

Uma leitura das ONGD portuguesas no início do século XXI : trajectória e dinâmicas

As organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGD)¹, cujo aparecimento formal data do período do pós-guerra, só nas três últimas décadas se têm vindo a afirmar como actores no contexto das relações internacionais. Estas organizações, consideradas como parte integrante do « terceiro sector »², são caracterizadas, grosso modo, pelo seu estatuto não lucrativo e pela orientação de trabalho bottom-up com as comunidades locais, integrando por vezes uma forte componente de voluntariado. A presença das ONGD portuguesas incide, a nível nacional, em diversos domínios como o da educação, formação e do apoio social mas é no âmbito das relações externas, principalmente em projectos de cooperação e ajuda humanitária com os países de língua portuguesa que a sua acção se faz notar de uma forma predominante.

O percurso histórico

As ONGD portuguesas nascem, formalmente, no período subsequente à revolução de 25 de Abril de 1974. Em Maio desse ano, um pequeno grupo de « militantes políticos » ligados à luta anti-colonial que se desenvolveu no período da ditadura, lançou o Centro de informação e documentação anti-colonial (CIDA-C), cujo projecto político se baseava na « luta pela independência das colónias e [...] [na] solidariedade aos seus movimentos de libertação » (Ribeiro 1995). Nascia a primeira ONGD portuguesa, de base associativa e sem fins lucrativos que, em Janeiro de 1977, adoptava a sua actual designação : CIDAC – Centro de informação e documentação Amílcar Cabral³.

1. Segundo o estatuto das ONGD em Portugal (lei 66/98 de 14 de Outubro), esta designação inclui as organizações que desenvolvem acções nos países em desenvolvimento nos domínios da ajuda humanitária e de emergência, da protecção e promoção dos direitos humanos e da cooperação para o desenvolvimento.
2. No que se refere ao caso português, esta problemática foi recentemente abordada num trabalho intitulado *O Terceiro Sector em Portugal – delimitação, caracterização e potencialidades*, editado pelo Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP).
3. Torna-se necessário esclarecer que existiam em Portugal até 1974, três instituições não governamentais que tinham como um dos objectivos da sua actividade a ajuda humanitária : a Sociedade da Cruz Vermelha Portuguesa, a Caritas Portuguesa e a fundação Calouste Gulbenkian. Estas três organizações, apesar da sua natureza não governamental,

Em Portugal, durante uma década (1974-1984), o CIDAC foi a única ONGD portuguesa que, desde a sua criação, desenvolveu actividades de cooperação e educação para o desenvolvimento, apesar de se terem criado, naqueles 10 anos, outras organizações que inscreviam nos seus objectivos a solidariedade e a cooperação entre os povos.

Em Março de 1985, teve lugar a primeira reunião da Plataforma Nacional, composta por 13 organizações, e em Outubro desse mesmo ano foram eleitos os primeiros representantes das ONGD portuguesas para os órgãos europeus onde iriam ter assento, como membros efectivos, a partir de 1º de Janeiro de 1986, data de adesão de Portugal à CEE.

Quase dez anos após a criação da Plataforma Nacional – a única estrutura representativa das ONGD existente em Portugal – e após prolongadas negociações entre esta estrutura e o governo português de então, em 24 de Maio de 1994, uma lei da Assembleia da República (Lei 19/94) passou a reconhecer o estatuto das organizações não governamentais para o desenvolvimento (ONGD), definindo os seus princípios gerais e as suas formas de criação e de organização. Nessa lei, as ONGD são consideradas « pessoas colectivas de direito privado, sem fins lucrativos », constituindo os seus objectivos « a cooperação e o diálogo intercultural, bem como o apoio directo e efectivo a programas e projectos em países em desenvolvimento », através de « acções para o desenvolvimento, assistência humanitária, protecção e promoção dos direitos humanos, prestação de ajuda de emergência e realização de acções de sensibilização da opinião pública ». Esta lei foi revista no ano de 1998 (Lei 66/98) e está actualmente, de novo, em revisão por pressão das ONGD da Plataforma.

Num estudo publicado em 1995 sobre o potencial das ONGD portuguesas que integravam aquela estrutura (Ribeiro 1995), apenas metade (50 %) daquelas organizações tinha acções de cooperação em andamento no ano de 1993, tendo 10 delas iniciado os seus projectos nos países do Sul, logo após a sua fundação, e as restantes tendo começado mais recentemente essa actividade. As ONGD têm a sua origem ligada a uma diversidade de motivações em que se destacam o espírito humanitário, a participação na sociedade civil, o movimento anti-colonial no antigo regime, as raízes subjacentes à Igreja Católica e, em menor número, a influência dos partidos políticos. Ainda segundo as conclusões do referido estudo, as ONGD portuguesas eram organizações pouco profissionalizadas, com uma actuação particularmente centrada em África, apostavam sobretudo numa prática participativa e humanista nos processos de desenvolvimento, podendo encontrar-se organizações com práticas correspondentes a cada uma das três « gerações » da tipologia emergência-reabilitação-desenvolvimento⁴. O estudo refere ainda que as ONGD portuguesas se assumem tendencialmente

assumem, pela sua acção e percurso institucional na sociedade portuguesa, uma forma e uma prática que divergem das características das ONGD, tal como são perspectivadas neste trabalho.

4. Nos anos 80, vários autores ensaiaram a tipificação das gerações de ONGD entre os quais Korten, Elliott e Broadhead. Estas tipologias que procuraram dar conta da evolução do pensamento e da prática daquelas organizações, identificam três gerações: a primeira, corresponderia a acções de auxílio e assistência; a segunda geração resultaria da superação crítica das perspectivas da anterior, incorporando a noção de autodesenvolvimento local, circunscrevendo a sua prática às comunidades; por último, a terceira geração seria marcada pela tentativa de resposta às questões colocadas ao nível sistémico, extravasando o nível comunitário.
-

como organizações com um desempenho não competitivo, preservando como valores a autonomia e a independência face ao Estado.

Em 1997, o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), órgão governamental criado em 1994, após a reestruturação do dispositivo institucional dos assuntos da cooperação existente em Portugal, também vocacionado para o registo e apoio às ONGD, tinha inscritas cerca de 150 organizações. No mesmo período, a Plataforma Nacional congregava 44 organizações, sendo o processo de admissão feito com base em critérios estabelecidos internamente àquela estrutura. A grande maioria das organizações tinha a sua sede nos dois principais centros urbanos do país, Lisboa e Porto.

Naquele mesmo ano, num relatório elaborado para o Centro de desenvolvimento da OCDE (Ribeiro 1999) afirma-se que as ONGD portuguesas continuam a ter um « papel marginal na ajuda ao desenvolvimento ». O documento diz que « apesar de serem reconhecidas oficialmente e os apoios terem aumentado nos últimos anos, as suas relações com o poder político não estavam ainda institucionalizadas, não existindo nem um orçamento para a cooperação portuguesa, nem a atribuição prévia de verbas para o financiamento dos seus projectos ». O diálogo ONGD/Governo tendia a intensificar-se, mas não se assistia à sua operacionalização no que se refere aos principais problemas em discussão, na altura : financiamento, estatutos das ONGD e do cooperante e legislação sobre mecenato para a cooperação.

Quanto à sua viabilização, as ONGD continuavam a depender maioritariamente dos cofinanciamentos da União Europeia e, em menor escala, dos apoios do Governo e de campanhas de fundos.

Na altura, as ONGD preconizavam o reforço da actividade de « lobbying » e a constituição de um movimento mais abrangente que integrasse diferentes parceiros (universidades, associações de desenvolvimento local e autarquias), como forma de criar uma maior consciencialização da opinião pública e de aumentar a pressão sobre o Governo, diante da inexistência de uma política de cooperação para o desenvolvimento por parte do poder político em Portugal.

Os anos de 1998 e 1999 constituíram um ponto de viragem na política governamental, com a publicação, pela primeira vez, de um programa integrado da cooperação e de um documento de orientação estratégica – A cooperação portuguesa no mundo no limiar do século XXI. A promulgação da Lei 66/98 provocou a revisão do número de organizações reconhecidas pelo ICP, estando em 2001 registadas 85 ONGD. No mesmo ano, eram 45 as que pertenciam à plataforma. Em meados daquele ano, foi assinado um protocolo entre o Governo e as ONGD, preconizando « uma colaboração na definição de políticas e estratégias e na sua execução, concertando posições e [promovendo] os apoios necessários à concretização de projectos ou programas ou outras actividades a desenvolver pelas ONGD, nos domínios da cooperação para o desenvolvimento, da educação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária, que visem expressar a solidariedade entre os povos e a luta contra a pobreza ».

A dimensão interpretativa

Do ponto vista analítico, a emergência das ONGD encontrou nas ciências sociais um conjunto de abordagens explicativas provenientes de paradigmas

e disciplinas diferentes, que procuram enquadrar este fenómeno. O quadro das dinâmicas da globalização e da emergência de fenómenos de « cidadania global », o aparecimento de novos actores na sociedade civil, a alteração do quadro de valores das sociedades do Norte, a articulação de um discurso sobre um « desenvolvimento alternativo », o fracasso das instâncias reguladoras estatais e supranacionais constituem uma base de reflexão sobre as ONGD dos países do Norte.

Nesta descrição, importa perspectivar duas das questões centrais desta problemática: (i) a forma como o discurso do desenvolvimento tem sido incorporado na prática e no discurso das ONGD (Korten 1987; Broadhead 1987; Elliot 1987); e (ii) as configurações societais que permitem compreender a emergência deste tipo de actores.

A primeira perspectiva, que não constituirá aqui objecto de análise empírica, conduz-nos ao debate sobre o Desenvolvimento e ao grau de protagonismo que têm as ONGD na emergência de uma nova visão desse conceito, integrando-se assim naquilo a que alguns autores chamam de « desenvolvimento alternativo » (Friedmann 1996). O papel das organizações não governamentais na construção desse *novo* desenvolvimento figura, por exemplo, nas críticas ao paradigma do *homo economicus* de Karl Polanyi, na sua recuperação do conceito de *reciprocidade* e de Marcel Mauss (citados por Tarozzi 1991) que postulam um espaço para princípios organizativos diferentes do Mercado e do Estado.

Estas posturas vêm salientar a dimensão dos laços sociais que intervêm a um nível de intencionalidades individuais e um nível macro-sociológico, abrindo um espaço para equacionar outras formas de acção de carácter autónomo. Esta temática, confluyente com a abordagem teórica da sociedade civil, questiona simultaneamente esta entidade sociológica enquanto protagonista e alvo das dinâmicas societais, considerando os cidadãos e as populações como *participantes* dessas intervenções.

A este discurso corresponde, nos PVD, a promoção pelas ONGD de projectos envolvendo as comunidades de base (*the grassroots groups*), mobilizando-as para a resolução das suas necessidades (sociais, económicas, culturais, etc.). Esta intervenção na sua fórmula « avançada » pressupõe o *empowerment* das populações, entendido como o fortalecimento da identidade, a autonomia e a capacitação dessas comunidades locais (Friedmann 1996).

Todos estes aspectos confrontam as próprias ONGD dos países do Norte com várias questões, interpelando-as a diferentes níveis, nomeadamente: a reconceptualização do contributo das ONGD nas sociedades civis dos países do Sul e as suas vantagens comparativas face a outro tipo de actores nos processos de desenvolvimento; a reconfiguração da « *capacity building* » induzida nas dinâmicas dos actores, problematizando a qualidade do contributo fornecido pelas organizações não governamentais de desenvolvimento e, por último, sobre a avaliação do seu impacto, questionando as ONGD sobre as estratégias que fortaleçam a sua ligação com os *grassroots groups*, contribuindo para o fortalecimento da sociedade civil (Hudock 1999).

No caso português e levando em conta os resultados apurados do estudo sobre o potencial das ONGD portuguesas (Ribeiro 1995), estas não se definem por uma concepção de Desenvolvimento homogénea, mas por práticas de solidariedade e cooperação apoiadas em instrumentos e processos de actuação ajustados aos países do Sul – nomeadamente, as ex-colónias

portuguesas. Aquele trabalho evidenciava ainda, no referente ao que as ONGD consideravam ser o seu contributo nos processos de desenvolvimento, que a maioria das organizações atribuía mais significado a componentes como a « participação das populações », a « dinâmica local », o « potencial dos seus recursos naturais e humanos » do que a componentes *extérieures* (acesso ao crédito, novas formas de organização, inovação tecnológica, etc.) que reforçam o crescimento económico. Este traço identificador das ONGD ao nível discursivo, como veremos, está em contradição com a escassa participação que as caracteriza como elementos da sociedade civil em Portugal.

A segunda perspectiva enunciada, relativa à emergência deste tipo de actores, permite a exploração analítica de um conjunto de vertentes centradas nas condicionantes da realidade ONGD nos países do Norte, de que se podem salientar a perspectiva organizacional, analisando as suas dinâmicas internas e a perspectiva societal que questiona a especificidade do actor ONGD associado às problemáticas das novas cidadanias e da sociedade civil.

É orientada para esta última vertente que centraremos a presente abordagem na sociedade portuguesa. Nesta reflexão, valemo-nos do conceito de sociedade civil e das perspectivas que se desenvolvem em torno dele. São múltiplas e por vezes contraditórias, as abordagens que as ciências sociais propõem (Helmich & Lemmers 1998 ; Foley & Edwards 1996 ; Hall 1995), não cabendo neste texto a sua exposição e debate. Adoptamos, no entanto, a proposta de Percy B. Lehning 1998, que define a sociedade civil como um espaço entre as famílias e o Estado, oferecendo possibilidades de acção concertada e de auto-organização social, ocupando o terreno intermédio entre a administração e o sector privado. Esta formulação é muito útil para a nossa análise, uma vez que o autor se debruça sobre as pré-condições da sociedade civil, evocando uma dimensão simbólica que diz respeito às representações e valores de uma sociedade, uma dimensão institucional e de enquadramento que remete à análise do Estado, e ainda uma dimensão que diz respeito aos factores socioeconómicos.

Incorporando a proposta deste autor, estruturamos o nosso texto distinguindo : (i) numa leitura *horizontal*, a capacidade das ONGD para a mobilização da própria sociedade civil e do seu *capital social*, de solidariedade e de trabalho de rede, potenciando o papel do voluntariado como um dos traços definidores do « terceiro sector » e promovendo novas formas de cidadania, e (ii) numa leitura *vertical*, a envolvente política e institucional, retratando a abordagem das dinâmicas de relação das ONGD com o Estado e outras entidades reguladoras.

Tratamento horizontal : as dinâmicas ONGD

Do ponto de vista simbólico, é já longa a tradição de análise que associa a intensidade da vida associativa de uma sociedade com os níveis de cooperação, confiança social, reciprocidade, civismo e confiança generalizada. Tocqueville, no seu *Démocracie en Amérique*, constitui a referência clássica deste argumento. Posteriormente, Robert D. Putnam (1993, 1995 citado por Foley & Edwards 1996) veio, através de dois estudos de caso – a Itália do Norte e a sociedade americana – actualizar o argumento, introduzindo a

noção de *capital social*, entendido como um conjunto de normas – designadamente, a confiança social e reciprocidade generalizada – e de relações sociais, que permitem aos participantes agir concertadamente para atingir, com maior eficácia, objectivos comuns (Lehning 1998).

Nesta óptica, os dados sobre a vinculação associativa, o exercício do voluntariado e o quadro de valores dos portugueses, recolhidos no âmbito de alguns estudos recentes (Cabral 2000 ; Delicado 2001), poderão fornecer elementos para a compreensão da sociedade civil portuguesa. Assim, Portugal, no período de 1990 a 1999, foi o país com o mais baixo nível de adesão a associações, no conjunto de países europeus, confirmando uma tendência já sublinhada por outros autores (Santos *et al.* 1993). Esta tendência, comum aos países da Europa mediterrânica católica (Espanha, Itália e França) tem-se acentuado, verificando-se até mesmo um decréscimo de participação naquele mesmo período (Delicado 2001). Curiosamente, no nosso país, os dois únicos tipos de organizações em que se deu uma variação no sentido positivo, foi justamente nos movimentos para a paz (de 0,5 % em 1990 para 0,6 % em 1999) e nas organizações de cooperação para o desenvolvimento (de 0,6 % em 1990 para 0,8 % em 1999), ainda que os valores relativos sejam dos mais baixos entre os países europeus. Esta fraca expressão do associativismo em Portugal pode ser explicada por alguns factores como a tardia aquisição do direito de livre associação e as fragilidades da democratização do sistema político, e constitui um elemento indicador da debilidade da sociedade portuguesa em termos de *capital social*. De facto, segundo o mesmo inquérito, Portugal evidencia os mais baixos índices de confiança interpessoal (apenas 10 % dos interrogados nacionais consideram que se pode confiar na maioria das pessoas, face aos 34,5 % da média europeia)⁵.

Esta fraca mobilização em torno das ONGD pode assumir um carácter paradoxal, se levarmos em conta que o trabalho daquelas organizações incide sobretudo nos países africanos, realidade com a qual muitos portugueses tiveram um contacto próximo, pessoal ou através de familiares⁶. Isso mesmo foi oportunamente salientado, pelo CAD/OCDE em 1997, no relatório do exame à cooperação portuguesa, quando aludia à existência de uma sociedade que mantém vivos laços com África e em que as ONGD têm uma fraqueza, quer na sua base social, quer na sua acção no terreno : « *Il est donc paradoxal de constater la relative faiblesse des ONG au Portugal. Il en existe très peu qui aient les compétences voulues pour jouer un rôle important dans l'acheminement de l'aide et presque aucune qui ait un nombre significatif d'adhérents. Elles ne sont donc pas en mesure de jouer un rôle politique efficace ni d'avoir une présence suffisante sur le terrain. De plus, leur capacité de collecte de fonds est limitée* » (CAD 1997).

Este fraco *capital social* tem pois óbvias repercussões na disponibilidade de recursos materiais e humanos nas ONGD. De facto, é muito residual o número de organizações que promovem, com regularidade e sucesso,

-
5. É importante salientar algumas *nuances* de algum modo contraditórias com este dado. É o exemplo do indicador relativo à *preocupação com os outros*, em que Portugal mostra os níveis mais elevados face aos outros países europeus. Não deixa de ser curioso observar que, desagregando esta variável, Portugal está de novo à frente quanto à preocupação com a Humanidade.
 6. A este propósito, saliente-se o impacto na sociedade portuguesa, da entrada de quase 1 milhão de « retornados » (população portuguesa regressada das ex-colónias após as independências), na segunda metade dos anos 70.
-

campanhas de colecta de fundos junto da população portuguesa, estando a maioria muito condicionada pelos financiamentos públicos e comunitários.

Por seu lado, no referente às relações entre o sector privado e as ONGD, as experiências não têm sido marcantes, existindo alguma expectativa quanto à criação do mecenato para a cooperação anunciada pelo actual Governo. Segundo os dados da Plataforma, no ano de 1999, os fundos privados (onde se incluem todos os recursos que as ONGD conseguem obter sem recorrer ao Estado ou à União Europeia), representaram menos de um terço dos financiamentos a projectos (30,3 %). Num quadro onde os financiamentos do Estado são muito exíguos, uma tão limitada participação do sector privado deixa as ONGD muito dependentes do plano supranacional.

Do ponto de vista dos recursos humanos, o panorama das ONGD reflecte opções variadas, quer relativamente à decisão de afectar profissionais ou voluntários, quer às funções atribuídas a cada um desses perfis. Contudo, se levarmos em consideração que essas opções acabam por ser, de alguma maneira, permeáveis à colaboração do voluntariado, e sendo a participação voluntária um dos traços característicos do *capital social* de uma sociedade civil, encontramos-nos perante mais um elemento de confirmação da fraqueza das ONGD nessa matéria. De facto, são muito baixas as taxas de exercício de voluntariado em associações de desenvolvimento do terceiro mundo ou de direitos humanos – 0.6 %, para uma média europeia de 2.2 % (Delicado 2001). Nos últimos anos, assistiu-se a um ligeiro crescimento deste fenómeno (de 0.5 % para 0.6 %) ilustrado pelo inquérito aos valores europeus (Delicado 2001) e testemunhado pelas ONGD consultadas para a redacção deste texto, que dão conta de um voluntariado mais preparado e familiarizado com a problemática da cooperação.

Esta deficiente mobilização acaba por ter algumas repercussões nas estruturas das ONGD portuguesas, que apresentam traços daquilo que se poderia designar como uma *personalização* das organizações, isto é, uma actuação que depende mais da vontade, da motivação e do carisma de algumas pessoas da organização que de um colectivo enquanto tal.

O fraco *capital social* manifesta-se ainda nas relações inter-ONGD. Como testemunharam também os representantes das organizações consultadas, o estabelecimento de parcerias e consórcios não é muito frequente – bem ao contrário – do que acontece no panorama das ONGD em países do norte da Europa. Tal forma de « individualismo » acaba por ser mais um elemento de enfraquecimento das organizações não governamentais, enquanto movimento na sociedade portuguesa.

Quanto à mobilização para as actividades da Plataforma, ela só é realmente efectiva quando se discutem assuntos relativos à sobrevivência das ONGD nela associadas (por exemplo, o acesso a financiamentos), sendo bastante menor essa participação quando estão em causa questões como a educação para o desenvolvimento ou a tomada de posição sobre políticas públicas.

Em síntese, a fragilidade das ONGD portuguesas torna-se assim causa e efeito da debilidade da sua acção colectiva. Esta perspectiva era já evidenciada no citado inquérito às ONGD portuguesas (Ribeiro 1995), onde 56 % do universo inquirido considerava as organizações da Plataforma Nacional como « novos actores da cooperação sem protagonismo político ». Num conjunto de entrevistas realizadas no final de 2001, no âmbito deste trabalho, os representantes das ONGD foram unânimes em considerar a inexistência

de um movimento ONGD, sendo a Plataforma considerada como um veículo importante para essa mobilização, mas insuficiente a sua afirmação na sociedade portuguesa.

Uma leitura vertical : as relações Estado/ONGD

Seguindo ainda o esquema de análise proposto por Lehning 1998, a sociedade civil é condicionada pelo Estado e pelas formas de actuação deste. De facto, se como propunham Tocqueville e Putnam, a qualidade da democracia é função da qualidade da sociedade civil e das suas redes de articulação, também a sociedade civil é profundamente marcada pelo Estado que lhe serve de enquadramento.

As organizações não governamentais de desenvolvimento mantêm com o Estado uma relação nem sempre destituída de ambiguidades que resultam, quer de quadros de pensamento diferenciados sobre o que deve ser essa relação (Foley & Edwards 1996 ; Waltzer 1992), quer das configurações sociais que nas diversas áreas assumem estas duas instâncias.

Numa sociedade como a portuguesa, em que Estado e sociedade civil são marcados por contradições e debilidades internas, tais ambiguidades são muito evidentes. Boaventura Sousa Santos (1985, 1987, 1994) explica esta desarticulação pela condição semiperiférica do nosso país e pelas implicações que tal posição têm no desenvolvimento das estruturas e dos actores sociais, políticos e económicos. O carácter « inacabado » do projecto da modernidade em Portugal reflecte-se na desarticulação dos princípios reguladores do Mercado e, no caso de que aqui nos ocupamos, do Estado e da Comunidade. Esta incompletude da passagem para a modernidade apresenta dificuldades adicionais ao funcionamento de dinâmicas da modernidade tardia (Giddens 1998), associadas aos processos de globalização, a novos movimentos sociais e à manifestação de uma *solidariedade universalista planetária* (Boltanski 1993 citado por Delicado 2001) como expressão das transformações dos quadros mentais, no sentido da emergência dos valores pós-materialistas (Inglehart 1977, 1990). No caso da cooperação para o desenvolvimento e em particular na relação entre Estado e ONGD portuguesas, acrescentam-se os bloqueios dessa articulação, como procuraremos ilustrar.

A dificuldade de regulação autónoma dos vários interesses na sociedade civil, associada à fragilidade do seu capital social, tem repercussões no desempenho do Estado, que acaba por assumir primazia sobre ela (Santos & Hespanha 1987). Este posicionamento centralista foi bastante evidente na primeira metade da década de 1990, período durante o qual as articulações entre Estado e ONGD foram esporádicas e muitas vezes inconsequentes. De facto, só no ano 2001 se formalizam as relações Estado-ONGD, com a assinatura de um protocolo entre a Plataforma e o Instituto para a Cooperação Portuguesa (ICP). Essa « marginalização » tinha sido já notada pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento no seu relatório de avaliação sobre a cooperação para o desenvolvimento em Portugal, ao referir o seguinte : « *Considering the public's high interest in the PALOPs and East Timor, it is somehow surprising that NGOs play a marginal role in the portuguese development cooperation* » (DAC 1997).

De facto, ainda segundo a mesma fonte, Portugal foi, em 1993, o país em que a dotação às ONGD teve menor expressão (0,1 %) no conjunto dos países do CAD (1,5 %). Esta tendência tem vindo lentamente a esbater-se, assumindo 1,1 % em 1999 (DAC 2001).

O centralismo do Estado relativamente ao conjunto das ONGD e ao seu órgão representativo - a Plataforma Portuguesa - traduziu-se ainda, na ausência ou na insuficiente articulação com esta, pela definição de um enquadramento das ONGD. Isso é ainda patente na inexistência de um conjunto de regras explícitas para a atribuição dos financiamentos que permitam a *accountability* do processo.

Como alguns estudos o demonstram, a actuação do Estado português tem por si mesma um efeito desarticulador e de certo modo, desmobilizador da constituição de organismos representativos da sociedade civil. De facto, independentemente do apoio financeiro e do enquadramento legislativo, existe uma dualidade nas relações entre o Estado e a sociedade civil em geral e com o sector ONGD em particular, que permite falar de uma sociedade civil « íntima », próxima do Estado, muitas vezes quase criada por ele, em coexistência com uma sociedade civil « estranha », distante dele e excluída dos seus benefícios (Santos 1985 ; Santos & Hespanha 1987).

Tal efeito era de alguma forma visível na forma pouco transparente como até há muito pouco tempo eram distribuídos os financiamentos às ONGD, fazendo sobressair critérios particularistas na selecção dos beneficiários, desencorajadores de formas de representação colectivas.

Um outro exemplo (Marques 1999) deste tipo de efeito desarticulador, criado pela existência de sectores « íntimos » e « estranhos » na sociedade civil, é o que diz respeito à criação da Lei dos Jovens Voluntários para a Cooperação (D.L. 205/93), mais tarde substituída pelo Programa Lusíadas. Esta lei, aprovada antes mesmo do estatuto das ONGD (Lei 19/94), e decididamente de forma mais rápida que a lei do voluntário e do cooperante, poderia ter sido uma resposta às aspirações da Plataforma naquele domínio - tão antigas quanto as de um estatuto -, mas tal não aconteceu. Ela não só circunscreveu o seu âmbito a um sector muito particular - o da juventude - como o fez à revelia daquilo que era o entendimento da Plataforma, relativamente à participação de cooperantes sem experiência e formação nos países do Sul.

Seguindo ainda a análise de Boaventura de Sousa Santos, a insipiência organizativa da sociedade civil e a conseqüente primazia do Estado têm reflexos na acção deste último, produzindo a sua própria ineficácia. Desse ponto de vista, a debilidade dos movimentos de *lobbying* por parte das ONGD portuguesas e a inexistência de compromissos estatais contribuiu, ao longo da década de 1990, para uma política de linhas ténues e para uma actuação pautada por progressos muito lentos em matéria da cooperação para o desenvolvimento.

Outro dos efeitos da primazia do Estado é a criação de um « Estado paralelo » (Santos & Hespanha 1987). Este efeito traduz-se na existência de um discurso político e jurídico não muito afastado da realidade dos outros países europeus, sem reflexo nas práticas - onde a acção por omissão é tão importante quanto a que resulta da intervenção - conferindo « *um carácter dúplici e abstracto à actuação do Estado* » (Santos & Hespanha 1987). No sector da cooperação, esta atitude paradoxal é particularmente evidente até 1998, exprimindo-se numa contradição entre um discurso oficial, que projectava

aquela área como uma mais-valia para o país, e uma prática que negava a prioridade política que lhe era atribuída (Ribeiro 1999).

Se, no que diz respeito ao discurso político, a análise do Estado paralelo é pertinente, já naquilo que concerne ao quadro jurídico, dificilmente a poderemos transportar para o sector ONGD. A continuada inexistência de um estatuto do voluntário e do cooperante e a ausência de um quadro regulamentador que estimule o mecenato para a cooperação, são provas da insuficiência legislativa nesta matéria.

Estas lacunas, determinadas pela ausência de um suporte de regulação consistente entre o Estado e as ONGD portuguesas, têm conduzido a uma flutuação nas orientações e nas iniciativas estatais neste domínio, que é também resultante de uma forte *personalização* da política (e da prática) da cooperação portuguesa e que se repercute nos «altos e baixos» dessa mesma política e no próprio movimento das ONGD portuguesas.

Esta análise genérica, resultante de uma observação dos últimos vinte anos em matéria de cooperação para o desenvolvimento, não seria rigorosa se não desse conta das alterações em curso, cujos indícios foram já apontados. Eles são, basicamente, a assinatura de um protocolo Estado-ONGD, que se materializou entre outras, em colaborações na formulação das regras de financiamento, na redacção de uma proposta de Lei do Agente e do Promotor da Cooperação e na preparação de uma lei do mecenato ajustada à cooperação portuguesa. Estes são sinais promissores, mas ainda carentes da verificação dos seus impactos reais numa conjuntura política instável como é aquela que Portugal atravessa à data da elaboração deste artigo⁷.

Por último, resta apurar quais os efeitos do enquadramento e da abertura de oportunidades induzido a partir «de cima», isto é, a partir de uma instância reguladora de nível supranacional – a União Europeia – sobre uma sociedade civil frágil e um sector do Estado em *construção*, como é o caso da cooperação para o desenvolvimento em Portugal.

Perante a insuficiente valorização e apoio às ONGD por parte do Estado, a que se associa a inexistência de uma tradição de participação e de mobilização da opinião pública neste domínio, as dinâmicas transnacionais assumem uma importância acrescida no impulso do sector ONGD. De facto, o movimento de difusão das ONGD em Portugal nos anos 1980 foi um fenómeno encetado não propriamente como expressão de um movimento social que emergia na sociedade portuguesa da altura, mas como resultado de um estímulo exterior gerado pela adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (Ribeiro 1995).

Quais as repercussões desta componente na mobilização colectiva e na formação de um capital social no sector ONGD? Os dados são poucos e o seu impacto está ainda por apurar. Desde logo, parece claro o efeito mobilizador que a criação da Plataforma Portuguesa teve nas ONGD portuguesas, com a sua representação junto do *Comité de Liaison*. Por outro lado, as linhas de financiamento dirigidas à educação para o desenvolvimento têm estimulado o debate e a criação de projectos nesta área, com a qual as organizações não governamentais só agora começam a familiarizar-se. Finalmente, as exigências europeias estimulam a constituição de parcerias aos níveis nacional e internacional, contrariando uma certa cultura

7. A convocação de eleições legislativas antecipadas para Março de 2002, deixa mais uma vez em aberto a evolução do panorama da cooperação para o desenvolvimento em Portugal.

de « individualismo » existente entre as ONGD portuguesas. Apesar de algum risco de ritualização deste procedimento, poder-se-á equacionar as suas virtualidades numa perspectiva de internacionalização das organizações portuguesas.

* * *

Num sector considerado, formalmente, pelos sucessivos Governos, como uma prioridade da política externa, como é o caso da cooperação para o desenvolvimento, o panorama das ONGD é marcado por várias pressões, algumas delas estruturais, da sociedade portuguesa.

Do lado do Estado, considerando que este pode ser « um instrumento operacional de um projecto social de transformação » (Centre Tricontinental 1998) e que esse papel é tanto mais importante, quanto mais tardio for o processo de modernização de um país (Gerschenkron citado por Mouzelis 1996), podem ter algum significado as evoluções recentes na cooperação portuguesa. A vontade política expressa em compromissos com as ONGD pode indicar que se está perante um momento de *viragem* naquele domínio. Contudo, a natureza flutuante das políticas e a « personalização » das orientações nesta área, associada a uma conjuntura de incerteza que marca o actual momento político português, aconselham alguma moderação nas expectativas relativamente ao futuro.

Do lado das ONGD, deparamo-nos com um terreno ainda muito fragmentado, frágil ao nível dos recursos, da experiência e da capacidade de mobilização. Um fraco capital social na sociedade portuguesa e a própria actuação do Estado têm constituído obstáculos importantes ao fortalecimento do sector. O impulso decisivo e a importância da adesão à então CEE trouxeram benefícios significativos para as organizações não governamentais e para a constituição de um embrionário movimento ONGD hoje existente em Portugal. Contudo, a dificuldade permanente que a sociedade civil experimenta nesta área, para criar uma dinâmica própria, pode anular os impactos potencialmente benéficos trazidos pelo quadro supranacional.

Perante estas fragilidades, desenham-se tempos conturbados para as ONGD portuguesas, emergindo sinais que anunciam a transformação dos modelos organizacionais existentes e das « estratégias de sobrevivência », sem que se possam desenhar ainda linhas prospectivas.

Mars 2002

Mário RIBEIRO

Sofia MARQUES

Instituto superior das ciências do trabalho e da empresa (ISCTE)

Lisboa

BIBLIOGRAFIA

- BOLTANSKI, L. 1993, *La souffrance à la distance : morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métailié.
- BROADHEAD, T. 1987, « NGOs : in one year, out the other ? », in A. GORDON DRABEK (ed.), *World Development. Development alternatives : the challenges for NGO's* (suplemento) : 1-6.
- CABRAL, M. Villaverde 2000, « O exercício política em Portugal » in J. VALA & J. FREIRE, *Atitudes sociais dos portugueses*, Lisboa, Instituto de ciências sociais : 123-162.
- COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD) 1997, *Série des examens en matière de coopération pour le développement - Portugal*, Paris, OCDE.
- CENTRE TRICONTINENTAL 1998, *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?*, « Le Point de Vue du Sud », Paris, L'Harmattan.
- DEVELOPMENT AID COMITY (DAC) 1997, *Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Portugal*, Paris, OECD, mimeo.
- 2001, *Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Portugal*, Paris, OECD, mimeo.
- DELICADO, A. (s.d.), « Entre a moral cristã e virtude cívica : a solidariedade no Portugal contemporâneo », in J. VALA & M. VILLAVARDE CABRAL, *Estudo dos valores europeus. Atitudes sociais dos portugueses*, Lisboa, Instituto de ciências sociais, no prelo.
- ELLIOTT, C. 1987, « Some Aspects of Relations between the North and the South in the NGO Sector », in A. GORDON DRABEK (ed.), *World Development. Development alternatives : the challenges for NGO's* (suplemento) : 57-68.
- FRIEDMANN, J. 1996, *Empowerment. Para uma política de desenvolvimento alternativo*, Oeiras, Celta.
- FOLEY, M.W. & EDWARDS, B 1996, « The Paradox of Civil Society », *Journal of Democracy*. <http://muse.jhu.edu/journal_of_democracy/7.3foley.html>.
- GIDDENS, A. 1998, *As consequências da modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- HELMICH, H. & LEMMERS, J. 1998, « Introduction », in A. BERNARD, H. HELMICH & P. LEHNING (eds), *La société civile et le développement international*, Centre de Développement, Paris, OCDE.
- HUDOCK, A. 1999, *NGO's and Civil Society. Democracy by Proxy ?*, Cambridge - Oxford, Polity Press.
- INGLEHART, R. 1977, *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press.
- 1990, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press.
- KORTEN, D.C. 1987, « Third Generation NGO Strategies : a Key to People Centered Development », in A. GORDON DRABEK (ed.), *World Development. Development alternatives : the challenges for NGO's* (suplemento) : 145-159.
- LEHNING, P. 1998, « Vers une société civile multiculturelle : le rôle du capital social et la citoyenneté démocratique », in A. BERNARD, H. HELMICH & P. LEHNING (eds), *La société civile et le développement international*, Centre de développement, Paris, OCDE.
- MARQUES A.S. 1999, *Estado e sociedade civil na cooperação para o desenvolvimento - estudo de caso de três ONGD portuguesas*, tese de licenciatura em sociologia, ISCTE, mimeo.
- MOUZELIS, N. 1996, « Modernity, Late Development and Civil Society » in J. HALL (ed.), *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Cambridge - Oxford, Polity Press.
- RIBEIRO, M. 1995, *O Potencial das organizações não governamentais portuguesas de desenvolvimento (ONGD)*, Lisboa, CIDAC, Nortisul Investigação e Pesquisa.
- 1999, « Portugal » in I. SMILLIE & H. HELMICH (eds), *Stakeholders. Government-NGO Partnerships for International Development*, Londres, Earthscan Publications, OCDE.

- SANTOS, B. de Sousa 1985, « O Estado e a sociedade na semiperiferia do sistema mundial : o caso português », *Análise social* (Lisboa), XXI (87-88-89), 3º, 4º, 5º : 869-901.
- SANTOS, B. de Sousa & HESPANHA, P. 1987, « O Estado, a sociedade e as políticas — o caso das políticas de saúde », *Revista crítica das ciências sociais*, 23, Setembro.
- SANTOS, B. de Sousa 1994, *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, Porto, Edições Afrontamento.
- SANTOS, M.E. Brederode dos & DIAS, M. 1993, « Bem-estar individual, relações interpessoais e participação social », in L. FRANÇA, *Portugal - valores europeus, identidade cultural*, Lisboa, Instituto de estudos para o desenvolvimento.
- TAROZZI A. 1991, *Quale sociologia dello sviluppo*, Edizioni di iniziative culturali politiche sociali e sviluppo, 6, Saggi, Sassari.
- WALTZER, M. 1992 « The Civil Society Argument », in C. MOUFFE (ed.), *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community* : 89-107, Londres - Nova Iorque, Verso.
- VALA, J. & CABRAL, Manuel Villaverde (s.d.), *Estudo dos valores europeus. Atitudes sociais dos portugueses*, Lisboa, Instituto de ciências sociais, no prelo.
-

Estudos Moçambicanos

Centro de Estudos Africanos,
Universidade Eduardo Mondlane

XVIII, Setembro de 2001

Sumário

Carlos Serra	
« Tudo o que é sólido se esfuma »	4-21
João Carlos Colaço	
« <i>Lixeiros</i> da cidade de Maputo »	22-67
Helena Monteiro	
« Com os doentes do Hospital Psiquiátrico de Nampula »	68-153
Valentina Mateus	
« Crentes e problemas sociais nas Igrejas Zione da cidade da Beira »	154-171
Lopes Aquimo	
« <i>Esmoleiros</i> da cidade de Nampula »	172-189
Notas	190-196

Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane (UEM),
C.P. 1993, Maputo, Mozambique. Tel. : +258 1 490828. End. electr. :
<ceadir@zebra.uem.mz>.

