

# **A Capacitação para o Desenvolvimento das ONGD Portuguesas**

Paula Alexandra Leal Abrantes Araújo

Curso de Mestrado em Relações Interculturais

Dissertação orientada por  
Professor Doutor Jorge Pedreira

Universidade Aberta 2006

# ÍNDICE

Introdução .....	4
I – Problemática e contexto da cooperação para o desenvolvimento .....	7
1.1 Problemática – contribuição da sociedade civil portuguesa para o desenvolvimento dos países africanos lusófonos .....	7
1.2 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento .....	10
1.3 Cooperação Portuguesa .....	13
II – Enquadramento conceptual .....	18
2.1 Aspectos contextuais e conceptuais da evolução das teorias do Desenvolvimento ....	18
2.1.1 Capacitação para o Desenvolvimento .....	29
2.1.2 Do conceito de cooperação para o desenvolvimento .....	31
2.2. Sociedade civil enquanto ‘Terceiro Sector’ .....	41
2.2.1 Origem e desenvolvimento do Sector não lucrativo português .....	41
2.2.2 Para a delimitação do sector não-lucrativo .....	44
2.2.3 Concepção tripartida da sociedade .....	46
2.2.4 Características do Terceiro Sector .....	49
2.3 Para uma definição de ONG .....	52
2.3.1 As ONGD ou organizações internacionais .....	58
2.3.2 Relação ONG / ESTADO .....	63
2.3.3 <i>Empowerment</i> como modelo de desenvolvimento das ONGD? .....	65
III – Metodologia e objectivos da investigação .....	70
3.1 Questões de partida .....	70
3.2 Objectivos da Investigação .....	71
3.3 Dimensões de Análise .....	72
3.4. Estratégias de investigação .....	74
3.4.1 Definição e selecção das ONGD a entrevistar .....	75
3.4.2 Trabalho de campo .....	76
3.4.3 Método de análise das entrevistas .....	77
IV – Análise dos resultados .....	78
4.1 As ONGD portuguesas .....	78
4.1.1 Caracterização das ONGDS portuguesas .....	78
4.1.2 Práticas de cooperação de desenvolvimento .....	85
4.2 Análise dos resultados das entrevistas .....	87
V – Conclusões .....	124
5.1 Conclusões .....	124
5.2 Considerações finais .....	126
Referências bibliográficas .....	129
Anexo I – Quadro de Análise .....	133
Anexo II – Guião de entrevista .....	135

## INDICE DOS QUADROS

Quadro 1.2.1 – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento pelos países do CAD em 2004 (em milhões de dólares americanos) .....	11
Quadro 1.3.1 – Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) entre 2002 e 2005 (em milhares de euros) .....	14
Quadro 1.3.2– Ajuda Pública ao Desenvolvimento Bilateral entre 2002 e 2005, por países beneficiários (em milhares de euros) .....	15
Quadro 1.3.3 – Apoio às Organizações não-governamentais pela APD entre 2002 e 2004 (milhares de euros) .....	16
Quadro 4.2.1 - Projectos e co-financiamento do IPAD às ONGD estudo em 2006 .....	121
Quadro 4.2.2 – Co-financiamento do IPAD às ONGD estudo em 2006 .....	122

## INDICE DAS FIGURAS

Figura 1.2.1 Percentagem da Ajuda ao Desenvolvimento por país (CAD) face ao RNB (Rendimento Nacional Bruto) em 2004 .....	12
Figura 2.1.1.1 Capacitação para o desenvolvimento .....	30
Figura 2.2.3.1 Diferentes combinações entre agentes e fins públicos e privados .....	46
Figura 2.3.2.1 Elementos caracterizadores dos Doadores e ONG .....	65
Figura 3.4.1.1 – Natureza jurídica e valores das ONGD estudo em 2005 .....	76
Figura 4.1.1.1 - Natureza jurídica das ONG portuguesas em 2005 .....	79
Figura 4.1.1.2 – Áreas Geográficas de actuação .....	80
Figura 4.1.1.3 – Projectos em curso por país .....	80
Figura 4.1.1.4 – Áreas temáticas de acção .....	81
Figura 4.1.1.5 – Distribuição relativa (em percentagem) das ONG por fontes de financiamento .....	82
Figura 4.1.1.6 – Número de projectos co-financiados nos últimos 3 anos .....	83
Figura 4.1.1.7 - Ultimo balanço financeiro das ONG .....	84
Figura 4.1.2.1 Data de fundação das ONGD .....	86

## Introdução

O desenvolvimento ou indução de desenvolvimento em África atravessa adversidades muitas vezes imputadas aos países-destino da Ajuda ao Desenvolvimento, mas claramente assumidas como fracassos das políticas e estratégias mundiais ou nacionais. A avaliar pelos relatórios das grandes organizações internacionais do sistema de Ajuda ao Desenvolvimento, da ênfase atribuída à necessidade de eficácia e adequação das políticas e na aplicação dos recursos pelos Doadores. De facto, os *outputs* do desenvolvimento não são os esperados – se considerarmos os baixos índices de desenvolvimento humano junto, por exemplo, dos países africanos lusófonos - e da improbabilidade de alcance até 2015 dos Objectivos do Milénio (OMD) recentemente anunciada, por exemplo, pela FAO.

Os resultados globais da ajuda internacional ao desenvolvimento reclamam a necessidade de não-desperdício de recursos, por uma questão de legitimidade social e política, de justificação da existência de um serviço de ajuda pública ao Desenvolvimento e porque de facto os problemas não estão a ser resolvidos. Perdura uma distribuição desequilibrada da riqueza mundial, e os povos do sul continuam a ser afectados por problemas básicos de sobrevivência: fome, mortalidade precoce, pelas doenças como malária, sida, tuberculose. E ainda a crescente preocupação com a sustentabilidade do planeta – nomeadamente, para questões ambientais -, existirá talvez uma maior consciência das manifestações da globalização, da interdependência das nações e das repercussões globais de um fenómeno localizado.

No sistema da Ajuda ao Desenvolvimento participam além do sector Público e privado, o sector não lucrativo ou o Terceiro sector.

A par da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, mas não necessariamente separados desta, encontramos os agentes de desenvolvimento que emergem da sociedade civil e foram ganhando dimensão, capacidades, alargando o âmbito da sua acção.

A presente investigação deverá constituir parte de uma reflexão baseada em preocupações e experiências de um certo tipo de agentes que integram o sistema da Ajuda ao Desenvolvimento – porque nele participam, interrelacionam-se com outros agentes e são por eles influenciados – as Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento portuguesas (ONGD). Estas organizações da sociedade civil têm modelos próprios de desenvolvimento? Considerando concepções e sentidos da sua acção e práticas, como actuam para o desenvolvimento?

De acordo com MILANDO (2005) é necessário pensarmos no ‘desenvolvimento-processo’, no qual se conjugam valores, interesses, recursos, se operam práticas – os *inputs* – mobilizados e levados a cabo pelos operadores de desenvolvimento. Aquilo a que vamos chamar neste estudo de **capacitação para o desenvolvimento**.

A capacitação para o desenvolvimento pressupõe, assim, um manancial de valores, saberes, instrumentos, recursos mobilizados para um esforço de indução ‘externa’ de desenvolvimento, com vista a mudança social dos indivíduos, grupos, comunidades, países ou regiões.

A exploração do conceito capacitação para o desenvolvimento aplicado às ONGD parte do pressuposto de que globalmente estas organizações terão orientação para o trabalho a favor do desenvolvimento dos países pobres, atendendo o seu estatuto (lei nº 66/98).

A presente investigação constitui um estudo exploratório cujo enfoque de análise não é a actuação no terreno ou os seus efeitos, mas o que acontece ‘no antes’ ou *backstage* do desenvolvimento, onde as capacidades, competências, objectivos, princípios das ONGD são mobilizados e conjugados com outros recursos de ordem material ou humana com vista aquele objectivo.

Poucos estudos relevantes foram realizados sobre os ‘operadores de desenvolvimento’, sobre as suas estratégias, os seus esquemas valorativos, as suas maneiras de julgar e agir, os seus projectos profissionais, as suas próprias percepções sobre os grupos-alvo e com estes se conjugam com os seus interesses e necessidades. (MILANDO:2005). Assim, um dos objectivos do estudo é conhecer parte da sociedade civil que opera para o desenvolvimento – as Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento.

Em concreto, os objectivos da investigação são: 1. Identificar concepções de desenvolvimento e compreender lógicas que movimentam iniciativas de Cooperação para o Desenvolvimento pelas ONGD portuguesas; 2. Analisar as dinâmicas /estratégias de cooperação, designadamente, a relação entre agentes das iniciativas bem como, os recursos humanos, materiais e culturais mobilizados; 3. Identificar ganhos e/ou constrangimentos aos objectivos que orientam os Projectos, sob a perspectiva de quem concebe, e põe em acção.

Com base nos objectivos definidos, o nosso estudo procura responder a algumas questões, tais como: Quem são? Que concepções têm de desenvolvimento? Que recursos (humanos,

materiais e culturais) mobilizam? Que avanços e limites ao desenvolvimento experienciam? Que dificuldades no processo se interpõem à acção destes agentes? Como ultrapassam estas dificuldades? Que modelos de desenvolvimento orientam e se operacionalizam nas actividades das ONG? E como se compatibilizam com políticas de cooperação estatal?

O nosso trabalho situa-se a dois níveis de análise: (i) Macro - onde se procura caracterizar a Ajuda ao Desenvolvimento reflectindo as orientações políticas e estratégias nacionais neste campo (em particular indicadores da evolução do apoio do Estado português às ONGD e aos PALOP); e por outro lado, analisar dados de caracterização e capacitação das ONGD (universo); (ii) e um nível micro traduzido numa selecção de indicadores quantitativos e qualitativos recolhidos a partir de entrevistas a responsáveis das ONGD e, tanto quanto possível, dados relativos a recursos financeiros para um conjunto de organizações seleccionadas.

# I – Problemática e contexto da cooperação para o desenvolvimento

## 1.1 Problemática – contribuição da sociedade civil portuguesa para o desenvolvimento dos países africanos lusófonos

A indução de desenvolvimento e a forma como tem ocorrido nas sociedades luso-africanas (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOP) é centro das nossas preocupações e ponto de partida para a realização deste trabalho. A par deste aspecto existe um pressuposto de que neste 'Projecto' existe uma multiplicidade de actores ou operadores de desenvolvimento que mobilizam recursos para este fim, bem como a constatação de que, apesar dos esforços humanos e financeiros de pelo menos 50 anos, o desenvolvimento daquelas sociedades ainda permanece com imensas fragilidades ao nível mais básico da saúde, da educação e do bem-estar.

A Guiné-Bissau, é o país mais pobre dos cinco PALOP considerando o indicador 'Índice de Desenvolvimento Humano'(IDH)<sup>1</sup>, seguido de Moçambique e Angola. Dentro da categoria 'Desenvolvimento Humano Baixo' têm um IDH de 0,348; 0,349 e 0,445, respectivamente. Dos países africanos lusófonos apenas Cabo Verde e S.Tomé e Príncipe têm um índice de desenvolvimento humano médio, 0,721 e 0,604, respectivamente. O IDH médio dos países da OCDE é 0,892, enquanto o país mais desenvolvido de acordo com este indicador – Noruega – o valor do índice é 0,963. De referir que Portugal apresenta um índice de desenvolvimento de 0,904.

Já no fim da década de 80 surgem dúvidas quanto à utilidade da ajuda ao desenvolvimento. *'A globalização que se acelera nos últimos 15 anos leva vários economistas e outros académicos a contestar radicalmente a existência de políticas de cooperação e de ajuda ao desenvolvimento.'* face aos resultados decepcionantes de 40 anos de ajuda pública e privada. (Luís de França, 2003, Guia das ONGD:15)

Actualmente tem sido recorrente o questionamento pelos 'países do norte'<sup>2</sup> sobre o destino da Ajuda ao Desenvolvimento, o sentido das actuais políticas que reflectem preocupações sobre a ineficácia da aplicação dos recursos aí afectos.

---

<sup>1</sup>Medida síntese do desenvolvimento humano definido pelo PNUD, que mede os resultados médios dos países em três dimensões básicas: (i) um vida saudável e longa (medida pela esperança à nascença);(ii) conhecimento (medido pela taxa de literacia nos adulto e o rácio combinado da frequência no ensino primário, secundário e terciário) (iii) um nível de vida decente (medido pelo PIB per capita).

<sup>2</sup> Designação simplificada comumente atribuída aos países 'desenvolvidos' que participam na ajuda aos países em desenvolvimento. Reflecte a divisão genérica do mundo entre países ricos (do Norte) e também doadores e os países pobres (do Sul) que recebem ajuda do primeiros. No estudo quando falamos em países do Norte estamos a considerar os países membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE: Estados Unidos, Japão, França, Reino Unido, Alemanha, Holanda, Suécia, Canadá, Itália, Espanha, Noruega, Dinamarca, Suíça, Bélgica, Austrália, Portugal, Áustria, Finlândia, Irlanda, Grécia, Luxemburgo, Nova Zelândia.

Nas teorias da modernização dos anos 50 o 'subdesenvolvimento' estava associado ao não crescimento económico, e como tal a factores internos aos países em desenvolvimento. Hoje é consensual pensar que não basta o influxo de capital para desenvolver um país, ou mesmo transplantar modelos de desenvolvimento ocidentais.

Não obstante, o desenvolvimento continua a ser pensado como dependente da resolução interna de problemas como corrupção, má governação, violação dos direitos humanos. Como tal as políticas de Ajuda Internacional têm vindo a ser condicionadas por estes fenómenos.

As práticas de indução de desenvolvimento têm evoluído ao longo da história baseadas no próprio evoluir do campo teórico das possibilidades de desenvolver as sociedades – entre os autores que defendem a impossibilidade do desenvolvimento ou outros que concebem que este passa pelo reforço das capacidades existentes de desenvolvimento nos indivíduos, grupos, comunidades, nações ou regiões.

*'Quer estejamos a falar do 'Estado competente', da capacidade das instituições públicas prestarem serviços ou estabelecerem um ambiente eficaz para o desenvolvimento, ou da capacidade do sector privado, sociedade civil ou dos indivíduos, o verdadeiro desenvolvimento da capacidade é vital para o progresso sustentável'* (Relatório CAD 2005 –OCDE)

O deslocamento de uma abordagem do desenvolvimento meramente económica para o enfoque baseado em dimensões sociais e políticas conduziu, nomeadamente, à emergência e desenvolvimento de um *'umbrella concept'* (anos 90) que complementa e integra diversas concepções de desenvolvimento – capacidade de desenvolvimento ou *capacity development*. Ainda que embrionário e não isento de dificuldades de operacionalização, o conceito de capacidade de desenvolvimento é assumido como fazendo parte da cooperação técnica levada a cabo por organizações internacionais como Nações Unidas ou Banco Mundial. (LUSTHAUS e ADRIEN et al.,1999)

Actualmente, a qualidade de 'capacidade para' não é só 'slogan' para a problemática da Ajuda ao Desenvolvimento, faz também parte da literatura sobre o desenvolvimento económico e social interno, nomeadamente nas áreas de I&D e Inovação, referindo-se ao potencial que se situa (em termos abstractos) algures entre *inputs* e *outputs*, na relação entre recursos e resultados.

Outra possibilidade é ainda pensar em práticas de ajuda ao desenvolvimento eficazes, que pressupõe responsabilidade na indução de desenvolvimento, em agir com os melhores



meios possíveis para produzir impacto no desenvolvimento das populações de fracas oportunidades para se autonomizarem.

No sistema de Ajuda ao Desenvolvimento entram diversos actores oriundos dos diferentes sectores de participação e produção das sociedades: Estado, Empresas e Sociedade Civil.

A sociedade civil, em particular, o sector não lucrativo, não-oficial integra o sub-sector das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento – ONGD. Estas organizações que actuam de forma distinta dos outros sectores, são mais ou menos visíveis para o comum dos cidadãos portugueses, sendo esse conhecimento muito dependente da atenção dos media a aquando das grandes catástrofes naturais (e conseqüente tragédia humana como *'tsunami'* em 2004) que em socorro às populações afectadas fazem campanhas de donativos. Ou quando a informação sobre as ONG chega através do correio quase sempre com pedidos de contribuição financeira para ajudar crianças em África. Realidades ainda 'distantes'!

A questão crítica quanto ao destino dos donativos, e os próprios indicadores de desenvolvimento de África são talvez pouco mobilizadores para a contribuição financeira de particulares para estas organizações.

O desconhecimento mais ou menos generalizado na sociedade portuguesa sobre o papel destas organizações no desenvolvimento dos países africanos, a pouca produção científica sobre o trabalho que estas organizações desenvolvem e as suas formas de actuação para o desenvolvimento (MILANDO, 2005) foram também motivos para a realização desta investigação.

As ONGD que pelo seu próprio estatuto têm como missão cooperar para o desenvolvimento e nessa linha têm tido um papel de investimento (humano, financeiro) designadamente, nos países africanos lusófonos que importa compreender. As ONGD são apoiadas financeiramente pela Ajuda Oficial portuguesa e globalmente são estes os países que as ONGD portuguesas mais apoiam, se considerarmos por exemplo, os projectos de desenvolvimento actualmente em curso.

A história destas organizações permite perceber a sua própria evolução e a sua necessidade de adaptação às realidades estruturais e conjunturais, assim como a evolução dos conceitos de desenvolvimento no confronto com a realidade. História de actividades em prol do desenvolvimento que nos desperta para o seu conhecimento e compreensão.

Por tal motivo, a capacitação para o desenvolvimento das ONGD portuguesas que contempla concepções, recursos e práticas para o desenvolvimento é a problemática que nos detém neste estudo enquadrado no contributo dos agentes que integram o sistema de Ajuda ao Desenvolvimento.

## 1.2 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A necessidade de cooperar para o desenvolvimento é uma preocupação global e antiga. A necessidade de reconstrução das sociedades afligidas pela 2ª guerra Mundial permitiu desencadear de processos de cooperação internacional para restabelecimento das suas economias – Plano Marshall. Assim, o período pós-guerra constitui um marco para a mudança das relações e da cooperação internacional.

É um facto que o desenvolvimento das sociedades globalmente tem trazido benefícios económicos, sociais e individuais. Ou seja, tem-se caminhado para um progressivo bem-estar, melhores condições socio-económicas, etc. No entanto, a distribuição do bom desenvolvimento pelo mundo não tem sido bem sucedida, se se considerar, por exemplo, os indicadores de desenvolvimento humano (PNUD) existe pelo menos três categorias: alto, médio e baixo desenvolvimento. Por outro lado, numa nação ‘rica’ o bem-estar social, o acesso à saúde, à educação ou à ciência não chega a todas as camadas da população.

Apesar das fraquezas das políticas de ajuda ao desenvolvimento dos últimos 50 anos, a complexidade do ‘projecto’ admite á partida uma multitude de necessidades, de carências que vão sendo superadas pela acção dos diversos agentes no terreno.

Hoje, a Cooperação para o Desenvolvimento<sup>3</sup> é global porque é prática que envolve movimentos mundiais, transnacionais, nacionais e locais. Nestes inscrevem-se muitos e diversos actores Estados e Organizações Mundiais e organizações da sociedade civil trabalham para esse fim.

Nos anos 80, um terceiro sector não estatal, nem lucrativo, aumenta tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento. Segundo HULME (referido por THOMAS, 1992:118) o terceiro sector opera numa escala cada vez maior e o seu papel alarga-se em determinados países substituindo o governo nas funções ‘clássicas’ do Estado.

---

<sup>3</sup> A cooperação para o desenvolvimento é aqui entendida, não como cooperação tendente a resolver situação de insuficiência ou carência imediata, sentida nos países em desenvolvimento, mas ajuda direccionada para gradualmente permitir auto-suficiência e autonomia das populações mais carenciadas.

Além de recursos humanos, a cooperação para o desenvolvimento envolve elevados recursos financeiros. Em 2004, os países da OCDE gastaram 79 512 milhões de dólares na ajuda oficial ao Desenvolvimento multilateral e bilateral<sup>4</sup> (CAD/OCDE,2005).

**Quadro 1.2.1 – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento pelos países do CAD em 2004 (em milhões de dólares americanos)**

Posição	Países do CAD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA)	ODA as % of GNI	Ajuda Oficial bilateral *	Apoio às ONG	% Apoio às ONG/total ajuda bilateral
1	<b>EUA</b>	19 705	<b>0,17</b>	16 250	-	-
2	<b>Japão</b>	8 906	<b>0,19</b>	5 917	248	4,20
3	<b>França</b>	8 473	<b>0,41</b>	5 567	35	0,64
4	<b>Reino Unido</b>	7 883	<b>0,36</b>	5 339	429	8,03
5	<b>Alemanha</b>	7 534	<b>0,28</b>	3 823	-	-
6	<b>Holanda</b>	4 204	<b>0,73</b>	2 670	658	24,63
7	<b>Suécia</b>	2 722	<b>0,78</b>	2 076	137	6,60
8	<b>Canada</b>	2 599	<b>0,27</b>	1 991	1	0,07
9	<b>Itália</b>	2 462	<b>0,15</b>	704	45	6,43
10	<b>Espanha</b>	2 437	<b>0,24</b>	1 400	7	0,50
11	<b>Noruega</b>	2 199	<b>0,87</b>	1 536	-	-
12	<b>Dinamarca</b>	2 037	<b>0,85</b>	1 202	11	0,93
13	<b>Suiça</b>	1 545	<b>0,41</b>	1 187	50	4,22
14	<b>Belgica</b>	1 463	<b>0,41</b>	902	23	2,56
15	<b>Australia</b>	1 460	<b>0,25</b>	1 191	-	-
16	<b>Portugal</b>	1 031	<b>0,63</b>	873	4	0,41
17	<b>Austria</b>	678	<b>0,25</b>	353	0	0
18	<b>Finlândia</b>	655	<b>0,35</b>	362	9	2,47
19	<b>Irlanda</b>	607	<b>0,39</b>	410	95	23,22
20	<b>Grécia</b>	465	<b>0,23</b>	304	0	0,04
21	<b>Luxemburgo</b>	236	<b>0,83</b>	171	28	16,54
22	<b>Nova Zelândia</b>	212	<b>0,23</b>	159	12	7,84

**Fonte:** CAD (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento) OCDE 2005

**Nota:** \*ajuda país a país que inclui contribuições em subsídios para cooperação técnica; ajuda alimentar; ajuda de emergência; apoio às ONG e custos administrativos

Como se observa no quadro anterior referente à Ajuda oficial ao Desenvolvimento dos Países da OCDE em 2004, os EUA é o país que mais contribui em termos de volume de recursos financeiros 19 705 milhões de dólares, seguido do Japão, com menos de metade da ajuda concedida pelos EUA, quase 9 mil milhões de dólares. Portugal aparece na 16ª posição dos países do CAD em termos volume da Ajuda (1 031 milhões de dólares).

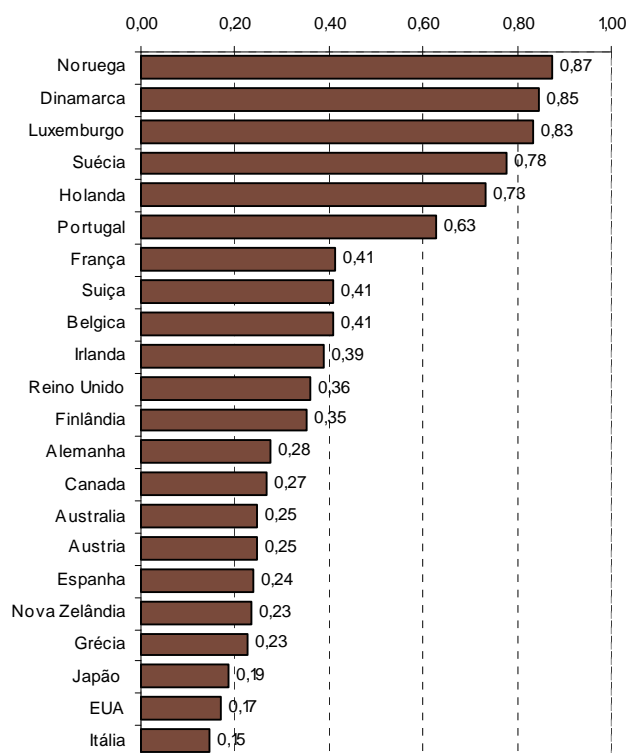
Em termos de apoio às ONG os países do CAD concederam no total 1794 milhões de dólares cerca de 3,3% da ajuda bilateral. A Holanda e Irlanda forma os países que atribuíram mais recursos financeiros às ONG em relação ao total da ajuda bilateral, 24,63 %

<sup>4</sup> Ver distinção entre ajuda multilateral e bilateral no capítulo II, p.36

e 23,22% respectivamente. Relativamente a Portugal, para um total de 873 milhões de dólares em ajuda bilateral, 4 milhões foram direccionados para apoio às ONG.

Se compararmos o total da ajuda por país em relação ao Rendimento Nacional Bruto -RNB (ver gráfico seguinte) trocam-se posições no ranking dos países que mais contribuem financeiramente para a ajuda ao desenvolvimento. Os EUA por exemplo, se em volume estaria na 1ª posição em relação ao seu RNB passa para a penúltima posição. Em termos relativos o volume da ajuda ao desenvolvimento ponderado com a riqueza do país pode ser mais ou menos significativo. Neste caso, os países que mais contribuem em ajuda ao desenvolvimento em relação à sua riqueza são genericamente os países nórdicos (Noruega, Dinamarca, Luxemburgo, Suécia e Holanda). Portugal ponderando estas duas variáveis volume da Ajuda ao desenvolvimento e o RNB passa à 6ª posição.

**Figura 1.2.1 Percentagem da Ajuda ao Desenvolvimento por país (CAD) face ao RNB (Rendimento Nacional Bruto) em 2004**



Fonte: CAD (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento) OCDE 2005

Em conjunto, a União Europeia e os seus Estados membros são responsáveis por 55% de toda a ajuda oficial internacional para o desenvolvimento (AFONSO,2004). Segundo dados do IPAD, em 2005 Portugal através da Comissão Europeia contribuiu para a ajuda ao

desenvolvimento com 102 708 milhares de Euros, o que corresponde a 80% do total da Ajuda multilateral e 34 % do total da Ajuda Pública portuguesa ao Desenvolvimento.

O financiamento para a ajuda humanitária e de emergência tem vindo a aumentar em detrimento do financiamento para o desenvolvimento a longo prazo (AFONSO, 2004) Ao nível da Comissão Europeia o apoio financeiro às ONG é em parte (400 em 1000 milhões) direccionado para a Ajuda e Emergência, tal facto pode ser atestado pela afirmação '*at present it is estimated that over €1000 million a year is allocated to NGO projects directly by the Commission, the major parte in the field of external relations for development cooperation, human rights, democracy programmes, and in particular, humanitarian aid (on average €400 million)*'<sup>5</sup>

Além dos objectivos de desenvolvimento com vista à promoção de bem-estar e sustentabilidade do planeta, sob o ponto de vista dos países do norte existe outro aspecto a ter em conta na definição das políticas de ajuda ao desenvolvimento. Os movimentos migratórios fazem-se, ainda hoje, predominantemente, a partir dos países do Sul em direcção aos países do Norte - reflexo em termos latos da distribuição desigual da riqueza – e podem constituir desafios importantes de gestão interna destes países face a um excessivo afluxo de população. Assim, a ajuda ao desenvolvimento que contribua para um maior equilíbrio entre as diferentes regiões do mundo poderá influir numa retracção desses movimentos em relação ao Norte, o que é igualmente vantajoso para os países do Norte.

### 1.3 Cooperação Portuguesa

A compreensão do papel e contributos das ONGD na cooperação para o desenvolvimento nos Países Africanos passa pelo entendimento e relacionamento com as políticas e estratégias de desenvolvimento nacionais.

Desde 2003, o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento - IPAD é a entidade que coordena, supervisiona a política de cooperação portuguesa e a Ajuda ao desenvolvimento. É a entidade responsável e gestora dos apoios financeiros destinados à cooperação portuguesa, concentrando as antigas atribuições do Instituto de Cooperação Portuguesa (ICP) e da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

Como se lê no decreto-lei nº5/2003 que define o estatuto do IPAD '*a cooperação para o desenvolvimento constitui vertente prioritária da política externa portuguesa, fortemente*

---

<sup>5</sup> In [www.ec.europa.eu/civil.society/ngo/index](http://www.ec.europa.eu/civil.society/ngo/index)

*marcada por valores de solidariedade, que servem objectivos de estreitamento e aprofundamento dos laços que unem o mundo lusófono.'*

O IPAD no documento 'Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa' (2006), estabelece princípios orientadores da política de cooperação portuguesa, onde são reafirmadas, entre outras, as orientações de estreitamento das relações com a comunidade de países de língua portuguesa, e são estes:

- Contribuir para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;
- Contribuir para o reforço da segurança humana;
- Apoiar a lusofonia, enquanto instrumento de escolaridade e formação;
- Apoiar o desenvolvimento económico, numa óptica de sustentabilidade social e ambiental;
- Participar mais activamente nos debates internacionais, em apoio ao princípio de convergência internacional em torno de objectivos comuns;
- Aumentar os recursos em matéria da APD.

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa é realizada através da Ajuda Multilateral (através de instituições internacionais de ajuda) e da Ajuda Bilateral (de país para país). Nesta última, estão incluídos fundos destinados ao apoio às organizações não – governamentais.

Como se observa no quadro 1.3.1, entre 2002 e 2005 o total da ajuda portuguesa ao desenvolvimento tem oscilado, sendo 2004 o ano em que houve uma maior contribuição portuguesa 0,63 % do rendimento nacional bruto (ou 829 891 milhares de euros) aos países em desenvolvimento.

**Quadro 1.3.1 – Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) entre 2002 e 2005  
(em milhares de euros)**

	2002	2003	2004	2005
APD Bilateral	197 443	161 497	702 446	175.644
APD multilateral	144 852	121 379	127 445	127.782
<b>Total</b>	<b>342 295</b>	<b>282 873</b>	<b>829 891</b>	<b>303.426</b>
<b>% APD/RNB</b>	<b>0,27</b>	<b>0,22</b>	<b>0,63</b>	<b>0,21</b>

Fonte: IPAD 2006

Desde o nascimento da sua democracia e a queda do regime do Estado Novo, e consequente independência das antigas colónias, Portugal tem, efectivamente, orientado as suas políticas de apoio ao Desenvolvimento para os países africanos lusófonos – os

PALOP. Tal como é assumido pelo IPAD com o objectivo de promover o seu 'desenvolvimento económico, social e cultural (...) bem como a melhoria das condições de vida das suas populações'<sup>6</sup>

Actualmente, grande parte da sua contribuição para o desenvolvimento tem como destino esses países como é possível observar no quadro seguinte.

De acordo com dados disponíveis pelo IPAD para o período entre 2002 e 2005 podemos ter uma noção da distribuição da Ajuda pública ao desenvolvimento de Portugal pelos seus tradicionais beneficiários.

A evolução da ajuda demonstra que relativamente aos PALOP no seu conjunto a tendência é de crescimento, verificando-se no entanto, uma subida excepcional em 2004, seguida de uma descida em 2005.

O crescimento da ajuda por país varia, no entanto, Angola é o país que tem recebido mais ajuda e o responsável pelo aumento em 2004 do montante total da Ajuda bilateral (575.892 milhares de euros ou 82% do total). O país que menos tem recebido nos últimos 4 anos é São Tomé e Príncipe.

**Quadro 1.3.2– Ajuda Pública ao Desenvolvimento Bilateral entre 2002 e 2005, por países beneficiários (em milhares de euros)**

Países	2002	2003	2004	2005
Angola	15.325	17.249	575.892	16.836
Cabo Verde	11.554	35.611	24.772	36.499
Guiné-Bissau	7.051	7.304	9.767	10.874
Moçambique	25.367	16.920	19.516	18.150
São Tomé e Príncipe	13.806	9.856	10.299	9.244
PALOPs	15.193	4.280	4.047	4.295
<b>Subtotal</b>	<b>88.296</b>	<b>91.220</b>	<b>644.293</b>	<b>95.898</b>
Timor Leste	80.485	37.781	20.568	27.907
Outros	28.662	32.492	37.585	51.859
<b>Total</b>	<b>197.443</b>	<b>161.493</b>	<b>702.446</b>	<b>175.664</b>

Fonte: IPAD 2006

Além das prioridades geográficas centradas nos PALOP, a política de cooperação está direccionada para determinadas áreas sectoriais como: boa governação, participação e democracia, desenvolvimento sustentável e luta contra pobreza (em particular educação, saúde, desenvolvimento rural, ambiente); crescimento económico favorecendo o

<sup>6</sup> In [www.ipad.pt](http://www.ipad.pt)

desenvolvimento sustentável, através por exemplo, da apropriação e capacitação dos países parceiros. (IPAD, 2006)

No Quadro Institucional da Cooperação portuguesa está prevista e reconhecida a importância da sociedade civil e o seu contributo para a Cooperação para o desenvolvimento.

A relação institucional entre o Estado português e as ONGD só é estabelecida em 1994 com a criação do estatuto de ONGD (posteriormente revisto em 1998, com a lei nº66/98), neste é reconhecida a qualidade destas organizações enquanto parceiros da cooperação oficial, passíveis de receber apoios financeiros por parte do Estado português.

O quadro seguinte dá conta da evolução do apoio da Estado português entre 2002 e 2004 às organizações da sociedade civil em relação ao total da APD bilateral.

De 2003 para 2004, houve um aumento do apoio oficial às ONG embora em relação ao total da ADP (702 446 milhares de euros valor superior a 2003) tal se traduza numa contribuição inferior.

**Quadro 1.3.3 – Apoio às Organizações não-governamentais pela APD entre 2002 e 2004 (milhares de euros)**

Sectores /anos	2002	2003	2004
Apoio às ONG	2 930	1 358	3 082
<b>% total</b>	0,15	0,08	0,04
<b>Total apd bilateral</b>	197 443	161 494	702 446

Fonte: IPAD 2006

O financiamento é para estas organizações um aspecto crítico, como iremos constatar nos capítulos seguintes, e o seu aumento tem sido reivindicado muitas vezes como refere um representante das ONGD *‘A sociedade civil não tem suportado financeiramente, até hoje, as suas próprias organizações. O Estado noutros países da União Europeia reconhece e suporta financeiramente as ONG, em Portugal este reconhecimento é ‘mínimo, supletivo e financeiramente indigente’* (Luís de França, 2003:16)

De acordo com relatório do CAD a Portugal (2006), tem sido dados passos pelo Estado português no sentido de envolver as ONG na cooperação oficial portuguesa, no entanto, estas continuam a ter um papel marginal na cooperação para o desenvolvimento. E neste sentido entre outras recomendações é referido: *‘As autoridades portuguesas devem facilitar*



*um diálogo construtivo com as organizações da sociedade civil, que vá para além da relação de financiamento, de forma a permitir a partilha de experiências em áreas de interesse mútuo.'*

## II – Enquadramento conceptual

Neste capítulo procuraremos dar conta dos desenvolvimentos e elementos teóricos pertinentes dos conceitos fundamentais para os objectivos da investigação, bem como, para o entendimento do termo capacitação para o desenvolvimento aplicado às ONGD. Os conceitos desenvolvidos sob uma dupla perspectiva histórica e teórica são: Desenvolvimento e conceitos associados emergentes; Sociedade civil e Terceiro Sector e Organizações Não-Governamentais.

### 2.1 Aspectos contextuais e conceptuais da evolução das teorias do Desenvolvimento

A partir da Revolução Industrial impõe-se a ideia de desenvolvimento, inerente à transformação e à passagem a níveis mais aperfeiçoados de funcionamento da sociedade, por oposição a um anterior período de estagnação.

Desde o início o conceito de desenvolvimento teve como referência a evolução das sociedades europeias industrializadas, consideradas desenvolvidas - entre o séc. XVIII (início da revolução industrial) e a segunda guerra mundial.

O desenvolvimento para os países europeus, por referência à experiência da Inglaterra, surge conotado com o crescimento económico e industrialização – avaliado pelo aumento das taxas de produção e elevados níveis de consumo. No lado oposto, surgem os países designados como subdesenvolvidos, representando aqueles que vivem da agricultura, são pobres ou atrasados porque dificilmente chegariam aos níveis de desenvolvimento dos primeiros. Como tal, deveria o seu percurso histórico servir de exemplo para os novos países ou para a retoma dos já desenvolvidos.

Assim, o desenvolvimento encontra expressão na emergência das sociedades industriais no século XIX com a Revolução industrial, mas só no período pós-2ª guerra o conceito de desenvolvimento é formulado cientificamente, inspirado inicialmente na ideia evolucionista de Progresso, e desenvolvido basicamente por três escolas: escola da modernização, escola da dependência e da escola do sistema-mundo.

Entre a década de 50 e finais da década de 80 estas Escolas contribuíram para o crescimento do campo de análise do Desenvolvimento. Desenvolveram-se em diferentes contextos históricos e influenciados por diferentes tradições teóricas, conduzindo a formas diversas de indução do desenvolvimento.

As teorias da modernização surgem nos anos 50, período histórico em que os EUA emerge como potência mundial ao assumir o comando de reconstrução (Plano Marshall) da Europa fragilizada, saída da 2ª Guerra Mundial. A par da crescente hegemonia dos EUA, a influência comunista da União Soviética estende-se à Europa de Leste e à Ásia (China e Coreia) e caem alguns impérios coloniais europeus (na Ásia, África e América Latina) dando lugar ao nascimento de novos Estados-Nação no chamado 'Terceiro Mundo'<sup>7</sup>.

Tais circunstâncias históricas motivaram a procura de modelos de desenvolvimento que promovessem as economias e independência política dos novos países, incentivada pelo interesse dos Estados Unidos não perder a sua influência em relação ao bloco comunista soviético. ALVIN SO (1990)

A escola interdisciplinar da modernização, influenciada pelas teorias evolucionistas e funcionalistas, procurou perceber quais as perspectivas de desenvolvimento dos países do dito terceiro mundo.

Aos teóricos evolucionistas (como Comte e Durkheim) interessava explicar a transição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas da Europa Ocidental do século XIX. Da apropriação da polaridade tradicional/moderno ou primitivo/avançado pelas teorias da modernização decorrem pressupostos importantes para entender a forma como posteriormente se realizaram as ajudas aos países em vias de desenvolvimento.

Por um lado, a assunção da existência de um processo evolutivo, unidireccional pelo qual as sociedades, inevitavelmente, passam. Como atesta ALVIN SO (1990:33) para os teóricos da modernização *'social change is unidirectional, progressive, and gradual, irreversibly moving societies from primitive stage to an advanced stage, and making more like one another as they proceed along the path of evolution'*

Por outro lado, a assunção valorativa de que as sociedades ocidentais da Europa e EUA teriam alcançado um estado de evolução avançado (de progresso, humanidade e civilização) e como tal deveriam servir de modelos para as sociedades primitivas do 'terceiro mundo'. A prosperidade económica e a estabilidade democrática da Europa Ocidental e EUA são características modernas nas quais os países do terceiro mundo não se encaixam, *'since Western Europe and the United States are highly industrialized and democratic,*

---

<sup>7</sup> Designação genérica atribuída a países pobres não industrializados, cuja actividade produtiva é predominantemente agrícola. O termo demasiado simples e generalista refere-se, normalmente, sem especificar, a países da Ásia, América Latina e África, não considerando as diferenças de desenvolvimento dos países nestes continentes.

*industrialization and democracy have become the trademarks of the modernization perspective'* (ALVIN SO, 1990:34).

Não menos importante foi a influência teórica dos funcionalistas, nomeadamente Parsons, o qual formula uma tipologia das características (variáveis-padrão) típicas das sociedades tradicionais e das sociedades modernas. Dos contributos funcionalistas as teorias de modernização acolhem, nomeadamente, a ideia da modernização ser um processo transformador e para as sociedades alcançarem o estado moderno teriam que ser substituídos os valores e estruturas tradicionais.

Consequentemente, com base em pressupostos funcionalistas a escola da modernização focou-se tendencialmente na mudança dos recursos internos dos países em vias de desenvolvimento.

As teorias da modernização, enformadas pelo ponto de vista ocidental, enfatizaram os factores internos de bloqueio ao desenvolvimento nos países em desenvolvimento – por exemplo, falta de investimento produtivo e sobrepopulação (Rostov,1960), falta de motivação para o sucesso (McClelland, 1964), falta de instituições democráticas (Lipset, 1963) ou baixos níveis de especialização e presença valores tradicionais (Levy, 1967).

Apesar das lacunas, LEVY defende que os países do Terceiro mundo (seguindo o modelo de desenvolvimento ocidental) têm a vantagem de saberem para onde devem ir, a possibilidade pedir emprestado o saber especializado para planear, a acumulação de capital, as competências e os padrões de organização sem o custo da invenção, ultrapassando etapas não essenciais do processo evolutivo. (ALVIN SO, 1990:26)

O economista ROSTOV considerou que os países do 'terceiro mundo' têm uma falha de investimento produtivo que os impossibilita de alcançar a modernização, logo a ajuda deveria ser feita em forma de capital, tecnologia e conhecimentos de peritos.

Segundo as teorias da modernização, o desenvolvimento significava crescimento económico e industrialização. Na sequência desta perspectiva a ajuda financeira norte-americana aos países do terceiro mundo destinava-se à construção das suas infraestruturas e ao desenvolvimento dos sectores transformadores, bem como, ao apoio técnico.

As teorias da modernização além de terem legitimado a necessidade dos países 'atrasados' seguirem os modelos ocidentais americanos e europeus (através do desenvolvimento

económico, substituição dos valores tradicionais ou institucionalização de mecanismos democráticos) afastando-os dos caminhos do comunismo, legitimaram ainda a forma de ajuda àqueles países pelos EUA, partindo da necessidade de exposição aos valores modernos e de um maior investimento produtivo, os EUA poderiam ajudar *'by sending advisers, by encouraging American business to invest abroad, by making loans, and by rendering other kinds of aid to Third World'* (ALVIN SO, 1990:36).

A impossibilidade da existência de modelos alternativos de desenvolvimento (não ocidentais), a perspectiva de desenvolvimento etnocêntrica baseada na superioridade ocidental, o excessivo optimismo sem a exploração devida de um possível fracasso da aplicação desses modelos aos países do Terceiro Mundo, bem como, a formulação da incompatibilidade entre tradição e modernidade, constituíram algumas críticas dirigidas à escola da modernização por académicos das ciências sociais.

Os teóricos neo-marxistas (por exemplo, FRANK, 1969) apontam ainda para a não consideração das dinâmicas externas aos países do terceiro mundo na análise do subdesenvolvimento, designadamente: (i) a história do colonialismo, (ii) o controlo das economias do terceiro mundo por empresas multinacionais (iii) ou as desigualdades nas trocas comerciais entre países ocidentais e os seus congéneres no terceiro mundo.<sup>8</sup>

Os neo-marxistas consideram que a dominação estrangeira sobre estes países não termina com o fim das colónias, os países ex-colonizados continuam a ser dominados política, económica e culturalmente pelos países ocidentais. Dominação que forçou inclusive o atraso económico de países 'avançados' do terceiro mundo, como a Índia e a China, e daí também a inadequação do termo 'primitivos' atribuídos a estes países *'it is wrong to characterize Third World countries as 'primitive', 'feudal', or 'traditional', because many countries – such as China or India – were quite advanced before encountered colonialism in the eighteenth century.'* (FRANK referido por ALVIN SO, 1990:96-97)

Face a estas críticas os novos estudos da modernização passam a considerar nomeadamente, a tradição como um factor aditivo do desenvolvimento, a considerar a análise histórica nos estudos de caso, a contemplar a possibilidade de caminhos alternativos de desenvolvimento e a dar atenção aos factores externos aos países em desenvolvimento.

---

<sup>8</sup> Esta última é ainda hoje considerada responsabilidade dos países ricos na inversão das tendências negativas do desenvolvimento (PNUD, 2003)

Na mesma altura, nos anos 50/60 surge o conceito de *'institution building'* que em termos de Ajuda ao Desenvolvimento, numa lógica ocidental, significava a procura em estabelecer, criar de raiz instituições públicas nos países em desenvolvimento. Foram importados modelos dos países desenvolvidos, associados à concepção e funcionamento das organizações.

Para a escola da Dependência a origem da pobreza persistente só podia ser entendida por referência ao sistema económico internacional. Se uma parte mundo é subdesenvolvida é porque outra parte é desenvolvida. Desenvolvimento e subdesenvolvimento não são processos separados, mas dois aspectos do mesmo processo. Tal é sustentado por se considerar que em particular o colonialismo afectou a evolução do desenvolvimento dos países considerados 'atrasados' e as relações económicas internacionais favorecem os países 'desenvolvidos' em desfavor daqueles países.

Apesar da Escola da Dependência apresentar fracas soluções para os problemas de desenvolvimento do terceiro mundo, constituiu uma importante mudança na abordagem destas questões. Com o seu aparecimento, nos finais dos anos 60, por reacção ao fracasso das políticas e programas de desenvolvimento aplicados em alguns países da América Latina (ECLA – *UN Economic Commission for America Latina*<sup>9</sup>) nos anos 50 – fundamentadas nas ideias de modernização – dá-se uma mudança de perspectiva importante iniciada com a reformulação das teorias da modernização. Sob o ponto de vista dos países do Terceiro Mundo é dada ênfase a factores externos inibidores do Desenvolvimento.

As teorias da dependência receberam acolhimento favorável nos Estados Unidos numa época em que os movimentos de protesto anti-guerra (Vietname), de reivindicação de direitos das mulheres e das minorais étnicas e sociais efervesciam.

Por outro lado, a crise da ortodoxia marxista na América latina também motivou o surgimento da escola da dependência. À semelhança dos modelos de desenvolvimento de Cuba e China os investigadores radicais pensaram na possibilidade da América Latina poder segui-los, considerando que não teriam que passar por um estado burguês da revolução industrial antes da revolução socialista proletária.

---

<sup>9</sup> A estratégia da ECLA baseada no proteccionismo e na industrialização revelou-se ineficaz, ao invés do crescimento, conduziu à estagnação económica. No início dos anos 60, alguns países da América Latina viviam problemas de desemprego, inflação, desvalorização monetária, os regimes populares foram substituídos por regimes militares autoritários.

Os teóricos da dependência com base na análise histórica do capitalismo, desde o século XVI à actualidade, procuraram definir um padrão de dependência para todos os países do chamado Terceiro mundo, independentemente das variações nacionais (ponto crítico desta Escola).

Inspirados na herança teórica marxista, transportam a relação dicotómica de dominação capitalista para as relações internacionais. Explorando fundamentalmente a dimensão económica, a perspectiva alarga-se, e o que está em causa são relações desiguais de poder económico, pela dominação dos países do Centro (Europa Ocidental e Estados Unidos) em relação aos países da Periferia (países africanos, asiáticos e latino-americanos). Tal é resultado dos fluxos de mais-valias económicas a partir países subdesenvolvidos em direcção aos países capitalistas ocidentais – os dois lados do processo de acumulação de capital, em que o primeiro sai beneficiado e o segundo prejudicado, criando aquela polarização regional entre Centro e Periferia.

Numa perspectiva pessimista, esta escola advoga a quase impossibilidade de desenvolvimento face à dependência dos países do terceiro mundo em relação aos países ocidentais. Propõe, no entanto, a redefinição do conceito de desenvolvimento, menos ligado a incentivos à indústria ou ao crescimento da produtividade e prestando mais atenção à melhoria do nível de vida das populações na periferia. *‘...more than just more industry, more output, and rising productivity. Instead, it should be defined in terms of improving living standard for all people in the periphery’* (ALVIN SO, 1990:105)

Para a solução dos problemas de subdesenvolvimento os teóricos da dependência propõem ainda *‘instead of relying upon foreign aid and foreign technology, peripheral countries should adopt a self-reliance model – relying upon their own resources and planning their own paths of development so as to achieve independence and autonomous national development’* (IDEM)

Nestas considerações os teóricos da dependência destacam um aspecto crítico das políticas de ajuda externa ao desenvolvimento baseadas apenas no crescimento económico, na transferência de capital ou tecnologia, para considerarem aspectos de ordem social de criação de formas de autonomia face à influência externa como meio de quebrar a dependência.

Contudo, alertam ainda para o papel das velhas elites dos países em desenvolvimento, também ‘clientes’ dependentes dos agentes económicos estrangeiros, e neste caso, só uma

revolução socialista viabilizaria a autonomia destas nações e a reconversão das velhas elites em novas elites nos países do Terceiro Mundo.

O questionamento do desenvolvimento baseado em valores modernos e exclusão dos valores tradicionais terão motivado uma mudança de abordagem da Ajuda nos anos 60/70. Por esta altura, a ideia não era o estabelecimento de novas instituições mas o seu fortalecimento, no sentido de melhorar a performance das instituições existentes. Só nesta altura são reconhecidas as capacidades naturais do país. O que terá conduzido a mudanças na relação dos doadores com os beneficiários e donde terá surgido o conceito de parceria – nem sempre reflectida na terminologia (os doadores e os documentos das Nações Unidas utilizam ainda países beneficiários e não parceiros)

Por oposição às teorias que sobrevalorizam a dimensão económica do desenvolvimento surgem os teóricos que consideram outros factores tais como valores culturais, económicos, sociais e políticos dos próprios países - passam a ser considerados como valores de desenvolvimento. Ponto de partida para as ideias de cooperação para o desenvolvimento associadas ao envolvimento da população – construtora do seu próprio desenvolvimento - que se distingue da ideia de sub-desenvolvimento conotada com a incapacidade de se sair desse estado.

As teorias da dependência começam a ser questionadas no fim dos anos 60 em parte com o aparecimento da nova escola Sistema-Mundo criada por Imanuel WALLENSTEIN.

As teorias do Sistema-mundo sob uma nova orientação procuraram interpretar os acontecimentos dos anos 70 que as teorias da dependência não conseguiam explicar - a industrialização do leste asiático (Japão, Taiwan, Coreia do Sul, por exemplo) apesar do seu 'desenvolvimento dependente'; a crise dos estados socialistas marcados pela estagnação económica e gradual abertura ao capitalismo e o declínio da economia-mundo capitalista (nomeadamente nos EUA com a crise do petróleo em 1975 ou a inflação e estagnação económica em finais da década de 70). Assim, Wallenstein e seus seguidores desenvolveram a perspectiva do sistema-mundo considerando as mudanças ocorridas nas décadas de 60 e 70.

Para esta escola a unidade de análise é o sistema-mundo, formulado como um sistema dinâmico trimodal - Centro, Periferia e Semiperiferia. O conceito de Semiperiferia situa-se entre os pólos do Centro e da Periferia e caracteriza-se elementos dos outros dois extremos.



Constitui um sistema dinâmico uma vez que os estados-nação estão sempre num processo de transformação ora no centro ora na periferia em cada estágio de desenvolvimento cíclico. Como refere ALVIN SO (1990:198) *'This three-tiered model allows Wallenstein to entertain the possibilities of upward mobility (periphery moving in the semiperiphery or a semiperiphery moving into the core) as well as (a core moving into the semiperiphery or a semiperiphery moving into the periphery)'*

Deste modo, partindo de uma perspectiva histórica o desenvolvimento dos países é considerado num espaço-tempo específico admitindo movimentos ora de estagnação ora de progresso (influência da Escola de Annales de Fernand Braudel)

WALLENSTEIN rejeita a noção de Terceiro Mundo, afirmando que apenas existe um mundo ligado por uma rede de relações económicas de troca complexas - economia-mundo ou sistema-mundo. Da dicotomia entre capital e trabalho e da acumulação de capital através da concorrência entre agentes decorrem conflitos, e esta compreende historicamente os Estados-nação e não se limita apenas ao Estado-nação.

Considerando a leitura histórica das dinâmicas do sistema-mundo, o autor sustenta que os países podem passar por processos de mobilidade ascendente ou descendente na economia-mundo. Perspectiva distinta do carácter determinista e pessimista das teorias da dependência.

Segundo ALVIN SO a tendência da investigação sobre o desenvolvimento a partir dos anos 90 contempla a análise das relações complexas entre diversas instituições, procurando saber como família, religião, grupos étnicos, classes, o Estado, movimentos sociais, empresas transnacionais, relação entre Estados ou economia-mundo moldam o desenvolvimento histórico dos países em desenvolvimento.

Tal parece significar que para se pensar o desenvolvimento dever-se-á considerar tanto factores internos como externos e que a sua leitura e análise integra-se num espaço-tempo histórico. No entanto, as referências ocidentais continuam a ter uma forte presença nas reflexões sobre o desenvolvimento, de que é exemplo a sua relação com a democracia económica, vivida pelos países de economia liberal. Para o desenvolvimento económico são consideradas fundamentais determinadas características como: uma estrutura política com partidos políticos, liberdade de informação, democratização do poder, ou uma forma nuclear de família, uma generalização da educação e das práticas científicas.

Nos anos 70/80 no conceito de desenvolvimento surge associado às pessoas – *'people-centered development'* – neste é dada a importância a outras dimensões sociais a par das económicas, como a saúde, a educação ou a população.

Nos finais da década de 80, baseado nas experiências e práticas de Ajuda ao desenvolvimento, surge um novo conceito de capacidade de desenvolvimento (*capacity development*) visto como complementar das ideias que dominaram as teorias do desenvolvimento nas últimas 4 décadas. Apesar de apresentar dificuldades de operacionalização, nos anos 90 tornou-se o objectivo principal da cooperação técnica (PNUD, 1996) e na forma de 'fazer desenvolvimento' (LUTHAUS et al., 1999).

Actualmente, considera-se que a capacidade em si deve ser definida como o primeiro objectivo da assistência ao desenvolvimento *'rather than focusing on the services, infrastructure or other results that donors typically define as the targets of their support'* (FUKUYAMA, 2004 referido em CAD, 2005:9)

O Comité da Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE - CAD (2005:8) num documento de revisão do conceito de capacidade de desenvolvimento define 'capacidade' como *'the ability of people, organizations and society as whole to manage their affairs sucessfully'*. Esta definição exclui propositadamente objectivos e o que deve ser contabilizado como sucesso face ao esforço colectivo de gestão.

A capacidade de desenvolvimento é entendida como um processo através do qual as pessoas, organizações e a sociedade como um todo fortalecem, criam, adaptam e mantêm capacidade ao longo do tempo (CAD, 20005).

De acordo com LUTHAUS et al. (1999) além da experiência, conhecimento e qualificações técnicas dos indivíduos a capacidade de desenvolvimento depende também das organizações onde trabalham. Por sua vez as organizações são influenciadas pelo ambiente em que se inserem – instituições (normas, regras formais e informais da sociedade) e estruturas de poder - que favorecem ou constroem o funcionamento das organizações. Ou seja, falar em capacidade de desenvolvimento implica uma abordagem (sistémica) analítica a três níveis :individual, organizacional e do ambiente favorável.

Porém, tal não significa que haja uniformidade nas abordagens da capacidade de desenvolvimento. As pessoas, organizações, instituições e contextos são diferentes, como tal, não se pode esperar que a capacidade de desenvolvimento seja conduzida da mesma

maneira. Por exemplo, os doadores internacionais e ONGD põem ênfase nas organizações na abordagem da capacidade de desenvolvimento; o alvo dos Bancos internacionais para o Desenvolvimento são as instituições – políticas, leis; e Nações Unidas e outros doadores adoptam abordagens nacionais, de sector e de sistema.

LUTHAUS et al. (1999) admitem, inclusive, que pode existir numa mesma organização diferentes abordagens da capacidade de desenvolvimento concorrentes e, por vezes, não existe uma definição comum que seja válida e usada por todos na organização.

Apesar da existência de diversas definições e abordagens de capacidade de desenvolvimento é possível definir alguns aspectos comuns (LUTHAUS et al., 1999): (i) implica uma perspectiva de longo-prazo; (ii) tem como objectivo o desenvolvimento económico e social sustentável; (iii) sugere uma mudança em direcção ao reforço e fortalecimento das capacidades existentes<sup>10</sup>; (iv) reconhecimento das capacidades dos naturais do país e progressiva ênfase na parceria<sup>11</sup>; (v) na abordagem do conceito pelas ONU centra-se na capacidade do país em otimizar a capacidade técnica e os recursos existentes de forma sustentável. (Dia, 1996) - o que sugere uma mudança para uma abordagem do desenvolvimento que procura responder às necessidades dos parceiros, apoiando pessoas e instituições a realizar o seus próprios objectivos de desenvolvimento.

O reconhecimento das capacidades existentes dos indivíduos, das organizações, dos países enquadra-se na mudança das abordagens ‘top-down’ protagonizadas pelo Estado, onde se procura envolver os grupos excluídos nos processos económicos e políticos, introduzindo assim as sensibilidades comunitárias. O *empowerment* contributo teórico inicial de FRIEDMAN é expressão desta perspectiva e hoje constitui referência para práticas de desenvolvimento baseadas na participação das populações-alvo da Cooperação para o desenvolvimento. Nomeadamente, é muitas vezes associada às estratégias de desenvolvimento pelas ONGD.

O *empowerment* é visto como um ‘*processo pelo qual as pessoas fortalecem as suas capacidades, confiança e protagonismo no grupo social por forma a transformarem positivamente as suas vidas.*’ (FERNANDES, 2004). Inicialmente aplicado a análises do género, este conceito passa a ser utilizado em ‘colectivos vulneráveis’ em análises sobre o desenvolvimento comunitário e cooperação para o desenvolvimento.

---

<sup>10</sup> O que difere das abordagens anteriores do ‘*institution building*’, baseadas em supostos modelos universais utilizados nos países industrializados no Ocidente.

<sup>11</sup> nem sempre reflectida na terminologia, por ex. ainda é muito utilizado pelos doadores o termo – país beneficiário

Segundo FRIEDMAN, o *empowerment* está associado ao controlo de três tipos de poder:

- a) social – acesso à base da riqueza produtiva;
- b) político – acesso ao processo de tomada de decisões, sobretudo as que afectam o seu próprio futuro;
- c) sociológico – desenvolvimento da capacidade individual.

Esta capacidade individual de desenvolvimento, de ‘empoderamento’ *‘está associada uma participação cívica activa, na defesa e promoção, consciente, dos seus direitos e deveres, de forma a influenciar políticas e decisões’* (IDEM)

As abordagens de desenvolvimento baseadas no *empowerment* através da inclusão das opiniões e necessidades nos projectos de desenvolvimento em todas as fases (pela aquisição de conhecimento, que lhes permite implementar, gerir e usufruir dos resultados dos projectos de desenvolvimento) são vistas como podendo suprimir desigualdades económicas e sociais entre classes, géneros, regiões. (MILANDO, 2005: 47).

De acordo com este autor alguns factores explicativos do fracasso das práticas de desenvolvimento participativo, em África, podem estar na natureza das relações de poder prevalentes nos mecanismos de interacção dos operadores de desenvolvimento com os grupos-alvo dos projectos de desenvolvimento. Admite no entanto, a existência de constrangimentos políticos económicos nos países da África Subsaariana relacionados com a falta de transparência governativa e de participação da população e que tendem a circunscrever as tomadas de decisão a um grupo restrito de pessoas – o que não favorece o desenvolvimento participativo.

*‘A abordagem participativa, de tipo empowerment, só funciona em condições muito específicas, em sociedades com alguma transparência governativa e liberdade de expressão. Pressupõe um conhecimento profundo das paisagens organizacionais, uma certa capacidade de interacção e articulação de interesses, de comunicação intercultural e captação de lógicas dos grupos-alvo, das quais as questões que se prendem com o seu lado espiritual e com as relações de poder localmente estabelecidas’* (SCHIEFER, 2002 referido por MILANDO, 2005:50)

Uma questão central de discussão sobre a eficácia das práticas de ajuda ao desenvolvimento, conhece uma separação desde logo visível nas perspectivas da modernização e da dependência, como vimos no início deste capítulo. Em que a primeira identifica factores internos constrangedores do desenvolvimento enquanto a segunda

considera que as causas do subdesenvolvimento devem-se a factores exteriores aos países em desenvolvimento. De acordo com MILANDO (2005), ainda persiste uma visão dominante nos agentes de desenvolvimento, na qual as adversidades do desenvolvimento são consideradas como disfunção das sociedades às quais se destinam a Ajuda. Ou seja, *‘tais adversidades são tidas como resultantes de opções estratégicas, organizacionais e operacionais internas dos países receptores de ‘ajuda’ não podendo por isso, vincular o complexo de cooperação internacional como parte importante no condicionamento dos resultados que vão sendo alcançados do ‘desenvolvimento-processo’.*

Para o autor, pelo contrário há que ter em conta que os *inputs* do sistema de ajuda contribuem para as adversidades nos contextos africanos e dificultam a sua emancipação.

A conceptualização do Desenvolvimento em três dimensões pelo autor, permite clarificar os planos de análise neste campo:

1. *desenvolvimento-processo* – conjunto de práticas e dinâmicas sociais em curso e cujos mentores principais são os operadores de desenvolvimento (políticas, organizações, instituições e profissionais) que põem em prática dispositivos metodológicos no sentido do desenvolvimento ;
2. *desenvolvimento-resultado* - tem a ver com os resultados reais produzidos no desenvolvimento- processo;
3. *desenvolvimento-utopia* – o desenvolvimento é visto como uma representação social de sociedades humanas ‘ótimas’, como metas e ideais permanentemente perseguidos, conferindo sentido e justificação às intervenções individuais e colectivas no sentido de induzir mudanças sociais viradas para a melhoria progressiva das condições de vida das sociedades humanas.

Nomeadamente, a dimensão *desenvolvimento-processo* permite situar a análise das práticas com vista ao desenvolvimento, nos diversos operadores de desenvolvimento, pressupondo que existem factores anteriores à indução do desenvolvimento e que influenciam os seus resultados.

### **2.1.1 Capacitação para o Desenvolvimento**

Na linha de investigação de MILANDO (2005), orientamos o nosso estudo para o desenvolvimento-processo no sentido de compreender as estratégias orientadas para o desenvolvimento-resultado à luz de um desenvolvimento-utopia.

Diferentes concepções de desenvolvimento decorrerão diferentes práticas de desenvolvimento. A complexidade inerente ao conceito de desenvolvimento decorre do facto nomeadamente, de não existir um único conceito teórico e operacional com contornos claros. É um conceito que *‘está carregado de referências ideológicas, que se manifestam sob a forma de fé, de ciência ou das duas maneiras em simultâneo’* (MILANDO, 2005:32)

Por outro lado, *‘todos os conceitos se prestam a variadíssimas interpretações, consoante o papel, a posição social ou organização de filiação e o sistema de valores de cada entidade singular e colectiva.’* (idem)

Neste sentido, importa também perceber que valores, interesses, objectivos, concepções de desenvolvimento orientam as estratégias para o desenvolvimento das ONGD. O que queremos saber é como são construídas capacidades por estas organizações, onde são envolvidos aqueles elementos, mas também como são mobilizados e utilizados recursos. Aquilo a que chamamos de capacitação para o desenvolvimento, esquematicamente ilustrado na figura seguinte.

Figura 2.1.1.1 Capacitação para o desenvolvimento



A capacitação para o desenvolvimento é aqui concebida como a forma como as ONGD, mas extensível a outros actores, se munem de instrumentos – mais ou menos tangíveis, passíveis de ser estudadas quantitativa e qualitativamente – para efectivamente realizarem objectivos de desenvolvimento.

Este é um exercício de levantamento de elementos que formam um potencial, de grande amplitude e a diversos níveis – capacidade de mobilizar recursos, aproveitamento do impulso espontâneo para solidariedade, capacidade de gestão, capacidade de organização, capacidade permanência no sistema, etc.

Neste caso, não se trata da criação ou reforço das capacidades ou competências existentes nos indivíduos ou instituições, organizações para operar sobre o seu próprio desenvolvimento – teorizado e operacionalizado actualmente através do conceito capacidade de desenvolvimento (como vimos anteriormente).

Aqui já não se fala da capacidade das ONGD se desenvolverem, embora o seu desenvolvimento, progressão seja essencial e a garantia para contribuírem para o desenvolvimento das populações, das comunidades, organizações, que elegem nos projectos de cooperação para o desenvolvimento.

Ao assumirmos a capacitação para o desenvolvimento das ONDG como objecto de análise partimos dos pressupostos (i) da existência de relações de causalidade complexas que dificultam a identificação simples dos factores inibidores do desenvolvimento, (ii) e simultaneamente, que o desenvolvimento terá diversas origens, tanto ao nível interno como externo às populações, organizações, países alvo da Ajuda. Estes intervêm nas actividades no terreno de indução de desenvolvimento, mas também nas dinâmicas e processos de preparação das actividades de desenvolvimento. No ante-projecto ‘Desenvolvimento’ acontecem processos, lógicas, interesses que poderão contribuir para as adversidades do desenvolvimento-resultado (MILANDO, 2005).

### **2.1.2 Do conceito de cooperação para o desenvolvimento**

A cooperação para o desenvolvimento é assumida como área de actuação global onde se inscrevem estratégias e actores diversos (por exemplo, ONG ou agências internacionais) que procuram com base na própria evolução das teorias e práticas de desenvolvimento actuar com vista a mudanças sociais, sobretudo nos países em desenvolvimento. Neste capítulo é feito o exercício de tipificar elementos caracterizadores do sistema de cooperação para o desenvolvimento.

Do latim *‘cooperari’*, cooperar significa operar em simultâneo, trabalhar em conjunto, envidar esforços num interesse comum, sendo cooperação o seu acto ou efeito.

O conceito de cooperação para o desenvolvimento não tem uma definição única, aceite e aplicada em todos os contextos e espaços temporais de igual modo. (FERNANDES,2004; MILANDO,2005) O debate sobre este conceito remonta ao fim de 2ª Guerra mundial e foi tendo variações ao longo do tempo, decorrentes de valores políticos e pensamentos dominantes, sobre as questões de desenvolvimento e relação entre países ricos e pobres.

Desde meados da década de 40 até hoje vai se mantendo, essencialmente, como um conjunto de iniciativas e programas conduzidos pelos Países do Norte em direcção aos Países do Sul.

A Cooperação para o Desenvolvimento começou por ser intergovernamental, no pós-guerra, revestia-se de um carácter assistencialista e de caridade (papel das organizações religiosas cristã, como a Ordem de Malta).

Com a Guerra Fria e a descolonização, a cooperação não era entendida como relação de igualdade/paridade, mas como uma iniciativa voluntária e generosa dos países doadores e como uma obrigação para com os países receptores – subentendendo uma relação de inferioridade por parte de quem recebe (FERNANDES, 2004).

O conceito de cooperação enquanto actividade simultânea ou colectiva realizada por duas ou mais partes, implicando relações de natureza vinculatória igual, vai ganhando formas reais. De acordo com SIMÕES DE OLIVEIRA (1995) as relações de cooperação com carácter de parceria, em paridade, têm vindo a substituir, sobretudo a partir da época da descolonização europeia, conceitos moralizantes, como assistência e ajuda revelando-se adequado à realidade pós-colonial.

Trata-se de uma relação diferente da pura assistência. A partir dos anos 90 surge uma nova orientação sobre o papel do sistema das Nações Unidas (UNESCO, FAO, PNUD, entre outras organizações) que considera fundamental maior intervenção no desenvolvimento da comunidade por parte dos próprios actores.

Contudo, apesar de uma crescente diversificação das formas de ajuda e da consciência de ir mais além das soluções imediatas, a cooperação realizada pelos países antigos colonizadores hoje integra elementos de assistência, privilegiando as relações com as antigas colónias. Tal é desejável se estes contribuírem efectivamente para o grupo de países que mais necessita de ajuda e servir de base para novos programas de desenvolvimento.



### **2.1.2.1 Cooperação para o Desenvolvimento – relações, modos, destinatários e agentes**

#### **Tipo de relações**

Do discurso nem sempre é claro o significado de Ajuda. Por vezes, confunde-se com a Ajuda para o Desenvolvimento, que se aproxima do sentido da Cooperação para o desenvolvimento. Outras vezes significa o auxílio, a ajuda pura e simples a países, regiões ou comunidades necessitadas.

Importa, assim, considerar uma distinção fundamental para a definição do conceito em causa - cooperação para desenvolvimento/ Ajuda Humanitária. Isto na medida em que os termos admitem objectivos, relações e práticas divergentes.

A ajuda humanitária tal como é definida pela Comissão Europeia, consiste na ajuda às populações dos países do terceiro mundo, vítimas de desastres naturais, conflitos armados e crises estruturais (rupturas sociais, económicas e políticas). Esta ajuda traduz-se fundamentalmente em bens e serviços (alimentos, cuidados médicos, vacinação, apoio psicológico, roupas, asilo), mas também ajuda preventiva (florestação, por exemplo). Trata-se de uma assistência a populações vulneráveis e as decisões são tomadas imparcialmente de acordo com as necessidades das vítimas.

A ajuda humanitária reveste-se de um carácter assistencial, o objectivo é fazer face de forma imediata a necessidades básicas como alimentação e saúde.

A relação é de doador, financiador/ destinatário, receptor.

Por ter este formato o resultado das suas acções têm um carácter imediatista e a relação entre dadores e receptores é de dependência.

No entanto, actualmente a ajuda humanitária tende a ser mais que a pura assistência, nas práticas é visível o cuidado de a ligar a processos mais duradouros de desenvolvimento.

A cooperação para o desenvolvimento é um termo menos inequívoco que a ajuda humanitária, mas, como o próprio nome indica, o seu objectivo fundamental é o desenvolvimento.

As noções de cooperação e desenvolvimento não são consensuais para os diversos actores, como não o são os instrumentos que utilizam para promoverem o desenvolvimento.

Segundo a noção de **Cooperação para o Desenvolvimento** da Plataforma Portuguesa das ONGD esta tem como objectivo *apoiar regiões, países e comunidades que têm mais dificuldades, num contexto de desequilíbrio da repartição dos recursos e oportunidades a nível mundial.*

Este conceito fala apenas de objectivos, como se operacionaliza este conceito?

As actividades de cooperação para o desenvolvimento pressupõem investimento para uma progressiva autonomia e participação das próprias populações. Cooperar com vista ao Desenvolvimento é *‘envolver as populações na definição, planificação e criação do seu próprio futuro, é capacitar as pessoas e comunidades para intervirem no seu próprio desenvolvimento auto-sustentado,’* (Plataforma Portuguesa das ONGD)

Esta organização, que representa cerca de 50 ONG, define ainda como princípios que devem governar a **cooperação** *‘solidariedade recíproca entre os povos’* e *‘desejo de fomentar o reconhecimento e o respeito pela dignidade humana’* deverá ser ainda *‘espaço aberto à partilha de bens e valores, de criatividade cultural e perícia humana, dos recursos materiais e espirituais, próprios de cada povo’*

Os projectos e programas, para este fim, deverão ser considerados a longo prazo como garantia de viabilidade e pertinência para as populações envolvidas. Daí a necessidade permanente de acompanhamento e avaliação da intervenção programada.

A Cooperação para o desenvolvimento, tal como é caracterizada por Gómez & Sanahuja (1999) citado pela Plataforma Portuguesa das ONGD (2004), é um sistema plural e descentralizado. Esta não se define apenas como uma competência particular das políticas externas dos Países do Norte implica *‘actores essenciais como os estados receptores, as organizações internacionais, as ONGD (do Norte e do Sul) e populações beneficiárias’.*

Este é talvez o aspecto fundamental da Cooperação para o Desenvolvimento, a mobilização dos indivíduos que sofrem directamente com o baixo nível de desenvolvimento. A apropriação pelas populações do seu destino, o seu ‘empowerment’ estará igualmente condicionado pela inclusão ou não nas relações de cooperação de valores culturais,

necessidades, motivações e expectativas dos mais directamente interessados no desenvolvimento (como vimos anteriormente).

*‘É um processo em que pessoas procuram colaborar com vista a melhorar o bem estar das populações, famílias, povos. Não são estruturas, não é uma receita estática. É um processo dinâmico em que as pessoas se vão influenciando mutuamente em função da situação do país com o qual coopera. Vão me influenciar a mim na forma como eu coopero, e vive-versa. É um processo dinâmico de mutua influência com o objectivo de criar condições de melhor bem-estar, de interacção.’* Fátima Proença, Presidente da Plataforma das ONGD portuguesas em 2005)

### **Modos de cooperação**

A **Ajuda pública ao Desenvolvimento** concretiza-se na transferência de recursos ou serviços que tenham como objectivo o desenvolvimento de países terceiros. É considerada ajuda pública quando realizada por agências oficiais (agências públicas) com o objectivo principal de desenvolvimento económico e bem-estar das populações; nunca ter fins militares e quando se tratar de empréstimos deverão se concedidos em condições favoráveis.

No essencial é uma ajuda que se destina a fins de Desenvolvimento, é processada por agências que transferem os recursos. É desta forma exemplo, a ajuda dada pelos Estados-Membros da União Europeia, ora bilateral a cada país individual ou multilateralmente através da própria Comissão Europeia.

A **educação para o desenvolvimento** não deixando de ser cooperação para desenvolvimento é, no entanto, uma cooperação ‘à distância’ uma vez que se orienta para a sensibilização da opinião pública em geral, e em sectores específicos (professores e educadores, os jovens, classe política, decisores económicos) para os problemas do desenvolvimento e para necessidade de mudanças de atitude e de decisão, ao nível as políticas e ao nível do quotidiano. Esta constitui por exemplo, uma das áreas de actuação das ONGD.

A **Cooperação descentralizada** surge com a IV Convenção de Lomé, por proposta da UE. Constitui um novo enfoque da cooperação, caracterizado por uma descentralização de iniciativas, pela relação com o sul, pela inclusão de novos actores da sociedade civil e por uma maior participação dos actores da sociedade civil dos países em desenvolvimento.

Surge como uma nova orientação do papel do Estado, da participação, protagonismo e responsabilidade dos beneficiários e um maior apoio ao envolvimento da sociedade civil no desenvolvimento. Propõe-se fomentar mais participação activa dos agentes locais e dos países do Sul, estabelecendo novas parcerias com as ONG europeias. Esta é a mais recente aposta da Cooperação para o Desenvolvimento, associada a uma maior intervenção da desenvolvimento da comunidade pela sua população.

A **cooperação sul-sul** constitui um outro modo de cooperação que se distingue pelo *‘estabelecimento de parcerias entre organizações da sociedade civil do Sul no sentido de fortalecer a sua participação e capacidade de decisão e lobby na elaboração e implementação de políticas e projectos de cooperação para o desenvolvimento’*. (FERNANDES, 2004)

A cooperação para o desenvolvimento, como foi anteriormente referido, pode ser bilateral ou multilateral. Trata-se de duas formas de cooperação que se distinguem pelo meio de difusão da ajuda, ora mais directa ou indirecta.

A **Cooperação bilateral** consiste na relação que os países doadores estabelecem, mobilizando recursos de cooperação para o desenvolvimento, directamente para os beneficiários da ajuda governos ou organizações de determinado país.

Por sua vez na **Cooperação multilateral** os doadores direccionam os recursos para organizações multilaterais para financiamento das suas actividades e do seu funcionamento. Por exemplo, relação Nações/ Nações Unidas. A gestão dos fundos é da responsabilidade daquelas organizações e não dos governos doadores. As Organizações multilaterais são aquelas *‘formadas por governos de países que dirigem as suas actividades de forma total ou significativa a favor do desenvolvimento e da ajuda a países receptores’* (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento - CAD, OCDE).

A cooperação pode ser **financeira** e os seus principais instrumentos são investimentos em equipamentos, apoio ao ajustamento estrutural, perdão ou redução da dívida, podendo assumir a forma de subvenções e créditos, através de projectos e programas; ajudas em bens necessários – por exemplo, um forma de apoio comunitário; financiamento de reformas estruturais).

A Cooperação pode ainda ser **técnica** que genericamente consiste no intercâmbio de conhecimentos técnicos e de gestão com vista ao aumento da capacidade das instituições e

das pessoas. Por exemplo, a disponibilização de peritos, desenvolvimento e qualificação de recursos humanos, acesso a informação e conhecimento, aconselhamento político e técnico.

Uma outra distinção nas formas de cooperação que se reveste da maior importância e que se enquadra no debate (desde os anos 60) sobre a eficácia da Ajuda é a diferenciação entre Ajuda Ligada e a Ajuda Desligada.

A **Ajuda Ligada** é fornecida tendo como condição a aquisição de serviços ou equipamentos ao país doador, favorecendo-o, o que acarreta custos mais elevados para os beneficiários. Ao contrário a **Ajuda Desligada** (a mais favorável aos beneficiários) é atribuída por concurso público, facilita o acesso dos países beneficiários aos bens e serviços disponíveis nos mercados globais.

### **Destinatários da Cooperação**

A evolução das teorias de desenvolvimento determinaram também diferentes designações para as populações, regiões, países ou comunidades alvo de programas/projectos de cooperação para o desenvolvimento. A adopção diferenciada prende-se exactamente com o significado atribuído e as próprias concepções de desenvolvimento dos diferentes agentes (sejam eles organizações internacionais, Estados ou organizações não governamentais)

De facto, numa concepção de ajuda desenvolvimento unilateral, ou seja, de dador para receptor – na qual o primeiro dá e o segundo recebe – esse é genericamente designado por beneficiário. Neste tipo de relação o receptor tem um papel passivo, apesar de em termos globais cada vez mais os dadores insistirem em contrapartidas (por exemplo, respeito pelos direitos humanos ou boa governação). No entanto, esta postura prende-se mais com a própria intervenção no seu desenvolvimento.

Hoje, admitindo que as relações de cooperação para o desenvolvimento, como o próprio termo indica, são relações dinâmicas e de interacção, o conceito de beneficiário torna-se insuficiente e ainda corresponde a uma perspectiva caritativa/assistencialista, características das relações de ajuda para o desenvolvimento. A própria evolução das práticas para o desenvolvimento trouxeram consigo novas concepções e formas de encarar os grupos ou países alvo das ajudas, substituindo por vezes o termo beneficiário por parceiro. Esta mudança de perspectiva pode admitir um certo nivelamento nas relações de poder, ou uma maior distribuição do poder. Em que os diversos agentes envolvidos contribuem para os mesmos objectivos de desenvolvimento, com saberes, experiências, necessidades próprias.

Sobretudo, os 'beneficiários' tem um papel chave na determinação e assumpção do seu próprio desenvolvimento.

Esta concepção pode correr o risco de ser pouco realista porque quem dá tem sempre uma posição privilegiada de poder. Contudo, é uma concepção que tem a vantagem de constituir uma tentativa de incluir os beneficiários na apropriação do seu modo de vida e deslocar-se das perspectivas da modernização demasiado coladas a valores e ideologias ocidentais.

No contexto das relações de cooperação para o desenvolvimento pela União Europeia, os países objecto de intervenção têm tido diferentes designações - que em termos políticos não são consensuais, mas que têm a vantagem de simplificar o discurso. Admitir a simplificação dos termos não significa admitir fronteiras estanques dos mesmos. É o caso da distinção entre Países em Desenvolvimento (PED) e Países em vias de Desenvolvimento (PVD)(antes considerados países sub-desenvolvidos).

Assumindo o termo utilizado pelas Organizações Internacionais, os **Países em Desenvolvimento (PED)** são países que têm baixos índices de desenvolvimento (económico mas também humano) – sendo estes, a Europa (incluindo a Central e de Leste), América do Norte, em alguns casos da América Latina, Asiáticos e Oceânia.

No entanto, partindo de critérios próprios definidos pelas Organizações internacionais de Ajuda encontramos no interior desta categoria diferentes países. Por exemplo, o Banco Mundial inclui na categoria PED os países de Leste, enquanto para o Comité de Ajuda Para o Desenvolvimento exclui este grupo de países da Ajuda.

Os PED integram países com diferentes níveis de desenvolvimento para os quais se criaram as seguintes sub-categorias:

Os **Países Menos Desenvolvidos (PMD)** ou **Países Menos Avançados (PMA)** são cerca de 51 países, nos quais se incluem 39 países ACP. Caracterizam-se por nível elevado de pobreza e escassez de recursos económicos, institucionais e humanos – 10,5% da população mundial (AFONSO, 2004).

Os critérios que permitem identificar estes países, e que poderão beneficiar de forma particular da ajuda do sistema das Nações Unidas, são: PNB per capita abaixo de 900 dólares; índice específico baseado em indicadores de nutrição, saúde, educação, e literacia

adulta; índice de 'vulnerabilidade económica'; é condição também não ter mais de 75 milhões de habitantes.

Os **Países Pobres Altamente Endividados (PPAE)** são, como o próprio nome indica, países que têm uma dívida cujo volume se tornou incontrolável e impossível de gerir. Estes beneficiam de iniciativas, conduzidas por Organizações financeiras e técnicas e Estados, que visam a redução da dívida, uma iniciativa do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

A comunidade internacional e Comunidade Europeia tem vindo a adoptar diversas iniciativas entre as quais o empenho pela redução da dívida dos 'países pobres altamente endividados' (PPAE). Por exemplo, a iniciativa comunitária 'tudo excepto armas', aprovada em Fevereiro de 2001, a qual permite o acesso livre ao mercado comunitário (supressão das pautas e contingentes restritivos) para todos os produtos excepto armas.

### **Agentes da Cooperação**

Os actores de Cooperação são agentes que dedicam a sua actividade à promoção do Desenvolvimento. São *'entidades que podem influenciar, financiar e implementar as políticas de cooperação que visem o desenvolvimento socio-económico (de comunidades, regiões ou países com fracos recursos e oportunidades em termos mundiais) e que são decisores em matéria de desenvolvimento'*. (PPONGD, 2004)

Os actores, bem como as suas responsabilidades e estratégias situam-se em diversos níveis e admitem naturezas, orientações e funções distintas (PPONGD, 2004): Individual; Local (desenvolvimento infra-estatal, projectos das ONGD); Comunitário, Internacional (directrizes comerciais, financeiras e políticas a um nível global). Estes diferenciam-se igualmente pela sua natureza (podem ser nacionais ou internacionais; públicas ou privadas; do Norte ou do Sul; generalistas ou especializadas) por diferentes missões e objectivos e utilizam diferentes instrumentos (como por exemplo, as preferências comerciais; cooperação técnica; cooperação científica e tecnológica; ajuda alimentar; ajuda financeira)

Os agentes de Cooperação podem ser os Estados, as organizações internacionais (CAD, organismos financeiros, instituições técnicas multilaterais) ONG, associações de ONG, municípios e regiões, empresas.

Os **Estados** constituem os principais financiadores e promotores da cooperação para o desenvolvimento em termos quantitativos, nomeadamente através do instrumento, Ajuda

Pública ao Desenvolvimento (APD). Da cooperação entre Estados existem conjuntos claramente identificados de países doadores – como é o caso do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) ou a cooperação entre países do Sul.

Existem órgãos públicos que se dedicam à gestão da Cooperação pelos Estados - Agências bilaterais de Cooperação. Estas gerem a Ajuda Pública para o Desenvolvimento a qual se reveste na forma de donativos, subsídios ou empréstimos, ajuda para equilíbrio da balança de pagamentos, alívio da dívida, ajuda alimentar ou cooperação técnica.

Os PED, embora alvo dos programas de cooperação para o desenvolvimento, têm um papel importante de acção, ser intervenientes directos no seu desenvolvimento, quer em cooperação com os países industrializados quer com outros países do Sul – Cooperação Sul-Sul. O seu papel é garantir a eficácia da cooperação e a distribuição equitativa pelas populações dos ganhos do desenvolvimento, através de processos de democratização, de parcerias com a sociedade civil, luta contra, nomeadamente, a corrupção (PPONGD, 2004).

Para além do Estado, as **Organizações Internacionais** também fazem parte do sistema de cooperação para o desenvolvimento. Como é o caso do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) criado no âmbito da OCDE em 1961. Este fórum internacional tem a participação regular 23 países doadores (entre os quais, Países europeus como Portugal, o Japão, os EUA, a Nova Zelândia, etc.) e tem como observadores o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Aquele Comité não tem funções de financiamento e execução. As suas principais funções são: formular políticas e orientações técnicas para a ajuda e cooperação para o desenvolvimento; examinar as políticas dos Estados-Membros e compilar dados estatísticos sobre a APD e os fluxos encaminhados para os PED.

As **organizações internacionais financeiras** que têm um papel activo nas questões da cooperação para o desenvolvimento, funcionando como intermediários entre os Estados, prestando assistência técnica e financeira e elaborando estudos sobre o desenvolvimento e questões socio-económicas relacionadas. São disso exemplo: o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Bancos Regionais e Fundos de investimento internacionais. Saliente-se que estas organizações são financiadas pelos Estados e o seu peso de voto será maior quanto maior for a sua contribuição.



Dentro das **Instituições Técnicas Multilaterais** para o Desenvolvimento temos por exemplo, o sistema das Nações Unidas que tem como atribuição geral o Desenvolvimento económico e social.

Os **municípios e regiões** (do Norte e dos PED) são outros agentes da cooperação que conjuntamente organismos internacionais, agências dos Estados promovem a já referida cooperação descentralizada, ainda pouco desenvolvida. O objectivo principal é a participação da população e reforço do tecido da sociedade civil implicando múltiplos actores para o desenvolvimento.

Por fim, as **empresas** são actores de cooperação para o desenvolvimento quando promovem o desenvolvimento com sustentabilidade e de forma continuada e de modo a promover os recursos humanos e tecnológicos dos países do sul de reais capacidades.

Para além dos Estados e das organizações Internacionais, um actor da sociedade civil têm vindo a assumir um papel determinante e activo na cooperação para o desenvolvimento – **Organizações não Governamentais** - considerado o ‘terceiro sector’, diferindo do sector público e sector Privado/empresarial. São associações de sociedade civil, sem fins lucrativos e apresentam características próprias que as diferenciam do Estado e outras instituições privadas. (PPONGD, 2004)

## 2.2. Sociedade civil enquanto ‘Terceiro Sector’

### 2.2.1 Origem e desenvolvimento do Sector não lucrativo português

A dimensão e características do actual sector não-lucrativo português é fruto de uma história marcada pela tradição da Igreja Católica e Romana e do mutualismo, por um período histórico de quase cinco décadas de regimes políticos autoritários e ainda pela transição democrática recente, pouco mais de 30 anos (FRANCO, SALAMON et al. :2005;2).

A sociedade civil organizada em favor de populações carenciadas é anterior à própria constituição de Portugal como Estado-Nação, um dos mais antigos na Europa (desde o séc.XII que as suas fronteiras permanecem definidas). Por esta altura já existiam organizações de caridade dispersas pelo país e até ao Séc. XIII vai prevalecer um modelo de assistência informal e diverso. Surgem diversos tipos de instituições de caridade e assistência, alguns ligados à Igreja, a iniciativas privadas ou à monarquia. (FRANCO,2005)

Com os Descobrimentos emergem novos tipos de instituições e modelos de protecção – compromissos marítimos, confrarias dos mareantes e Misericórdias.

A Revolução Industrial e decorrentes mudanças socio-económicas motivam o surgimento de novas formas institucionais de ajuda mútua a partir da sociedade civil: associações de socorros mútuos, associações humanitárias, associações de comércio, Círculos Católicos Operários.

*‘Contudo, as organizações da sociedade civil operaram sempre dentro de constrangimentos de um regime paternalista característico de uma aliança estreita entre a Igreja, Estado e elites rurais’* (FRANCO e SALAMON et al. 2005:3) o que fez com que em toda a história da sociedade civil se mantivesse limitada a actividades predominantemente assistenciais.

De notar a importância da Igreja Católica vai tendo ao longo da história do sector. Como refere (FRANCO 2005:5) *‘The role of civil society in the field of philanthropy resulted from the Christian idea that people need to act in a way deserving of God’s mercy’*

A ideologia das ‘obras de misericórdia’ é difundida pela Igreja porque na altura não existia um poder central com interesse ou capacidade para adoptar políticas coerentes de assistência.

Com fim da I República (1926) e início do regime salazarista introduzem 48 anos autoritarismo caracterizados por um período de inflexão e declínio do movimento associativo. O regime ditatorial termina com a revolução de abril de 1974 e a independência das colónias portuguesas ocorrem nesta altura. A transição para um regime democrático traz novo impulso ao sector não lucrativo, motivada *‘uma crescente confiança do Estado nas organizações privadas sem fins lucrativos’* (FRANCO, SALAMON et al. :2005;2)

Por outro lado, considerando o Estado-Providência característica central de democracia assente no princípio de que uma verdadeira participação nos Estados-Nação exigem padrões económicos, sociais e educacionais básicos, a protecção dos cidadãos no espaço nacional é responsabilidade assumida pelo Estado.

Contudo, o neoliberalismo que caracterizaram as políticas sociais dos anos 80 (traduzidos em ‘menos Estado’), os processos de globalização, a transnacionalização e decorrentes constrangimentos de gestão das políticas sociais e económicas nacionais, colocam

dificuldades aos Estados no cumprimento da sua função protectora junto de todos os cidadãos.

*“Sob o impacto de um Estado que vem diminuindo sua ação social e de uma sociedade com necessidades cada vez maiores, cresce a consciência nas pessoas – tanto físicas quanto jurídicas – de que é necessário posicionar-se proativamente no espaço público, se o que se deseja é um desenvolvimento social sustentado”.*<sup>12</sup>

A incapacidade do Estado ou do sector privado em colmatar todas as necessidades sociais, motivaram o crescimento ‘terceiro sector’ ou da sociedade civil organizada em torno de causas comuns e abrangendo franjas da população excluídas ou marginalizadas socialmente. A iniciativa parte de cidadãos que inicialmente se juntam em função de valores, princípios ideológicos ou religiosos comuns e criam organizações autónomas e independentes do Estado.

Assim, o sector não-lucrativo acaba por assumir um papel diferenciado e alternativo do Estado ou mercado substituindo ou complementando, como iremos ver.

Hoje este sector em Portugal têm uma dimensão inferior aos restantes países da Europa Ocidental, mas maior em relação aos países da Europa central e de Leste.

A partir do estudo do sector não lucrativo em Portugal<sup>13</sup> comparado com 37 países chegou-se a um conjunto de elementos-resultados que permitem caracterizá-lo. Hoje o sector não-lucrativo português tem um peso económico significativo:

- As despesas deste sector corresponderam em 2002 a 4,2% do PIB ou seja 5,4 mil milhões de euros;
- Os recursos humanos afectos em tempo às actividades deste sector representam perto de 250 mil ETI (Equivalente a tempo integral), dos quais 70% são remunerados e os restantes desenvolvem actividades em regime de voluntariado;
- Neste sector estão empregados mais indivíduos do que algumas indústrias como as de serviços ou dos transportes;
- Em Portugal, a mão-de-obra neste sector representa 4% da população economicamente activa;
- É quase equivalente à dimensão do sector não lucrativo em Espanha ou Itália.

<sup>12</sup> IOSHPE, Evelyn citada por AGUIAR, M. e DA SILVA, E. ‘Terceiro Setor – buscando uma conceituação’ in [www.fundata.org.br](http://www.fundata.org.br).

<sup>13</sup> FRANCO, R., SALAMON, L. et al. (2005), ‘O Sector Não-Lucrativo Português numa Perspectiva Comparada’, Universidade Católica e John Hopkins University;

Os recursos humanos do sector não-lucrativo português dedicam-se sobretudo á prestação de serviços (60%) 48% na área social, em detrimento das áreas da saúde ou educação. Além destas actividades, a mão-de-obra do sector não lucrativo, envolve-se em actividades associadas à cultura, artes, lazer e participação cívica.

Um aspecto crítico relativamente a este sector diz respeito aos fundos para a realização das suas missões. As suas fontes de rendimento advêm sobretudo de receitas próprias (quotizações e vendas) (48%) e seguida dos apoios dos governos (40%), a filantropia representa 12%.

### **2.2.2 Para a delimitação do sector não-lucrativo**

A primeira evidência constatada a partir da revisão da literatura sobre o sector não lucrativo é que não é fácil definir este sector dada a multiplicidade de organizações e áreas de actuação que têm como característica o ser 'não-lucrativo'.

Tal deve-se à imprecisão conceptual e à dificuldade em estabelecer parâmetros comuns para a diversidade das organizações que a compõem e muitas vezes os próprios agentes não têm a noção dos seus limites. (AGUIAR e DA SILVA : s.d).

Uma segunda evidência é que para o mesmo sector aplicam-se diversos termos, mas que aparentemente é-lhes atribuído o mesmo significado. (FRANCO:2005) Por exemplo, este sector é também designado por: organizações e instituições não lucrativas ou sem fins lucrativos; Economia social e/ou solidária; Terceiro Sector, Terceiro sistema; Economia alternativa; Organizações não governamentais.

Franco (2005) salienta ainda um outro termo que tem vindo ser utilizado em Portugal que é 'Sector das organizações da sociedade civil'. No entanto, este termo tende a englobar organizações lucrativas privadas, o que ultrapassa portanto a esfera não lucrativa.

O termo Economia social (ou 'economia social e de solidariedade', termo mais recente) é amplamente utilizado e aceite na União Europeia, mais do que em Portugal, e tem como características comuns (i) os objectivos não-lucrativos e (ii) o compromisso de satisfazer as necessidades das pessoas, através do fornecimento de bens e serviços, num espírito de solidariedade e partilha em benefício de todas as comunidades. Nestas se incluem associações, fundações, associações mutualistas e cooperativas.

A diferença fundamental entre economia social e sector da sociedade civil ou não lucrativo deriva precisamente do facto de neste último nem sempre se integrar as mutualidades ou cooperativas, por estes distribuírem por vezes os lucros pelos seus membros (ao contrário do que sucede no conceito de economia social).

No conjunto dos documentos legais<sup>14</sup> que fazem referência a estas organizações o termo mais frequente para designar o sector não-lucrativo é Instituições ou organismos sem fins lucrativos.

Ao ser utilizado o termo 'instituições sem fins lucrativos' está-se a chamar a atenção para a primeira característica fundamental deste sector: os objectivos do não-lucro. O que não invalida que estas organizações não obtenham lucro: *'nevertheless, the term's use is not always accompanied by awareness that these organizations can perform profitable activities as long as those profits are reinvested in activities instrumental to attaining the organization's mission'* (FRANCO:2005,2).

De acordo com alguns autores estas organizações têm preocupações solidárias – como maior ou menor grau - centradas nas pessoas. Estão mais preocupadas em suprimir as necessidades do público, do que obter rentabilidade económica. As organizações do Terceiro Sector baseiam-se, sobretudo, no trabalho voluntário [ou semi-voluntário], realizam serviços a baixo custo (os salários, por exemplo, são em média mais baixos que em qualquer outro sector) (HELDER PEREIRA: 2005):

Os bens e serviços que proporcionam não têm propriamente um valor económico, têm antes um valor de solidariedade humana: Quanto vale a reabilitação de um sem-abrigo? Quanto vale a criação de *empowerment*, autonomia de um indivíduo, grupo, comunidade?

O que constitui uma das suas fragilidades, embora seu objectivo principal não seja o lucro, a componente económica é determinante, cada vez menos podem prescindir da rentabilidade, tem que ser viáveis, sustentáveis. (IDEM)

---

<sup>14</sup> Pesquisa realizada por FRANCO (2005) que incluiu análise, por exemplo, dos documentos: Constituição da República; Código Civil; Estatuto de utilidade pública; Estatuto das IPSS; Código das Cooperativas; Código das Associações Mutualistas; Estatuto das ONG para o Ambiente; Estatuto das ONG de Cooperação para o Desenvolvimento; Lei dos museus; Lei de bases do voluntariado; Parcerias público-privado; Lei das Associações de ajuda a pessoas com deficiência

Na tentativa de constituir um corpo comum de traços que caracterizam as organizações do sector não-lucrativo ou da economia social, note-se os pontos seguintes propostos por HELDER PEREIRA (2005):

- Respeito pela dimensão humana
- Combate á exclusão social
- Vontade de promover espaços de realização pessoal
- Visão democrática e participação da organização nas decisões
- Autonomia de gestão – cooperativas, misericórdias
- Primazia das pessoas e do trabalho sobre o capital
- São portadoras de um elevado capital social – este quanto mais se gasta mais se tem (confiança, cooperação, redes). Quanto menos capital social mais custos (contratos, burocracia)

Talvez a parte mais visível do sector não-lucrativo seja as **Instituições de solidariedade** ou **sector social** termos utilizados para descrever o campo de actividade não produtiva ou social, distinto do sector lucrativo privado e do sector público. Contudo, o enfoque é mais estreito do que a designação **sector não lucrativo**. Não inclui por exemplo, organizações com objectivos além da assistência social como é o caso das ONGD ( FRANCO: 2005, 2)

### 2.2.3 Concepção tripartida da sociedade

Genericamente, as organizações do Terceiro Sector surgem da sociedade civil e promovem acções de natureza privada com fins públicos.

À denominação Terceiro Sector subjaz a ideia de conjugação do objectivo central do Primeiro Sector (Estado) que visa o bem público e da natureza privada do Segundo Sector (Mercado) embora não vise o lucro.

A concepção das diferenças entre os três sectores pode ser entendida através da seguinte proposta-esquema que distingue claramente o significado da utilização dos termos privado e público para a definição dos três sectores.

**Figura 2.2.3.1 Diferentes combinações entre agentes e fins públicos e privados**

Agentes		Fins		Sector
Privados	→	Privados	→	Mercado
Públicos	→	Públicos	→	Estado
Privados	→	Públicos	→	Terceiro Sector
Públicos	→	Privados	→	(corrupção)

Fonte: FERNANDES (1994) in AGUIAR e DA SILVA (s.d.,p.4).

O Terceiro sector constitui um espaço de participação da sociedade civil e as organizações os seus agentes activos. As actividades desenvolvidas pelas organizações são *'extensões da esfera pública não executadas pelo Estado'* e por outro lado, essas actividades não são suportadas pelo Mercado, pelo seu custo elevado.

SIMONE COELHO (2000 referida por AGUIAR e DA SILVA: s.d) salienta a relevância do termo Terceiro Sector identificada por diversos autores *'expressa uma alternativa para as desvantagens tanto do mercado, associadas à maximização do lucro, quanto do governo, com sua burocracia inoperante. Combina a flexibilidade e a eficiência do mercado com a equidade e a previsibilidade da burocracia pública'*.

A conceptualização da sociedade sob três pilares: Estado, Sector Privado e Sociedade Civil pressupõe que cada sector têm características próprias, manifestam-se e têm formas distintas de participação. A separação conceptual dos sectores não excluí, no entanto, a interdependência entre eles, têm relações de mais ou menos dependência, as suas actividades podem ser equivalentes, ou mesmo sobrepor-se e o âmbito da sua acção pode situar-se tanto a um nível macro como micro.

Segundo COELHO (2000) citada por AGUIAR e DA SILVA (s.d) *'o fator determinante na delimitação desses setores será a interação dos mesmos, através da qual se interpenetram e se condicionam. Essa relação varia de intensidade e profundidade de acordo com a conjuntura sociopolítica'*.

A interação entre os sectores admite que nem o Estado nem o Mercado funcionam apenas numa lógica intrínseca aos seus sectores, na medida em que estes se inter relacionam e condicionam. O Estado ao conceder subsídios às organizações do Terceiro Sector está de certo modo a assumir a imprescindibilidade da participação da sociedade civil na medida em que esta constitui um suporte importante da sua função social. Por seu lado, em geral, a sociedade civil organizada, porque frágil quanto à sua sustentabilidade continua a depender dos fundos do Estado para a realização dessa função social. A natureza destas organizações e dependendo das suas missões pressupõe no entanto, que estas criem uma margem de acção capaz de influenciar tanto esfera política como económica.

Num estudo de SALAMON & ABRAMSON (1981, 1982) referido por HALL (2005:23) concluíram que o suposto sector *'independente'* era de facto inteiramente dependente do subsídio directo do Estado. Mais tarde apontaram a necessidade de conhecer mais os contornos desta relação Estado/terceiro sector.

Reportando-se à realidade norte-americana HALL destaca o crescimento no período Pós-Guerra de desenvolvimento do Estado-Providência de grupos (*think thanks*, grupos de *advocacy*, fundações, associações industriais, por exemplo) que emergem da sociedade civil com interesses particulares (inclusive políticos) utilizando uma forma de actividade baseada no não-lucro para assim canalizar fundos a partir de donativos.

Para o autor está a ocorrer uma mudança qualitativa que parece ser o *'disappearance of philanthropic commitment to building and maintaining broad civic capacity – and its replacement by narrower commitments to institutions and causes that benefit particular geographic or demographic segments of population'* (IDEM, p.37)

A autor salienta que da parte as associações não-lucrativas haver resistências ás chamadas de atenção pelos investigadores para a tendência crescente do carácter comercial do sector. Referindo-se ao trabalho de Hansmann que as organizações que geram lucros sobretudo através de actividade comercial devem ser tratadas de forma diferente das que se baseiam a sua actividade a partir donativos com origem na sociedade civil.

As organizações que são maioritariamente suportadas pela sociedade civil em detrimento dos apoios do Estado ou Sector Privado, conseguirão mais facilmente mobilizar maior liberdade de opção na concretização dos seus objectivos, princípios, nem sempre em acordo com os outros sectores.

Na relação entre os sectores dever-se-á acrescentar outro factor – o poder – ou seja, na relação entre Estado, sociedade civil e sector privado, poder-se-á conceber relações de força. É um facto que as ONG e alianças especialmente internacionais têm conseguido marcar posições e têm a capacidade de influenciar decisões políticas, de movimentar e agitar consciências ou sob protesto pôr em causa as orientações económicas das grandes empresas multinacionais (SMITH:2000)

A reivindicação de independência do Terceiro sector face aos restantes sectores embora pertinente, se o mesmo definir para si um papel de vigilante e interventivo com capacidade de influenciar políticas, é discutível se observarmos as práticas. Na medida em que, exige da parte das organizações da sociedade civil capacidades de gestão de meios nem sempre fáceis de gerir, o que as coloca em situação de menor liberdade para pôr em causa injustiças e intervir politicamente sobre elas junto das entidades públicas ou privadas responsáveis.



Veja-se por exemplo, a sociedade civil pelas ONGD que se assume independente, autónoma face ao Estado, mas ao mesmo tempo dependente dos seus fundos para a sua sobrevivência, manutenção e execução das suas actividades. Dependendo da organização e seus objectivos este aspecto pode ser condicionante e essa independência reivindicada pode perfeitamente diluir-se.

#### **2.2.4 Características do Terceiro Sector**

SALAMON e ANHEIER (1997,2005) propõem uma definição estrutural/operacional do Terceiro Sector, amplamente aceite, e não apoiada nem na origem dos fundos, nem no estatuto legal ou mesmo pelos propósitos das organizações. Assim, definiram cinco características comuns às organizações que integram este Sector para efeitos de comparação internacional:

**Estruturadas** – apresentam um certo nível de formalidade, regem-se por regras e procedimentos, têm actividades regulares e uma existência mais ou menos permanente. Nesta definição consideram ainda grupos informais, mesmo que não estejam legalmente registados. Tal permite um alargamento do conceito, mas coloca ainda assim dificuldades em definir até que grau de formalidade se pode considerar uma organização da sociedade civil.

**Privadas** - não têm qualquer relação institucional com o Estado, embora possam receber de fundos de apoio oficiais. As abordagens económicas do sector da sociedade civil excluem no entanto, organizações que tenham um apoio significativo do Estado (consideram sobretudo a origem dos fundos na definição do sector).

**Não distribuidoras de lucros** – os eventuais lucros decorrentes das suas actividades de mobilização de fundos não são distribuídos entre accionistas, gestores ou dirigentes.

São organizações sem fins lucrativos não porque não geram lucro, mas porque a estes dado um destino específico, para a realização da missão e cumprimento dos estatutos da organização. Esta característica aproxima-se da distinção feita em algumas definições entre organizações de benefício mutuo e organizações de benefício público e constitui elemento distintivo entre organizações não-lucrativas e as empresas.

AGUIAR e DA SILVA (s.d, 3) chamam a atenção para a diferença entre organizações do Terceiro Sector que promovem 'benefícios colectivos' das que promovem 'benefícios públicos'.

As primeiras referem-se a organizações que têm como objectivo a ajuda mútua na defesa de interesses de um grupo restrito de indivíduos e cujo alcance social é reduzido. As organizações que visam interesses públicos procuram produzir bens e serviços que beneficiem a sociedade como um todo e por conseguinte o âmbito da sua acção é mais alargado. Dentro do Sector que é não-governamental e não lucrativo existem organizações que desenvolvem acções sociais e que são consideradas de utilidade pública que podem auxiliar o Estado no cumprimento dos deveres que não consegue desempenhar adequadamente.

No entanto, as organizações de benefício colectivo podem desempenhar actividades socialmente relevantes o que dificulta a distinção clara entre o que é puramente benéfico mútuo do benefício público, tal dependerá dos grupos que compõem as organizações e da forma como executam as suas acções.

Outras características são ainda as seguintes:

**Autónomas** – a sua gestão não é controlada por entidades externas. Têm meios para controlar a gestão da organização.

**Voluntárias** – o critério é a associação e participação livre dos membros das organizações em tempo e dinheiro em benefício do bem público. Estas organizações têm também uma grande componente de participação de voluntariado (pessoal não remunerado) variável por instituição ou actividades desenvolvidas.

SALAMON e ANHEIER propõem, deste modo, uma definição abrangente, engloba organizações formais ou informais, religiosas ou seculares. Por exemplo, as organizações religiosas podem assumir duas formas: como locais de culto religioso ou organizações com afiliação religiosa que prestam serviços (por exemplo, hospitais ou escolas). Em termos de recursos humanos nelas trabalham indivíduos profissionais remunerados e/ou voluntariado.

Quanto ao tipo de actividades desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil, os autores classificam-nas em duas categorias ((FRANCO, SALAMON et al. :2005;6,7):

1. actividades de serviço – as organizações prestam serviços além e complementando os serviços públicos em áreas como a saúde, educação e serviços sociais;
2. actividades de expressão – as organizações *‘oferecem mecanismos através dos quais os indivíduos se podem juntar de forma a fazerem face a necessidades da*

*comunidade, participar na vida política e perseguir interesses individuais e de grupo'* por exemplo, defesa de causas, expressão cultural, direitos humanos, defesa de interesses ou participação política.

Organizações não-lucrativas como Associações, Fundações, instituições de desenvolvimento local, Misericórdias, Museus, Cooperativas e Associações mutualistas (não distribuidoras de lucro) podem ter funções ora mais de serviço ora mais de expressão.

No caso das Organizações não-governamentais para o desenvolvimento *'têm um leque alargado de fins de desenvolvimento e frequentemente recorrem a uma estratégia de empowerment em que as suas funções de serviço e de expressão se diluem'*. De facto, a multiplicidade de actividades que podem desenvolver cobrem estes dois tipos de funções. Por um lado, realizam serviços sociais, educação e de saúde por vezes, até são vocacionadas para uma destas áreas. Por outro lado, na linha das funções de expressão promovem a participação cívica, defendem causas como a redução da pobreza ou advocacia (influência nas políticas públicas nacionais ou internacionais).

Numa aproximação à delimitação deste tipo de organizações pelas actividades que desenvolvem e considerando-as no vasto sector não-lucrativo, consideremos a proposta de definição de Organizações não-governamentais para o desenvolvimento (ONGD) de FRANCO, SALAMON et al. (2005) *'organizações não lucrativas que levam a cabo programas sociais, culturais, ambientais, cívicos ou económicos que beneficiam países em desenvolvimento (ex. cooperação para o desenvolvimento, assistência humanitária, ajuda em situações de emergência e protecção e promoção dos direitos humanos) embora muitas delas operam também em Portugal'*.

Na Classificação Internacional das Organizações não Lucrativas – ICNPO proposta pelos autores, as ONGD correspondem à área de actividade Internacional (9) na qual estão incluídas pelo menos três tipos actividades que podem ser entendidas como típicas destas organizações (IDEM, p.37):

- Associações de assistência ao desenvolvimento – desenvolvem projectos no sentido de promover o desenvolvimento social e económico em diversos países;
- Organizações de assistência internacional a situações de desastre – *'recolhem, encaminham e proporcionam apoio a outros países em situações de desastre ou emergência'*;
- Organizações internacionais promotoras dos direitos humanos e da paz – *'promovem e monitorizam internacionalmente os direitos humanos e a paz'*

## 2.3 Para uma definição de ONG

No capítulo sobre o Terceiro Sector é possível distinguir as ONG das demais organizações sobretudo com base nas actividades que desenvolvem, sendo que todas são não lucrativas. Mas é necessário estreitar os limites da definição de ONGD que pelas suas características específicas dão conta de um tipo de actuação que difere dos outros sectores que também são actores de desenvolvimento .

O sector das ONG é muitas vezes visto como diverso, heterogéneo, composto por organizações com uma grande variedade de objectivos, estruturas e motivações. E como tal não é fácil encontrar uma definição comum para organização não-governamental.

Por vezes, o termo refere-se apenas a organizações que operam em actividades para o desenvolvimento, outras o seu âmbito é mais alargado.

A noção alargada de ONG pode incluir diversos tipos de instituições, tais como clubes, associações, cooperativas, caridade, grupos de campismo, no entanto exclui, grupos informais ou movimentos políticos. (THOMAS, 1992:122).

O estatuto legal que estas organizações podem assumir, não constitui aspecto unificador na medida em que existem muitas variações nas leis relativas às actividades das ONG. Por exemplo, as ONG podem constituir-se como instituições de solidariedade social, associações sem fins lucrativos, cooperativas ou Fundações. Realidade que encontramos no contexto das ONG portuguesas.

Apesar da imensa diversidade de tipos de organizações, qualquer definição de Organização não governamental (ONG) é consensual quanto aos seus propósitos gerais enquanto organização. Nenhuma ONG prossegue fins lucrativos. Neste aspecto, distingue-se do Sector privado que tem como fim último o lucro. Por outro lado, o facto de ser não-governamental retira qualquer ligação destas organizações a organismos do Estado.

A denominação Organização não-governamental (ONG) é utilizada pela primeira vez em 1950 pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) como sendo entidade sem fins lucrativos e sem vínculo a nenhum órgão do governo. A criação de uma ONG começa com um interesse de um grupo com objectivos comuns disposto a constituir uma entidade legal sem fins lucrativos.

Apesar da dificuldade de encontrar uma definição comum para ONG é possível no entanto pensar em características comuns que as diferenciam dos outros sectores. A Comissão Europeia aponta para alguns aspectos comuns que passamos a referir<sup>15</sup>:

- Não surgem para gerar lucro privado. Não distribuem os lucros pelos seus membros apesar de aqueles que as dirigem e para elas trabalham poderem auferir salários e desenvolverem actividades de angariação de fundos;
- São voluntárias. Surgem de forma voluntária e normalmente existe uma componente forte de participação voluntária; mesmo as relações com os beneficiários são voluntárias ao contrário das que o Estado estabelecem que são caracterizadas por relações de comando (FOWLER, 1988)
- Distinguem-se de grupos informais, têm uma existência formal e institucional. Têm designadamente, estatutos e outros documentos orientadores onde estabelecem a sua missão, objectivos e âmbito de acção. Têm responsabilidades para com os seus membros e doadores.
- São independentes em relação ao governo ou às autoridades públicas, partidos políticos e organizações empresariais;
- Os seus objectivos e valores não são de benefício próprio. O seu objectivo é agir na esfera pública alargada, tendo como principais preocupações assuntos relacionados com o bem-estar das populações da sociedade em geral.

BRETT (1990 referido por THOMAS, 1992:133) acrescenta que as ONG são *value-driven* (conduzidas por valores), e defende a orientação das ONG a princípios comuns:

- A pertença à organização não é baseada em interesses pessoais mas no compromisso em relação a um propósito ou objectivo normativo
- As suas estruturas organizacionais são mais democráticas do que hierarquizadas, o que as distingue do tipo de organização do Estado mais burocratizado, rígido ; são caracterizadas mais pelo desenvolvimento, mudança e diversidade do que pela estabilidade, controlo, uniformidade. (FOWLER, 1988)
- Os níveis de esforço e honestidade das pessoas são superiores àqueles que trabalham apenas pelo salário ou por lucro;

A solidariedade constitui o princípio regulador da sua acção, tanto ao nível da prestação de serviços (não por coerção ou desejo de receber mais em troca, mas pelo sentido comum de interesses, valores partilhados e a compreensão das necessidades de uns e outros), como

---

<sup>15</sup> In 'The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership', Commission Discussion Paper, (presented by President PRODI and Vice-President KINNOCK), [www.ec.europa.eu/civil.society/ngo/index](http://www.ec.europa.eu/civil.society/ngo/index)

na forma como obtêm recursos. Enquanto as organizações do Estado obtêm fundos através de lançamento de impostos e as empresas através da produção de bens e serviços para venda no mercado, as organizações voluntárias dependem, em primeiro lugar, dos recursos partilhados como forma de mobilizar recursos humanos e financeiros. As pessoas contribuem com o seu tempo, dinheiro e outros recursos a uma organização voluntária porque acreditam *'in what it is doing'*.

Embora haja um sentido da acção da organização orientado para valores importa perceber um pouco mais além do plano normativo e como se concretiza na prática. Em relação aos valores que orientam a acção das ONGD Fátima Proença (Presidente da Plataforma das ONGD portuguesas em 2005) refere *'Estamos a chegar a um ponto em que se precisa de uma nova definição, ou seja, há aquela definição muito genérica e de principio que é contribuir para um mundo mais justo, mais equitativo, solidário aquela definição de principio que algumas ONGs colocam numa perspectiva não confessional, com base em valores filosóficos éticos que tem por objectivo contribuir para mudanças no mundo. Depois há que reproduzir isto em formas mais concretas, em cada momento ou fase das organizações, como que isso se concretiza'*.

THOMAS refere outra perspectiva que defende que as ONG são essencialmente como as organizações privadas. Ou seja, baseiam-se em indivíduos que participam no sentido de maximizar os benefícios privados, contudo, o *output* é o bem publico.

No entanto, sustenta que embora o benefício pessoal possa exceder o esforço que os indivíduos colocam nas actividades, através de vantagens materiais (salários, incentivos em viagens, benefícios de representação, perspectivas de subida de carreira para voluntários veteranos) este não é o único ou principal motivo para a participação nas actividades da ONG. Há que ter em conta um extenso conjunto de factores outros que vão desde uma genuína preocupação humanitária até a considerações políticas de diversa ordem.

Actualmente, as Organizações das Nações Unidas definem ONG considerando ainda as orientações, bem como níveis e áreas de actuação.

*'A **non-governmental organization** (NGO) is a not-for-profit, voluntary citizens' group, which is organized on a local, national or international level to address issues in support of the public good. Task-oriented and made up of people with a common interest, NGOs perform a variety of services and humanitarian functions, bring citizens' concerns to Governments, monitor policy and programme implementation, and encourage participation of civil society stakeholders at the*

*community level. They provide analysis and expertise, serve as early warning mechanisms and help monitor and implement international agreements. Some are organized around specific issues, such as human rights, the environment or health.'*

Segundo esta definição as ONG surgem de um grupo de voluntários com interesse em trabalhar questões relacionadas com o bem público tanto na execução de serviços de cariz humanitário, como alertar os governos para as preocupações dos cidadãos, ou incentivar a participação da sociedade civil alargada ao nível da comunidade. Podem ser especialistas em áreas particulares como a saúde ou direitos humanos e são dotadas de instrumentos de análise e de especialização que lhes permitem alertar e ajudar a implementar compromissos internacionais.

Apesar de não haver um termo específico que designe organizações vocacionadas para o desenvolvimento, as Nações Unidas consideram ainda a existência de ONG que trabalham especialmente para esse fim e com as quais têm um relacionamento próprio. *'Many NGOs active in the field of economic and social development have qualified for consultative status with the Economic and Social Council (ECOSOC).'*

Para chegar a um entendimento mais concreto do âmbito de actuação das ONG orientadas para actividades para o desenvolvimento torna-se necessário distingui-las quanto ao âmbito ou escala geográfica de actuação, a que podemos igualmente associar diferenças em termos de dimensão (podem ser constituídas por um pequeno número de pessoas ou ter centenas de profissionais). As ONG podem exercer as suas actividades em diversos contextos local, regional ou nacional e internacional. THOMAS (1992:122) identifica as características para cada uma destas categorias.

As **ONG Locais** também conhecidas como *organizações de base*, podem ser muito diversas entre si, por exemplo, podem ser: grupos de igreja, organizações de auto-ajuda, instituições locais de solidariedade, associações de micro-empresendedores. São consideradas organizações locais quando existe um certo grau de formalidade, embora como refere THOMAS (1992) seja difícil especificar o quão formal devem ser para que sejam consideradas ONG.

Nas **ONG Nacionais e regionais** podemos encontrar organizações para benefício dos membros ou para benefício público ou combinando os dois. As iniciativas de base podem estender-se a um nível nacional, bem como, de organizações nacionais podem surgir spin-offs de organizações locais. Por exemplo, ONG que trabalham no espaço nacional no

campo do desenvolvimento rural e no decorrer das suas actividades criam cooperativas agrícolas.

As **ONG Internacionais** estão sediadas num país (normalmente, industrializado) onde recolhem apoio e procuram aumentar os recursos para operarem em diversos países em desenvolvimento e /ou países marcados por contextos de pobreza e trabalham sobre os problemas de desenvolvimento.

Acrescente-se que em relação à recolha de fundos, existem organizações que podem funcionar em rede com representantes por país, os fundos são recolhidos a partir de cada representação ou consoante o país em que se vai actuar existe uma estratégia cooperação entre representações para esse fim. Como é o caso da ONG ADRA que tem implementação praticamente em todo o mundo.

Diferem das organizações internacionais como as agências das Nações Unidas embora possam trabalhar em contextos idênticos e estabelecerem com elas uma estreita cooperação.

Se pensarmos nas ONG que participam em actividades a favor do desenvolvimento o termo refere-se a uma definição mais estreita e vulgarmente utilizada em estudos sobre o desenvolvimento, como sugere THOMAS (1992:122) *‘são agências privadas sem fins lucrativos que se dedicam à ajuda internacional e apoio ao desenvolvimento ou ao desenvolvimento nacional e regional.’*

Tal definição aproxima-se da definição portuguesa de ONGD que restringe o seu campo de actuação.

A aplicação na realidade portuguesa da distinção feita pelo autor entre organizações nacionais e internacionais necessita de algumas ressalvas.

O termo internacional pode conduzir a alguma confusão se considerarmos o contexto das ONGD portuguesas. A delimitação da área de actuação das ONG internacionais de acordo com a definição THOMAS (‘ajuda internacional e apoio ao desenvolvimento’) tem correspondência com as ONGD portuguesas. Contudo, dentro do universo das ONG portuguesas existem organizações nacionais e organizações internacionais, sendo as últimas caracterizadas por um estratégia de cooperação que passa por um trabalho em



rede, onde a representação portuguesa é uma entre outras e cooperam em termos de recolha de fundos, dependendo do país de intervenção.

A definição de ONG pela União Europeia (referida por ALVES PACHECO) refere-se especificamente às organizações não governamentais orientadas para o desenvolvimento.

*'Associações constituídas sem fins lucrativos para contribuir para a realização de acções de cooperação para o desenvolvimento. Trata-se de organizações autónomas e independentes dos poderes públicos, que podem ser confessionais ou laicas. Os seus recursos financeiros procedem de fontes privadas (colecta de fundos, subvenções, cotizações dos membros) mas também podem receber subvenções públicas'*

Esta definição circunscreve a actuação das ONG apenas a uma área – cooperação para o desenvolvimento, o que acaba por ser redutor. No que se refere à realidade portuguesa por exemplo, a cooperação para o desenvolvimento não é a área de actuação mais determinante ou estruturante das actividades das ONGD, muitas vezes estão vocacionadas apenas para a acção social ou assistência de populações carenciadas, marginalizadas e desenvolvem actividades dentro de fronteiras nacionais.

As áreas de actuação das ONGD portuguesas além da cooperação para o desenvolvimento, são, nomeadamente: educação para o desenvolvimento, ajuda humanitária e de emergência ou *advocacy*. Por vezes, a cooperação para o desenvolvimento não é a mais importante, existem ONGD mais vocacionadas, por exemplo, para ajuda humanitária de emergência. Não obstante, o maior ou menor peso das diferentes áreas de actuação para cada ONG, no seu conjunto podem constituir uma estratégia global das ONG com vista ao desenvolvimento. Para melhor perceber em que medida as diferentes áreas de actuação podem contribuir para o desenvolvimento das populações onde intervêm as ONGD, importa analisar as suas estratégias para o desenvolvimento.

Esta definição permite ainda diferenciar as ONG quer em relação aos valores, quer em relação às fontes de recursos financeiros.

No que diz respeito aos valores, as primeiras ONG estavam ligadas a movimentos religiosos que desde cedo realizavam missões de caridade dentro e além fronteiras. Assim, os grupos religiosos podem constituir um tipo particular de agente de desenvolvimento, e nesse trabalho o aspecto religioso pode ter maior ou menor manifestação (existem ONG em que as suas práticas de ajuda ao desenvolvimento estão intimamente ligadas a práticas religiosas). Outras ONG surgiram, desligadas de qualquer confissão religiosa, em defesa de

valores humanistas, de solidariedade, de luta política por causas públicas nacionais ou universais. Por exemplo, as ONG portuguesas que se formaram com o objectivo de luta contra a guerra colonial.

Quanto aos recursos financeiros, aspecto crítico e central na actividade das ONG, a definição faz genericamente referência à origem dos fundos, podendo estes ser públicos, privados ou fundos próprios. A variação entre as ONG diz respeito por um lado, à distribuição relativa da origem dos fundos ora mais público ou mais privado e por outro à capacidade de mobilização desses recursos. Aspectos que vamos procurar aprofundar no capítulo da análise dos resultados.

### **2.3.1 As ONGD ou organizações internacionais**

Assim, as organizações não governamentais são uma fonte de acção independente (surgida da sociedade civil) e um tipo de agente de desenvolvimento distinto do sector privado ou do Estado.

As ONG envolvidas em actividades de desenvolvimento são originalmente baseadas no trabalho voluntário e em doações, que canalizam para programas de emergência, ajuda humanitária ou de desenvolvimento nos países em desenvolvimento. As ONGD portuguesas, segundo se prevê no seu estatuto (Lei nº66/98), além destas áreas intervêm ainda sobre o desenvolvimento rural, assistência científica e técnica, reforço da sociedade civil (através do apoio a associações congéneres e associações de base nos países em desenvolvimento); na educação para o desenvolvimento (por exemplo, sensibilizando a opinião pública para as realidades dos países em desenvolvimento)

Em termos funcionais as ONG podem, então, centrar-se em actividades operacionais e/ou de *advocacy*. As ONG operacionais ou executoras dedicam-se ao fornecimento de serviços na área social, por exemplo. Enquanto as ONG de *advocacy* têm como principal objectivo influenciar políticas públicas e a opinião pública em geral.

As organizações internacionais que actuam em benefício público podem desenvolver actividades que incidem sobre temáticas globais como o ambiente, ou direitos humanos através de *lobbying*, programas educacionais ou outras formas de campanha como, por exemplo, Amnistia Internacional ou *WorldWide Fund of Nature* (WWF). São exemplos que diferem do tipo de organizações que executam actividades de alívio da pobreza, as quais providenciam serviços a grupos particulares nos países em desenvolvimento. Neste caso

agem para benefício público uma vez que a redução da pobreza é considerada bem público ainda que o façam suprindo necessidades individuais num grupo restrito.

As ONGD portuguesas enquanto assim registadas e reconhecidas passam a ser automaticamente pessoas colectivas de utilidade pública e assim poderão ser incluídas nesta tipologia discriminada por THOMAS (1992). No entanto, no caso das ONGD portuguesas o benefício público pode ser associado ao benefício mutuo dos membros das organizações, uma vez que no universo das organizações portuguesas existem 4% que têm a natureza jurídica de cooperativas de solidariedade social.

ELLIOT (1987) e KORTEN (1987), autores referidos por THOMAS, (1992) e PACHECO ALVES (1996, 49) construíram uma tipologia de três gerações de organizações ou orientações estratégicas, considerando a predominância de um tipo de actividade.

Nas estratégias de **1ª Geração** ou de 'Ajuda e assistência social' são incluídas ONG que começam por ser organizações de ajuda humanitária focadas nos refugiados e na resposta a situações de desastres naturais. As actividades que realizam destinam-se à satisfação das necessidades locais imediatas das populações, através do fornecimento de bens e serviços. Neste sentido, muitas ONG dedicam grande parte dos seus fundos a actividades básicas de 'alívio e bem-estar'.

Uma vez que situações de emergência ocorrerão sempre exigindo acção humanitária imediata e que a promoção de bem-estar será sempre necessária enquanto houver grupos carenciados, as agências voluntárias terão aqui um campo de acção a par das agências oficiais que fornecem serviços similares. No entanto, há ONG que no desenvolvimento do seu trabalho podem competir com os serviços do Estado, inclusive criando instituições paralelas, correndo o risco de comprometer melhorias futuras dos serviços públicos (THOMAS,1992:127). O papel das ONG é no entanto distinto do sector público em termos de valores, motivações e relações particulares com os beneficiários.

Sejam os serviços fornecidos pelo Estado ou pelas ONGD *'relief and welfare approaches constitute a very limited strategy for development. They offer little more than temporary alleviation of the symptoms of underdevelopment* (KORTEN, 1987 referido por THOMAS, 1992:127-128)'

A **2ª geração** de estratégias ou o 'Desenvolvimento em pequena escala' surgem numa fase posterior e prevalecte na década de 70. As ONG realizam projectos de desenvolvimento

comunitário em diversas áreas como a saúde ou agricultura, com o objectivo de autonomizar as populações (*self-reliance*) e de forma a que seus benefícios permaneçam além do período de assistência das ONG. Por exemplo, a criação de cooperativas agrícolas.

Tal como na primeira geração de estratégias, também as estratégias de 2ª geração permanecem paralelas aos programas estatais. Embora necessárias as primeiras gerações podem ser inúteis senão forem integradas num esforço de enquadramento político e institucional compatível com os objectivos do desenvolvimento participado.

A **3ª geração** de estratégias ou 'Sistemas de desenvolvimento sustentável' consiste num tipo de estratégias conduzidas normalmente por ONG maiores e mais experientes que procuram ultrapassar as limitações das abordagens demasiado confinadas a serviços específicos ou restritas às comunidades. Ou seja, as estratégias de 3ª geração implicam um envolvimento menos directo ao nível das localidades e a adopção de posturas mais facilitadoras, financiadoras do que executoras *'working in a catalytic, foundation-like rather than operational service-delivery role...facilitating development by other organizations, both public or private, of the capacities, linkages, and commitments required to address designated needs on a sustained basis'* (KORTEN,1987, 149).

Corroborando ideia de um papel das ONG mais vigilante, de apoio e financiador PACHECO ALVES (1996, 49-50) refere *'as ONG não devem intervir demasiado na própria implantação dos projectos, mas assumir sim, uma função de financiamento daqueles a nível comunitário e tentar influenciar os condicionalismos globais de desenvolvimento no Sul por meio de actividades de educação para o desenvolvimento no Norte'*

Neste tipo de estratégias as relações entre ONG e o Estado resultam num trabalho cooperativo, no qual ao invés de as primeiras se substituírem ao Estado e com ele competirem ajudam a melhorar os seus serviços públicos. Além do trabalho com os governos colaboram com outras organizações formando coligações e exercendo *lobbying*.

A respeito das ONG de 3ª geração PACHECO ALVES (1996:50) refere ainda que estas são *'instigadoras de um realinhamento estratégico dos outros actores (governos, comunidades locais) como elementos catalisadores de intervenções micropolíticas que visam modificar métodos de mobilização e aproveitamento de escassos recursos existentes, numa abordagem em que a pessoa humana é o factor de desenvolvimento essencial'*

A leitura desta proposta não pretende categorizar as próprias organizações num tipo de geração, embora admita uma evolução própria de formação, desenvolvimento e crescimento destas organizações. Antes admite que as diferentes gerações de estratégias podem coexistir em diferentes ONG e no interior de uma ONG.

No entanto, certas ONGD permanecem especializadas nas abordagens de ajuda humanitária de 1ª geração. Entre as quais incluem-se organizações internacionais baseadas na Igreja e ONGD fortemente financiadas pelos governos para levar a cabo este trabalho específico de ajuda humanitária.

O facto de as ONGD serem mais vocacionadas para a ajuda humanitária não quer dizer, no entanto, que entre as suas actividades não se integrem actividades de desenvolvimento e não alcancem efectivamente esse objectivo. Também um certo conceito de Ajuda humanitária liga esta área de actuação à cooperação para o desenvolvimento, através da ideia de que a ajuda humanitária pode funcionar como ponto de partida para *'fomentar a auto-suficiência das populações'*. Como refere BASTO (2003:14)<sup>16</sup> *'Para as ONGD humanitárias e de emergência, a sua actuação tem sentido enquanto primeiro passo de um processo contínuo, que vai da urgência ao desenvolvimento, passando pela fase de reabilitação.'*

As ONG para o desenvolvimento ou ONGD correspondem ao grupo de organizações que, dentro do sector não lucrativo, se dedicam a *Actividades Internacionais* entre as quais se incluem *associações de assistência ao desenvolvimento, organizações de assistência internacional a situações de desastre e organizações promotoras dos direitos humanos e da paz*. (Classificação Internacional das Organizações não lucrativas (ICNPO))

A sua acção tem como objectivos além da cooperação, o aprofundamento do diálogo intercultural (Lei nº 66/98). Aspecto associado a uma concepção de desenvolvimento centrada nas pessoas, nas comunidades com respeito pelas suas culturas, nomeadamente, culturas de actuação, organização e gestão do dia-a-dia dos beneficiários com quem trabalham, o que difere de uma abordagem que exclui os valores culturais 'tradicionais' dos países-beneficiários da ajuda (influenciada pelas teorias da modernização).

As ONGD portuguesas têm o direito à participação nas políticas nacionais e internacionais e representação nas instâncias consultivas na área da cooperação.

---

<sup>16</sup> In *Guia das ONGD portuguesas 2003*

Se no seu estatuto se prevê a cooperação para o desenvolvimento como uma das actividades centrais das ONGD, o entendimento sobre as estratégias para o alcançar fica por perceber, ou seja, importa ir mais além dos seus intuitos formais. As estratégias das ONGD, com vista a contribuir para o desenvolvimento, conseguirão de facto, e apesar dos recursos, e dos objectivos que se propõem, criar impacto junto das populações com quem trabalham?

Outra questão que pode sugerir algum questionamento diz respeito aos interesses que as organizações internacionais defendem, explicita ou implicitamente.

Em termos da legislação portuguesa referente à personalidade jurídica das ONGD institui-se que estas não prosseguem nem fins lucrativos, nem partidários ou sindicais, nem desenvolvem actividades de cooperação militar. Não estão, por conseguinte, dependentes de qualquer interesse e como tal *'escolhem livremente as suas áreas de actuação e prosseguem autonomamente a sua actividade'* (Lei nº 66/98). E apesar da possibilidade de serem apoiadas pelo Estado em ajuda técnica ou financeira a programas, projectos ou acções de cooperação para o desenvolvimento, bem como, em acções de sensibilização da opinião pública, *'tal apoio não constitui limitação ao direito de livre actuação.'* (Lei nº 66/98)

No entanto, as organizações não-governamentais como refere THOMAS (1992:127) podem divergir em relação aos interesses que defendem, não sendo claro por vezes os seus efectivos interesses além dos assumidos pela organização. Algumas são baseadas na Igreja Cristã (como as Misericórdias), ou estão fortemente dependentes do governo do seu país. Outras poderão ainda ser vistas como agências independentes de desenvolvimento. Contudo, *'who they are actually accountable to?'*

De acordo com MILANDO (2005: 147) as ONG enquanto operadores de indução de desenvolvimento poderão ter diversos interesses como a sobrevivência, carreiras profissionais e financeiros.

Referindo-se a princípios associados às práticas das ONG Fátima Proença (2005) chama a atenção *'Há um conjunto de princípios que ainda são muito frágeis em Portugal, que têm que ser trabalhados para ajudar a consolidar, com um espírito aberto e sério (...) sob o ponto de vista dos valores, de perceber como é que faço, com que princípios, com que ética e depois com que competências.'*

Para tal propõe, *'códigos de conduta, de ética, de valores que devem estar presentes na maneira como intervêm as ONG nestas circunstâncias [ajuda de emergência], na ajuda humanitária, na ajuda para o desenvolvimento, como intervêm nos seus próprios países, como se relacionam com o poder político, como os partidos, com a Igreja...'*

### **2.3.2 Relação ONG / ESTADO**

Apesar de constituírem actores e sectores separados com características próprias, o Estado e as ONG intervêm no mesmos campos de actuação, promovem serviços públicos, ou seja, trabalham para o bem público, por vezes sobrepondo-se. No sistema de ajuda ao desenvolvimento a relação não é nunca de total separação. As ONG recorrem e dependem fortemente dos subsídios oficiais, uma relação que se pode caracterizar como de financiador- financiado.

No entanto, as ONG encontram aqui uma dualidade de interesses por um lado, a necessidade de obter recursos para realização de actividades que consideram importantes para a população em geral e nisto contribuem com serviços da responsabilidade do Estado, por outro, enquanto independentes do Estado, querem ser livres para decidir o que consideram correcto e desejável e haver desencontros com as orientações políticas oficiais.

Tal é tanto mais importante na medida em que as suas actividades extravasam o que é a execução de projectos de desenvolvimento e às quais podem associar iniciativas de educação para o desenvolvimento e *advocacy* com vista a influenciar e vigiar a direcção das políticas publicas nacionais ou internacionais, neste caso na área do desenvolvimento.

As ONG para manterem o distanciamento crítico face às políticas públicas de desenvolvimento efectivamente necessitam de gerir sua independência face ao Estado. Como afirma HOWELL (1992:127) *'for civil society organizations to maintain their potentially critical function of checking the State our Market, and indeed donors, then the preservation of such autonomy is imperative'*

Face a esta realidade correm assim o risco de perda de autonomia quanto mais dependerem dos financiamentos públicos. Ou seja, podem comprometer as suas próprias agendas, abandonar as seus valores, objectivos, actividades e *timings* definidos pela organização como importantes.

*'Given that autonomy is the key defining feature of civil society, distinguishing it from both the State and market, then the paradox in many Southern contexts is that the overreliance on donor support erodes that very feature of autonomy'* (IDEM)

Na tipologia proposta por KORTEN como vimos as ONG de 3ª geração têm relacionamentos com o Estado que ultrapassam o financiamento. As estratégias das ONGD incorporam o trabalho cooperativo com o Estado e a ajuda na melhoria de serviços públicos ao invés de constituírem uma alternativa competindo com o Estado.

Do lado do Estado, KORTEN chama a atenção para os *'Public Service Contractors'* Uma demasiada dependência do Estado poder-se-á correr o risco de duplicar os serviços que estariam sob a responsabilidade do Estado e ao mesmo tempo comprometer a melhoria dos serviços públicos oficiais.

GRÜNEWALD destaca duas linhas de pensamento antagónicas que evidenciam por um lado, uma oposição à relação estreita entre ONG e Estado como fonte de obediências, fidelidades e perda de independência; por outro lado, uma aceitação ou até incentivo à transformação das ONG em parceiros implementadores das orientações dos doadores oficiais.

O autor propõe uma terceira perspectiva, ultrapassando este debate, ou seja, uma abordagem baseada no conceito de *'multi-stakeholder chain of solidarity'* onde o elemento ético e dinâmico assenta na percepção de uma dupla responsabilidade: (i) perante as populações para quem trabalham e em nome dos quais mobilizam recursos; (ii) e perante os cidadãos, pagadores de impostos e doadores individuais que possibilitam a realização do seu trabalho.

Para uma relação de qualidade entre as ONG e o Estado, há que considerá-la como uma relação entre parceiros em posições relativas de igualdade onde são geridos para ambas as partes direitos, deveres e responsabilidades.

O autor clarifica a sua argumentação através da esquematização destes elementos num quadro de dupla entrada: Estado e ONG, que ilustramos na figura seguinte:



**Figura 2.3.2.1 Elementos caracterizadores dos Doadores e ONG**

	<b>Doadores</b>	<b>ONG</b>
<b>Papel</b>	- Gestão política - Manutenção da paz	- Ajudar, proteger e, para alguns actores, testemunhar
<b>Deveres</b>	- Tornar os recursos disponíveis - Respeito e fazer respeitar	- Usar esses recursos da forma mais apropriada, eficiente, efectiva e transparente
<b>Direitos</b>	- Solicitar relatórios adequados - Controlar - Fazer escolhas	- Obter acesso - Obter recursos - Fazer escolhas independentes e imparciais
<b>Responsabilidades</b>	- Promover qualidade e a apoiar esforços nessa direcção - Controlar a utilização dos meios que disponibiliza	- Respeitar princípios - Mobilizar meios suficientes (financeiros, humanos, etc.) - Prestar de contas

A distinção destes elementos permitem clarificar aspectos por vezes pouco claros e a relação entre eles é importante porque o facto das ONG terem direitos em função do seu papel tem de igual modo responsabilidades perante o Estado, a sociedade civil, os seus parceiros e a população a quem dirigem as suas intervenções, não só de prestar contas mas de usar os recursos que mobiliza de forma apropriada, eficiente e transparente.

### **2.3.3 Empowerment como modelo de desenvolvimento das ONGD?**

Quando nos questionamos sobre que modelos de desenvolvimento que orientam as estratégias das ONG pudemos assumir uma diversidade de concepções que norteiam práticas igualmente diversas. Na linha de KORTEN admite-se inclusive que não existe apenas uma estratégia de desenvolvimento que permita categorizar uma ONGD. Além da possibilidade lógica de evolução das práticas, cada ONGD pode conter em si uma diversidade de estratégias. E neste sentido, também perante a existência de uma grande variedade de tipos de ONGD é pouco expectável que utilizem um único modelo distinto.

As suas actividades, considerando e ‘aproveitando’ as fragilidades do Estado-Providência e do sistema social global, abarcam um largo espectro estratégias que vão desde as que visam a superação de necessidades mais imediatas, àquelas que ambicionam mudanças na ordem social em pequena e larga escala.

POULTON referido por THOMAS (1992:132) defende que as ONGD (i) *‘against ‘top-down’ urban-designed projects, NGO are using ‘bottom-up’ methods which pass decision-making progressively to the people.* (ii) *Against the centralised models of bureaucracy, NGO decentralize responsibility to local and community associations.* (iii) *Against a short-term project approach, the NGO methodology is evolutionary and long term’*

Ou seja, caracterizam-se por métodos de trabalho distintos dos institucionais, partindo das ‘bases’ envolvendo-as nos processos de decisão, aproximam-se de métodos de distribuição

de poder e responsabilidade descentralizada para as comunidades e numa perspectiva de longo termo (o que contrasta com o trabalho de assistência temporária).

Contudo, estas características associadas por alguns autores às ONG de agilidade / flexibilidade (distinta do tipo de actuação do Estado) na forma como conjugam processos e recursos, e obtêm resultados a baixo custo *'all depend on the right organizational form being chosen and attained'* (THOMAS: 1992, 134)

As ONGD atribuem a si próprias, enquanto actores autónomos de cooperação, formas particulares de trabalho, independentemente da sua diversidade *'caracterizam-se por uma aposta no desenvolvimento humano, que privilegia as pessoas, e o fortalecimento das capacidades institucionais e sociais locais, de forma a promover um desenvolvimento endógeno, autónomo, participativo e sustentável'*<sup>17</sup>

Os seus projectos baseiam –se em três princípios de acção fundamentais:

1. *'parceria – com as outras ONGD, grupos locais, entidades públicas e privadas;*
2. *capacitação – das populações para tomarem decisões a todos os níveis;*
3. *apropriação – pelas populações do processo de desenvolvimento para promover a sua continuidade e sustentabilidade'.*

THOMAS (1992) salienta que as perspectivas sobre as estratégias das ONG podem variar entre (i) os autores que vêem as ONG num papel residual no preenchimento de necessidades humanas inadequadamente cobertas pelo Estado ou Mercado e (ii) aqueles que as vêem como potencialmente mais importantes, enquanto promotores de uma forma distinta de desenvolvimento. Ou seja, desenvolvendo estratégias baseadas no Desenvolvimento de base, isto é, nas melhorias directas sobre os padrões de vida dos indivíduos mais pobres das comunidades locais. O que implica trabalhar directamente com os grupos de forma colaborativa na concepção e desenvolvimento de projectos.

Esta segunda perspectiva associa estratégias de desenvolvimento participativo ligado ao conceito de *empowerment* como práticas de desenvolvimento própria das ONG.

Segundo o autor as ideias relacionadas de participação, comunidade, 'trabalho com as bases', promoção das pessoas e *empowerment* formam a base para sugerir a existência de uma abordagem própria das ONGD ao Desenvolvimento.

---

<sup>17</sup> Silvia Roque, 'Entrevista a uma qualquer ONGD portuguesa' in Revista Fórum DC, [www.forumdc.net](http://www.forumdc.net)

As Nações Unidas ou o Banco Mundial em finais dos anos 80 já falavam numa política alternativa onde a promoção de desenvolvimento passaria pela participação dos pobres nos processos de decisão e que as ONGD deveriam apoiar os pobres nesse esforço do seu empoderamento.

Como refere ROQUE AMARO (2003:58) a renovação do conceito de desenvolvimento e com este da emergência de diversas e novas designações do conceito que passaram a ser referência conceptual e estratégica para os diversos agentes, o desenvolvimento participativo é o menos institucionalizado *'apesar do acolhimento que recebeu nalgumas organizações, sendo, até por natureza a que melhor se adequa à filosofia e trabalho das ONGs, das associações da sociedade civil, o que é coerente com os seus conteúdos'*

Como já foi referido anteriormente, ao desenvolvimento participativo está associado o conceito de *empowerment*, entendido como *'reforço das capacidades, competências ou poder'* e simultaneamente *'pré-condição para a participação e o exercício da cidadania e um processo de formação de aquisição de poder que deles resulta em permanência'* (IDEM)

A ideia do *empowerment* é que o desenvolvimento deve ser conduzido com o objectivo de aumentar o poder e controlo dos grupos sobre as circunstâncias das suas próprias vidas, onde as pessoas se tornam agentes do seu próprio desenvolvimento.

No entanto, a existência de um novo modelo de desenvolvimento baseado no 'empoderamento' das populações em que as próprias criam condições para o seu próprio desenvolvimento, perfilhado pelas ONG terá sentido, segundo THOMAS (1992) se os impactos têm a possibilidade de ser alargados. Neste 'Projecto' as ONG terão algumas limitações, nomeadamente, na replicação de sucessos locais em larga escala. Por outro lado, o autor destaca que as estratégias e políticas de desenvolvimento não podem senão ser vistas como processos ao invés de constituírem prescrições a serem substituídas pelos modelos institucionais falhados. Há elementos constrangedores ou facilitadores exteriores à realidade local que determinarão o maior ou menor sucesso de um projecto aplicado a outras realidades.

Assim, o *empowerment* nas bases através das ONG deve ser visto com um processo que se relaciona com processos mais alargados. Ou seja, o sucesso das estratégias de *empowerment* depende de processos positivos exteriores à esfera da acção local directa.

Na indução de desenvolvimento poderão intervir três tipos de processos:

- Processos ao nível local comunitário de diferenciação social e de mudança de relações de poder;
- Processos mais alargados relacionando a comunidade com o Estado e a Sociedade em geral, incluindo representações de interesses, diferenciação social alargada e democratização;
- Processos que ocorrem no interior da ONG ou entre ONG, relacionando a acção local às ONG, incluindo mecanismos de *accountability* e dos meios através dos quais os recursos materiais e do staff para estas acções locais estão e mantêm-se disponíveis.

Estes processos ocorrem em três arenas que se intersectam, se um caso de sucesso de desenvolvimento ocorre é porque existiram circunstâncias favoráveis nestas arenas. Mesmo assim o autor considera difícil ver estes projectos além de sucessos individuais. Para formular um novo modelo de desenvolvimento desta forma terá que se considerar as limitações que podem ocorrer numa ou outra arena.

Uma das questões que se coloca a aquando das abordagens de *empowerment* é saber se faz sentido desencadear processos de participação das populações no seu desenvolvimento sem antes acautelar as forças que motivam a exclusão.

*'As dificuldades sociais e económicas dos países 'atrasados' advêm principalmente do facto de a maioria das populações destes países se encontrar à margem do processo e resultados do desenvolvimento'. (MILANDO, 2005:76)*

Neste sentido, partindo da consciência dessa complexidade da participação dos grupos-beneficiários do *empowerment*, uma das ideias-chave da avaliação deve ser sempre *'how broadly and deeply the interventions are reaching those who are excluded'* FRITS (2002:9)

Tal como THOMAS, MILANDO (2005:76) chama a atenção para as limitações ao sucesso da indução de desenvolvimento: *'O desenvolvimento participativo enfrenta estrangimentos sociopolíticos ou estruturais a nível local, nacional e internacional, dos quais os sistemas discriminatórios de poder e autoridade, as estruturas de classe e os valores elitistas, que perpetuam desigualdades sociais'*

O autor sustenta, em particular, que as elites são fonte de resistências ao desenvolvimento, porque muito ligadas ao Estado que assumiu o poder depois do colonialismo e pouco alterou o seu funcionamento – baseado numa relação de dominação.

De acordo com MILANDO (2005:76-77) estas elites usam-no como instrumento para a satisfação dos seus próprios interesses. Nomeadamente, as elites do poder nos países africanos (i) concedem pouco espaço institucional para que os grupos desfavorecidos possam fazer valer os seus direitos em condição de igualdade e liberdade, (ii) têm dificuldade em viabilizar a descentralização política e administrativa – comprometendo o fortalecimento dos mecanismos de tomada de decisão local, (iii) conduzem de forma viciada os sistemas legais mantendo as populações na ignorância em relação aos seus direitos, (iv) controlam e manipulam a seu favor os sistemas de informação (v) apropriam indevidamente bens patrimoniais do Estado (vi) a administrações públicas são disfuncionais, sendo a corrupção uma prática generalizada.

Além dos constrangimentos exteriores às realidades locais que se pretendem mudar no sentido do desenvolvimento, FRITS (2002:2) alerta para as dificuldades inerentes à concepção e desenvolvimento de estratégias de ‘empowerment’ seguidas nomeadamente pelas ONGD: *‘NGDOs like other agents are often not so strong when it comes to think about and explicitly formulate, ex ante, their development strategies: what it is they’re try to achieve, why and how, in given period of time, here and with this particular targetgroup?’*

O autor defende que por vezes as ONGD não têm uma ideia clara, a priori ao que se refere, concretamente, e o que envolve o *empowerment*. Tanto em termos gerais como em conexão com o grupo específico, muitas vezes só têm essa noção no momento da intervenção prática.

Só no processo de aprendizagem através dos ciclos de intervenção têm um verdadeiro entendimento de *‘what the empowerment of excluded groups and sectors stands for’*, o que é viável em determinado tempo, quais as estratégias e instrumentos envolvidos. (IDEM:3)

## III – Metodologia e objectivos da investigação

### 3.1 Questões de partida

Como vimos a sociedade civil constitui um dos três pilares da sociedade, a par do Estado e do sector privado. Assim, o é porque actua sobre a sociedade e nela procura desencadear mudanças nas diferentes áreas do social. É reflexiva e actuante tem características próprias, comuns aos diversos tipos de organizações que fazem parte deste sector, mas também distintas em certos aspectos entre elas. As ONGD num domínio de actuação específico – o desenvolvimento dos PALOP - são o nosso objecto de análise.

Por si só a sociedade civil é um agente em potencial, dadas as circunstâncias globais actuais de acesso rápido à informação e de disponibilização de tecnologias de comunicação que estreitam distâncias espaciais e temporais.

Mas também da sua génese e evolução da capacidade de organização para a resolução de problemas, de superação de necessidades em diversas áreas educação, saúde já admite à partida um potencial cada vez mais visível mas em certa medida desconhecido quanto à forma como actuam, se enquadram nas políticas do sistema, gerem motivações, necessidades, valores, recursos.

Entre a acção colectiva para a mudança com vista a uma melhor sociedade para viver, a uma melhor distribuição dos recursos, intervêm diversos factores relacionados por exemplo, com capacidades, valores, interesses, próprios que mobilizados permitem ultrapassar o sistema e o determinismo da 'estrutura'.

A indução de desenvolvimento enquadra a acção dos operadores de desenvolvimento, no ante-projecto de desenvolvimento, onde existirão adversidades que podem interferir no 'bom desenvolvimento'. Que dificuldades no processo se interpõem à acção destes agentes? Como ultrapassam estas dificuldades?

Para conhecer a realidade das ONGD as suas formas de actuação para o desenvolvimento dos PALOP concebemos o conceito de **capacitação para o desenvolvimento**, (apropriação e adaptação do termo, considerando que o próprio ultrapassa capacidades e é entendido mais como um processo de adaptação, consolidação, inovação) o qual colhe contributos da discussão actual sobre as capacidades transformadas em motores de desenvolvimento, tais como: Capacitação institucional, capacitação técnica ou capacidade de desenvolvimento. Inclusive, modelos de desenvolvimento que admitem a integração ou

não nas suas acções de referências às teorias do desenvolvimento - autonomia, sustentabilidade, empowerment, parceria.

Assim, definimos como objectivos iniciais da investigação conhecer o contributo da sociedade civil pelas ONGD no desenvolvimento dos PALOP. Trata-se de um estudo exploratório, com uma grande componente de caracterização, dados globais que permitem conhecer as ONGD, o contributo em termos quantitativos das acções desenvolvidas junto das populações dos PALOP e os diferentes sectores onde actuam. Mas complementando a um nível micro com dados sobre as formas de pensar e agir em função do desenvolvimento daqueles países mas também como as conjugam com recursos de natureza diversa (materiais e humanos).

Quem são? Que concepções têm de desenvolvimento? Que recursos (humanos, materiais e culturais) mobilizam? Que avanços e limites ao desenvolvimento experienciam? Que dificuldades no processo se interpõem à acção destes agentes? Como ultrapassam estas dificuldades? Que modelos de desenvolvimento orientam e se operacionalizam nas actividades das ONG? E como se compatibilizam com políticas de cooperação estatal?

### 3.2 Objectivos da Investigação

A capacitação para o Desenvolvimento das ONGD portuguesas e a sua participação nos contextos luso-africanos constituíram o ponto de partida do nosso estudo.

A problemática do contributo das ONGD nos países africanos lusófonos passa pelo entendimento dos seus 'móviles', que as faz mover e a percepção dos processos que desencadeiam para o objectivo desenvolvimento, o que pensam sobre o sistema, em que pontos são mais fortes e quais as suas fraquezas. Neste sentido, os objectivos do nosso estudo são os seguintes:

- Identificar concepções de desenvolvimento e compreender lógicas que movimentam iniciativas de Cooperação para o Desenvolvimento pelas ONGD portuguesas;
- Analisar as dinâmicas/estratégias de cooperação, designadamente, a relação entre agentes das iniciativas bem como, os recursos humanos, materiais e culturais mobilizados;

- Identificar ganhos e/ou constrangimentos aos objectivos que orientam os Projectos, sob a perspectiva de quem concebe, e põe em acção.

### 3.3 Dimensões de Análise

Como base nos objectivos e perguntas de partida formulamos o conceito de capacitação para o desenvolvimento e respectivas dimensões de análise e indicadores que resultaram na construção de um guião de entrevista dirigidos a actores privilegiados no seio das ONGD, bem como a selecção de dados quantitativos a considerar na análise.

Inicialmente foram definidas 5 dimensões de análise que resultam de um exercício de esquematização dos elementos que concorrem para conhecimento das concepções e práticas das ONGD: identitária, reflexiva, operacional, acção e relação com a sociedade (ver quadro anexo):

A **dimensão identitária**, como o próprio nome indica, integra um conjunto de elementos de caracterização relacionados com a idade, como a identidade legal institucional e com a identificação a valores. A partir dos quais foram recolhidos os seguintes elementos:

- Ano da Fundação;
- Estatuto legal;
- Princípios e valores orientadores;
- Objectivos e missão da organização.

A **dimensão reflexiva** diz respeito a elementos de reflexão relacionados com concepções, sentimentos face ao seu campo de actuação, bem como à forma como a organização se concebe e se pensa a si própria, sobre o seu papel, os seus desafios enquanto ONGD. Para o efeito foram pedidos elementos relativos a:

- Concepções de cooperação para o desenvolvimento;
- Reflexão sobre o desenvolvimento dos PALOP;
- Papel da ONGD enquanto organização que trabalha nos países em desenvolvimento;
- Dificuldades/obstáculos na indução do desenvolvimento;
- Ganhos/mais-valias na indução do desenvolvimento;
- Desafios da organização;
- Políticas de desenvolvimento portuguesas.



A **dimensão operacional** diz respeito às estratégias de acção e de mobilização dos recursos financeiros e humanos:

- Áreas de actuação;
- Prioridades geográficas;
- Pontos de partida dos projectos de desenvolvimento;
- Concepção e duração dos projectos de desenvolvimento;
- Estratégias de desenvolvimento no terreno;
- Instrumentos e meios de desenvolvimento;
- Estratégias de mobilização de recursos;
- Relação com outros agentes de desenvolvimento – ONG, Estado e sector privado

A **dimensão da acção** inclui as áreas de actuação e actividades desenvolvidas em 2000-2002 para o total das ONGD (apresentada no subcapítulo 'caracterização das ONGD portuguesas') e a dados referentes a recursos, nº de projectos, países beneficiários e áreas sectoriais dos projectos financiados pelo IPAD das ONGD seleccionadas, em relação ao ano de 2006.

- Nº de projectos e co-financiamento do IPAD
- Distribuição sectorial e das acções de intervenção nos PALOP

A **dimensão da relação com a sociedade** inclui aspectos relacionados com a mobilização da opinião pública e prestação de contas:

- Elementos de reflexão sobre a transparência
- Divulgação da sua actividade relatórios de actividades e contas das ONGD seleccionadas

Apesar das distinção de diferentes dimensões, tal não exclui a interligação entre estas. É relacional na medida em que os valores, princípios, objectivos estão intimamente relacionados com as práticas desenvolvidas pelos actores. Tais elementos orientam, direccionam as acções das ONGD na definição de estratégias, mas também as práticas vão permitindo a acumulação de saber e experiência poderão motivar a reformulação e redefinição dos seus objectivos e princípios, bem como, a adequação ao ambiente exterior (relação com a sociedade, outros agentes como os financiadores ou outros *stakeholders*).

### 3.4. Estratégias de investigação

A investigação desenvolvida é um estudo exploratório na medida em que não é extrapolável para a população das ONG portuguesas e não parte de hipóteses, mas fornece uma série de conteúdos associados às capacidades ou capacitação destas organizações envolvendo valores, estratégias que no âmbito de outro projecto poderão ser aprofundados - tanto de projectos de estudos de caso como estudos mais abrangentes com maior número de casos, mas com um enfoque mais qualitativo. Dado que existem alguns estudos de caracterização e análise de dados globais mas com pouco aprofundamento sobre a forma como actuam com vista resultados efectivos, sobre a sua indução de desenvolvimento.

Partindo do objectivo de conhecer a capacitação para o desenvolvimento das ONGD, considerámos importante trazer à análise informação que nos permite caracterizar por um lado, estas organizações considerando o seu universo e, por outro, as acções que realizam, áreas e sectores de actuação junto dos PALOP.

Para tal recorreremos à informação existente relativa a cada ONGD disponível em publicação da autoria da Plataforma das ONGD portuguesas o 'Guia das ONGD portuguesas de 2003', permitindo também construir dados quantitativos de evolução correspondentes ao período de tempo entre 2000 e 2002.

A análise implicou um tratamento prévio dos dados e registo em bases de dados a qual contém informação sobre o ano de criação da ONGD, natureza jurídica, actividades em cada país PALOP entre 2000 e 2002, intervenções nos PALOP por tipo de actividade, grupos-alvo, ligação a redes e filiações nacionais e internacionais, áreas de actuação.

Para o entendimento e aprofundamento das formas de pensar e agir das organizações recorreremos à técnica de recolha de dados por entrevista da qual resultam sobretudo, dados de natureza qualitativa, não captáveis através de dados quantitativos.

A escolha desta técnica tem como pressuposto teórico de que os actores dão um sentido à sua acção (weberiano), esta pressupõe reflexividade e assente em valores, princípios, objectivos captáveis através de perguntas abertas, onde a espontaneidade e desenvolvimento das questões ultrapassam respostas objectivas, mais adequadas a outros métodos como a recolha de dados por inquérito por questionário.

Assume-se que o seu discurso, o que dizem, traduz o sentido das suas acções, e que este é significativo em termos de organização na medida foram constituídos como corpo de

análise, os discursos de agentes privilegiados que têm um papel-chave de responsabilidade na hierarquia da organização.

Assim, como estratégia metodológica consideramos que deveríamos privilegiar o pensar/reflectir dos dirigentes/responsáveis das ONGD, uma vez que se trata de um cargo director e muito do que pensa a organização é reflexo do que os dirigentes pensam. Este tem o poder de mobilizar em torno de missões da organização e tem sobretudo a responsabilidade na forma como a instituição se organiza e desenvolve estrategicamente as suas actividades.

Foi realizado pré-teste ao formato e conteúdo do questionário a três agentes responsáveis por ONGD portuguesas, com vista à sua afinação mais conforme os objectivos do estudo e a base teórica que o fundamenta. Os conteúdos resultantes destas três entrevistas serão apenas usados como complemento e ilustração dos resultados, mas não constituem o '*corpus de análise*'.

### **3.4.1 Definição e selecção das ONGD a entrevistar**

A diversidade que caracteriza as ONGD, observada a partir da análise dos dados quantitativos recolhidos, constitui o ponto de partida para a definição de critérios de selecção das ONGD a serem submetidas às entrevistas para recolha de informação qualitativa.

A selecção de organizações não governamentais foi feita a partir do universo das Organizações registadas na Plataforma das ONGD portuguesas, restringindo o nosso estudo a organizações não governamentais cujo estatuto as define com organizações vocacionadas para o desenvolvimento. A idade da organização e a execução de projectos nos PALOP são características fundamentais para a concretização dos objectivos da investigação e por isso consideradas na escolha das ONG a entrevistar. A primeira porque reflecte à partida diferentes *backgrounds* de experiência e reflexão sobre as questões do desenvolvimento, a segunda na medida em que nos situamos na análise da actuação destas organizações sobre o desenvolvimento dos PALOP.

Foram entrevistadas ONGD localizadas em Lisboa, onde está localizada a maior parte das ONGD associadas à Plataforma (84%).

De modo a reflectir a diversidade do universo das ONGD considerámos ainda natureza jurídica, inspirações valorativas confessionais ou laicas que caracterizam as ONGD. O

conjunto de ONGD seleccionadas resultou ainda da disponibilidade das organizações em participar no estudo.

Assim, como se observa na figura seguinte, foram seleccionadas 6 ONGD (12% do total das 50 ONGD registadas actualmente) as quais se formaram nos anos 50, 80, 90 e no princípio deste milénio, de inspiração laica ou religiosa e pela sua natureza jurídica são Fundações, Cooperativas e Associações.

**Figura 3.4.1.1 – Natureza jurídica e valores das ONGD estudo em 2005**

ONG estudo	Características	
	Natureza jurídica	Valores
A	Associação	confessionais/laicos
B	Fundação	laicos
C	Associação de direito civil e canónico	confessionais
D	Fundação	laicos
E	Cooperativa de responsabilidade limitada	laicos
F	Associação	laicos

Fonte: Plataforma das ONGD portuguesas, 2005

Outra razão pela qual se chegou ao número de 6 ONGD baseou-se também na análise de dados quantitativos referentes aos recursos financeiros mobilizados por este grupo de ONGD, que em 2005 receberam 44% do financiamento total pelo IPAD de apoio a projectos de desenvolvimento nos PALOP. Quase metade do financiamento, embora com diferenças entre as 6 organizações em termos de capacidade de mobilização de recursos oficiais. Em 2006, 35% do co-financiamento total pelo IPAD às ONGD portuguesas foi atribuído às ONGD estudo, correspondendo 15 projectos co-financiados.

### 3.4.2 Trabalho de campo

O trabalho de campo teve por base a pesquisa e recolha de informação, passível de tratamento quantitativo, relativa à Ajuda portuguesa ao Desenvolvimento e às ONGD, e a realização de entrevistas a actores privilegiados dentro de cada organização.

As entrevistas tiveram lugar em Setembro/Outubro de 2006. A marcação de entrevistas foi realizada através de contacto telefónico, solicitando encontro com responsável máximo ou cargo directivo. A par da recolha de dados através da entrevista foi pedido às ONGD informação relativamente a recursos financeiros e humanos e de projectos realizados em 2004 ou 2005.

Contudo, a recolha daqueles dados junto das ONGD não teve os resultados esperados. Dada a impossibilidade de obtenção da informação referida, procurou-se recorrer a outras fontes, nomeadamente, junto do IPAD, da Plataforma portuguesa das ONGD e informação disponibilizada nos sites das ONGD, relativa sobretudo a recursos financeiros.

No decorrer do trabalho de campo, com o objectivo de realização das entrevistas a representantes das ONGD, constatou-se progressivamente que o material recolhido começava a ganhar corpo suficiente passível de análise, tanto de aspectos comuns, como distintos relativamente, ao sentido das práticas e das próprias formas de actuação para o desenvolvimento por parte das organizações. Paralelamente, a possibilidade de estabelecer a ligação entre aspectos mais globais e micro das acções das ONGD.

### **3.4.3 Método de análise das entrevistas**

Recorremos à técnica de análise de conteúdo para análise de dados a partir das entrevistas. Em função do quadro de análise construído previamente a partir da revisão da literatura foram destacadas as ocorrências, em detrimento das frequências, o significado de uma afirmação vale por si só, enquanto elemento valorativo, conceptual e prático inerente às actividades desenvolvidas por estes agentes. Através das ocorrências dos indicadores definidos para a análise procurou-se, no entanto evidenciar tanto aspectos comuns como divergentes.

## **IV – Análise dos resultados**

### **4.1 As ONGD portuguesas**

As organizações cuja missão é contribuir para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, ganham força nos anos 90 – são chamadas ONGD, as quais anteriormente designadas por ONG só adquirem estatuto jurídico próprio com a Lei 66/94 que reconhece assim as suas lógicas e actuações próprias.

As ONG como agentes da sociedade civil emergem da inspiração humanista que conduziu ao crescimento deste sub-sector da sociedade civil de milhares de ONGD que actuam em todo o mundo com o objectivo de *‘auxiliar os mais desfavorecidos em prol de um mundo mais justo’* (Plataforma Portuguesa ONGD, 2003:6)

O movimento foi ganhando consistência a partir dos anos 60 com a criação da Organização das Nações Unidas e o aumento progressivo do número de organização não governamentais vocacionadas para a cooperação com os países em vias de desenvolvimento. Porém, só nos anos 80-90 são reconhecidas pelo seu papel e são assim, criadas as ONGD.

Entre um carácter mais caritativo, às intervenções locais de desenvolvimento as ONGD reflectem hoje uma grande diversidade *‘a sua criação está relacionada com as necessidades sentidas em cada momento, reflectindo diversas tradições, culturas e inspirações’* (Plataforma Portuguesa ONGD, 2003:6)

Em Portugal, a ONGD mais antiga remonta ao Século XIX, a Cruz Vermelha Portuguesa. No entanto, o movimento das ONGD portuguesas é formalmente criado com a viragem do regime do Estado Novo para a democracia em 1974 com a criação do Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral (CIDAC). Esta organização foi formada por um grupo de militantes políticos que ainda no antigo regime lutava pela causa anti-colonial e projectava a realização de actividades de cooperação e educação para o desenvolvimento.

Actualmente, existem 109 ONG registadas no Ministério dos Negócios Estrangeiros, dessas 50 estão associadas à Plataforma Portuguesa das ONGD.

#### **4.1.1 Caracterização das ONGDS portuguesas**

Dos últimos dados disponíveis sobre as ONG portuguesas, recolhidos pela Plataforma das ONGD portuguesas em parceria com o Banco Mundial, em Outubro de 2005 é possível

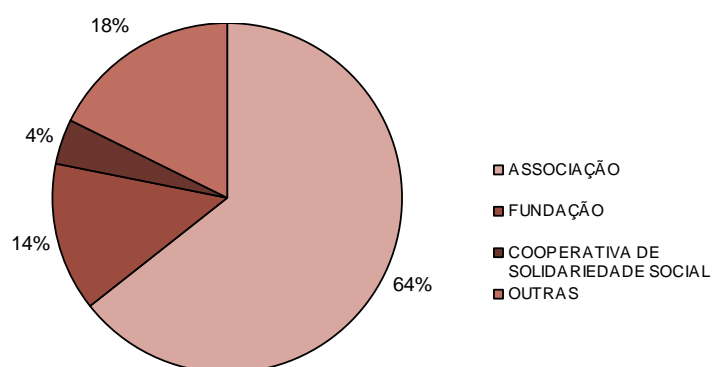
fazer a selecção de alguns aspectos centrais de caracterização destas organizações da sociedade civil e das suas actividades. Nomeadamente, a distribuição das ONG por natureza jurídica, as opções geográficas de actuação, projectos por país, áreas temáticas de actuação, fontes de financiamento, projectos co-financiados, balanço financeiro.

O estatuto legal de ONGD refere-se desde a última actualização a 1998. Uma ONGD pode assumir, no entanto, uma diversidade de figuras jurídicas.

A maior parte das ONG, 64% do total (73) são associações (juvenis, de utilidade pública, de carácter social e cultural, de carácter civil e canónico), podem constituir-se ainda como Fundações, que representam em 14% dos casos, e 4% são Cooperativas.

De referir que as cooperativas formam-se para inicialmente beneficiar os seus próprios membros e podem distinguir-se de um certo tipo de Organizações não-governamentais que se formam para o benefício público. Contudo, desde que registadas no IPAD como ONGD<sup>18</sup>, adquirem automaticamente o estatuto de personalidade jurídica de utilidade pública e neste caso, as cooperativas/ONGD passam a distinguir-se por exemplo, daquelas que têm além de propósitos de benefício dos seus membros têm carácter comercial (cooperativas agrícolas)

**Figura 4.1.1.1 - Natureza jurídica das ONG portuguesas em 2005**



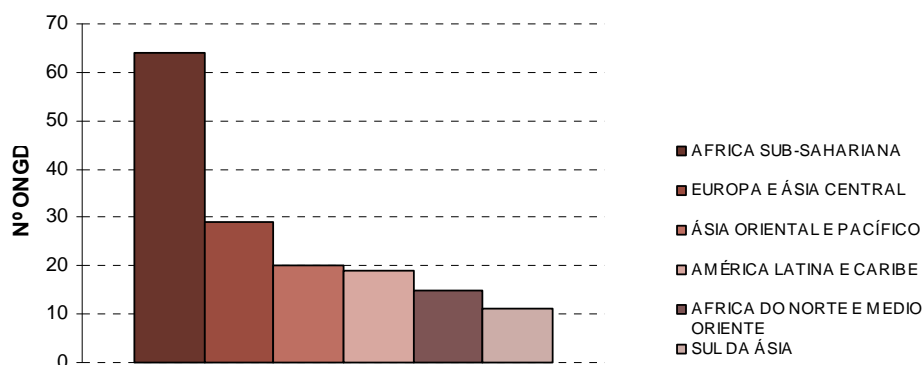
**Fonte:** Plataforma Portuguesa das ONGD/Banco Mundial (2005)

**Nota:** Na categoria 'Outras' estão incluídas, por exemplo, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Pessoas Colectivas de Utilidade Publica Administrativa, Instituições Humanitárias Não Governamentais de Carácter Voluntário como é o caso da Cruz Vermelha Portuguesa.

<sup>18</sup> As organizações podem requerer o estatuto de ONGD ao IPAD que passa por um requerimento pela entidade interessada a que junta um conjunto de documentos (escritura de constituição pública e respectivos estatutos, plano de actividades, meios de financiamento e se for uma entidade canónica, um documento emitido pela autoridade eclesiástica). O IPAD tomará decisão considerando ainda um parecer não vinculativo elaborado pela Plataforma portuguesa das ONGD e audiência dos interessados. O registo é válido por dois anos, findo o qual a organização deverá renová-lo.

As organizações não- governamentais portuguesas actuam em diversas regiões do Mundo. A África Sub-Sahariana é a zona onde há mais ONG portuguesas (64) a desenvolver actividade, seguida da Europa e Ásia Central, onde actuam 29 ONG. As regiões com menos presença destas organizações são o Norte de África e Médio Oriente (15) e Sul da Ásia (11). Como se observa na Figura 4.1.1.2.

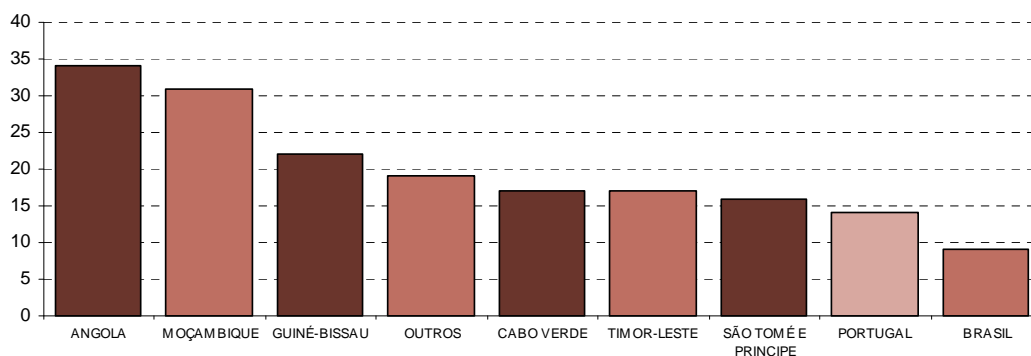
**Figura 4.1.1.2 – Áreas Geográficas de actuação**



Fonte: Plataforma Portuguesa das ONGD/Banco Mundial (2005)

Em Outubro 2005 estavam em curso 179 projectos, a quase totalidade a ser desenvolvidos nos países CPLP. Comunidade que inclui os PALOP, grupo de países a que se destina a maior parte das actividades das ONGD portuguesas, avaliando apenas o número de projectos em curso. Para um total de 179 projectos, 67% estão a ser desenvolvidos nos cinco países PALOP. Angola e Moçambique são os países com mais projectos desenvolvidos pelas ONGD portuguesas, 34 e 31 respectivamente. As ONGD portuguesas também desenvolvem projectos em Portugal, mas, entre os projectos destinados aos países CPLP o seu número só é superior ao número de projectos a ser desenvolvidos no Brasil.

**Figura 4.1.1.3 – Projectos em curso por país**



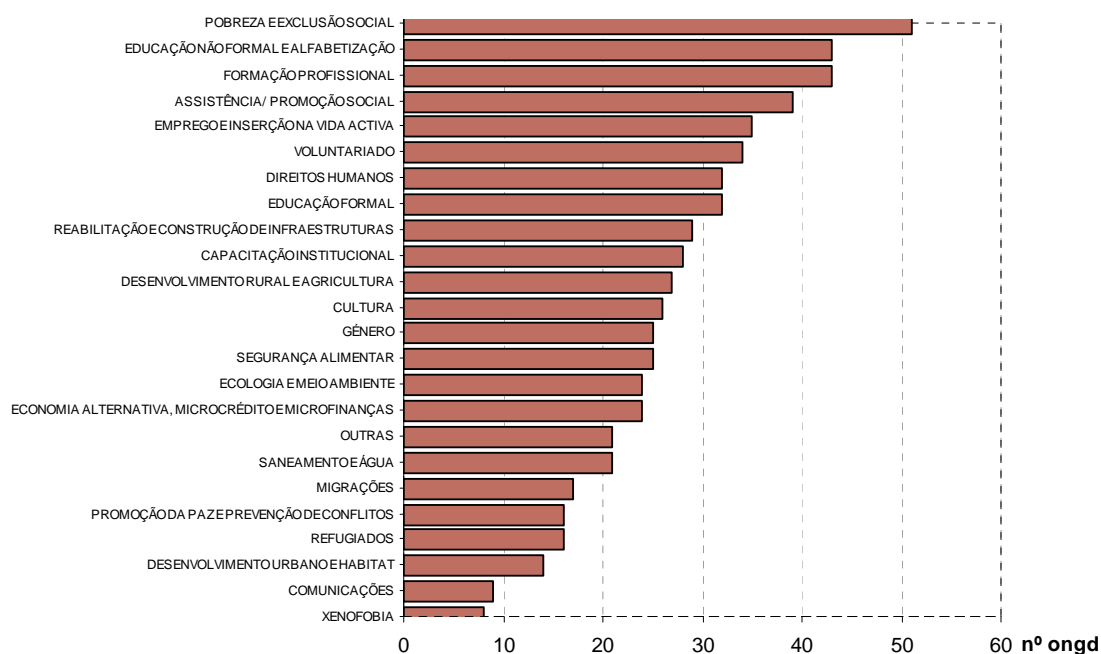
Fonte: Plataforma Portuguesa das ONGD/Banco Mundial (2005)



As ONGD portuguesas desenvolvem actividades particulares que as distinguem de outras quaisquer organizações do sector não lucrativo. Dentro ou fora do país, actuam sobretudo em áreas como a cooperação para o desenvolvimento (66 ONG), a educação para o desenvolvimento (54) e menos ONGD a trabalhar na ajuda humanitária e de emergência (31).

A figura 4.1.1.4. permite, no entanto, perceber com mais especificidade as áreas temáticas de trabalho das ONGD. Estas organizações actuam em diversas áreas tais como pobreza, emprego e inserção na vida activa, segurança alimentar, economia alternativa, micro-crédito, desenvolvimento rural ou urbano. As áreas onde há mais ONGD a trabalhar são a pobreza /exclusão social (51) e as áreas de formação profissional e educação não formal/alfabetização com o mesmo número de ONGD (43). A xenofobia é a área temática com menos ONGD a trabalhar.

**Figura 4.1.1.4 – Áreas temáticas de acção**



Fonte: Plataforma Portuguesa das ONGD/Banco Mundial (2005)

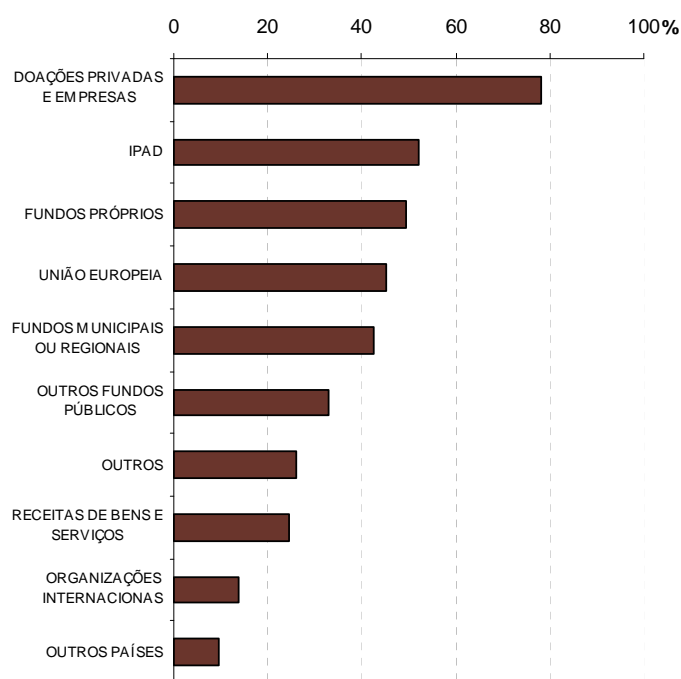
## Recursos Financeiros

A disponibilidade financeira para a realização dos projectos de cooperação para o desenvolvimento e para própria autonomia da organização é um aspecto central da análise, quando se trata de perceber os esforços de capacitação para o desenvolvimento das ONGD

portuguesas. A caracterização da capacidade global das ONGD em termos mobilização e gestão de recursos financeiros pode ser analisado através dos indicadores representados nas três figuras seguintes: fontes de financiamento, número de projectos co-financiados nos últimos 3 anos e o último balanço financeiro declarado pelas ONGD.

As ONGD recorrem, para o exercício das suas actividades, a uma diversidade de fontes de financiamento que vão desde fundos próprios, donativos de particulares e de empresas, receitas de bens e serviços públicos a fundos internacionais, comunitários, nacionais, regionais ou municipais. Para quase 80% das ONGD é prática recolher donativos privados da população ou de empresas. O IPAD é financiador de mais de metade das ONGD portuguesas (38). Há menos organizações a recorrer a financiamento através de Instituições Internacionais (10) ou a recursos de outros países (7)

**Figura 4.1.1.5 – Distribuição relativa (em percentagem) das ONG por fontes de financiamento**

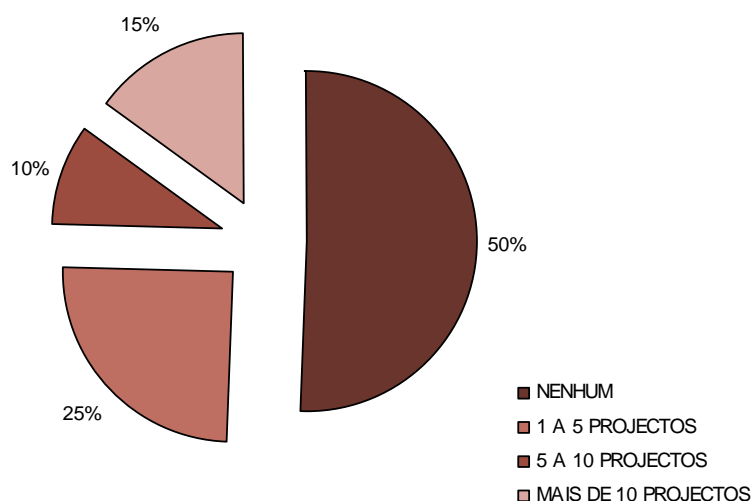


**Fonte:** Plataforma Portuguesa das ONGD/Banco Mundial (2005)

Um indicador da capacidade de mobilização de recursos financeiros é a diversificação da origem dos fundos bem como o esforço de complementar os recursos das diversas fontes, que é o que nos mostra a figura seguinte.

Ao observarmos a Figura 4.1.1.6 verificamos que 50% (ou 37 ONGD) das organizações não obteve co-financiamento para projectos nos últimos três anos. No entanto, 25% das ONGD (18) tiveram de 1 a 5 projectos co-financiados e 15% (11 ONGD) obtiveram co-financiamento em mais de 10 projectos nos últimos 3 anos. O que mostra que, tendo em conta o período considerado, mais de metade das ONG têm um fraco acesso a co-financiamento, enquanto um grupo terá uma relativa capacidade de mobilização de recursos, atendendo a que em 25% ONG têm mais de 5 projectos a que foram afectados recursos de diferentes financiadores.

**Figura 4.1.1.6 – Número de projectos co-financiados nos últimos 3 anos**



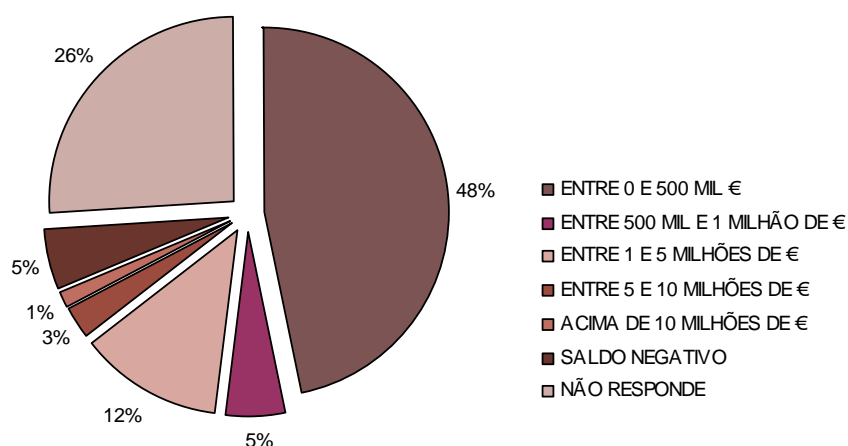
**Fonte:** Plataforma Portuguesa das ONGD/Banco Mundial (2005)

As ONG como organizações da sociedade civil para prosseguir os objectivos e missão, além das competências para actuar em determinada área de intervenção seja saúde, educação, economia alternativa ou outros, têm de ter uma boa capacidade de gestão dos seus recursos.

A Figura seguinte mostra dados relativos ao último balanço financeiro de cada ONGD um possível indicador da capacidade de sustentação das ONGD.

Quase metade das ONGD realizou um saldo positivo entre 0 e 500 mil euros (48%), 16% das ONGD (12) auferiu um saldo positivo entre 1 a 10 milhões de euros, o que revela em relação a este grupo uma boa capacidade de gestão dos seus recursos. Note-se, ainda que cerca de 5% teve saldo negativo e a percentagem de não resposta foi de 26%.

**Figura 4.1.1.7 - Último balanço financeiro das ONG**



Fonte: Plataforma Portuguesa das ONGD/Banco Mundial (2005)

### Recursos humanos

Em 2003, foi realizado um estudo de caracterização dos recursos humanos nas ONGD pertencentes à Plataforma Portuguesa das ONGD em 2002 (43), cerca de 39% do universo das ONG portuguesas. Estudo elaborado através de um inquérito a que responderam 40 organizações e cuja taxa de resposta variou de questão para questão.

O universo de recursos humanos contabilizado pelo estudo foi de 1782 trabalhadores. A maioria trabalha em Portugal (73%) e 23 % são expatriados; 55,8% são voluntários e 44,2% remunerados. A maior parte dos trabalhadores remunerados (778 ou 72%) trabalham em Portugal.

Cerca de 37% são indivíduos com idade entre os 31 e 45 anos, seguida dos grupos etários entre os 25 e 30 anos e entre os 45 e 65 anos com um peso de cerca de 20%.

Ainda que haja uma distribuição relativamente equitativa entre géneros, há mais mulheres a trabalhar em ONG (56,6%) do que homens (43,4%). No entanto, as ONGD portuguesas são sobretudo dirigidas por homens 73% para um total de 48 ONGD (em Julho de 2005)

As ONGD apontam para algumas dificuldades relativas aos recursos humanos, tanto ao nível do voluntariado como os profissionais remunerados: *No caso dos voluntários, porque faltam contrapartidas mesmo não financeiras e um enquadramento legal mais favorável (regalias fiscais, contagem de tempo para efeito de reforma, seguros, etc.). No caso dos remunerados, as formações académicas não são as mais adequadas, os níveis de*

*remuneração e as expectativas de carreiras profissionais não são aliciantes.*' (Plataforma Portuguesa ONGD, 2003:13). Em relação ao perfil adequado ao trabalho das ONGD foi também referido pelas ONGD estudadas, como poderemos constatar na análise dos resultados.

#### **4.1.2 Práticas de cooperação de desenvolvimento**

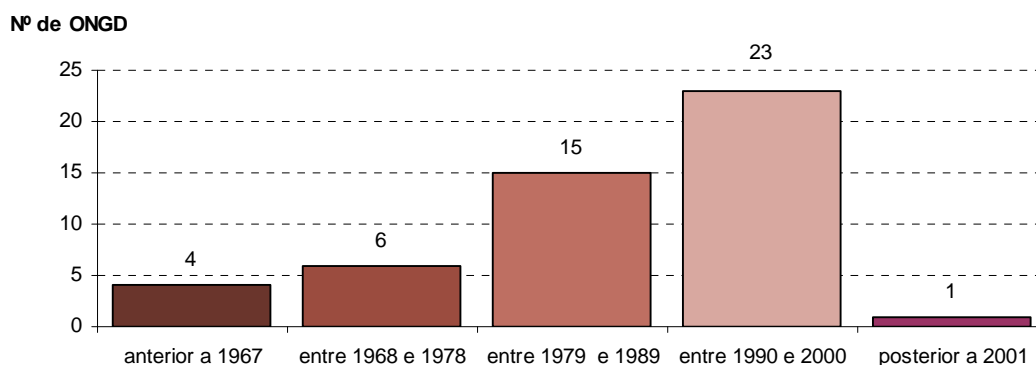
Com vista ao conhecimento e caracterização das ONGD portuguesas, procurou-se criar uma base de dados que contém informação quanto à identidade e actividades das 43 ONGD inscritas na Plataforma Portuguesa das ONGD em 2003 e 2005 (49 ONGD registadas). Estas representam quase metade das actuais 109 ONG portuguesas, e todas elas são organizações não governamentais para o desenvolvimento, apenas 5 do total das ONGD afirmam não desenvolver actividades no âmbito da cooperação para o desenvolvimento (para 1 não existiam dados) A origem dos dados são as publicações 'Guia de recursos 2003 e 2005' daquela Instituição.

Se observarmos a Figura 4.1.2.1, considerando os dados mais recentes (2005), verificamos dois aspectos importantes: (i) até ao início do século XXI verifica-se uma tendência para o crescimento do número de ONGD; (ii) quase metade das 49 ONGD criou formalmente a sua organização nos anos 90 (47%) e 31% na década de 80. Ou seja, 23 ONGD têm de 6 a 16 anos de existência, 15 tem de 17 a 27 anos e 4 tem pelo menos 39 anos.

A ONG mais antiga remonta ao século XIX. Em relação ao primeiro aspecto pode estar relacionado com o crescimento em número destas organizações a partir dos anos 70 acompanhando os acontecimentos históricos da mudança de regime em 1974 e descolonização e motivada também com a adesão de Portugal à CEE, abrindo novas oportunidades de organização e de manutenção destas organizações no contexto mais alargado da Europa.

Por outro lado, relativamente ao segundo aspecto uma relativa antiguidade das ONGD observada poderá significar pelo menos uma capacidade importante de sustentação e de actividade consolidada e experiência adquirida.

**Figura 4.1.2.1 Data de fundação das ONGD**



Fonte: Guia da Plataforma das ONGD Portuguesas (2005)

Os projectos/acções desenvolvidas pelas ONGD integram-se fundamentalmente em 4 áreas de actuação: Cooperação para o desenvolvimento; educação para o desenvolvimento, Ajuda humanitária e Ajuda de emergência.

Em 2003, 37 ONGD afirmam desenvolver actividades de cooperação para o desenvolvimento, 29 educação para o desenvolvimento, 18 ajuda humanitária enquanto 11 actuam na ajuda de emergência. Deste universo apurámos ainda que 57 % das ONGD direcciona exclusivamente as suas acções para o Desenvolvimento (Cooperação e/ou educação para o desenvolvimento) excluindo actividades de carácter humanitário ou de emergência.

Afirmção que necessariamente necessita de maior aprofundamento, isto é, as concepções de cooperação para o desenvolvimento das próprias ONGD, nomeadamente dos seus agentes/dirigentes determinam a natureza das suas acções. Estas serão diversas como iremos ver através das entrevistas. E muitas vezes a intencionalidade/ resultados esperados não têm necessariamente correspondência com os resultados obtidos. A intenção de mudar uma determinada realidade pode ser em parte ou no todo comprometida porque poderão intervir nas acções factores de diversa ordem internos ou externos à tentativa de indução do desenvolvimento. Como vimos na parte teórica relativa aos constrangimentos associados à indução de desenvolvimento.

As ONGD actuam em diversos países com maior ou menor investimento em termos de acções para cada país associadas a áreas de intervenção. As acções desenvolvidas pelas ONGD correspondem uma grande diversidade de áreas, tais como: desenvolvimento rural e agricultura, economia alternativa e microcrédito, educação formal e não formal, formação

profissional, pobreza e exclusão social, reabilitação e construção de infraestruturas, saúde ou saneamento e água.

O investimento em recursos financeiros e humanos nos PALOP pode ser visto através do número de acções/intervenções que as próprias afirmam realizar. As quais diferem do projecto propriamente dito. Ou seja, haverá sempre mais acções do que projectos. Um projecto podem incidir em várias áreas – saúde, microcrédito e reabilitação de infraestruturas, por exemplo. A contagem das acções em relação a cada ONG fez-se pela atribuição destas a determinado país.

Assim, a contabilização dirigiu-se para as acções nos PALOP e em Portugal e considerámos que entre 2000 e 2002<sup>19</sup>, as 42 ONGD da Plataforma desenvolveram pelo menos 517 acções. O país com mais acções a seguir a Portugal (158) é Angola (113), seguido de Moçambique (100), Guiné-Bissau (65), Cabo Verde (55) por último o país que teve menos acções desenvolvidas pelas ONGD foi São Tomé e Príncipe com 30. Como vimos, no subcapítulo anterior Portugal era o penúltimo país com menos projectos em curso em 2005, neste caso o que constatamos é relativamente ao período de 2000 a 2002 as ONGD desenvolveram projectos com maior diversidade de áreas de intervenção do que em qualquer outro país dos PALOP.

Apesar da diversidade de áreas de intervenção, estes dados ainda nos dizem pouco em relação ao tipo de estratégias ou à orientação dada a estas acções, sabemos que actuam em áreas relacionadas com necessidades básicas e com actividades económicas mas como é que estas se relacionam com as concepções de desenvolvimento das ONGD?

## 4.2 Análise dos resultados das entrevistas

A análise dos resultados foi estruturada de modo a dar conta das diversas dimensões consideradas no conceito de capacitação para o desenvolvimento. Neste entram elementos que têm a ver com concepções deste tipo de actores de desenvolvimento, as suas práticas e ainda um elemento dinâmico de capacitação mais directamente relacionada com a mobilização dos diversos recursos (financeiros, humanos, valorativos, de conhecimento). Isto é, quanto a este último admitimos um processo constante de procura de formas de actuar para o desenvolvimento que se torna uma exigência de sobrevivência e de bem-estar face à sua missão – desenvolvimento de países, populações em vias de desenvolvimento.

---

<sup>19</sup> Tendo como base de referência os Guias das ONGD da Plataforma constatámos que no caso do Guia de 2005 nomeadamente no que diz respeito às acções nem sempre se referiam ao mesmo período 2002-2004.

Quando falamos em concepções estamos a admitir o sentido formulado e assumido das suas práticas, de abordagens próprias do desenvolvimento.. Destas se infere a assunção de diferentes perspectivas de desenvolvimento mais ou menos apoiadas na evolução das teorias do Desenvolvimento e da observação da realidade actual e contextos em que operam.

Com base na informação recolhida junto das ONGD em estudo chegou-se aos seguintes resultados.

### Dimensão identitária

Na caracterização desta dimensão consideramos as especificidades inerentes à sua existência legal, à sua idade, aos valores, princípios, objectivos (iniciais e actuais) e missão das organizações.

Apesar do estatuto de ONGD, este tipo de ONG pode ter diversas naturezas jurídicas. Das 6 ONG consideradas no estudo, 3 são Associações (2 associações sem fins lucrativos e 1 de carácter civil e canónico) 2 Fundações e uma cooperativa de responsabilidade limitada (ver Quadro 3.4.1.1).

Das 6 ONGD consideradas, 4 surgiram ao longo da década de 80, particularmente após a adesão de Portugal à União Europeia (1986), facto que alargou as possibilidades de desenvolvimento estas organizações (ver total das ONGD). As outras, uma nasce na década de 50 e a última surge no início do milénio. A quase totalidade (5) tem pelo menos 18 anos de existência, apenas uma tem 6 anos, e a mais antiga conta com 55 anos de existência.

Sobre o carácter de cada ONGD, há ainda a considerar que a ONGD mais recente é uma organização internacional (presente em 125 países), embora todas elas, ainda que em termos formais sejam ONGD nacionais, tenham representações espalhadas pelo mundo onde actuam, implantação com carácter mais definitivo.

Segundo dados da plataforma (2005) estas ONGD têm de 2 a 6 representações internacionais especialmente no continente africano (PALOP), mas também na Ásia ou América Latina.



## Valores e princípios

A relação entre valores e práticas é de grande importância na medida em que na acção colectiva formulada pela sociologia, nomeadamente, weberiana valoriza o significado que os actores atribuem às suas acções e a necessidade de compreender a dimensão subjectiva dos comportamentos humanos. Isto é, os motivos e objectivos que levam os indivíduos a actuar num determinado sentido.

A generalidade dos agentes entrevistados de forma explícita ou implícita enunciou princípios iniciais que orientam a sua acção assentes na solidariedade e altruísmo. A reunião de pessoas cuja personalidade é traçada por estes princípios podem estar na origem deste tipo de organizações da sociedade civil. Porém, as razões que levam as pessoas a formarem ou a integrarem uma organização, nem sempre estarão a associadas apenas a valores, outros interesses poderão motivá-lo como interesses profissionais em resposta ao desemprego por exemplo. Na apresentação destas organizações (em sites ou informação divulgada pela Plataforma) é referido o espírito solidário, humanista associado a objectivos concretos de intervenção.

Os dirigentes entrevistados referiram valores dirigidos para a ajuda às populações mais vulneráveis:

*‘apoiar as populações que têm necessidade (...) mais carenciadas, nos países sobretudo menos desenvolvidos.*  
(a)

*‘ir ajudar pessoas que necessitam bem mais do que eu’ ‘pôr a render talentos que cada um tem em favor de povos tão necessitados’ (c)*

No entanto, estas distinguem-se de outras organizações da sociedade civil, como as instituições de solidariedade social que se formam com vista a apoiar, ajudar a superar carências sociais em contextos mais frágeis. Estas têm um carácter distinto e particular. No seu estatuto são organizações que visam contribuir para o desenvolvimento de determinados contextos, a sua acção deverá ir além das actividades de carácter caritativo e ultrapassar a ajuda que visa a superação de necessidades imediatas. O seu compromisso é mais de longo termo, de futuro, de sustentabilidade, que crie raízes nas populações, instituições com quem trabalham. O que admite idealmente práticas que ultrapassem a ‘boa vontade’ e passem por práticas racionalizadas com vista àqueles fins de desenvolvimento.

As ideologias e valores confessionais ou de natureza política são elementos que deverão ser claramente assumidos e estes podem determinar posições não isentas que se podem

tornar subsidiárias do desenvolvimento. O questionamento é necessário. 'Que interesses servimos, que objectivos queremos alcançar?'

A propósito importa considerar a reflexão de um dirigente *'nós vemos que na maior das boas vontades são feitas coisas completamente disparatadas. Misturam-se coisas com motivações muito diferentes, desde a motivação de ajudar à motivação de aparecer na TV, portanto tudo isto é muito frágil sob o ponto de vista dos valores, de perceber como é que eu faço, com que princípios, com que ética e depois com que competências'*

Relativamente aos valores encontramos na origem da formação das ONGD, consideradas na análise, diferenças entre elas desde um total distanciamento em relação a uma particular orientação ideológica e religiosa, e como tal mais associada a uma postura universalista (f), a uma identificação a valores religiosos na sua origem e funcionamento (a) (c).

*'a 1ª decisão foi 'não ser uma organização confessional, ser uma organização ecuménica no sentido mais amplo do termo que representasse a sociedade portuguesa mesmo em termos de minorias religiosas e étnicas' (f)*

*'A comissão patrocinadora foi constituída por pessoas das comunidades islâmica, judaica, católica, protestante ou seja, houve a preocupação d reunir um espectro bastante alargado da sociedade portuguesa civil' (f)*

*'é uma associação completamente independente, apesar de ter sido fundada por essa religião, no seu funcionamento não tem qualquer relacionamento' 'as pessoas que estão na [organização] não são necessariamente adventistas (...)normalmente os directores são (...) e não praticam qualquer proselitismo' (a)*

*'...é uma associação de inspiração cristã (...) é requisito ser cristão para partir em missão'  
'os sítios onde estamos, estão ligados às dioceses locais' (c)*

Por vezes os objectivos das ONGD misturam-se com objectivos missionários de índole religiosa. Apesar do facto de encontramos na génese das organizações esse cariz religioso, este pode ter diferentes desenvolvimentos nas actividades que executam. Para uma ONGD isso parece não ser determinante (a) enquanto que para outra (c), paralelamente ou em primeira instância aos objectivos de desenvolvimento, encontramos objectivos de divulgação e formação cristã, bem como, a sua disseminação pelo mundo português, inclusive o desenvolvimento de actividades pastorais.

## **Objectivos das ONGD**

O sentido da sua acção é expresso tanto em valores como objectivos orientadores que estruturam as actividades da organização. Nesta encontramos objectivos bem diferentes, embora com aspectos comuns. Uns mais genéricos associados a valores humanitários de apoio a populações necessitadas, (a) (b) (c) outros associados a actividades ou áreas de

actuação (d) e por vezes com referência a metodologias e estratégias organizacionais(f)(d) (e).

Na linha da tipologia de KORTEN, e partindo dos objectivos enunciados pelos dirigentes, as ONGD parecem revelar abordagens próprias da 3ª geração de ONG, que aparentemente se distancia de um tipo de actividade puramente assistencial, caritativo, ou seja, não se resume à superação de carências (e) (f) Por exemplo, através de actividades que promovam a participação das populações no seu próprio desenvolvimento, o intuito de ligar práticas no terreno com práticas de influência nas políticas de desenvolvimento, ou da procura da organização em estar ao nível de congéneres europeias em termos de boas práticas. Note-se a referência por uma ONGD ao seu papel enquanto facilitador da cooperação, uma abordagem do desenvolvimento orientado para parcerias, talvez menos de executor e mais de facilitador (ideia de não fazer pelas populações, mas envolvê-las juntamente com outros parceiros)

Desenvolver actividades de cooperação para o desenvolvimento não é, no entanto, oposto a actividades de assistência. Esta pode ser ponto de partida para projectos de longo prazo ou não. E neste caso, a pura caridade não constitui objectivo para algumas ONGD, a avaliar pelos seus testemunhos. Porém, a assistência não tem o mesmo peso para todas as ONG estudadas. Encontramos igualmente numa ONGD uma forte componente de assistência, a par de actividades de cooperação para o desenvolvimento, como iremos ver. (b)

*'objectivo principal é garantir que toda a gente tem a possibilidade de participar na definição do seu modo de vida (...) é preciso preencher uma série de mínimos para a pessoa poder estar em condições para dizer o que gostava de fazer, então o trabalho é feito com um objectivo específico a luta contra a pobreza mas abordando sempre diversas áreas.'* (e)

*'foi constituir uma organização da sociedade civil à imagem daquilo que eram as boas práticas das ONGD a nível europeu, no sentido de não ter apenas projectos no terreno de ter também uma área de educação para o desenvolvimento, de sensibilização da opinião pública para as questões da cooperação.'* *'e havia também a necessidade de introduzir uma terceira área que era a advocacy ou ligação com as políticas públicas, através do lobby influir na coerência das políticas públicas e também nas políticas de cooperação para o desenvolvimento não só em Portugal mas também na Europa.'* (f)

*'Não há uma visão caritativa, há uma visão de direitos e por outro de responsabilidades.'*(f)

*'fomentar o bem-estar pessoal e comunitário com as populações com quem trabalho através de projectos de desenvolvimento e de socorrer de situações de emergência trabalhamos, na área da educação, da saúde, do desenvolvimento económico, na água e saneamento.'* (a)

*'pôr a render os talentos que cada um tem a favor de povos tão necessitados'(c)*

*'era perpetuar a memória [do benemérito] mas também a realização de programas de ajuda alimentar e de educação e cooperação para desenvolvimento, estudos de investigação científica ligada à área agrícola, nos países de língua oficial portuguesa.'* (d)

*'Esta organização (...) surgiu inicialmente para fazer missões internacionais. (...) missões de ajudar o outro, ajudar populações de países em desenvolvimento.'* (b)

## **Missão da organização**

A missão, como objectivo primeiro da organização, pode estar mais ou menos clara para os agentes das organizações. Embora possa não haver uma formalização escrita, inequívoca que todos imediatamente a reconheçam, destaque-se a associação a esta de objectivos próprios de uma certa abordagem de desenvolvimento, mais concretamente ao desenvolvimento pela participação, pelo *empowerment* das pessoas, das populações ou organizações com quem trabalham (a) (e) (f). Apesar da componente de intervenção no desenvolvimento seja referida, as ONGD têm vocações diferentes, podendo dar maior ênfase à ajuda humanitária (a) ou a outros objectivos, por exemplo, religiosos que orientam própria organização (c).

*'Nós temos sempre objectivo é este que **a pessoa tenha possibilidade de influenciar o seu mundo, o seu dia-a-dia**. Como conseguimos isto? através de uma estratégia assente em três pontos: (i)**Promoção da cooperação entre povos, pessoas, vizinhos, organizações** (...) (ii) **testar metodologias novas e de tentar espalhar, validamos a metodologia e depois tentar disseminá-la ao máximo** e (iii)**produção sistemática de documentação**.'* (e)

*'Continua a ser a cooperação com regiões e países mais pobres no sentido de reduzir ou erradicar a pobreza extrema, em que a [nossa organização] é vista como facilitadora desses projectos (...) muito ancorado no direito e na responsabilidade. (...)a nossa missão está muito ligada ao fortalecimento das organizações da sociedade civil.'* (f)

*'apoiar populações carenciadas em países em desenvolvimento quer na perspectiva de emergência quer para contribuir para a melhoria das condições de saúde (...) apoiar as populações quer portuguesas quer imigrantes em situação mais complicadas aí de facto só temos apoio social (...) é o alertar de consciências e batalhar e lutar por determinados assuntos e questões que possam ser injustas. (...) é um bocado mais vocacionada para a ajuda humanitária de emergência, embora desenvolva bastante o desenvolvimento nomeadamente através dos micro-projectos'* (b)

*'Cooperação para o desenvolvimento, redução da pobreza, defesa dos direitos humanos'* (d)

*'é preparar pessoas que sintam a vocação de partir como (...) missionários (...) que tem um cariz especial (...) as pessoas vivem em comunidade, têm oração diária, têm por exemplo um projecto na área da pastoral, além dos outros projectos que são em três grandes áreas: educação, saúde e promoção social.'* (c)

*'Apoiar as populações que têm necessidade, nos países sobretudo menos desenvolvidos (...) apoiamos todo o tipo de pessoas sem distinguir origem étnica, religiosa (...) tentamos é que se faça de forma participativa as pessoas nos projectos em que estamos envolvidos.'* (a)

## Dimensão reflexiva

Encontramos diferentes concepções de cooperação para o desenvolvimento assente em ideias práticas e até distantes das definições teóricas e que revelam o sentido das suas práticas.

As estratégias incorporam ideias reflectidas sobre o que deve ser o seu papel interventivo que determina o momento de actuar, bem como, os limites à sua intervenção.

Todos trabalham em função de um 'desenvolvimento-utopia' as estratégias podem diferir mas o que constatamos com maior ou menor ênfase a própria emergência integra, admite continuidade de outras acções que visem o desenvolvimento das populações socorridas, acima de tudo há a noção que o desenvolvimento é a longo prazo. (a)(b)(c)(d)(e)

Nas suas competências consideram abordagens de carácter antropológico que visa estabelecer relações de confiança, o conhecimento das populações e a procura de relacionamento intercultural. De acordo com as referências dos dirigentes é considerado necessário atender às tradições, valores, modos de viver e o próprio conhecimento das condições materiais locais – isto no plano da execução.

*'há necessidade trabalhar com parceiros locais que são organizações intermédias que podem connosco ao fim de alguns anos que a comunidade ganhe capital social'* (f)

*'há outros aspectos que tem mais a ver com o **respeito por aquilo que são as vivências do país pelas regras, pelos aspectos culturais, religiosos, económicos.**'*(b)

A maior parte das ONGD refere como fundamental preocupação **não fazer desenvolvimento pelas populações** mas fazer com que elas tenham as condições para definirem o seu próprio desenvolvimento. Aspecto que pode indiciar (na medida em que nos encontramos ao nível dos discursos sobre as práticas) o surgir de organizações de uma sociedade civil com uma certa maturidade, que incorpora para além da reflexão actual sobre

as questões do desenvolvimento de como induzir desenvolvimento, revela também uma mudança do seu papel de agente, mais distante no sentido de acompanhamento fora do terreno (onde os locais, ONGD e outros parceiros executam o trabalho no terreno e de implementação do projecto) mas mais vigilante, de acompanhamento à distância, muitas vezes é financiador ou apoia em projectos organizações locais, não executores mas dinamizadores, facilitadores de mudanças.

Incorporam nas suas estratégias e ideias de agir a perspectiva de longo termo dos resultados das intervenções em desenvolvimento, por exemplo, no sentido de iniciar um projecto considerando a possibilidade de continuidade.

Outro aspecto a destacar encontrada nos testemunhos das ONGD foi a promoção de solidariedades próprias das sociedades tradicionais, criação de redes de solidariedade, inversa a uma perspectiva global assente na tendência das sociedades contemporâneas – o individualismo. (e)

### **Concepções de Cooperação para o desenvolvimento**

A importância deste conceito tem sobretudo subjacente a ideia de que pelo menos no plano ideal e/ou próximo das práticas, existe um conceito de cooperação para o desenvolvimento porque as ONGD apresentam-se na maioria como organização que actua nesta área. No entanto, estas noções podem diferir e pode ter um maior ou menor peso nas actividades numa dada ONGD.

Nas concepções de cooperação para o desenvolvimento dos dirigentes das ONGD encontramos referências associadas a diversas ideias como as trocas, interajuda que difere de uma relação desigual de dador-beneficiário, perspectivas humanistas/ universalistas, subjacente aos problemas como a pobreza ou outras injustiças sociais; o envolvimento, participação dos beneficiários-parceiros na definição do seu modo de vida; e também a associação do desenvolvimento à intervenção em áreas específicas (educação)

*'Para nós a cooperação está muito enraizada (...) fomentar parcerias, **incluir os beneficiários na aplicação do próprio projecto. Não se trata de apenas ajudar os que necessitam, mas trata-se também aprender. A ideia é muito, juntos podemos tornar um caminho mais fácil para quem ainda está a percorrer um bocadinho atrás de nós, mas também essas pessoas também nos podem ajudar a facilitar o nosso caminho nesse desenvolvimento.**' (e)*

*'não é ir dizer aos países em desenvolvimento o que se deve fazer (...) tem que passar pela troca de experiências e conhecimentos (...) dar o nosso contributo para que esses países também **possam seguir o seu rumo de desenvolvimento.**' (b)*

*'tentamos que as próprias populações **participem no seu próprio desenvolvimento**, na melhoria das suas próprias condições de vida, tentamos sempre **envolver** as populações com quem estamos a trabalhar de forma participativa e de forma a fazer qualquer coisa para mudar e depois tentamos equipá-los, tentamos eventualmente ver quais são as potencialidades que existem e tentar melhorar essas condições.'* (a)

*'é **troca de experiências** de desenvolvimento a nível local no sentido de fazermos uma cooperação sempre baseada na realidade do território' ) (...) o ideal da cooperação **não é um atitude de ajuda**, na cooperação quer dizer que existem ganhos e interesses de parte a parte sobretudo orientado para a erradicação da pobreza, das causas profundas da injustiça económica ou social.'* (f)

*'E a **interajuda** entre o norte e sul cada um com as suas capacidades para a luta contra a pobreza, para um melhor desenvolvimento do ser humano, uma melhor capacitação, bem-estar, um alívio de fragilidades de factores externos e internos de constrangimentos.'* (d)

Note-se a associação entre cooperação para o desenvolvimento e educação feita por uma ONGD admitindo uma certa vocação e investimento da organização para actividades nesta área:

*'A nossa preocupação é primeiro que nos nossos projectos implementados lá, integrar os locais, dar-lhes formação e tentar que de alguma maneira esses projectos se tornem autónomos (...) pensamos que não há um desenvolvimento sem educação estamos também a formar professores e a dar aulas a alunos que depois mais tarde hão-de regressar das faculdade e ser futuros quadros.'*(c)

De referir ainda ideia salientada por um dirigente que se distancia de um certa concepção de cooperação (talvez próxima da perspectiva da cooperação portuguesa) na qual cooperação para o desenvolvimento passa necessariamente pela sua actuação nos PALOP, mas alarga-se numa perspectiva universalista :

*'A [nossa organização] nasce como anti-palopismo, contrariando esta atitude de cooperação significa PALOP, para nós só fazia sentido fundar esta organização para cooperar com outros países, para de uma vez por todas desligar este conceito pós-colonial. (...) uma concepção de cooperação que temos de uma sociedade civil a partir de um país como Portugal que não se fecha nos países lusófonos mas que tende a ter uma visão do mundo.'*(f)

## **Concepções de desenvolvimento /PALOP**

As concepções de desenvolvimento foram contextualizadas com uma reflexão sobre o estado de desenvolvimento dos PALOP, neste caso estas ideias foram associadas a factores internos e externos do desenvolvimento aos PALOP, a mudanças positivas e a soluções. Em relação aos factores inibidores de desenvolvimento nestes países foram

referidos os seguintes – interesses dos países do norte em manter este estado de desequilíbrio; as elites vulneráveis a interesses; insuficiência dos *inputs* financeiros para a ajuda a estes países; falta de controlo das empresas multinacionais; avaliação inadequada das necessidades:

*‘É capaz de haver responsabilidades de parte a parte. Da parte do Norte talvez haja mais interesse em manter o status quo do que inverter a situação (...) Quem governa nos países do sul são pessoas vulneráveis a grupos de interesse, vulneráveis a interesses pessoais’(d)*

*‘Eu acho que é esse hoje um dos grandes dilemas da ajuda humanitária até que ponto a intervenção das organizações não podem talvez ser um obstáculo, ou de alguma forma desvinculam o governo dessa obrigação de cuidar das suas populações’ (b)*

*‘O serviço da dívida dos países africanos é superior ao da ajuda ao desenvolvimento que a Europa dá a África, todos os anos entra nos países da união europeia mais dinheiro do serviço da dívida do que aquilo que sai em ajuda pública para o desenvolvimento.’ (f)*

*‘Não há capacidade de controlo por parte dos países pobres em relação aquilo que é a extradição de lucros das grandes empresas multinacionais.’ (f)*

*‘Uma boa parte do apoio que é dado pelos países do norte é dado com interesse comercial com interesse de ter um parceiro aliado. [e não] para o que é verdadeiramente necessário. Avaliar o que foi feito e o que não foi feito.’ (e)*

Em relação às mudanças positivas é referida uma maior consciência e vigilância, evolução positiva da sociedade civil africana consequente maior capacidade de controlo social sobre os governos :

*‘Evidentemente que há maior consciência, os problemas são cada vez mais postos encima da mesa, há mais vigilância, mais pedir de contas, mais exigir responsabilidades.’ (d)*

*‘Nos últimos anos temos notado um investimento da própria sociedade civil local, hoje mesmo nos países lusófonos começa a haver uma sociedade civil mais forte mais consciente do que existia à 15 anos atrás, á medida que se aposta no fortalecimento da sociedade civil ela própria vai conseguir fazer um controlo social sobre os governos e isso traz um impacto positivo. (f)*

Em relação às soluções as ONGD referem a necessidade de maior maturidade e consciência universal ; aposta na educação e sensibilização e capacidade de influenciar políticas pelas ONG; coerência das políticas e reforço da sociedade civil; ou acabar com os paraísos fiscais.



*'As coisas têm que ser vistas ao nível do bem-estar creio que existe riqueza suficiente no mundo para um bem-estar generalizado, mas é preciso fazer algo ao nível estrutural do pensamento e maturação do ser humano ao nível do desenvolvimento pessoal. (...) creio que o mundo tem que crescer e ter uma maturidade diferente, tanto do norte como no sul creio que a solução está fora do quadro.'* (d)

*'É preciso políticas internacionais a nível económico coerência de políticas, reforço da sociedade civil que é a única forma de minorar corrupção não há outra possibilidade não é condicionando a ajuda a isto q s vai conseguir* (f)

*'Isto acho que passa pela educação a nível internacional e das influências políticas que s podem fazer para de alguma forma pressionar esses governos a actuarem doutra maneira.'* (b)

*'Acho q é importante a existência destas organizações que enviam pessoas, acho que também é importante haver algumas acções de Educação para o Desenvolvimento, alertar principalmente as comunidades escolares destas realidades para elas irem despertando depois a ajuda pode ser dada de muitas maneiras não é preciso ir para o terreno o estar atento a estas situações pode ajudar muito.'* (c)

*'Há aqui problemas do ponto de vista a arquitectura internacional que são muito difíceis de resolver. Para que a ajuda publica e de cooperação tenha efeito, haja políticas económicas que tenham impacto, reformas do comércio internacionais desapareçam os paraísos fiscais que possam efectivamente haver recolha de fundos a nível doméstico.'*(f)

## **Papel da ONGD**

Uma parte importante na reflexão sobre a capacitação para o desenvolvimento das ONGD são as auto-noções sobre o seu papel enquanto organização e do papel das ONGD portuguesas nos países em desenvolvimento

As ONGD atribuíram a si próprias uma grande diversidade de papeis, tais como: o papel de ligação e de facilitador, de vigilante, de promotor de investimento na pessoa humana e de capacidades, de ajuda na melhoria das condições comerciais e sociais nas pessoas e países, de transferência de competências, de desenvolvimento de solidariedades, de despertadores de consciência ou de sensibilização e *advocacy*.

### **Papel de ligação**

*'Estamos numa situação privilegiada para servir de interface entre as populações locais e os seus representantes, as organizações de base e o mundo mais desenvolvido.'*(e)

*'Papel de solidariedade e de parceria, facilitar dar acesso a financiamento, facilitar o acesso a perícia, a produtos, facilitar advocacia e lobbying facilitar em valências técnicas e perícia.'* (d)

### **Transferência de competências**

*'A transferência de competências directamente para a população sem intermediários'* (e)

*'facilitar em valências técnicas e perícia.'* (d)

### **Promoção de solidariedade**

*'Outra coisa é o desenvolver de uma sociedade solidária, cá é muito fácil perceber que há pobreza aqui à volta, é muito mais difícil às pessoas perceberem quão profunda é a pobreza.'*(e)

*'O papel é de facilitadora e solidária.'*(d)

### **Vigilância**

*'Também é um papel de vigilância do Estado, das empresas, das outras ONG'* (e)

### **Investimento na pessoas e criação de capacidades**

*'sou apologista da interacção entre as pessoas, acredito firmemente num ser humano como mais-valia, e não como um peso. Há que apostar nas pessoas, estimular e capacitá-las.'*(d)

*'Passa muito pela partilha da informação encorajamento das populações, das entidades locais a motivarem-se elas próprias no seu próprio desenvolvimento, dar-lhes algumas ferramentas, dicas como podem resolver determinadas questões, dar-lhes formação, algum know-how'* (b)

*E nosso papel como ONG é de facto diminuir estas desigualdades criar formas de as pessoas se ajudarem a si próprias e desenvolverem as suas formas de vida.* (a)

### **Melhoria das condições das populações e condições comerciais dos países**

*'É fazer com que as pessoas possam melhorar as suas condições de vida'*(a)

*' fazer com que os próprios países possam se tornar mais prósperos que a sua produção possa ser introduzida nos mercados europeu, americano, fazer com que o país possa ir para frente e diminuir as desigualdades.'* (a)

Consideram-se despertadores de consciência não só pela dinamização das suas áreas de actuação como na educação para o desenvolvimento ou advocacy, mas por assumirem o papel de 'lutar pelas causas escondidas'

*'Outro papel é lutar pelas causas escondidas'* (e)

*'sensibilizar as pessoas para as questões do desenvolvimento, há muito trabalho a fazer é preciso começar nas escolas, reflectir sobre as questões da cidadania global, hoje todos nós somos cidadãos do mundo quer queiramos quer não, temos que formar as novas gerações.* (f)

*'influenciar as políticas públicas, há muitas coisas q não s resolvem num projecto, daí as políticas de advocacy sejam fundamentais porque muitos das questões são decisões fundamentais na arena internacional podem implicar a diferença. não tem a ver com o desenvolvimento no terreno tem a ver com a capacidade de marcar a agenda política e Isso é preciso assumir que não sendo organizações partidárias, somos organizações com posicionamento político, de cidadania que exige o tal cidadão global que é preciso.'*(f)

Outro aspecto a destacar é a referência ao facto do trabalho das ONGD poder servir de exemplo para replicação e ampliação noutros projectos dinamizados pelos sectores público e privado.

*'fazer experiências de desenvolvimento no terreno que possam ser boas práticas replicadas, ampliáveis ou em termos de política pública, um projecto que faz um determinado sucesso dá resultados é ampliado através de uma resposta do Estado que amplia um determinado serviço de seu resultado, através do sector privado no sentido em que por exemplo, todo o processo económico que se faz com cooperativas de camponeses ou o microcrédito que pode ser ampliado em projectos maiores no sector privado. (f)*

### **Dificuldades/obstáculos na indução do desenvolvimento**

As dificuldades na intervenção para o desenvolvimento destas organizações diferem nas organizações em estudo. As dificuldades inerentes à indução ao desenvolvimento são sobretudo aspectos externos à própria organização.

As dificuldades são sobretudo de ordem financeira, com os meios para sustentar os projectos de desenvolvimento, para contratar inclusive mais recursos humanos. Embora esta seja a mais referida, nem todas as organizações a elegem como a maior dificuldade. Aliás, algumas nem sequer a referiram como dificuldade. No entanto, as ONGD têm que ter capacidade de gerir entre o que é importante investir em termos de projectos e uma competição cada vez mais exigente por fundos para concretizar os seus projectos, tem que ser competitivas, perfeccionistas, ao nível de qualquer ONGD internacional. Neste sentido, como já foi referido não podem ser amadoras, sob o risco de não sobreviverem e de não conseguirem concretizar os seus projectos.

*'Todas as ONG têm um problema que é assim há um plano e uma ideia que é aquilo que queremos fazer, mas também há as oportunidades de financiamento e portanto há partes que vão ficando adormecidas de vez em quando e outras mais acordadas, dependendo do sucesso das candidaturas e a disponibilização dos financiamentos (...) essa dificuldade a nível dos fundos é gritante' (e)*

*'construímos os dossiers com todos os requisitos necessários com a qualidade mais competitiva possível porque o rácio de aprovação dos projectos é cada vez mais baixo' (d)*

Em relação ao financiador oficial português – o IPAD foi referido o reduzido orçamento para os projectos idealizados pelas organizações:

*'Não é fácil ser financiado pelo IPAD, o IPAD tem um orçamento muito mais pequeno do que muitos projectos que nós temos são 3 milhões de euros anuais. Nas outras [nossas organizações] os projectos têm por vezes valor superior ao valor total do orçamento do IPAD para todas as ONG num ano.' (a)*

Outra dificuldade referida foi em relação aos prazos de disponibilização do financiamento do Estado largamente ultrapassados:

*‘O Estado é mau pagador, é muito complicado para uma ONG assumir uma série de encargos com um compromisso de um Estado que vai pagar no dia x e depois demora ¼ meses até fazer o pagamento.’(...) são 4 meses que tem que se funcionar com verbas da própria ONG, não é possível, estamos sempre todos com grandes problemas, quando entra dinheiro para os projectos já estamos a distribuir por outros.(e)*

*‘Estado pode dar-se ao gozo de durante 2/ 3 anos não honrar os seus compromissos.’ (f)*

*‘tem uma parte das instituições que falha sempre. Ou seja, a Comissão tem uma previsão de lançamento de concurso do co-financiamento à sociedade civil, às ong europeia ou direitos humanos que é no mês x , mas nunca é o mês x , é mais 1 mais 2 , mais 3, já damos um desconto.’ (d)*

Além dos escassos recursos oficiais e de problemas de cumprimentos dos prazos pelo Estado, as ONGD referem ainda a falta de reconhecimento pelo Estado quanto à sua importância para a cooperação portuguesa.

*‘Falta de dinheiro, falta de apoio. Nos últimos 5 ou 6 anos as ONGD asseguram em termos de fundos da União Europeia 20 milhões dos seus orçamentos, que é dinheiro ao serviço da cooperação portuguesa, não é um serviço directo mas uma ONG está num sítio e diz ‘nós somos portugueses’ há uma identificação’ (e)*

*‘todas as ONG e muitas associações fazem trabalho que o Estado não consegue fazer e empregam muita gente e se calhar era bom levar um bocadinho mais a sério estas organizações’ (e)*

*‘do Estado pouco atento ao potencial de apoio das ONG de cooperação e até a representatividade que as ONG acabam por ter lá fora. A [nossa organização] tem presença em países onde nem existe representação diplomática portuguesa, na verdade para essas pessoas Portugal existe porque existe a (...) e o Estado não reconhece esse valor.’ (f)*

Outra das dificuldades referidas diz respeito ao entendimento ou conhecimento público do papel das ONGD ao serviço do desenvolvimento, e tal reflecte-se na fraca ajuda que recebem em donativos privados (sociedade civil ou empresas). O que se nota também em relação às dificuldades é que nem todas as ONGD têm o mesmo reconhecimento público, e na questão de obter fundos para a concretização dos projectos tenham assim maior ou menor sucesso.

*‘Também não temos donativos privados, não chegam. A maior parte das ONG de emergência acabam por ficar com a maior parte dos donativos particulares. É muito mais simples as pessoas dizerem ‘dei 25€ e ajudei a tirar a*

*criança da lama do Tsunami', e depois qual é futuro da criança? Isso já não é visível, mas é aí que o nosso trabalho entra' (e)*

*'há também um problema da sociedade civil, (...)As pessoas preferem dar hoje um donativo e não se preocupam sequer por saber o destino do donativo, do que dar hoje o donativo amanhã pedir contas, isso é o que acontece na maioria dos países europeus, em Portugal não' (f)*

*'Falta de doadores, falta de reconhecimento, falta de consciência por parte da sociedade civil e da população em geral daquilo que são as ONG naquilo que trabalham e para que é que servem, a falta muitas vezes da vontade de cooperar. É sobretudo a dificuldade de arranjar recursos para trabalhar.'(a)*

*'Mesmo em relação a outros doadores como as empresas não é fácil (...) Ou respondem que não têm interesse em financiar para fora, ou que já não têm orçamento para financiar, ou que não nos conhecem ou que têm muitos pedidos.'(a)*

A formação dos **recursos humanos** das organizações é também factor referido como importante: a não preparação dos voluntários; pouca disponibilidade dos voluntários profissionais em exercer funções baseado na sua formação académica.

*'Outra dificuldade prende-se essencialmente com os meios, se nós tivéssemos os meios para contratar pessoas, por exemplo, nós temos solicitações de todo o lado.'(e)*

*'A própria integração de um voluntário é bastante trabalhosa (...) a pessoas tem que ter um compromisso (...) um voluntário como pessoas profissionais seria bem vindo (era muito melhor um voluntário a fazer aquilo que foi treinado para fazer profissionalmente.'(e)*

*'Há toda uma série de condições que não estão dadas, muito vezes temos que recorrer ao recrutamento a nível internacional, por ex. recebemos muitos currículos de jovens recém-licenciados, não há uma política, nem das universidades, nem do Estado de apoiar a formação de qualidade.(f)*

Outras dificuldades foram referidas como a legislação adequada ao enquadramento da actividade das ONGD.

*'há outra debilidade que é a lei do mecenato, não há uma lei do mecenato especifica para a cooperação, e infelizmente é mais fácil às empresas fugirem aos impostos do que recorrerem à lei do mecenato, a contribuição das empresas às ONG continuará diminuta.' (f)*

Inerente à actividades de desenvolvimento e à necessidade de captação de fundos através de Instâncias internacionais como a Comissão Europeia e Banco Mundial, surgem dificuldades como a competição com as suas congéneres internacionais.

*'Nós estamos a competir (...) para as ONG conseguirem esta taxa de sucesso é com muito esforço e sacrifício. Estamos a fazer uma candidatura no meio de 100 [exemplo da OXFAM] é obvio que para nós a taxa de sucesso é menor '(e)*

*'É muito difícil as ONG portuguesas afirmarem-se a nível internacional nós temos que competir por fundos a nível europeu em condições muito mais desfavoráveis porque a maior parte das organizações quando apresentam candidaturas à EU já têm um co-financiamento garantido pelo próprio Estado, nós não. '(f)*

Foram ainda evocados constrangimentos associados às políticas da Ajuda ao Desenvolvimento, e dos desencontros entre objectivos de desenvolvimento e as políticas dos organismos internacionais.

*'nós temos que ter sempre uma capacidade de negociação com os doadores de fazer passar os projectos que nós entendemos que são necessários, mas diminuindo a possibilidade de instrumentalização por parte dos doadores porque infelizmente a maioria está mais preocupado em promover a sua imagem da sua política do que propriamente o impacto. '(f)*

*'muitas vezes há grandes incoerências entre o que são os objectivos do desenvolvimento e as práticas dos países. Há uma política de desenvolvimento que tem grandes chavões erradicar a pobreza etc.. mas estamos a fazer dumping todas as rondas negociais, falha porquê? Porque efectivamente não se está a conseguir chegar a uma plataforma de entendimento entre como se pode promover o desenvolvimento intrínseco aos países, as capacidades para tal sem realizar os interesses dos países desenvolvidos. '(d)*

As dificuldades vividas pelas ONGD no desenvolvimento das suas actividades são também ligadas a constrangimentos vividos no terreno, nos contextos dos países onde actuam, como: a corrupção, burocracia, adaptação à cultura local ou a instabilidade dos recursos locais.

*'Os maiores obstáculos são a burocracia q é pesadíssima tanto cá como lá, para conseguir os vistos. A corrupção e é sobretudo a mentalidade q é completamente diferente a nossa é muito difícil nós chegarmos lá e compreendermos os padrões culturais q levam aquelas pessoas a fazerem o q fazem. A nossa dificuldade está muitas vezes na nossa adaptação a uma cultura deles' (c)*

*'há também as dificuldades no terreno: problemas como a corrupção por exemplo, é mt difícil trabalhar em países onde não existe um Estado de Direito, os direitos não são consagrados nem na constituição muito menos na prática, corrupção, instabilidade dos recursos humanos e qualificados esses são os grandes problemas q encontramos. '(f)*

*'Por vezes pode haver alguns problemas mais de carácter político, há governos com os quais é mais fácil lidar que outros. Enquanto que alguns países, chegamos e a nossa ajuda é muito bem vinda noutros tem que haver alguma manobra, flexibilidade na forma com lidar com a situação. Se há um ministério que não quer a nossa ajuda nós não podemos ajudar, não é discutível. Talvez a maior dificuldade. '(b)*

## **Ganhos/mais-valias na indução do desenvolvimento**

As ONGD foram também questionadas sobre os resultados positivos que identificam nos pós-projectos, tanto para as populações, como numa perspectiva da organização. Apesar das dificuldades e dos vários constrangimentos próprios da sua actividade, bem como, externos à sua esfera de acção - ou seja, que provocam um certo condicionamento exterior, de outros agentes, do Estado, dos países onde actuam – identificam ganhos e mais-valias do seu trabalho a diversos níveis. As ONGD referiram ganhos associados aquilo que consideram serem práticas para o desenvolvimento, baseadas nas suas próprias concepções de desenvolvimento, nos seus objectivos e orientações. Neste aspecto, podemos distinguir dois grupos:

- (i) concretização de objectivos definidos nos projectos – criação de serviços de saúde, educação;

*'A assistência médica é em determinados sítios fundamental. É certo que a assistência médica não é muito sustentável em termos de desenvolvimento, mas por vezes é o único médico existente no local.'* (b)

*'A qualidade de ensino é bastante melhor e os alunos reconhecem isso, depois entram nas faculdades e acabam por ser os melhores alunos'* (c)

*'para nós se o projecto tiver resultados, às vezes basta salvar uma vida (...) e às vezes basta isso para aquele sentimento missão cumprida.'* (b)

- (ii) resultados ao nível do desenvolvimento da população, numa perspectiva de futuro – *empowerment*, autonomia económica, poder de exigência de direitos, sustentabilidade, capacidades para a criação de meios e recursos.

*'há muitos casos em que quebramos o ciclo da pobreza, conseguimos tirar comunidades inteiras daquilo que é a linha abaixo do limiar da pobreza e conseguimos torna-las autónomas sob o ponto de vista económico.(...) Como em Moçambique em que começamos a trabalhar com populações que viviam muito da economia de troca e acabamos com populações com poder de exigência junto do seu banco. (...) o que significa que foram capazes de se organizar, de produzir criar excedentes e comercializar esses excedentes de ter programas de crédito'* (f)

*'Por um lado, esgotar a capacidade de organização e depois a dinâmica daquilo que chamamos a criação de meios e recursos sustentáveis de modo a que possam quebrar por elas próprias esse ciclo de pobreza.'* (f)

*'Também é muito gratificante para cada indivíduo que participa nesta cooperação para o desenvolvimento perceber que está a construir um edifício e a noção por vezes só se tem uns anos depois.'* (c)

*'na linha dos beneficiários durante a vigência dos projectos são a actividades, os seus resultados, os seus indicadores isso tem que ser garantido porque senão é o fracasso enorme e inaceitável. O grande desafio não é tornar o presente agradável é fazer com que esse presente se estenda para o futuro, a sustentabilidade.'* (d)

Um ganho identificado pelas ONGD que reverte em seu favor foi o **reconhecimento do seu trabalho** e gratidão por parte das populações. Neste sentido, as suas acções se consideradas bem sucedidas e se visíveis poderão reverter a seu favor - equivaler a uma maior agilidade, capacidade de chamar a atenção para injustiças, para captação de fundos e outros apoios.

*'Para a organização só pelo facto de sermos reconhecidos como organização de trabalha e que executa'* (a)

*'A nível de missões criam-se laços fortes com a população como lidamos com eles durante anos a população conhece-nos (...)dizem muito abertamente que gostam muito de nós que a nossa ajuda é muito importante há um reconhecimento por parte da população'* (b)

*'O que ganhamos como associação acabamos por ganhar um reconhecimento e isso também nos permite alguma agilidade e facilidade em abrir certas portas talvez isso seja o principal.'* (c)

### **Desafios da organização**

Os desafios enunciados pelas ONGD têm a ver por um lado, com a ideia de serem capazes de reunir recursos e meios tanto para a realização dos seus projectos como para a sua própria sobrevivência, o que implica como as próprias referem, envolver doadores diferentes do Estado (Português).

Por outro lado, como já temos vindo a referir, por exigências de crescimento da própria organização, os desafios estão associados à necessidade de posicionamento face às suas congéneres europeias ou outras organizações internacionais, as quais atingiram níveis de qualidade importantes e com as quais concorrem. Se parte das suas estratégias de captação de fundos passa pelos concursos a financiamento da Comissão Europeia ou doutros Organismos internacionais, as ONGD portuguesas, como alguns dirigentes referem, os seus desafios são o profissionalismo para competir, maior transparência, prestação de contas aos diversos *stakeolders*.

Os dirigentes das ONGD coincidiram em alguns aspectos como os desafios constantes da captação de **recursos financeiros**, da exigência de **profissionalismo** que lhes permite competir com outras ONGD, na importância em insistir na **visibilidade** e conhecimento sobre a actividade que realizam, na **promoção de solidariedades** e **sensibilização para as questões da pobreza**:



## **Recursos**

*'Sobreviver, é o principal. Sobreviver de uma forma que tenha significado, continuarmos a garantir os meios de continuarmos o nosso trabalho.'* (e)

*Um dos desafios tem a ver com o financiamento, nós aqui no departamento a nossa luta constante é termos financiamento para poder avançar.*(b)

## **Profissionalismo**

*'nosso desafio é fazer benchmarking com outras organizações europeias (...) o profissionalismo, as ONG não são nem podem continuar a ser um grupo de voluntários da legião da boa vontade, têm que sentir-se como cidadãos que assumem a responsabilidade, dão o seu melhor, põem uma grande militância política na causa que acreditam, mas que são óptimos profissionais q apostam numa gestão rigorosa a todos os níveis.'* (f)

*'Têm que ser muito mais profissionais muito mais competitivas.'*(d)

## **Visibilidade e conhecimento público das ONGD**

*'creio que temos que trabalhar muito mais ao nível da visibilidade, e com alguns aspectos relacionados para uma melhor competitividade.'* (d)

*'Se perguntarem na rua o que é uma ONG, não sabem o que é, para já a falta de conhecimento generalizado, o que é, para que serve, o que se faz.'* (a)

## **Sensibilização e promoção de solidariedade para as questões da pobreza**

*'Precisamos de aproximar as populações, precisamos de desenvolver uma cooperação directa entre as pessoas.'* (e)

*'mesmo quando não há desconhecimento há uma grande falta de vontade. A reacção é muitas vezes 'o quê para África são tão ricos' 'estivemos lá 40 anos, estive lá uns e deixei lá tudo o que tinha, ouve-se muita coisa (...) a nossa forma de agir não é olhar de uma forma individual e particular é olhar para nossa comunidade e esta possa ajudar as outras comunidades.'* (a)

Destaque-se ainda outros aspectos relevantes como **a transparência, autonomia financeira dos projectos e a sua adequação às necessidades locais:**

### **Transparência**

*'Maior transparência e capacidade de accountability não tem a ver com prestação de contas, somente financeiras, tem a ver com a capacidade das ONG tiverem de terem um sistema de avaliação interna rigoroso e depois conseguir transmitir qual é o seu impacto passando por todos os stakeholders desde os beneficiários, acabando nos doadores passando pelos próprios parceiros.'*(f)

### **Autonomia financeira dos projectos**

*'tentar desenvolver projectos que sejam autónomos de não estar á espera do financiamento da entidade oficial de empresa, criar projectos q sejam auto-sustentáveis e possam ser passados para as estruturas locais'* (c)

### **Adequação dos projectos às necessidades locais**

*'perceber as necessidades locais e não tentar levar padrões nossos e fazer um estudo real daquilo que a população precisa e nesse sentido desenvolver projectos que vão ao encontro dessas necessidades.'* (c)

Outro desafio referido foi a necessidade de **autonomia face ao Estado ou sector privado** como forma de não comprometer a sua capacidade de influência nas políticas de desenvolvimento.

*'é a autonomia para se poder influenciar políticas públicas e ter um impacto a nível internacional temos ser capazes de ser autónomos de dizer não aos organismos do Estado, ao sector privado quando for necessário dizer não, isto exige mais capacidade de autonomia e q sejamos capazes ser suportados pelos cidadãos, são os cidadãos que têm que suportar as ONG.'* (f)

### **Políticas de desenvolvimento portuguesas**

As opiniões dos dirigentes das ONGD divergem quanto às políticas oficiais da ajuda ao desenvolvimento, nomeadamente, a portuguesa. Da leitura que fazem sobre as políticas de desenvolvimento foram salientados tanto aspectos positivos como negativos.

Dos aspectos críticos refira-se os recursos limitados para financiamento dos projectos, a descentralização da gestão financeira da Cooperação portuguesa, a questão avaliação e transparência do investimento no desenvolvimento, a adequabilidade da distribuição e aplicação da ajuda financeira; falta de instrumentos financeiros e legais e a ainda a relação entre Estado e a Igreja Católica.

### **Escassez de recursos**

*' parece que há mais vontade política do que anteriormente no passado, mas de qualquer forma os recursos são muito limitados'* (a)

*'Os montantes são insignificantes. A região da extremadura espanhola que é a mais pobre de Espanha tem um orçamento para o apoio às ONG de cooperação maior do que o do Estado português.'* (f)

### **Distribuição dos recursos da cooperação**

*'não é tudo uma questão de recursos mas de critérios de qualidade, 95% da ajuda portuguesa vai para o sector da educação básica, em assistência técnica, o que quer dizer que 95% ficou nos bolsos dos portugueses também não pode haver impacto com essas políticas.'*(f)

*'É preciso sobretudo quer Portugal quer União Europeia comecem a pensar como é que devem utilizar a ajuda, a premiar a eficácia. E não continuar a despejar dinheiro às vezes em projectos megalómanos que no final não vão produzir ganhos reais para a população'*(e)

*'Se não houver transparência onde o dinheiro é gasto, não houver uma avaliação séria do que foi feito e benefícios para população, podemos estar a discutir sobre a melhor política externa mas estamos a discutir no vazio.'*(e)

### **Dispersão da gestão financeira da cooperação**

*'a gestão financeira está muita dispersa e enquanto não houver uma cadeia única de comando da cooperação portuguesa, não há aqui uma visão estratégica, uma gestão operacional bem estruturada e com todas as valências para agir, cooperar, avaliar, dar e cortar o financiamento e gerir tudo. Creio que tem que haver uma reestruturação e pôr a cooperação numa única cadeia de comando.'* (d)

*'há todo um deficit organizacional e até jurídico que impede que a cooperação portuguesa seja consequente. O facto do IPAD não ser uma agência com maior autonomia, faça depender constantemente do Estado, o não poder capitalizar, não poder financiar projectos plurianuais, tudo limita a capacidade.'*(f)

*'Até hoje nem a Secretaria de Estado nem o IPAD consegue impor uma forma de organização e de pensar estratégico de cada Ministério, cada ministério faz o que lhe apetece com quem lhe apetece e depois manda os números para IPAD para o IPAD consolidar isto é difícil ter um impacto.'*(f)

De notar as diferenças nos discursos dos dirigentes nas políticas de desenvolvimento, variando entre uma postura mais crítica (como as anteriores) e uma postura digamos 'apolítica' como demonstram as seguintes citações:

*'É essencialmente aos Países de Língua Portuguesa que é dada a ajuda. De qualquer forma nós interessa-nos aqui a política portuguesa mais em termos do financiamento do tipo de linhas que são abertas dos países para os quais podemos apresentar projectos.'*(b)

*'o Estado podia fazer mais qualquer coisa, mas também não podemos estar sempre à espera ser o Estado a fazer tudo, normalmente vamos lutando e reivindicando algumas coisas e algumas tem-se conseguido.'* (c)

*'Eu não me meto muito em política, acontece no entanto que o estatuto do voluntário é um diploma que está na assembleia da república para discutir há 20 anos e ainda não saiu'* (c)

### **Relação Estado/Igreja**

*'É importante que o IPAD se liberte da influência da Igreja, grande parte do dinheiro para a cooperação é entregue a organizações religiosas que fazem projectos que não são particularmente interessantes e importantes para as populações.'*(e)

Foram ainda referidos aspectos relacionados com as políticas globais de desenvolvimento:

*'do ponto de vista global da união europeia e da cooperação norte.americana o grande risco é hipotecar a ajuda pública ao desenvolvimento à luta contra o terrorismo e a agenda do Banco Mundial e do FMI de privatização dos serviços sociais básicos e desliberalização das economias dos países pobres.'* (f)

Os aspectos positivos mencionados a propósito das políticas de desenvolvimento, referem-se ao facto de haver mais preocupação com a transparência e avaliação, e ainda o facto das ONGD terem hoje um lugar mais próximo da definição das políticas de desenvolvimento.

*‘O IPAD começa a trabalhar sobre esta questão da transparência’ (e)*

*‘Há alguns sinais positivos o facto de haver algumas avaliações do IPAD, mas ainda passou pouco tempo desde essa reforma.’ (f)*

*‘Há uma coisa que tem sido importante em Portugal e na Europa, que é o peso das ONG nas tomadas de decisão, aprendemos a fazer um lobbying diferente, a reclamar os direitos, a Plataforma das ONG tem feito um trabalho muito bom de confronto positivo, com debate de ideias com o IPAD.’ (e)*

*‘Pela primeira vez duas pessoas que estiveram ligadas a ONGD estão na equipa do Secretário de Estado da Cooperação.’ (e)*

## Dimensão operacional

A capacitação para o desenvolvimento pelas ONGD admite uma componente de operacionalidade que tem a ver com a mobilização de recursos financeiros e humanos, estratégias de definição, desenvolvimento e de realização dos projectos, e a relação com outros agentes (ONG, Estado e sector privado), bem como, a integração em redes nacionais e internacionais que revelam a amplitude da sua acção, a dimensão e implantação da ONGD no contexto nacional e internacional.

### **Áreas de actuação**

Em relação à natureza das suas intervenções algumas revelam e assumem como principais áreas de actuação a ajuda humanitária e/ou de emergência, enquanto outras centram a sua actividade na cooperação para o desenvolvimento. Embora tenha sido referido que aquelas áreas, muitas vezes, são o ponto de partida para novos projectos de médio e longo prazo, para uma intervenção mais prolongada no tempo sobre necessidades reconhecidas após a superação das necessidades de emergência.

*‘Se decidimos entrar num país para uma situação de emergência significa que decidimos trabalhar nesse país num longo prazo. Nem sempre conseguimos não há financiamento não há oportunidades. Mas do ponto de vista dos nossos princípios é isso que costumamos fazer. Normalmente aí temos um ciclo que é de emergência e depois passamos para projectos de desenvolvimento.’ (f)*

Outra área de actuação crítica e cada vez mais dinamizada é a educação para o desenvolvimento sendo referida como vertente central para algumas das ONGD entrevistadas.

Um aspecto de relevância inferida a partir da análise que ultrapassa as análises realizadas sobre as ONG é que o âmbito da sua actuação extravasa o nível micro de intervenção no terreno através de projectos. O alcance pretende ser global, é assumido que o seu contributo não passa apenas pela execução de projectos, num determinado contexto geográfico, mas afirma-se a necessidade de intervir a um nível macro, abrangendo toda a sociedade, nomeadamente, ao nível das consciências por um lado, mas por outro, num trabalho de *lobbying*, *advocacy* de ligação da sua acção no terreno e integração nas políticas públicas.

*'há também o departamento de comunicação e advocacy para tentar ligar as questões do terreno às grandes questões do debate internacional, o comércio internacional a pobreza, etc. para q o nosso discurso seja influenciado por aquilo que encontramos no terreno.(f)*

### **Prioridades geográficas**

Na tarefa de indução de desenvolvimento e admitindo a racionalidade das opções estratégicas coloca-se sempre a questão, quem são os nossos beneficiários? como se definem prioridades geográficas? Que critérios que elementos determinam as opções de realização de determinado projecto de desenvolvimento, dos seus beneficiários?

As ONGD definem estrategicamente as suas orientações com vista à intervenção numa multiplicidade de contextos nacionais e internacionais. Por vezes, estão claramente orientadas para um determinado grupo de países, designadamente para os PALOP, mas nem sempre isso acontece. Normalmente, não é uma orientação de intervenção especializada em determinadas áreas geográficas. Das organizações estudadas notamos pelo contrário uma grande implementação diversificada em todos os continentes.

As que se orientam para os PALOP referem razões para o fazer pela responsabilidade nacional que assumem em relação às ex-colónias portuguesas, à proximidade da língua (ainda assim, nem sempre tão próxima quanto possível dado que actuam em contextos onde é necessário para comunicar conhecimentos sobre os dialectos locais por exemplo, o crioulo), mas também a concretização das suas actividades dependem do financiamento do Estado português, o qual tem sido no sentido de apoiar os países dos PALOP.

Vimos que em termos globais a maior parte das ONG portuguesas actuam na zona da África Subsaariana, da qual fazem parte os PALOP, tal também coincide com a orientação da política oficial portuguesa.

*'A [nossa organização em] Portugal está mais orientada para os PALOP por questões culturais de afinidade e de língua, nós financiamos projectos noutros países, mas estamos em contacto privilegiado com esses países até porque o governo os financiadores portugueses têm mais facilidade em financiar projectos em Países de Língua Oficial Portuguesa' (a)*

*'Em termos de missões há factores que nos fazem tender mais a estar em países com laços históricos a Portugal porque já lá estamos há mais tempo, porque em termos de financiamento por vezes é mais fácil, em termos do nosso trabalho e envio das nossas equipas também acaba por ser mais eficaz ter uma equipa portuguesa num país de língua portuguesa, o que não invalida que não tenhamos também missões noutros países.' (b)*

*'somos talvez a maior ONG portuguesa que trabalha há 17 ou 18 anos nos países lusófonos' (d)*

Os destinos geográficos podem ser definidos estrategicamente, de forma mais ou menos permanente, através do estabelecimento de representações da organização em diversos países ou no estabelecimento de parcerias de longa data (muitas vezes o ponto de partida de um projecto). Admite-se, no entanto, a possibilidade de cooperação em países onde nunca estiveram, dependendo da existência de uma 'boa oportunidade' para intervir.

Como vimos, há uma tendência global de orientação para investir no desenvolvimento dos PALOP pelas ONGD portuguesas, que é reflectida nas ONGD em estudo. Embora não excluam a possibilidade em qualquer destino geográfico.

*'Na parte de cooperação para o desenvolvimento não temos que cooperar só com os PALOP, cooperar exclusivamente só com os países do mediterrâneo, vamos fazendo à medida que nos vai surgindo uma oportunidade boa e com pés e cabeça.' (e)*

*'Neste momento apoiamos projectos em vários países da América latina, África, Ásia dentro do contexto do desenvolvimento.' (b)*

*'para nós só fazia sentido fundar esta organização para cooperar com outros países, para de uma vez por todas desligar este conceito pós-colonial.' (f)*

As ONGD podem ter um papel mais ou menos executor e mais ou menos financiador. A execução por vezes fica a cargo das parcerias locais e o projecto é gerido, acompanhado a partir da sede através de relatórios e idas intercalares ao terreno. O papel de facilitador, financiador pode tornar-se uma tendência. Idealmente na indução para o desenvolvimento a organização de apoio deverá ajudar a criar condições para que os beneficiários eles

próprios construam o seu desenvolvimento. Por outro lado, em termos de custos de projecto vêm-se diminuídos os custos da estadia, permanência dos cooperantes no terreno.

*'A equipa aqui na sede não vai executar, vai acompanhar, fazer um ponto de situação do desenvolvimento das actividades. Quem desenvolve as actividades são os nossos parceiros locais, um ou outro perito que é contratado, quando temos representações também fazem actividades de logística'(d)*

### **Pontos de partida dos projectos de desenvolvimento**

As ONG na generalidade afirmam que as necessidades são o ponto de partida para a realização dos projectos, partem do terreno através das representações das ONGD nos países onde actuam, das solicitações de parceiros. Daí à decisão de realizar um projecto, as ideias são avaliadas mediante a leitura de dados macro-económicos e sociais dos países, a possibilidade de continuidade e por fim a disponibilidade, oportunidade de financiamento.

*'É a necessidade de determinado país que define. Moçambique um país com 15 milhões de hab, com 250 médicos, é óbvia a necessidade de formação e quadros, cada país tem a sua realidade que implica um formula de actuação (...) temos parceiros nacionais e com eles trabalhamos e identificamos com melhor fazer as coisas.'(d)*

Como são definidos os projectos, actividades? Quais os critérios de partida?

Os projectos de desenvolvimento são concebidos a partir da existência de diversas condições conforme referem os dirigentes: necessidade formulada em pedidos e solicitações do terreno; condições ou meios para agir correctamente (competências, recursos humanos e financeiros) e a perspectiva de continuidade, além de um ciclo de projecto.

*'Daqui não sai nada para ser gerido, executado lá, há ideias que vêm sempre do terreno, podem ser directas dos nossos parceiros ou através das nossas representações (d)*

*'nós só avançamos para sítios quando sabemos que conseguimos ter uma presença com vários anos, que nos permita acompanhar os resultados dos primeiros projectos. Muitas vezes um projecto pode ser feito em dois ou três anos e só se sentirá os benefícios dos projectos nos próximos 5 ou 6 anos.' (e)*

*'A oportunidade de fazer uma intervenção correcta' (e)*

*'Quando nós tomamos uma decisão de fazer um determinado projecto, significa que houve uma identificação prévia de necessidade, de oportunidade ou apelo concreto porque também não vale a pena ir trabalhar em zonas que tenham muitas necessidades onde não há vontade de mudar e participar no processo de desenvolvimento.'*  
(f)

*'por um lado respondemos aos projectos que estão no terreno mas por outro vemos quem é que os nossos doadores estão dispostos a financiar é tentando conciliar estes dois aspectos.'*(a)

*'E nós recebemos projectos de variadíssimos países e apoiamos um pouco em função, temos em conta o país a situação do país, se necessita de ajuda ou não, a área do projecto a pertinência do projecto e da forma como ele é feito e se nos parece que pode ser útil que tem condições para ser útil para a população, nós apoiamos.'* (b)

## **Concepção e duração dos projectos de desenvolvimento**

Os projectos têm ciclos de vida, têm um início, meio e fim. No entanto, é referido que estes são despoletadores de novos projectos, seja pelo reconhecimento de outras necessidades seja pela relação que se cria com as comunidades e populações abrangidas pelas suas intervenções ou parceiros.

Foi referido que a elaboração dos projectos seguem uma metodologia própria, passa por várias etapas desde a concepção à avaliação.

*'nós respeitamos escrupulosamente é o ciclo do projecto. Há um diagnóstico, há a elaboração do projecto, apreciação do projecto, após activação do projecto, o estabelecimento da linha de base, monta-se a implementação do projecto, monta-se um sistema de monitorização e avaliação implementa-se tem o fecho do projecto, faz-se avaliação externa, há um projecto e auditorias anuais.'*(f)

*'o formular do projecto é bastante completo muitos elementos que são considerados desde o contexto do país, contexto sectorial, abordagem estratégica, recursos específicos os profissionais os indicadores os resultados, os meios necessários para ir depois de ter todos estes elementos tem que ser avaliado para ser financiado. A preparação de um dossier, a elaboração de um projecto vai desde a identificação à avaliação.'*(d)

Os projectos de desenvolvimento têm um tempo específico dois, três anos, foi referido, no entanto, que a sua actuação naquele contexto se prolonga além dessa data.

*'Normalmente os projectos de desenvolvimento oscilam entre 3 a 4 anos e normalmente procuramos que haja 2 a 3 ciclos desse projecto. Nos acreditamos que o processo de desenvolvimento começa a ser serio a partir dos 10 anos, obviamente que há o apoio que é válido mas é difícil produzir impacto na sociedade em poucos anos. Por isso é que **os projectos são óptimos instrumentos de gestão mas são péssimos instrumentos de impacto**. As delegações nos países permitem precisamente depois da realização de um projecto ver qual a necessidade que vem a seguir, quando acabamos um projecto o que é que podemos fazer para continuarmos o processo de desenvolvimento. (f)*

*'Em principio 3 a 5 anos, muitos dos projectos são renovados, representam uma fase de um processo, ou seja, não se altera a realidade em 3 anos' (d)*



## Estratégias de desenvolvimento no terreno

Conforme encontramos nos testemunhos dos dirigentes das ONGD nos projectos procura-se desenvolver processos de promoção de interações e solidariedades, fortalecimento da sociedade civil, *empowerment*, sustentabilidade.

*'A nossa abordagem é tentar criar boas bases e estas bases tenham uma continuidade, às vezes os processos demoram mais tempo que a duração do projecto daí as parcerias servem para serem o guião como melhor proceder no desenvolvimento da continuidade.'* (d)

*'quando o grau de capital social é muito ténue há necessidade trabalhar com parceiros locais que são organizações intermédias que podem connosco ao fim de alguns anos que a comunidade ganhe capital social, este é importante um factor de pobreza é também o facto de existirem poucas interações dentro de uma comunidade. Um dos processos de desenvolvimento é precisamente motivar essas interações.'* (f)

*'a nossa missão está muito ligada ao fortalecimento das organizações da sociedade civil independentemente de um projecto ter como produto final aumentar a produção diversificar ou aumentar a comercialização ou construir um centro de saúde há sempre um medidor de impacto que é **quando saímos desse projecto há ou não um tecido social mais forte, os nossos parceiros locais conseguem ou não andar sem nós.*** (f)

Qual a participação dos beneficiários nos projectos de desenvolvimento?

*'utilizamos metodologias participativas desde o 1º momento, desde a identificação, a linha de base do projecto até ao termo do projecto procuramos que estejam envolvidas as comunidades.'*(f)

*'Nós não temos uma abordagem 'top-bottom' de cima para baixo os próprios beneficiários nos chamam para intervir e aí conjugamos esforços.'* (d)

*'O objectivo da [nossa organização] tem sido sempre o desenvolvimento comunitário, o facto de termos este enfoque de direitos, significa que o direito só é válido no dia em que as pessoas tomarem consciência dos seus direitos e forem capazes de exigir que os seus direitos sejam postos em prática isto significa que têm responsabilidade perante esses direitos. Isso só pode ser feito mediante a participação do próprio beneficiário.'*  
(f)

*'nós privilegiamos a contratação de recursos humanos locais (...) a nossa aposta é na formação de recursos locais, nem sempre isso é possível tanto que muitas vezes recorremos a recursos humanos expatriados.'* (f)

## Instrumentos e meios de desenvolvimento

As ONGD parecem associar o impulso de solidariedade a ferramentas de acção pensadas e idealizadas fruto das suas experiências. De facto, a procura de novas metodologias de acção e a sua replicação foram evocadas como fazendo parte da sua filosofia de intervenção. Aliam o saber acumulado, à inovação das formas de actuar.

*'a experiência nos mostra se não investirmos mais nas **actividades de meio** estamos a perder qualidade para isso sociedade portuguesa não está muito preparada, ainda tem muito mentalidade que basta enviar voluntários com boa vontade as coisas fazem-se, e não. Para haver qualidade e impacto tem que se ser muito rigoroso naquilo que se faz.'* (f)

*'foi criada para dar apoio na área da intercooperação entre diferentes espaços, na área de investigação-acção, testar metodologias que depois pudessem ser aplicadas.'* (e)

Um dirigente aponta ainda para algumas estratégias de futuro para a organização associado a um maior rigor na escolha de parceiros locais (libertando a organização de tarefas administrativas-técnicas permitindo centrar-se em questões de gestão e avaliação de impacto), ênfase nas próprias capacidades de gestão das parcerias, e na retenção de conhecimento.

*'Tendencialmente nós vamos escolher organizações mais fortes mais estabelecidas no sentido de termos uma maior concentração naquilo que é a avaliação do impacto e apoiar estas organizações.'* (f)

*'Nós vamos também preocupar-nos com as actividades de gestão porque os projectos são cada vez mais complexos, as parcerias são muitas vezes multi-stakeolder, tem o sector privado, tem ONG ou seja, gerir a parceria é hoje muito complexo, existe também actividades e capacidades próprias de gestão que nem sempre entram no planeamento estratégico'* (f)

*'vamos ter muito investimento ao nível da sistematização de aprendizagens, é a retenção de conhecimento, que está na cabeça das pessoas (...) para depois poder replicar.'* (f)

## **Estratégias de mobilização de recursos**

Em relação ao financiamento para a realização dos projectos verifica-se que as estratégias das ONGD passam pelos concursos públicos datados em diversas fases do ano ou o recurso a donativos privados.

Algumas ONG declararam não ser o IPAD o principal financiador. Com maior ou menor dependência dos fundos públicos, ONGD podem o risco de definir prioridades de desenvolvimento demasiado coladas a critérios de financiamento, de se perspectivar a priori o que seja provável ser financiado.

Como já vimos anteriormente, existe ampla possibilidade de variantes no que diz respeito à necessidade de mobilização de recursos financeiros públicos - desde uma forte dependência do financiamento público para a concretização de um projecto (neste caso a ONGD é menos flexível, e poderá priorizar o que é provável que seja financiado) a uma elevada independência revelada a partir do accionamento de estratégias de mobilização dos

recursos fora do financiamento público. Por exemplo, a procura de patrocinadores no sector privado tirando proveito da tendência certas empresas na assunção da sua responsabilidade social. E neste caso, nota-se o aproveitamento das oportunidades e atenção às mudanças que podem favorecer a sua acção.

Face a este facto as ONGD podem determinar mais ou menos os projectos em necessidades efectivas ou mais ou menos pelo que as entidades financiadoras oficiais consideram dever ser a direcção da indução para o desenvolvimento. Neste caso, não tirando proveito das experiências de intervenção que levantam necessariamente novas possibilidades de actuação mais prementes, do que aquelas que são definidas em gabinetes, distantes das realidades.

Para algumas organizações faz parte das suas estratégias ir ao encontro de novas parcerias, nomeadamente, com o sector privado, algumas com sucesso, inclusive no financiamento de projectos concretos.

As estratégias passam também pela negociação dos encargos para a organização – muitas vezes procuram que o financiamento se faça localmente.

*'há muitos outros doadores, costumamos captar fundos do próprio país de destino da ajuda, há muitas delegações de cooperações bilaterais, temos tido cada vez mais parcerias com o sector privado lá.'* (f)

*'Às vezes o IPAD financia na totalidade, senão será que em Moçambique não se consegue um parceria ?'*(c)

O sucesso na aprovação do financiamento público nacional, comunitário ou outro é importante para a execução dos projectos.

*'os nossos ciclos de gestão de projectos acaba por ser muito marcado por estas oportunidades de financiamento.'* (f)

*'Há oportunidades, portas de entrada para os projectos que são os concursos (...) Estas oportunidades regulam um bocadinho as nossas definições se há um concurso para segurança alimentar nós acompanhamos esses concursos, temos dois ou três meses para apresentar o projecto. As oportunidades de financiamento são muito importantes.'* (d)

Um dirigente relata as exigências dos processo de candidatura, cada vez mais competitivos.

*'Também o rácio de aprovação é cada vez mais difícil, antes era 1/3 de 1/20.'* (d)

*‘É a rivalidade é muito alta, é um processo bastante competitivo, cada vez mais exigente ao nível da qualidade.’  
(d)*

As ONGD recorrem a diversos fundos públicos e privados tanto entidades nacionais ou locais, tanto no país de origem como no país beneficiário.

*‘são raros os projectos que o Instituto financia a 100%, a grande maioria são co-financiados pela EU ou pelo IPAD ou por ambos ou outras entidades Gulbenkian, Banco Mundial.’(d)*

*‘Nós temos alguns projectos que por exemplo, são financiados pelo IPAD outros pelo Ministério da Educação, outros por ONG que estão no terreno.’(c)*

*‘a diocese precisou de mais dinheiro fez-se com que as Páginas Amarelas moçambicanas também financiassem o projecto, portanto tenta-se sempre arranjar alternativas.’ (c)*

*‘Poderá haver projectos que podem ser montados sem recorrer a financiamentos externos, por exemplo, projectos das ‘escolinhas’ embora seja muito apoiada e haja um monitor q as vai visitar, tinha que se convencer uma comunidade da importância dessa escolinha’ (c)*

*‘A maioria dos doadores são particulares, pessoas ou são empresas com quem entramos em contacto. Mas um dos doadores com quem estamos a tentar acordar que temos dois projectos. Esperemos que pelo menos um seja aprovado é o Estado – IPAD. (b)*

*‘contactamos empresas com pedidos de patrocínio, isso faz parte do nosso trabalho, normalmente são as direcções de marketing, temos uma colecta de fundos na rua, anual’ (a)*

Uma ONGD refere mesmo que os donativos privados conferem independência financeira à organização face a uma situação de emergência.

*‘Nós temos uma grande base dados de pessoas que periodicamente dão uma contribuição (...) esta base de dados é que nos permite hoje ter alguma independência financeira para se poder avançar, por exemplo, com uma missão de emergência 24 ou 48 horas sem ter que esperar por um financiamento que por vezes demoram mais tempo. (b)*

Uma ONGD refere que o Estado não é o seu principal financiador:

*‘Neste momento não é de todo o nosso principal financiador, neste momento temos apenas um projecto financiado pelo IPAD. Já tivemos mais financiamento do que temos agora, neste último financiamento não tivemos muitos projectos aprovados.’ (b)*

## **Relação com outros Agentes (ONG, Estado e sector privado)**

Inerente à actividade que desenvolvem, as ONGD necessariamente relacionam-se com os diversos agentes do sistema de ajuda ao desenvolvimento. Deste modo, procuram parcerias com Estado ou com as empresas.

Em relação à reflexão que fazem relativamente aos outros agentes de desenvolvimento notou-se diferentes percepções. Em relação ao Estado, este é considerado sobretudo financiador, embora tenha sido referido a existência de protocolos tanto com instituições oficiais (Ministérios, Câmaras Municipais nacionais e nos locais de intervenção), como consórcios com outras ONG, parcerias com o sector privado e estabelecimento de parcerias locais (organizações da sociedade civil local).

## **Relação com outras ONG e outros parceiros**

Não é hábito as ONGD trabalharem em conjunto, aliás alguém refere que inclusive embora se admita a cooperação entre as mesmas, estas são simultaneamente concorrentes. Este aspecto é crítico também, embora associadas através da associação portuguesa das ONGD – Plataforma Portuguesa das ONGD – em termos práticos não existe a cultura da cooperação entre estas. Porém, por intermédio da Plataforma associam-se por vezes em iniciativas como grupos de trabalho de Ajuda Humanitária e de Emergência ou para a criação de códigos de conduta.

*‘Nos fazemos parte da Plataforma das ONG portuguesas, criámos agora um grupo de ONG de ajuda humanitária de emergência, estamos a trabalhar nos códigos de conduta. Trabalhamos frequentemente a nível institucional com as outras ONG mediado pela Plataforma. (a)*

No entanto, as ONGD que deram o seu testemunho, sem excluir a possibilidade de trabalho com ONGD portuguesas, reforçam a necessidade de uma maior exigência na escolha dos parceiros, por forma não comprometer os seus objectivos, nomeadamente, nas candidaturas a fundos nacionais e comunitários. Alguns dirigentes admitem ainda existir um certo amadorismo com o qual não se identificam, e tomam como referência as ONGD internacionais, nomeadamente europeias, com as quais concorrem a fundos. Este aspecto enquadra-se numa abordagem mais centrada na gestão dos meios, designadamente na escolha mais exigente dos parceiros de cooperação, referido por duas ONGD.

*‘Fazíamos mais parcerias com outras ONG do que agora porque às vezes surgem situações de conflito, entre uma organização e a Comissão, por não cumprimento de um contrato. Quando temos um consórcio com outras organizações corremos o risco de ver o contrato ameaçado há uns que atrasam a sua agenda e ficamos reféns*

*deles. (...) Nós procuramos consórcios com organizações com alguma solidez para não ter os efeitos negativos de uma fragilidade institucional' (d)*

*'a maior parte das organizações portuguesas tem uma mentalidade muito amadora, estão pouco presentes na maioria dos países onde nós estamos, relativamente aquilo que é o [nosso] padrão da em termos de qualidade deixam muito a desejar. (f)*

As ONGD reivindicam a sua identidade por relação ou contraste com as organizações do mesmo tipo, são feitas críticas a outras ONG que denota também a vigilância sobre a sociedade civil que se encontra no mesmo campo de actuação. O que se pode enquadrar no reivindicado papel vigilante sobre os agentes envolvidos no sistema de ajuda ao desenvolvimento (oficiais, sociedade civil) e das mudanças nas sociedades do que está a acontecer.

*'Muitas vezes as ONG colocam ênfase na actividade final na actividade directamente produzida nas comunidades em detrimento em algumas actividades de meio, actividades de gestão.' (f)*

De acordo com os testemunhos dos seus dirigentes as ONGD procuram munir-se de instrumentos, recursos especializados, parcerias com qualidade de modo a prevenir falhas, face à cada vez maior exigência de rigor na aprovação das candidaturas a financiamento.

*'Fazemos recurso a parcerias especializadas (...) como os temas são cada vez mais complexos e especializados e o limiar é cada vez mais alto, temos recurso a peritos (...) E há parcerias com instituições de investigação, com universidades porque os projectos generalistas estão em vias de extinção e as organizações têm que ser mais competitivas.' (d)*

*'Temos parcerias complementares com organizações da sociedade civil, com câmaras ou com outras organizações que têm perícia que não temos dentro do Instituto. (d)*

Outros dirigentes deram ainda ênfase às parcerias locais, estas podem assumir diversas formas; figuras-chave das comunidades, organizações locais, instituições locais de Igreja (Dioceses), ou ONG internacionais que se encontram no terreno:

*'criar parcerias com entidades locais, estatais ou ONG que estejam no terreno ou associações de outro tipo, às vezes até estrangeiras que financiam alguns dos projectos que nós temos no terreno' (c)*

*'Uns projectos que já existem lá e outros que decidimos implementar agora com o apoio da diocese porque a diocese é uma coisa que se vai manter (...) estas parcerias com as dioceses são importantes para que os projectos que ficam lá não fiquem abandonados.' (c)*

*'Um primeiro passo passa sempre por estabelecer um protocolo com o Ministério para ver até que ponto há abertura local para que haja uma parceria depois em termos de aplicação mais prática tem q haver a relação próxima de cooperação com algumas figuras-chave que possam de alguma forma estar relacionadas com o nosso projecto. (b)*

Um dirigente refere ainda a orientação da sua organização para o estabelecimento de parcerias internacionais:

*'Os nossos pares são organizações nível a internacional é com esses que concorremos a fundos e é com esses que cooperamos.' (f)*

### **Relação com o Estado**

As ONGD estabelecem relações com diversas entidades publicas tanto em Portugal com como nos países onde actuam. Relativamente ao Estado Português o seu relacionamento é sobretudo financiador-beneficiário, como é afirmado pelas ONGD

*'com o Estado tem a ver mais com uma relação de financiador, a parceria passa normalmente pelo financiamento através do IPAD, há alguns contactos a nível do Ministério da saúde que tem mais a ver com solicitações de autorizações do pessoal expatriado que é fundamental' (b)*

*'É claro se queremos privilegiar o Estado como nosso financiador temos que ir ter com eles temos que favorecer, contactar, se calhar não fazemos tão frequentemente como devíamos mas também não queremos chamar protagonismo que não nos é dado.' (a)*

*'Temos desenvolvido parcerias com as Câmaras municipais que têm geminações com determinada cidade onde nós temos uma missão' (b)*

*'Os parceiros são os Ministérios, as organizações, são entidades nacionais do país' (d)*

Destacamos ainda alguns aspectos referidos sobre o apoio financeiro do Estado português às ONGD:

*'as ONG portuguesas pagam mais ao Estado do que o Estado subsidia as ONG portuguesas. Quando pagamos impostos até pelo pessoal que trabalha nas nossas organizações se somarmos os impostos e encargos de segurança social o conjunto das ONG paga mais do aquilo que paga em subsidio. Portugal é de longe o país da OCDE que menos atenção dá às ONG.' (f)*

*'nós as ONG somos obrigadas a pagar até ao 15 de Setembro os impostos, a segurança social, o IRS, no entanto, o Estado pode dar-se ao gozo de durante 2/ 3 anos não honrar os seus compromissos.' (f)*

## Relação com as Empresas

As ONGD no estabelecimento de parcerias com empresas denotam diferentes práticas. De facto, enquanto algumas afirmam realizar poucas parcerias com empresas, outras referem que o fazem, que procuram este sector, e até têm tido sucesso nesse trabalho conjunto.

### (i) fraca relação com as empresas

*‘em África há algumas empresas portuguesas mas com práticas muito pouco avançadas na área da responsabilidade social, é muito difícil, nós tentamos abordar as empresas e tentamos trabalhar com elas, agora são poucas as empresas que têm uma política estratégica de responsabilidade social e muito menos aquelas que estão abertas à cooperação internacional.’ (f)*

*‘Podemos ter ligação com empresas por fornecimento de materiais (...) Porque a lógica das empresas é comercial e a nossa é sem fins lucrativos (...) pode trazer conflitos de interesse por motivos de transparência que são difíceis de conjugar no mesmo tempo, espaço e no mesmo projecto, salvo de um lado uma entidade de financiamento e de execução do outro.’ (d)*

*‘Temos algumas actividades pontuais com algumas petrolíferas com Angola para darem algum fundo para esta escola, mas considerar isto parceria, não sei, é mais como um co-financiador.’ (d)*

### (ii) aposta na relação com as empresas

*‘nos últimos anos tem-se apostado na parceira forte com empresas, temos explorado um bocadinho o conceito de marketing social fazendo parcerias. Tem corrido bem sobretudo as grandes empresas, mostram muita abertura e tem sido em apoio importante’(b)*

*‘Com as empresas claro se temos um projecto que achamos que alguma empresa pode financiar, vamos ver se é possível se não é, nem sempre é fácil, [nós não somos das] ONG mais conhecidas em Portugal’ (a)*

## Dimensão da acção

Nesta dimensão foram sobretudo recolhidos dados quantitativos mais recentes relativos às áreas e países de actuação, recursos financeiros mobilizados e projectos financiados pelo IPAD<sup>20</sup> às ONGD do estudo.

As ONGD recorrem a diversas fontes de financiamento para o desenvolvimento das suas actividades, como vimos. Em relação ao financiamento do IPAD, como se observa no quadro seguinte, para um total de 3.787.599,58 € as ONGD seleccionadas obtiveram 35%

<sup>20</sup> A informação quantitativa recolhida tem como fonte o IPAD, dado que o processo de recolha destes dados junto das ONGD que participaram no estudo não permitiram o seu tratamento, na medida em que só algumas forneceram dados passíveis de serem trabalhados. Neste sentido, não foi possível recolher informação relativa a outras fontes de financiamento, o que permitiria igualmente perceber com maior abrangência a capacidade de mobilização das ONGD em estudo.



(1.324.280,50 €) desse financiamento para a realização de 15 projectos, em 39 do total de projectos das ONGD financiados por este organismo.

**Quadro4.2.1 - Projectos e co-financiamento do IPAD às ONGD estudo em 2006**

% projectos das ONG estudo co-financiados face ao total projectos co-financiados pelo IPAD	39%
Total projectos das ONG portuguesas co-financiados pelo IPAD	39
% co-financiamento ONG estudo face ao total	35%
Total co-financiamento pelo IPAD de projectos das ONG	3.787.599,58 €

Fonte: IPAD 2006

Por outro lado, o quadro seguinte observar a existência de diferenças nas ONGD estudadas quanto à capacidade de captar fundos do Estado português<sup>21</sup>, quer quanto ao nº de projectos financiados, quanto ao peso do valor do financiamento face ao total disponibilizado pelo IPAD para apoio a projectos das ONGD portuguesas, ou mesmo ao peso relativo do financiamento pelo IPAD para os projectos em relação a outros financiamentos.

Todas foram financiadas pelo IPAD, pelo menos para a realização de 1 projecto, e 3 ONGD obtiveram co-financiamento para vários projectos (entre 2 a 7 projectos).

A ONGD **C** recebeu cerca de  $\frac{3}{4}$  do financiamento total necessário para a realização de 3 projectos candidatos a financiamento. Enquanto por exemplo a ONGD **A** recebeu do IPAD 38% dos recursos necessários para 1 projecto.

Considerando as ONGD do estudo, a ONGD **D** foi a que recebeu mais financiamento por parte do IPAD, 11% em relação ao financiamento total atribuído pelo Organismo às ONGD portuguesas e também para um maior número de projectos financiados. A ONGD **F** foi por seu lado, a que recebeu menos 3%, no entanto, obteve 74% do co-financiamento necessário para a realização de um projecto.

<sup>21</sup> Embora por vezes as estratégias de mobilização de fundos passe por definir outros financiamentos tão ou mais importantes que o Estado Português. Tal como foi referido pelos dirigentes das ONGD entrevistados.

**Quadro 4.2.2 – Co-financiamento do IPAD às ONGD estudo em 2006**

Co-financiamento IPAD às ONG estudo em 2006				
ONG estudo	Nº projectos das ONGD estudo co-financiados	% co-financiamento por ONGD face ao total ONGD estudo	% co-financiamento ONGD estudo face ao Total do co-financiamento às ONGD portuguesas	% do co-financiamento do IPAD dos projectos
A	1	11,65	4,07	38%
B	1	14,05	4,91	65%
C	3	23,91	8,36	entre 65% e 74%
D	7	30,37	10,62	entre 10% e 75%
E	2	11,90	4,16	26% e 53%
F	1	8,12	2,84	74%

Fonte: IPAD 2006

Tal como é definido na estratégia nacional para a cooperação portuguesa, as prioridades geográficas da Ajuda ao Desenvolvimento são os PALOP e Timor Leste. Na mesma linha, as ONGD do estudo, independentemente do destino geográfico dos projectos candidatos a financiamento pelo IPAD, o financiamento atribuído por este organismo destina-se a projectos a realizar nos PALOP, nomeadamente, na Guiné-Bissau (5), Moçambique (5), Angola (4) e Cabo Verde (1). As áreas de intervenção dos projectos de desenvolvimento financiados foram sobretudo a Luta contra a pobreza (7) e Educação (3), seguidas pelas áreas de Capacitação/formação (2); Saúde (2) e Boa governação (1).

### Dimensão da relação ONG/sociedade

A dimensão da relação ONG/sociedade diz respeito à forma como a ONG comunica e se relaciona com a sociedade civil, em geral, no exercício da sua actividade em prol do desenvolvimento. Entre outras faculdades, como a sensibilização da sociedade civil para a problemática da pobreza e influência nas políticas nacionais e internacionais, a ONGD pode trabalhar a capacidade de mobilização da opinião pública onde entram elementos relacionados com a responsabilização e assunção do seu papel na sociedade e para a sociedade, a transparência e a legitimidade da sua acção. Esta é possível ser caracterizada através das actividades de divulgação da sua actividade, nomeadamente, apresentação de planos e relatórios de actividades e de contas.

A divulgação e transparência na afectação dos recursos é um aspecto crítico, a disponibilidade deste tipo de informação é fundamental para o reconhecimento público e consequentemente, para uma maior mobilização da população em geral para a ajuda para o desenvolvimento. Contudo, ainda que a pesquisa não incida concretamente sobre este aspecto, nota-se que ainda hoje não existe por parte das ONGD a preocupação em divulgar

de forma clara e transparente a afectação dos recursos, nomeadamente, através da disponibilização dos planos de actividades e relatórios de contas por exemplo, através dos seus sites.

No entanto, como vimos e de acordo com os testemunhos dos dirigentes das ONGD um dos grandes desafios é a transparência através da divulgação da avaliação com rigor das organizações. Em relação às ONGD analisadas consultámos os seus sites e constatámos que duas ONGD divulgam planos de actividade e relatórios de contas relativos a 2005; uma não disponibilizando estes documentos divulga dados estatísticos sobre actividades e recursos (em termos relativos) referentes a 2004; as outras 3 não divulgam aqueles documentos nem outros resultados das suas actividades.

Um sinal da falta de transparência surgiu logo no início da investigação e falta de vontade em participar no estudo demonstrada por algumas ONG. A necessária cultura de prestação de contas transversal a qualquer cidadão ou grupo de cidadãos não existe em algumas organizações.

No entanto, a capacidade de reconhecimento não passa directamente por este facto, certas ONGD pela qualidade reconhecida pelos beneficiários e diversidade de actividades que executam com maior ou menor visibilidade conseguem ultrapassar esta lacuna.

## V – Conclusões

### 5.1 Conclusões

Com base na análise dos dados quantitativos recolhidos, articulando com a análise dos discursos de dirigentes das ONGD foi possível perceber que estas organizações têm modos de construção das capacidades para o desenvolvimento próprios, relacionados com valores, instrumentos, recursos e estratégias.

São organizações da sociedade civil que se formaram em contextos históricos diferentes. As primeiras ONG portuguesas surgiram já no século XIX, mas sobretudo após a revolução de abril e mais tarde com a entrada na Comunidade Europeia em 1986. Factos que favoreceram a abertura a novas oportunidades de criação de organizações orientadas para a área do desenvolvimento. As primeiras ONG cujo trabalho se baseava, sobretudo, na ‘ajuda aos pobres’, em actividades de caridade levadas a cabo, em particular, por organizações de inspiração religiosa, tem pouco a ver com as ONGD de hoje, embora o espírito missionário de ‘ajuda ao próximo’, possa ser em alguns casos ainda um valor central e determinante na actividade de algumas ONGD.

Quanto aos *outputs* do desenvolvimento decorrentes da actividade das ONGD foi possível perceber que estes exigem a consciência um tanto sofisticada na reflexão das possibilidades de desenvolvimento que, por vezes, não se traduzem em resultados tangíveis – como infraestruturas, acesso a água potável, estradas. (tendência observada em algumas ONGD) E tem a ver mais com a intervenção ao nível das mudanças das mentalidades. Isto é, os resultados de sucesso não serão tanto a concretização no final de cada projecto de desenvolvimento dos objectivos iniciais, mas o que fica ou o que vai permanecer. Em resumo, a autonomia das populações.

Através da análise dos discursos dos dirigentes das ONGD identificámos a ocorrência frequente de termos associados às perspectivas teóricas do desenvolvimento baseadas na participação e *empowerment*. A sua utilização pode traduzir a simples apropriação de uma linguagem e terminologia própria do sistema de Ajuda ao Desenvolvimento, alimentada na interacção dos diversos agentes e isso ter pouca expressão nas actividades para o desenvolvimento ou, ir mais além desta apropriação e basear-se em práticas cada vez mais racionalizadas assentes num saber teórico e prático decorrente das experiências e conhecimento acumulado (note-se a idade das ONGD). Porém, tal facto não significa que nas actividades para o desenvolvimento acabem por conduzir ao *empowerment* das

populações (se for esta a intenção). No terreno, como vimos, podem interpor-se factores de bloqueio seja por estratégias nem sempre adequadas ou por razões de contexto (culturais, políticas) próprias às realidades onde actuam.

Também a consciência de que não se faz desenvolvimento, em contextos micro, mas que é necessária a ligação a estratégias de desenvolvimento globais em que estas organizações têm um papel a realizar, foi também notado a partir da análise dos discursos dos dirigentes das ONGD.

Além das possíveis orientações para modelos de desenvolvimento participativos juntam-se outros elementos que notam processos de construção de capacidades para o desenvolvimento como: a introdução de metodologias de investigação-acção, projectos apoiados em estudos conjunturais e sectoriais dos países onde actuam, reflexão e mudança de estratégias organizacionais, no sentido, de criação de competências e aposta na qualidade que lhes permitirá competir com as suas congéneres internacionais – embora estes elementos não tenham sido encontrados em todas as ONGD entrevistadas.

O seu contributo nos PALOP tem vindo a ser significativo aliado às próprias políticas oficiais portuguesas nesta área, ponderando entre necessidade e oportunidade. Como vimos, através dos dados globais relativos às ONGD (Plataforma Portuguesa das ONGD/Banco Mundial) a maior parte das ONGD nacionais seguem a linha estratégica da cooperação portuguesa ao privilegiarem como destino dos seus projectos os países PALOP, dos 179 projectos em curso em 2005 67% estavam a ser desenvolvidos nos PALOP.

Pela proximidade histórico-cultural, pela relativa facilidade de comunicação através da língua portuguesa ou mesmo por questões de oportunidade de financiamento, as ONGD do estudo seguem a mesma tendência, embora tenha sido referido por uma ONGD não serem estes os destinos prioritários no seu trabalho para o desenvolvimento.

De referir que a capacitação para o desenvolvimento encontra variações nas ONGD estudadas em termos de captação de fundos – que é a principal dificuldade quase consensual com que se debatem as ONGD. Porém, esta é vivida de forma diversa pelas ONGD entrevistadas. Desde da quase impossibilidade de sobreviver sem os fundos públicos (referência ao incumprimento dos prazos de entrega do financiamento estatal e às dificuldades que acarreta na gestão das actividades), passando por uma dependência relativa, a uma quase autonomia aos fundos oficiais portugueses. Por exemplo, em relação

a este último caso, uma das ONGD recebe 70% de fundos privados e 30% de fundos públicos.

As dificuldades ainda sentidas financeiramente tem conduzido por um lado, a sofisticar (com qualidade, rigor) as suas práticas, nomeadamente, na formalização das candidaturas a financiamento e por outro lado, a procurar oportunidades financeiras em diversas origens em Portugal através de doadores privados (empresas ou particulares, a fundos oriundos dos países beneficiários, mas também a fundos europeus e de outras agências de financiamento internacionais. Actualmente, foi referido, as ONGD apostam no sector privado na procura de fundos, embora tenha sido dito que desejavelmente uma ONGD deve ser financiada sobretudo por particulares como garantia de independência e como salvaguarda do seu papel interventivo e crítico sobre as políticas de desenvolvimento.

As ONGD, apesar de referirem a necessidade de contratação de trabalhadores em Portugal, debatem-se com dificuldades em mobilizar recursos humanos com perfil adequado ao trabalho desenvolvido por estas, por exemplo: pela formação inadequada, pela falta de experiência, pela mentalidade voluntarista mas pouco profissional, pela exigência de contrapartidas que as organizações não conseguem satisfazer. Face a esta dificuldade por vezes optam por contratar trabalhadores estrangeiros que trazem experiência e outros conhecimentos.

As ONGD estudadas notam diferentes envolvimentos nas causas que dizem respeito ao movimento das ONGD no seu conjunto e da importância reivindicada sobre os seus contributos para a sociedade – de um discurso mais militante e político para um discurso mais centrado e focado nas suas possibilidades de acção.

## 5.2 Considerações finais

A capacitação para o desenvolvimento enquanto formulação conceptual abrangente de uma série de aspectos que se encontram para os objectivos de intervenção para o desenvolvimento difere de organização para organização. As valências valorativas, pessoais, profissionais, *background* acumulado de experiências conjugada com recursos de vária ordem permite a implementação e fortalecimento do seu papel enquanto agente da sociedade civil efectivamente actuante.

A munição de instrumentos e implementação de estratégias para o desenvolvimento anda a par com o desenvolvimento teórico e reflexão actual sobre esta problemática. De facto,

constatámos em algumas ONGD uma perspectiva prática mas de influência teórica dos conceitos de cooperação para o desenvolvimento assente em estratégias de *empowerment* e capacitação centrado nas capacidades das pessoas, das organizações e no seu envolvimento na definição do rumo das suas vidas. No entanto, não é possível afirmar por um lado um modelo único de desenvolvimento, por outro as estratégias de *empoderamento* pode não fazer parte de todos os projectos realizados pelas ONGD.

Vimos que as ONGD entrevistadas têm uma abordagem, com maior ou menor incidência, baseada no empowerment directo com os grupos com os quais trabalham a nível micro. De facto embora tenha sido referido elementos associados à ideia de empoderamento, é assumida também uma ênfase na vertente assistência e ajuda humanitária.

Se de início as acções têm como mobilizador valores sejam altruístas, do foro confessional as suas acções vão ganhando um carácter racional, assente em metodologias cada vez mais fundamentadas em processos racionais e objectivos, necessários à sua capacitação para contribuir para o desenvolvimento bem como a sua capacidade de manutenção enquanto ONGD – avaliado pelos testemunhos de algumas ONGD.

A exigência de eficiência e eficácia das acções tanto por parte dos financiadores como da própria organização transparece nos seus testemunhos. Não se quer agir ‘à toa’, não se quer desperdiçar recursos, não se quer inutilidade de esforços, não se quer trabalhar ou desenvolver pelos outros mas apoiar o seu desenvolvimento, criando para isso as condições muitas vezes básicas. Quer-se resultados efectivos, tomam-se decisões racionalizadas e ponderadas em função da sua própria capacidade de execução (embora nem sempre se tenha testemunhado esta tendência).

A questão do financiamento está muito presente em toda a estratégia para o desenvolvimento: sem ‘oportunidades’, sem ‘portas de entrada’, sem ‘recursos’ não se faz nada. Embora se note diferentes dependências em relação aos recursos enquanto uns têm uma ‘boa base de dados de doadores’ outros desdobram-se por fazer chegar recursos aos projectos em curso. Enquanto 5% têm saldos financeiros negativos ao final do ano, 16% das ONG têm saldos positivos de 1 a 10 milhões de euros.

Trabalham em várias frentes que ultrapassam a dimensão da cooperação para o desenvolvimento, não reduzindo a sua acção à realização cíclica de projectos a um nível local.

A consciência que o desenvolvimento é mais que acções esporádicas num ou noutro contexto, é evidente pela necessidade de incluir estratégias de ligação do trabalho de terreno com o de sensibilização e de influência nas políticas nacionais e internacionais, bem como, de introdução das mesmas na sua acção ao nível local.

As ONGD cada vez mais têm consciência disso, pelo menos um núcleo de representantes destas organizações tem feito trabalho de interlocução, mediação com os governos portugueses, de organização de iniciativas que juntam em grupos de trabalho os diversos associados, como na elaboração de códigos de conduta, ou grupos de ONGD de Educação para Desenvolvimento.

Aliás a Educação para o desenvolvimento tem ganho nos últimos anos maior atenção por parte das ONGD, as quais têm procurado veiculá-la através dos *media*, estabelecendo protocolos de formação entre ONGD e jornalistas.

As ONGD não podem ética e profissionalmente negligenciar alguns aspectos que têm a ver com a interdependência com os seus financiadores, que as compromete, em cada pedido de ajuda, uma abertura para prestação de contas. As vantagens para o desenvolvimento das comunidades, populações e diversos contextos que actuam são acima de tudo o descomprometimento em favor dos objectivos do desenvolvimento, ou a transparência a par da sensibilização para propósitos de justiça na distribuição da riqueza no mundo.

Espera –se que o presente estudo forneça contributos para a o conhecimento dos agentes de desenvolvimento na figura das ONDG, para a compreensão das dinâmicas em torno do Sistema de Ajuda ao Desenvolvimento e que possa servir também de reflexão para a melhoria das práticas dos seus agentes, em particular, das ONGD. Sendo um estudo exploratório pretende levantar questões e abrir pistas para futuros projectos de investigação. Eventualmente sobre a última e pouco explorada, no âmbito deste estudo, dimensão da relação ONGD/sociedade.



## Referências bibliográficas

AFONSO, Maria Manuela, (2004) *A Ajuda dos Estados-Membros da União Europeia* in *Fórum DC*, [www.forumdc.net](http://www.forumdc.net);

AFONSO, Maria Manuela, (1995) *Cooperação para o Desenvolvimento – característica, evolução e perspectivas de futuro*, CIDAC;

BARDIN, Laurence (1977), *Análise de Conteúdo*, Edições 70;

CARMO, Hermano & FERREIRA, Manuela Malheiro (1998), *Metodologia da Investigação – Guia para Auto-aprendizagem*, Universidade Aberta;

CASTELLS, Manuel, (2003) *O Poder da Identidade – a era da informação: economia, sociedade e cultura*, vol. II, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa;

CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS EM PORTUGAL, *Cinquenta anos de Cooperação para o Desenvolvimento do sistema das Nações Unidas*, in [www.onuportugal.pt](http://www.onuportugal.pt);

COMISSÃO EUROPEIA, *Desenvolvimento*, in <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/rl2000.htm>;

DAC/OCDE (2006a) *The challenge of Capacity Development: working towards good practice*, DCD/DAC/GOVNET (2005) 5/REV1

DAC/OCDE (2006b) *'PORTUGAL - OECD Development Assistance Committee Peer Review'*;

DA SILVA, Eduardo & AGUIAR, Marianne (sd), *'Terceiro Setor – buscando um conceituação'* in [www.fundata.org.br](http://www.fundata.org.br)

EUROPEAN COMMISSION, *Directorate general of Development* in [http://europa.eu.int/comm/dgs/development/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/development/index_en.htm)

EUROPEAN COMMISSION, *'The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership'*, Discussion Paper, (presented by President PRODI and Vice-President KINNOCK) in [www.ec.europa.eu/civil.society/ngo/index](http://www.ec.europa.eu/civil.society/ngo/index);

FERNANDES, Ana Paula (2004) *Cooperação para o Desenvolvimento*, Ficha formativa nº 2, in [www.platafomaONGD.pt](http://www.platafomaONGD.pt);

FRANCO, Raquel (2005), *Defining the Nonprofit Sector: Portugal*, Working Paper number 43, Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University, September;

FRANCO, R. SALAMON, L. et al. (2005), *O Sector Não-Lucrativo Português numa Perspectiva Comparada*, Universidade Católica e John Hopkins University;

GRÜNEWALD, François (sd) *Can Partnership between NGO and Donors Strengthen Quality of Humanitarian Aid?*, Paris XII University;

HALL, Peter (2000) *Philanthropy, the welfare State and the Transformation of American Public and Private Institutions, 1945-2000*, Working Paper n.5, Social Science Research Network Electronic Paper Collection;

HILL, Manuela Magalhães e HILL, Andrew *Investigação Empírica em Ciências Sociais – Um Guia Introdutório*, Dinâmia, ISCTE, Working Paper, 1998;

HOWELL, Jude *'In their Own Image: Donor Assistance to Civil Society'* in Lusotopie, 200/2001, pp.117-130;

IPAD (2006) *'Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa'* Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento / Ministério dos Negócios Estrangeiros, Fevereiro;

IPAD (2004a) *'Programa Indicativo de Cooperação – Portugal: Cabo Verde*, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento;

IPAD (2004b) *'Programa Indicativo de Cooperação – Portugal: Guiné-Bissau*, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento;

IPAD (2004c) *'Programa Indicativo de Cooperação – Portugal: Moçambique*, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento;

IPAD (2004d) *'Programa Indicativo de Cooperação – Portugal: São Tomé e Príncipe*, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento;

IPAD (2003) *'Programa Indicativo de Cooperação – Portugal: Angola*, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento;

IPAD (sd) *Apoio à Intervenção das ONGD no Domínio da Cooperação para o Desenvolvimento - Regras de Cofinanciamento a Projectos*

Lei n.º 66/98, de 14 de Outubro (aprova o estatuto das Organizações não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento);

LUSTHAUS, Charles, ADRIEN, Marie-Hélène and PERSTINGER, Mark, *Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, monitoring and evaluation*, Universalia Occasionnal Paper, nº 35, September 1999;

MENDES LOPES, António, (2000) *As ONG como novos actores políticos?* in Jornal página da Educação, ano 9, n.º 94

MILANDO, João, (2005) *Cooperação sem Desenvolvimento*, ICS – Instituto de Ciências Sociais, Lisboa

NICOLAU, Isabel, (2001) O conceito de Estratégia, INDEG/ISCTE

OCDE (2005) *‘Cooperação para o desenvolvimento – Relatório 2005 – Esforços e Políticas dos Membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento’*, Jornal da OCDE para o desenvolvimento, volume 7-1;

PACHECO ALVES, Maria Inês, (1996) *As ONG na Política Comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento*, CIDAC

PEREIRA, Helder in Workshop *‘Gestão da Qualidade dos Serviços das ONGs’* pela Rede Europeia Anti -pobreza / Portugal (9, 10,16,17 e 23 de Novembro de 2005)

PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD (1997), *Guia de Recursos das ONG* in [www.platafomaONGD.pt](http://www.platafomaONGD.pt);

PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD (2003), *Guia de Recursos das ONGD Portuguesas e dos Recursos Humanos para o Desenvolvimento*;

PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD (2005), *Guia das ONGD Portuguesas da Plataforma*;

PNUD (2005) *Human Development Report 2005*

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van (1998) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Gradiva;

RIBEIRO, Mário (1995) 'O Potencial das Organizações Não-Governamentais Portuguesas para o Desenvolvimento', CIDAC;

ROBTEUTSCHER, Sidgrid, *Democracia Associativa – instituições voluntárias como campo de treino para a democracia*, in Viegas, José e Costa Dias, Eduardo (org.) Cidadania, Integração, Globalização, Celta Editora, 2000.

ROQUE AMARO, Rogério (2003), *Desenvolvimento – conceito ultrapassado ou em renovação? – da teoria à prática e da prática à teoria*, in Desenvolvimento e Saúde em África, Cadernos de Estudos Africanos, nº4, Janeiro/Julho, ISCTE, Lisboa;

ROQUE, Sílvia (sd) *Entrevista a uma qualquer ONGD portuguesa*, in Fórum DC, [www.forumdc.net](http://www.forumdc.net)

SMITH, Gordon (2000), *Governança na ausência de governos*, in Cidadania e novos poderes numa sociedade global, (vários) Fundação Calouste Gulbenkian, pp39-58;

SO, Alvin (1990) 'Social Change and Development'

UNIÃO EUROPEIA, *Actividades da União Europeia – Desenvolvimento* in [http://europa.eu.int/pol/dev/index\\_pt.htm](http://europa.eu.int/pol/dev/index_pt.htm)

WILS, Frits (2001), 'Empowerment and its evaluation: a framework for analysis and application', working paper series no.340, Institute of Social Studies, July

## **Anexo I – Quadro de Análise**

## Capacitação para o desenvolvimento

Dimensão	Indicador	Medida/variável	Unidade de análise	Nível de análise	Fonte	Tipo de dados
Dimensão Identitária	Antiguidade/ experiência	ano de fundação	total/universo das ongd	macro	guia das ongd 2003/2005, Plataforma Portuguesa das ONGD	quantitativos
	Identidade institucional/legal	estatuto legal	total/universo das ongd	macro	guia das ongd 2003/2005, Plataforma Portuguesa das ONGD	quantitativos
	Identidade/identificação a valores (presente, passado)	objectivos iniciais da organização	ongd	micro	apresentação da ongd (site); entrevista ao director	qualitativos e quantitativos
princípios, valores (altruistas, confessionais)						
		missão actual				
Dimensão reflexiva	auto-reflexão; concepções e sentimentos face ao seu campo de actuação	à acção/capacidade da organização	ongd	micro	entrevista ao director	qualitativos e quantitativos
		desafios da organização				
		ao estado de desenvolvimento dos palop				
		concepção de cooperação para o desenvolvimento				
		à relação entre a organização e outros agentes(ongd, associações, estado e organizações internacionais)				
Dimensão operacional	mobilização de recursos financeiros e humanos	origem dos fundos financeiros	ongd/total	micro/macro	registo e relatórios de contas das ongd em 2004/ questionário Banco Mundial	qualitativos e quantitativos
		distribuição dos recursos financeiros em 2004 (despesas correntes; projectos de cooperação; recursos humanos (salários); formação; acções de divulgação (site, publicações)				
		distribuição dos recursos financeiros em 2004 por área geográfica				
		recursos humanos (efectivos, voluntários, requisição de serviços)				
		formação dos recursos (habilitações académicas)				
	área de formação					
	estratégias de acção	história de um projecto (quando, como começa, se desenvolve e acaba um projecto?)	ongd	micro	entrevista ao director	qualitativos e quantitativos
exemplo de boas práticas						
integração em redes	redes nacionais e internacionais	total/universo das ongd	macro	guia das ongd 2003/2005, Plataforma Portuguesa das ONGD	quantitativos	
Dimensão acção	áreas de actuação	cooperação para o desenvolvimento; ajuda humanitária, educação para o desenvolvimento; ajuda de emergência	total/universo das ongd	macro	guia das ongd 2003/2005, Plataforma Portuguesa das ONGD	quantitativos
	actividades entre 2000 e 2004	distribuição das acções de intervenção por palop				
		distribuição sectorial das acções de intervenção e por palop				
grupos-alvo	destinatários das acções das ongd					
Dimensão relação com a sociedade	mobilização da opinião pública favorável; transparência	Divulgação da sua actividade; relatórios de contas; relatórios de actividades				

## **Anexo II – Guião de entrevista**

## Guião de entrevista

ONGD

---

1. Qual é sua **função** dentro desta organização? Há quanto tempo está nesta organização? O que o levou a integrar uma associação como esta que trabalha para o desenvolvimento?
2. Como surgiu esta organização, que **princípios e objectivos** assistiram à sua criação?
3. Actualmente, qual é a **missão** da organização?

## CONCEPÇÃO E PRÁTICA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

---

4. A **cooperação para o desenvolvimento** é uma das áreas de actuação desta organização, do que é que estamos a falar concretamente, no seu entender em que é que consiste a cooperação para o desenvolvimento?

(**reforço** das capacidades, das organizações,...)

5. Como é que a organização define os seus projectos de cooperação para o desenvolvimento, as **áreas, países, regiões** ou **comunidades**? Como surge? Quem e quando decidem?

5.1 fale-me um pouco, recorrendo a **exemplos**, o processo de elaboração de um projecto, desde a sua concepção à sua conclusão.

5.2 Quando dão por terminado um projecto?

5.3 Costumam voltar aos sítios, localidades, às comunidades onde estiveram e com quem se relacionaram (mantêm os contactos)?

6. A organização costuma trabalhar com **outras organizações**, Estado ou Empresas? A que níveis? O que pensa desse trabalho?



7. Nos pós-projectos de cooperação para o desenvolvimento que **ganhos, mais-valias** reconhece ou identifica, tanto para a organização como para as comunidades envolvidas?

8. Na sua opinião quais são os maiores **obstáculos/dificuldades com que se debate a organização** ao intervir no desenvolvimento dos países onde actuam?

## ONGD E O DESENVOLVIMENTO

---

9. Pela sua experiência, que **reflexão** faz sobre o actual estado de desenvolvimento dos Palop considerando inclusive a **ajuda** que tem vindo a ser dada pelos países do norte, e que até existem países com muitos **recursos naturais**, como o é caso de Angola?

10. O que pensa das actuais **políticas oficiais** de ajuda ao desenvolvimento, nomeadamente a portuguesa?

11. Enquanto representante de uma ONGD, qual pensa ser o **papel** deste tipo de organizações nas sociedades dos países do sul, nomeadamente dos PALOP?

12. Quais pensa ser os actuais **desafios** para as ONGD portuguesas, e em particular a sua organização?