades de cultura, recreio e desporto, na sua vertente social) constituem o segundo patamar de organização solidária e formam o conjunto mais institucionalizado das entidades do "terceiro sector". As cooperativas distribuem-se por vários "ramos" de actividade, aproximam-se do figurino empresarial, obedecem a princípios democráticos e socializantes, e procuram conciliar a viabilidade económica autónoma com a ausência de fins lucrativos: os seus resultados financeiros não recebem a designação de "lucro", mas sim "excedente", e a respectiva eventual distribuição processa-se não em função do capital mas sim de outros critérios²⁷. Realizam, no domínio da acção social, actividades análogas às das empresas, e

outras mais específicas decorrentes da sua natureza de co-responsabilidade na solução de problemas sociais dos próprios cooperadores e de outras pessoas. A vertente "acção social" é particularmente assumida nas cooperativas de "solidariedade social"²⁸.

As IPSS revestem a forma jurídica de associações e fundações, e cobrem a generalidade das "valências" de acção social. Entre as associações figuram as misericórdias e confrarias, que remontam a mais de quinhentos anos, e as mutualidades que, embora multisseculares na sua origem, remontam, na sua configuração actual, ao século XIX. Nesse mesmo século tiveram origem as colectividades de cultura, recreio e desporto. Os próprios grupos de voluntariado de acção social, constituídos nos termos do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, também são considerados IPSS.

Normalmente, as cooperativas e as IPSS brotam do voluntariado, que assegura, por via de regra, a titularidade dos órgãos sociais e presta outros serviços.

Considerando os dinamismos da acção social integral, sob o ponto de vista da formalização e do poder, verifica-se uma polarização de enorme importância histórica: o polo da entreaajuda básica, o institucional e o político. O primeiro é marcadamente informal, o segundo inclui as instituições (em sentido lato) dos três sectores – público, privado e cooperativo e social – e o terceiro respeita aos órgãos de soberania e a outras entidades que actuam na esfera política. O voluntariado é transversal aos três dinamismos, situando-se particularmente no primeiro e no segundo.

Razões diversas contribuíram para o menosprezo tradicional da entreaajuda básica e do correspondente voluntariado menos formal: na Idade Média relevou-se o papel das instituições; nos séculos XIX e XX registou-se o peso crescente do Estado; e, nas últimas décadas, assiste-se à tentativa de parceria entre o Estado e as instituições, deixando na margem o dinamismo da entreaajuda

²⁵ N.º 2 do art.º 2.º da referida Lei n.º 71/98. A norma respeita a "actuações que, embora desinteressadas, tenham um carácter isolado e esporádico ou sejam determinadas por razões familiares, de amizade e de boa vizinhança". A respectiva redacção pode ser interpretada como reconhecimento da existência deste voluntariado, sem o vincular às obrigações contidas na Lei.

²⁶ O "estatuto das instituições particulares de solidariedade social" (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro) consagra as "associações de voluntários de acção social", exigindo-lhes porém um tipo de formalização semelhante ao das restantes instituições nele previstas. Além disso, parece visar mais o voluntariado de instituição que o de proximidade (alínea b) do n.º 1 do art.º 2.º, e art.ºs. 72.º, a 75.º). A Lei n.º 71/98 veio a adoptar uma orientação semelhante (cf., em especial, os art.ºs. 2.º, a 4.º), denotando a mesma dificuldade na assunção do voluntariado, mais ancestral e mais difundido, que brota da entreaajuda básica.

²⁷ Lei n.º 51/96, de 7 de Setembro - «Código Cooperativo» - art.ºs. 1.º, a 4.º.

²⁸ Alínea m) do n.º 1 do art.º 4.º, do mesmo Código.

básica. As “bases do enquadramento jurídico do voluntariado” – Lei n.º 71/98, de 3 de Novembro – não o reconhecem, e as disposições específicas incluídas no “estatuto das instituições particulares de solidariedade social” (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro) e nas BGSSS são, pelo menos, ambíguas²⁹. Daqui têm resultado lacunas graves no enraizamento e no desenvolvimento consistente das políticas de acção social, bem como um notório subaproveitamento das capacidades disponíveis³⁰; esperamos que, no futuro, venha a ser preenchida esta lacuna ancestral, consagrando-se um dos polos – precisamente o básico – da acção social integral.

3. Relações mútuas

Não existe coincidência, evidentemente, entre a acção dos voluntários e a acção social: os voluntários distribuem-se pela acção social e por muitos outros “domínios de actividade”³¹; e uma parte muito significativa da acção social é exercida em regime de trabalho remunerado.

O voluntariado, na acção social, particularmente o de proximidade, caracteriza-se pela antiguidade, universalidade, natureza, adaptabilidade, igual dignidade e complementaridade horizontal e vertical. A entreatajuda básica faz parte da história da humanidade, desde o seu início e, ao longo da mesma, foram surgindo modalidades de voluntariado, mais ou menos organizado. A esta antiguidade – perspectiva temporal – corresponde – na perspectiva das realidades a abranger – a universalidade vivencial e multimoda, atrás referida: a dos sujeitos agentes, a dos sujeitos destinatários, a dos problemas abrangidos e a dos meios utilizados no conhecimento dos problemas e na procura das respectivas soluções. Todas as pessoas são, pelo menos potencialmente, sujeitos agentes e destinatários do voluntariado, e todos os problemas sociais podem ser abrangidos por ele, mediante o recurso a todos os meios disponíveis; esta universalidade é tanto mais notória quanto mais o voluntariado se insere na entreatajuda básica ou emana dela e, daí, quando é mais “extensivo” no seu âmbito, correndo o risco de ser menos “compreensivo”, e qualificado, na sua capacidade.

O voluntariado insere-se no sector cooperativo e social, consagrado no art.º 82.º da Constituição da República, também designado por “terceiro sector”. No entanto, como é sabido, não existe coincidência entre voluntários e trabalhadores do terceiro sector; na verdade, é muito elevado o número de trabalhadores remunerados nesse sector, e muitos voluntários actuam no sector público

A universalidade, em quatro dimensões, brota das relações solidárias ancestrais, inerentes ao ser humano, e insere-se, em maior ou menor grau, na entreatajuda básica. Precedeu a consagração legal, situa-se num plano diferente do da lei, embora a deva respeitar, e, evidentemente, não emana do Estado. Além disso, e por isso, a sua natureza é intrinsecamente vital e activa, sem constituir entrave aos esforços de racionalização. Ocorreria, aliás, um avanço extraordinário na política de acção social se esta universalidade fosse conciliada com a legal.

²⁹ Cf. a nota n.º 26 e a alínea g) do n.º 2 do art.º 31 das BGSSS.

³⁰ As insuficiências de concepção, de prática e de generalização verificadas, por exemplo, no apoio domiciliário, no apoio a prestadores informais de cuidados, no apuramento estatístico dos dados do atendimento ou acolhimento social e na articulação entre os grupos de voluntariado de proximidade e as diferentes instituições, públicas ou privadas, documentam bem as consequências das lacunas em presença.

³¹ n.º 3 do art.º 4.º da Lei n.º 71/98.

Da natureza e universalidade do voluntariado decorre a sua **adaptabilidade** a todas as pessoas e a todos os problemas. Ela interage permanentemente com a universalidade, configurando-se como sua expressão, e vice-versa.

Outra característica do voluntariado na acção social é a sua **igual dignidade** fundamental em relação ao trabalho remunerado. Ao contrário de ideias muito em voga, não é correcto afirmar que o trabalho remunerado é, por natureza, mais organizado e qualificado que o voluntariado; nem que este é, também por natureza, mais solidário e dedicado que aquele. A igual dignidade fundamental de qualquer trabalho radica na própria igual dignidade de todos os seres humanos³². Naturalmente, existem diferenças de organização, qualificação, solidariedade, dedicação e de outras características, tanto no trabalho remunerado como no voluntariado, podendo predominar estatisticamente, em cada um deles, umas ou outras; isso, porém, não põe em causa o princípio da igual dignidade fundamental.

Na linha daquelas ideias em voga, e da consequente alegada superioridade técnica do trabalho remunerado e superioridade moral do voluntariado, algumas pessoas, que actuam no primeiro ou no segundo, afirmam-se, respectivamente, como verdadeiras voluntárias ou verdadeiras profissionais para deixarem patente, as primeiras, a sua solidariedade e dedicação, e, as segundas, a sua organização e qualificação. Com vista ao desaparecimento da antinomia entre os dois tipos de actividade, importa atentar no facto de muitos voluntários serem técnicos ou gestores altamente qualificados e, por outro lado, não esquecer a prática e a “economia do dom”, verificada no trabalho remunerado³³. Deste modo, o trabalho como “dom”, ou dádiva, a outrem e ao bem comum tanto pode acontecer no voluntariado como no trabalho remunerado. Tenhamos em conta, a propósito, que muitas pessoas consideradas altamente “desprendidas de bens temporais”, e totalmente dedicadas ao “serviço do próximo”

e de outras “causas superiores” não são voluntárias em sentido estrito, pois auferem uma remuneração, ou algo semelhante; mas, em contrapartida, exercem “com excelência” a prática do “dom”.

A **complementaridade** traduz, na lei e na prática, a relação entre o voluntariado e o trabalho remunerado³⁴. Segundo este princípio, o voluntariado não se limita à realização de uma parte das actividades de “organizações promotoras” onde actue, cabendo a outra parte ao trabalho remunerado – complementaridade horizontal; mesmo quando aconteça esta distribuição de trabalho, os voluntários e respectivas associações intervêm sempre com as suas características específicas, dando um contributo não equiparável ao preenchimento de postos de trabalho – complementaridade vertical. Trata-se da relação entre o seu dinamismo próprio, centrado na disponibilidade gratuita, e os restantes dinamos de qualquer dos três sectores atrás referidos, visando objectivos comuns, embora com determinações diferentes. A determinação do voluntariado emana da entreativa básica, da motivação pessoal e de contactos diversos com os problemas sociais, com as pessoas que os vivem e com outras entidades comprometidas nos mesmos objectivos.

O voluntariado inscreve-se na acção social integral, e também se inscreve na definida pelo Estado – que, por sua vez, também se integra naquela, independentemente de qualquer reconhecimento. Com estas interligações, o voluntariado contribui para o enriquecimento da acção social consagrada nas BGSSS e enriquece, em particular, o princípio da universalidade, acrescentando-lhe os contornos atrás mencionados, bem como os da solidariedade, da inserção social e da participação³⁵. Também contribui para o enriquecimento das “linhas de orientação” definidas naquelas bases gerais; enriquece, especialmente, as relações de proximidade, a “personalização”, a flexibilidade das prestações e do apoio social e a ligação às famílias³⁶.

³² Cf. Henri Arvon, “La Philosophie du Travail”, Presses Universitaires de France, Paris, 1969, pp. 78-80; e Dominique Méda, “O Trabalho - um Valor em Vias de Extinção”, Fim de Século, Lisboa, 1999, pp. 315-327.

³³ Marcel Mauss, C. Lévy-Strauss, Louis Lebreton, François Perroux e Pierre Bourdieu são alguns dos autores que abordaram a “economia do dom”. Por estes e por outros autores, foram também utilizadas as designações “economia da dádiva”, “economia humana”, “economia solidária”, “economia do ser”, “civilização do ser”, “economia de comunhão”... Cf. Pierre Bourdieu, “Algumas Notas Adicionais sobre o Dom”, in *Mana*, vol. 2, N.º 2, Rio de Janeiro, 1996; Paulo Henriques Martins, “Alternativas para uma Outra Economia - o que é a Economia do Dom”, in *Revista do Instituto Humanitas Unissinos*, Julho de 2007 (on-line); e Luigino Bruni (coord.), “Economia de Comunhão - por uma Cultura Económica com Várias Dimensões”, Editora Cidade Nova, Parede, 2000.

³⁴ N.º 5 do art.º 6.º da Lei n.º 71/98.

³⁵ Art.ºs. 6.º, 8.º, 12.º e 18.º das BGSSS.

³⁶ Alíneas a), d) e f) do n.º 2 do art.º 31.º das BGSSS.

Em suma: (a) – a acção social integral tem como dinamismos polarizadores a entreaajuda básica, instituições várias (dos sectores público, privado e cooperativo e social), e a esfera política; (b) – a acção social definida pelo Estado constitui uma parte – a mais institucional – da acção social integral, inclui expressamente o voluntariado, a par do trabalho remunerado e não exclui, embora não consagre, a entreaajuda básica; (c) – o Estado coordena a acção social por ele definida, mas não existe – nem talvez seja recomendável – a coordenação da acção social integral; no entanto, é indispensável que ela seja reconhecida; (d) – embora o voluntariado, no seu todo, faça parte do terceiro sector, e até dinamize aí a criação e desenvolvimento de instituições, ele também se exerce nos outros dois; (e) – enriquece a acção social definida e coordenada pelo Estado, mas também se valoriza com ela.

Tornou-se lugar-comum afirmar que o voluntariado é uma expressão relevante de cidadania; sem dúvida que assim é; mas não é menos verdade que ele não se reduz a essa expressão, uma vez que precedeu a existência da cidadania e do Estado, emana da entreaajuda básica e de realidades conexas, centradas nas pessoas, é independente do facto de existirem Estados, ou instituições semelhantes, e da cooperação com elas. O voluntariado pratica a personalização socializante e, em simultâneo, a socialização personalizante³⁷.

O século XIX trouxe uma ruptura profunda com o passado, ainda não interiorizada satisfatoriamente: rompeu com a assistência, própria do “antigo regime”; originou novos domínios e movimentos de acção social - tais como o cooperativismo, o mutualismo, as colectividades de cultura e recreio, bem como o sindicalismo e os partidos políticos - marcados, uns, pela co-responsabilidade e, outros, pela contestação mais ou menos sistemática; e implicou uma reviravolta no velho princípio da subsidiariedade

³⁷ A personalização, irredutível à individualização, respeita à formação e desenvolvimento do ser pessoa, e de cada uma, e insere-se nos processos históricos de hominização e humanização. A socialização respeita a todos os domínios e acepções da realização da socialidade e da sociabilidade; ao considerar-se personalizante, afirma-se que se processa ao serviço e mediante a participação de cada pessoa humana. Cf. Ángel Galindo García, “Voluntariado e Sociedade Participativa”, Publicaciones Universidad Pontificia, Salamanca, 2005, pp. 34-36; e B. S. Santos, op.cit. na nota n.º 9, pp. 289-293. A revista “Esprit”, em cuja fundação se encontra o filósofo “personalista” Emmanuel Mounier, vem dando contributos fundamentais nesta linha de orientação.