

OS PARADIGMAS DE CONHECIMENTO SOBRE A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E A EVOLUÇÃO DO PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL EM PORTUGAL

Carlos Sangreman Proença
Tânia Santos

Abstract / Resumo

Esta comunicação pretende utilizar um dos resultados do Projecto em curso sobre Cooperação Descentralizada desenvolvido pela Universidade de Aveiro, a ONG Associação para a Cooperação entre Povos (ACEP) e o Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento (CESA) do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), ainda no seu primeiro ano de execução.

Assim o objectivo da comunicação é de contribuir para o conhecimento da evolução que as instituições da sociedade civil portuguesa designadas por ONG presentes no “campo” da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tiveram na articulação com os paradigmas dominantes a partir da herança europeia do pós – guerra 1939-45 do Plano Marshall entre os EUA e os Estados europeus e das geminações entre Municípios

e outras organizações locais até à Parceria Global para o Desenvolvimento dos Objectivos do Milénio em 2000.

A convicção que o conhecimento sobre os processos promotores de desenvolvimento tomando a economia como motor, originou uma CID assente em Planos Estatais de Desenvolvimento Integrado e em Projectos sectoriais que prevaleceram até à crise da dívida dos anos 70. Nesse paradigma a sociedade civil tinha um papel secundário e as instituições Estatais eram o actor principal.

A crise da dívida originou uma mudança radical neste paradigma, afirmando-se as políticas de estabilização e de ajustamento estrutural – o Washington Consensus – como o modelo dominante. As organizações da sociedade civil surgiram então como aqueles actores que podiam complementar e substituir o Estado na convicção de que “quanto menos Estado melhor Estado”.

Na constatação da falência desse modelo de políticas que agravou a pobreza e a desigualdade, e atrasou a construção das instituições da Administração Pública nos países menos desenvolvidos, desenvolve-se outro paradigma – o Monterrey Consensus – onde a sociedade civil se articula com o Estado numa parceria global para o desenvolvimento, com o objectivo central de luta contra a pobreza e a definição de metas concretas mundiais pela primeira vez – os Objectivos do Milénio. E essa parceria tanto é válida nos países destinatários como nos países financiadores da CID.

O conhecimento de como deve ser a teoria e a prática dessa parceria internacional em Portugal ainda está muito atrasado e esta comunicação procura esclarecer esses processos de Cooperação e o contexto onde eles se inserem, articulados com a reforma em curso da Administração Pública Portuguesa e a CID já existente com os países em causa.

Comunicação apesentada na Conferência Conhecimento e Cooperação – Secção 5

WORKING PAPER / DOCUMENTOS DE TRABALHO

*O CEsA não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

O **CEsA** é um dos Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, tendo sido criado em 1982.

Reunindo cerca de vinte investigadores, todos docentes do ISEG, é certamente um dos maiores, senão o maior, Centro de Estudos especializado nas problemáticas do desenvolvimento económico e social existente em Portugal. Nos seus membros, na maioria doutorados, incluem-se economistas (a especialidade mais representada), sociólogos e licenciados em direito.

As áreas principais de investigação são a economia do desenvolvimento, a economia internacional, a sociologia do desenvolvimento, a história africana e as questões sociais do desenvolvimento; sob o ponto de vista geográfico, são objecto de estudo a África Subsariana, a América Latina, a Ásia Oriental, do Sul e do Sudeste e o processo de transição sistémica dos países da Europa de Leste.

Vários membros do CEsA são docentes do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional leccionado no ISEG/"Económicas". Muitos deles têm também experiência de trabalho, docente e não-docente, em África e na América Latina.

OS AUTORES

CARLOS SANGREMAN

Professor Auxiliar na Universidade de Aveiro e Investigador do CEsA/ISEG

TÂNIA SANTOS

Investigadora do CEsA/ISEG e membro da direcção da Associação para a Cooperação Entre os Povos (ACEP)

1. OS PARADIGMAS DA CID

A construção de conhecimento na CID

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)¹ é uma área de actividade que se foi estruturando com base fundamentalmente em dois domínios de conhecimento: a economia do desenvolvimento e as relações internacionais.²

Este texto tem por objectivo contribuir para uma evolução de autonomização da disciplina, pela proposta de uma leitura da actividade e dos intervenientes da CID em Portugal. A existência de mestrados na área do Desenvolvimento, Cooperação e Estudos Africanos há mais de 15 anos e a emergência de uma prática mais sistemática de investigação facilitada pela criação em 2004 da área de Estudos Africanos na Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), pelo recente protocolo entre o IPAD e a FCT para doutoramentos na área, pelas facilidades de horário e de edição que o ICP e actual IPAD à vários anos proporciona aos seus funcionários para frequência de mestrados na área e publicação em colecção própria das teses, pela institucionalização da investigação e do ensino que vemos no aparecimento de novos mestrados, de cursos pós-graduação, de módulos e de disciplinas sobre CID em diferentes Universidades, Escolas Superiores de Educação e Institutos Politécnicos, como recentemente na Universidade do Minho, ou do incentivo a doutoramentos que proporciona a criação de um programa específico na recente Secção Autónoma de Estudos Africanos do ISCTE, faz-nos crer que Portugal está a desenvolver um processo de melhoria do conhecimento sobre CID, que, apesar de surgir anos depois daquilo que já é feito em países como o Reino Unido, o Canadá, a França, a Suécia ou a Holanda, tem a vantagem de poder aprender com o que a “comunidade da cooperação” já fez e continua a fazer. Não há ainda nenhum centro de investigação universitário cujo âmbito seja a CID, como existe por exemplo na Universidade Complutense de Madrid, mas já se vai caminhando de forma mais clara nos últimos anos.

Temos consciência que ainda estamos na fase de construção de conhecimento num domínio que tem tendência para se exprimir na academia portuguesa mais como um conjunto de monografias de práticas exercidas em sectores variados (agricultura, desenvolvimento local, migrações, saúde, turismo, luta contra a pobreza, educação, multilateralismo, etc.) do que como produção sistemática de conhecimento científico

¹ Cujá discussão das definições existentes será feita noutra ocasião já que nos apercebemos no processo de elaboração desta comunicação que não existe uma definição consensual dos vários investigadores e organizações que intervêm na área.

² Em muitos textos em inglês surge o termo "development aid" ou só "aid" o que se traduz literalmente por "ajuda ao desenvolvimento" ou "ajuda". Parece-nos que em português essa tradução tem conotações menos ajustadas ao estado actual da relação entre pessoas e Estados, baseado numa responsabilidade mútua. O IPAD identifica o termo “ajuda” com “ajuda pública ao desenvolvimento” restringindo assim o campo de aplicação do termo.

numa disciplina, sendo muito poucas as dissertações que possam ser classificadas como investigação sobre CID³.

Pensamos assim ser este um momento de mudança social, enquanto surgimento de novas formas de interação entre agentes e instituições, em que se deve aprofundar a investigação, para que a CID vá clarificando um corpo de conhecimento, uma epistemologia e uma metodologia próprias que permitam a estruturação de um “campo” da cooperação internacional para o desenvolvimento - no sentido utilizado por Pierre Bourdieu -, com uma aplicação dos conceitos de “campo”, “capital” e “habitus” como instrumentos centrais de leitura da realidade social específica da CID.

Essas novas formas de interação derivam da evolução recente da Economia do Desenvolvimento e das Relações Internacionais que lhes retiram influência na área da CID, designadamente:

- primeiro, as questões colocadas pelos processos de desenvolvimento são interdisciplinares e as expectativas que consideravam a economia do desenvolvimento o motor e a condição suficiente para aproximar o nível de vida e o bem estar das populações de todo o mundo foram frustradas⁴.
- segundo, a globalização⁵ tem vindo a abrir novas possibilidades na lógica do relacionamento entre Estados soberanos, com o crescente peso das organizações internacionais multilaterais ou privadas, e com uma nova dimensão da CID executada por organizações não estatais privadas, semi - públicas ou de âmbito autárquico num cenário de transnacionalização e “interdependência complexa”⁶.

³ A última de que tivemos notícia – António Rebelo de Sousa (2004), Da teoria da relatividade económica aplicada à economia internacional e às políticas de cooperação, Universidade Lusíada, Lisboa, foi também impossível de arranjar nas grandes livrarias de Lisboa.

⁴ Como obras constituídas por artigos de vários autores vejam-se Seers, D. e Meier, G.M. (org.) (1988), I pionieri dello sviluppo, Asal, col. Quale sviluppo, Roma; Tarp, F. (org) (2000), Foreign Aid and Development, Routledge, London and New York; Burnell, P. e Morrissey, O. (org) (2004), Foreign Aid in the New Global Economy, Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK e Northampton, EUA..

⁵ Conceito também multidisciplinar e com uma evolução histórica de séculos tomamos aqui a definição apresentada por Mário Murteira (2003) O que é a globalização, Quimera, Lisboa: “*podemos definir globalização como o processo que tem conduzido ao condicionamento crescente das políticas económicas e sociais pela esfera mega-económica ao mesmo tempo que se adensam as relações de interdependência, dominação e dependência entre os actores transnacionais e nacionais, incluindo os próprios governos nacionais que procuram pôr em prática a suas estratégias no mercado global.*” O autor afirma ainda no mesmo ponto: “*a compreensão da “globalização” não esgota o entendimento da mudança social total no tempo presente, pois que este tem outras componentes que não podem reduzir-se à esfera do económico, designadamente de carácter cultural ou civilizacional.*”

⁶ Wallerstein, I. (2002) “Le Capitalisme historique”, Postface à la deuxième édition La mondialisation n'est pas nouvelle; Santos, B.S. (2001), “Os processos de globalização”, in Globalização. Fatalidade ou Utopia ?, Boaventura Sousa Santos org., Cap.I, Vol.I, Afrontamento, Porto; Stiglitz, J.E. (2002), Globalização, a grande desilusão, Terramar, Lisboa;.

Face a essas novas forma de interacção a CID enfrenta agora o desafio de se emancipar, face ao descrédito das soluções da Economia incapaz de responder às expectativas e das Relações Internacionais em profunda transformação decorrente do processo de globalização do exercício de diferentes níveis e tipos de poder. Em Portugal este processo passa muito ao lado do saber com origem na prática dos organismos estatais e das organizações não estatais (Non State Actors ou NSA), procurando esta comunicação contribuir para a construção de um conhecimento que não ignore essa componente do “campo” da CID.

A falta de pensamento, de debate e de reflexão crítica tem levado a uma ausência de coerência e consistência na definição das reformas que sejam coerentes com a prática portuguesa de Cooperação e com a evolução do consenso internacional sobre a CID, inclusive no papel dos NSA.

Os paradigmas práticos existentes

Aquilo a que chamamos paradigmas são mais um conhecimento explícito do que um conhecimento científico, pois não têm nem metodologias nem “leis” validadas por processos que os actores intervenientes aceitem. Os paradigmas práticos parece – nos que sempre foram constituídos por conjuntos de soluções de modos de fazer cooperação mais do que uma construção coerente que englobasse a reflexão teórica e a análise empírica.

De realçar que podemos detectar metodologias de afirmação no “campo” diferentes entre os paradigmas: os dois primeiros foram o “Paradigma dos projectos sectoriais”, construído sobretudo a partir do Plano Marshall e da Cooperação bilateral dos vários Estados europeus e o “Paradigma do ajustamento estrutural (ou *Washington Consensus*)”, formulado a partir da reflexão das organizações internacionais – em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). O actual “Paradigma da eficácia da ajuda” (ou *Monterrey Consensus*) parece ter estabilizado a partir da crítica ao anterior e concretiza-se na aprovação e no início da aplicação das conclusões de conferências internacionais ao longo de vários anos.

O Paradigma dos Projectos sectoriais

O primeiro paradigma prático correspondia a teorias, políticas e modelos da economia do desenvolvimento articulado com a convicção de que o Estado era a única entidade interveniente dominante no “campo” da cooperação nos países receptores da ajuda. Acreditava-se que os Ministérios receptores tinham capital humano suficiente para tornar eficaz a planificação nacional e regional, a prioridade à modernização das estruturas físicas, da agricultura e da indústria, da educação e da saúde.

Ou seja, a partir da análise do capital simbólico de reconhecimento que esses intervenientes detinham por terem conseguido ser independentes, como era exemplo nos anos setenta em Moçambique, a FRELIMO, na Guiné – Bissau e Cabo Verde, o PAIGC como intervenientes institucionais e de Samora Machel ou de Amílcar Cabral⁷ como intervenientes individuais e, nos anos 90 em Timor Leste, sobretudo pela acção da FRETILIM e da Igreja Católica, corporizando, pelo menos para o exterior do país, a resistência da população à ocupação Indonésia, acreditava-se que os intervenientes seriam capazes de absorver a ajuda internacional em capital financeiro e humano e aproximar-se dos modelos ocidentais afastando-se dos intervenientes tradicionais detentores de um capital socialmente desapropriado. Neste paradigma a influência do “campo” político fazia-se sobretudo a partir da lógica da repartição geopolítica com origem nas relações internacionais.

Até aos finais dos anos setenta, os intervenientes, procuraram apoiar projectos de médio/longo prazo com doações e empréstimos. A insuficiência deste modo de canalizar os fundos da CID, com a queda dos preços das matérias primas internacionais, subida do preço do petróleo e consequentes problemas com a dívida externa dos países, sobretudo na América Latina e na África Subsaariana, levaram, a partir de 1979 – 1980, a que os intervenientes adoptassem as teses neoclássicas concretizadas em empréstimos para ajustamento sectorial e estrutural.

O paradigma do Ajustamento Estrutural ou “Washington Consensus”

Os conceitos de estabilização e ajustamento estrutural⁸ foram, nos anos 80 e 90, objecto de inúmeros textos oriundos de áreas de conhecimento muito diversas que procuraram precisar os seus contornos conceptuais, seja no sentido mais genérico como sinónimo de desenvolvimento⁹, seja num sentido mais restrito de políticas económicas e sociais.

Os empréstimos para sustentar essas políticas estiveram desde logo condicionados ao acordo sobre um programa de estabilização; o ajustamento estrutural surgia como apoio a essas mudanças e o ajustamento sectorial como a sua pormenorização a nível dos sectores estratégicos de actividade, tornando operacionais experiências com

⁷ Não conhecemos obras que se tenham debruçado sobre o capital simbólico de um interveniente individual já falecido, mas somente como herança. Parece-nos evidente, no caso de Amílcar Cabral, que esse capital existia em simultâneo com aquele decorrente da sua apropriação por membros do PAIGC. Também me parece que o sucesso geral de Cabo Verde tem contribuído para mantê-lo, enquanto o insucesso da Guiné – Bissau o vai degradando. Já para Samora Machel não nos parece tão evidente a sobrevivência desse capital individual, tendo a convicção que se foi dissolvendo no capital simbólico da FRELIMO.

⁸ Note-se que esses conceitos têm uma história que remonta à reconstrução europeia do pós-guerra 1939-45, e à necessidade de evitar o proteccionismo exacerbado dos anos vinte e trinta, como afirma Toye, J., (1995), « L'ajustement structurel: contexte, hypothèses, origine et diversité », in L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne, ed. Hoeven, R. e Kraaij, F., Karthala, Paris.

⁹ “A essência do desenvolvimento é o ajustamento estrutural, ...” (Streeten, P., 1987, “Structural adjustment : a survey of the issues and options”, in World Development, Pergamon Press, Vol.15, Nº.12, Oxford).

empréstimos condicionados a sectores de actividade, como as da Índia (anos sessenta), ou da Zâmbia, Quênia e Tanzânia, nos anos setenta.

O “condicionamento” é o conceito chave no modo de relação entre os intervenientes dominantes - o FMI e o BM - por um lado, e os dominados – os Estados Africanos, por outro. Aprovado em 1952, por essas organizações - por imposição dos EUA¹⁰, contra a opinião dos restantes membros -, consiste genericamente na prática de condicionar o acesso às sucessivas parcelas dos empréstimos ao cumprimento das medidas de política económica aprovadas e postas em prática pelo país requerente nos programas.

Este conceito só foi incluído nos estatutos do FMI em 1969 e as directivas que permitiam uma aplicação real e normalizada são-no só em 1979¹¹ Em finais de 1989 o critério da “boa governação” foi acrescentado¹² fazendo o “campo da CID” assumir como critério normativo de conhecimento um conceito até aí do domínio do “campo político” acrescentando-o aos critérios sociais e económicos. Essa absorção de um critério de um “campo” por outro tem também como efeito acentuar o processo de autonomização do CID.

As críticas já referidas fizeram acender a competição entre intervenientes tendo por um lado o Banco Mundial e o FMI, bem como alguns Estados, e por outro as ONG, e vários intervenientes multilaterais como a UNICEF e a UNESCO. Essa competição permitiu aos segundos verem o FMI e o Banco Mundial perder capital social e permitiu-lhes ganhar poder para maior acesso a fundos e a posições mais perto do centro do “campo”. E se o Banco Mundial procurou acompanhar essa evolução tentando manter a posição de interveniente dominante, o FMI claramente não foi capaz de o fazer, perdendo ao longo da degradação do paradigma a sua posição central.

¹⁰ Então o interveniente dominante nas Relações Internacionais emergentes da guerra de 39-45, em Bretton Woods, o plano Keynes que se opunha ao plano White dos EUA referia expressamente no prefácio sobre o FMI e BM: “deveria existir a menor interferência possível nas políticas nacionais internas (...) nos domínios da política interna a autoridade do Conselho Directivo da Instituição teria de se limitar a recomendações ou quanto muito a impor condições para uso por prazos mais alargados das facilidades que oferece a Instituição”. (citado por Vries, M., 1985, "O FMI: 40 anos de desafios e mudanças", in *Finanças e desenvolvimento*, FMI/BM, Set..Rio de Janeiro)

¹¹ Desde os finais do século XIX pelo menos que a exigência de garantias por parte do país que pedia um empréstimo a outro ou a outros é prática corrente. Em geral a exploração por um período de tempo de minas, dos correios, de linhas de transportes foram o penhor mais utilizado. O não pagamento levou nalguns casos a ameaças de invasão, chegando no caso das dívidas da Alemanha à França, à tomada por esta das minas do Ruhr, e, no caso da Grécia, a uma administração internacional, etc.. Em Portugal discutiu-se a venda das colónias como forma de pagamento da dívida.

¹² Ver Moore, M., (1993), "Introduction, The emergence of the "Good governance" Agenda: some milestones", in *IDS Bulletin*, Vol.24, Nº 1, January, Sussex, Reino Unido, para uma lista de discursos, só no ano de 1990, de políticos europeus como M.Tatcher, D.Hurd, F. Mitterand, dos EUA (McNamara) e de organizações internacionais como o Banco Mundial, a OUA, a ONU, a OCDE e o Parlamento Europeu sobre o que é a *Good Governance* e a necessidade da sua inclusão como critério de cooperação.

O actual “Monterrey consensus”

A crítica ao *Washington Consensus* originou um conjunto de propostas, já referidas anteriormente, de alteração da necessidade financeira da ajuda, bem como do conhecimento sobre a metodologia a adoptar para que a CID fosse mais eficaz. Os autores que têm vindo a debater a eficácia da ajuda ao longo da segunda metade do século XX proporcionaram o conhecimento base para a construção deste paradigma.

A proposta inclui que os intervenientes dominantes, seja a nível mundial seja a nível nacional, aceitem abdicar de parte da sua posição para atribuírem a outros intervenientes posições com mais poder.

O grande grupo destes outros intervenientes são os Non State Actors, marginais ao “campo” pelo critério de “acesso a fundos” ou de “reconhecimento pelos outros intervenientes” nos países receptores ou nos financiadores.

O outro grupo são os países destinatários da ajuda. Contraditoriamente à própria concepção da CID, o seu papel no “campo” sempre foi o de intervenientes secundários, no que respeita ao funcionamento do mesmo. O critério de “quem tem acesso a fundos” determinava a posição afastada do centro, em detrimento do critério de “serem os destinatários”, excepto para alguns “sub-campos” formados por países ex - colónias e ex - colonizadores como Portugal e os PALOP, a Espanha e os países Hispânicos da América Latina, ou a França com as suas ex-colónias.

O conhecimento actual prático da CID cria um maior equilíbrio entre intervenientes no “campo” mas está longe de estar estabilizado.

O debate actual

O debate actual centra-se nos critérios definidores do normativo no “campo”. Os ODM não incluem explicitamente os direitos humanos, a questão do aborto, a luta contra a desigualdade social, a produção e venda de armas, ou os critérios políticos ligados à “boa governação”. Essa omissão, por não implicar juízos de valor sobre várias opções políticas de cada interveniente, permite – lhes ser assumida por todos os programas de luta contra a pobreza de qualquer país e, em Portugal, por todos os programas e projectos de cooperação oficial. Mas, ao mesmo tempo, tal omissão é contraditória com a evolução que a comunidade internacional tem feito em relação à importância para a CID dos critérios da boa governação e dos direitos do homem desde 1989.

Mas a Declaração de Monterrey e a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, bem como o oitavo ODM – a parceria global para o desenvolvimento - incluem as questões da “harmonização” e “alinhamento”, ou seja, os intervenientes devem fazer aumentar a coerência das suas políticas nacionais, sejam os financiadores sejam os receptores e a CID deve ser definida em consonância com as opções dos intervenientes receptores que, pelo critério do acesso a fundos, estão afastados do centro do “campo”. Depois da falha do *Washington Consensus* ser atribuída também à imposição de conhecimentos por

parte dos intervenientes centrais do “campo” com pouca ou nenhuma atenção aos intervenientes locais, o debate actual estabelece uma inversão na metodologia, incluindo uma maior percentagem a ser executada através do apoio ao orçamento dos países receptores. Mas essa inversão tem o preço da avaliação e do condicionamento ex - post. Ou seja os intervenientes receptores da ajuda pagam o preço de se poderem aproximar de posições mais centrais do “campo” com um compromisso de rigor face a metas (com os ODM a servirem de mínimo denominador comum) que permitem uma avaliação feita por outros intervenientes.

Como as penalizações por não cumprimento não foram debatidas abertamente só podemos pensar que possivelmente serão, em termos gerais, o afastamento dessas novas posições se os compromissos definidos pelos próprios países não forem conseguidos, reatando uma versão muito semelhante do condicionalismo do paradigma anterior.

2. AS ONG NOS PARADIGMAS DA CID

A acção das organizações não governamentais na cooperação internacional para o desenvolvimento foi sofrendo alterações desde a segunda metade do século XX, resultado das mudanças nas políticas e nas práticas de cooperação e no contexto internacional de um modo geral.

Os dados disponibilizados pelo Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) relativos ao seu crescimento apontam para um crescimento acentuado nas últimas décadas, passando de 13 mil em 1981 para 47 mil em 2001 (UNDP, 2002).

A partir das vantagens e limitações geralmente associadas às organizações não governamentais e dos papéis que desempenham propomos uma reflexão sobre a evolução do papel das ONG nos paradigmas da Cooperação internacional para o Desenvolvimento.

As ONG desempenham essencialmente três papéis: (Universidade Complutense de Madrid)

- Papel Instrumental, associado à prestação de serviços e à provisão de bens procurando dar resposta às necessidades das populações com quem trabalham;
- Papel de Transformação estrutural, associado ao activismo político e à busca de soluções políticas, económicas e sociais alternativas, mas também às actividades de educação, sensibilização e consciencialização das pessoas para a mudança;
- Papel de Desenvolvimento do capital social, associado à construção de redes de relações entre pessoas, organizações e comunidades, ao nível local, nacional e internacional.

As vantagens comparativas das ONG estão associadas à sua maior proximidade das populações mais pobres – e portanto capacidade para incluir esses grupos sociais nos processos de mudança social -, à sua flexibilidade e capacidade de resposta rápida às mudanças nos contextos, aos seus baixos custos de operação e funcionamento, à capacidade de experimentação de alternativas e de inovação, à implementação de práticas participativas, à prestação de contas e à boa imagem de que habitualmente gozam junto da opinião pública.

Enquanto limitações são habitualmente referidas as seguintes: atomismo das acções e dispersão, impacto limitado dos projectos que desenvolvem, tendência para a burocratização das organizações à medida que vão ganhando maior dimensão, incapacidade de aproveitamento das economias de escala regionais, instrumentalização pelos governos, algum paternalismo na relação com os beneficiários e estilos de direcção personalista e rigidez institucional.

As ONG nos grandes planos sectoriais

O paradigma vigente nos anos 60, baseado no grande protagonismo dos Estados em todos os sectores da economia e da sociedade tal como o próprio conceito de desenvolvimento encarado essencialmente como crescimento económico, vão influenciar a cooperação internacional para o desenvolvimento e o papel das ONG no quadro deste. Neste paradigma prático, o Estado é a entidade dominante na cooperação para o desenvolvimento, restando às organizações não governamentais um papel limitado que passa essencialmente pela promoção de laços de solidariedade e de troca inter cultural entre países procurando sensibilizar a população no Norte para os problemas enfrentados nos países do Sul, ainda que baseada numa relação essencialmente paternalista. Nesta fase as ONG desenvolvem igualmente actividades de transferência de conhecimento, técnicas e tecnologias, tal como de bens de primeira necessidade.

O papel das ONG na CID tinha como objectivos a manutenção dos laços históricos construídos no período colonial e o apoio ao crescimento económico dos países em desenvolvimento tendo como base de referência os modelos económicos dos países do Norte. As actividades das ONG são financiadas pelos Estados, por instituições de cariz religioso, Fundações e doações privadas.

Neste período as ONG mais especializadas são as que intervêm na ajuda humanitária de emergência, criadas no âmbito das guerras do início do século XX e com competências mais específicas ao nível da logística, organização e prestação de serviços, essencialmente médicos.

No geral, as ONG têm estruturas pequenas e flexíveis, com baixos custos, baseadas essencialmente no voluntariado. As suas actividades são caracterizadas pela dispersão, com impactos muito limitados e sem grande preocupação na procura de soluções

alternativas, não ocupando no “campo” uma posição que lhes permita ter alguma importância no questionamento das ideias dominantes.

Podemos dizer que o papel que desempenham nesta fase é essencialmente de cariz instrumental.

Anos 70 – ONG e activismo político

A acção das ONG na cooperação para o desenvolvimento nos anos 70 é fortemente influenciada pelo contexto político internacional, nomeadamente a criação do Movimento dos Não Alinhado e o crescimento da contestação aos modelos sócio-económicos e políticos vigentes. O sub desenvolvimento dos países do Sul é visto como produto das desigualdades e das injustiças no quadro internacional, nas relações entre os países do norte e do sul, que é necessário mudar.

Este período marca o início de um processo de deslocação para posições mais centrais no “campo” através do crescimento do número de ONG, que se envolvem na discussão dos modelos sociais e de organização política dos países, dos debates e das lutas políticas associadas aos processos de descolonização e aos projectos políticos e sociais para os países do Sul e do Norte, existindo uma forte associação entre ONG e movimentos políticos.

Apesar de ter ainda uma dimensão reduzida, o movimento das ONG torna-se mais consciente e procura desenvolver redes de colaboração com outros actores não governamentais com o objectivo de construir espaços de maior interligação Norte-Sul.

Neste contexto as ONG conseguem aceder a recursos de financiamento sem grandes restrições tendo em conta o seu papel político sendo “utilizadas” pelos Estados como instrumentos de influência em determinados países e regimes.

Nesta fase podemos dizer que são colocados em evidencia os aspectos de diferenciação positiva das ONG associados à experimentação e inovação, procurando-se encontrar metodologias de intervenção alternativas, nomeadamente de cariz participativo.

O papel das ONG vai ser essencialmente de promoção da transformação estrutural e de construção de capital social através do *lobby* e *advocacy* focando a injustiça nas relações Norte-Sul, debatendo modelos alternativos, pressionando os governos do Norte para o crescimento da APD e reforçando as relações de parceria com organizações e movimentos sociais do Sul.

As ONG no Washington Consensus

Nos anos 80 com a constatação do falhanço dos grandes planos sectoriais que acabaram por resultar em grandes estruturas abandonadas e ineficientes e numa crise de endividamento que atingiu grande parte dos países da América Latina e de Africa, o paradigma dominante vai ser substituído com a emergência do *Washington Consensus*.

Este novo paradigma incorpora uma visão específica do papel do Estado, do mercado e do terceiro sector em que o segundo é dominante sobre os outros.

Como já vimos, os programas de ajustamento estrutural vão condicionar o apoio financeiro à adopção pelos países em desenvolvimento de medidas de promoção do funcionamento do mercado, políticas de redução da despesa pública e a limitação do papel do Estado na prestação de serviços sociais, com consequências do agravamento das condições de vida das populações naqueles países, o aumento da desigualdade e o crescimento do descontentamento social.

Neste contexto, as ONG vão assumir um papel de prestação dos serviços básicos que o Estado deixa de garantir nas áreas da saúde, educação, saneamento, habitação, etc., no pressuposto de que uma das suas vantagens era o baixo custo de funcionamento e a sua proximidade em relação às comunidades mais pobres. Este posicionamento das ONG não se faz sem riscos, existindo autores que argumentam que a assumpção da prestação dos serviços pelas ONG acaba por limitar ainda mais a capacidade e o papel do Estado. (Van Rooy citado em Univ Complutense) Esta posição não é consensual existindo outros autores que consideram que a prestação de serviços pelas ONG veio pressionar os governos no sentido de melhorarem os serviços públicos para fazer face à concorrência. (vide Univ Complutense pag 127)

Esta predominância do papel instrumental das ONG vem por outro lado, colocar a questão da sua associação às políticas de ajustamento estrutural em que a prestação de serviços às populações afectadas pelas medidas de redução das despesas públicas acaba por ser vista como uma contribuição para a manutenção daquele tipo de abordagem¹³. Este argumento tem sido contraposto com a ideia de que a proximidade das ONG às comunidades lhes permitiu denunciar os efeitos negativos do ajustamento estrutural nas condições de vida das populações o que acabou por ter um papel essencial na crítica ao paradigma.

A década de 80 acaba, assim, por ser uma fase de expansão do número de ONG. Assiste-se a uma crescente especialização nas suas actividades e à introdução de novos temas, nomeadamente as questões ambientais, de género, os direitos humanos, etc. As ONG adquirem igualmente um maior grau de profissionalização que se traduz em mudanças na composição dos seus recursos humanos e de estruturas organizacionais, passando de organizações compostas essencialmente por voluntários para organizações essencialmente compostas por técnicos e de estruturas horizontais para formas de organização com diversos graus hierárquicos. Estas transformações tiveram no entanto implicações no aumento da burocratização das organizações e na fragmentação da sua própria base social.¹⁴

¹³ Seibal, (1990) citado em nota pág. 126, Universidade Complutense

¹⁴ Para discussão deste tema no âmbito de um estudo de caso de uma ONGD francesa vide Marie, A., La Cooperation decentralisée, Harmattan, Paris.

Durante os anos 80 os orçamentos das ONG crescem com o aumento dos fundos disponibilizados pelas agências de cooperação dos Estados do Norte, pelas instituições internacionais multilaterais e as doações de indivíduos e organizações privadas. No entanto, o aumento dos recursos disponíveis para as ONG no quadro da cooperação para o desenvolvimento destina-se essencialmente a projectos *mainstreaming*, ou seja que contribuam para a manutenção do sistema. Este contexto acaba por colocar em causa uma das vantagens identificadas na acção das ONG que é o espaço para a experimentação, inovação e criação de alternativas às intervenções dos Estados.

Neste quadro, diversos autores vão argumentar que o crescimento do peso do financiamento estatal nos orçamentos das ONG vai colocar em causa a sua independência, capacidade de inovação, legitimidade, e questionamento do sistema.¹⁵

No entanto, durante a década de 80 as ONG acabam por contribuir para colocar na agenda internacional questões associadas à sustentabilidade ambiental, à solidariedade e interdependência Norte – sul tal como para mudanças no discurso de desenvolvimento com a introdução das noções de participação, empowerment e de sociedade civil. Esta é também uma fase de reforço do papel de construção do capital social das ONG com o aproveitamento das tecnologias e o desenvolvimento de redes.

A questão que se coloca nesta fase é a de procurar perceber se o aumento do papel das ONG enquanto prestadoras de serviços veio permitir-lhes um maior protagonismo no quadro da CID, nomeadamente ao nível do *lobby*, *advocacy* e de propostas políticas de mudanças no sistema ou se pelo contrário veio limitar o seu espaço de intervenção política de questionamento do quadro vigente.

As ONG no *Monterrey Consensus*

Perante as consequências negativas do ajustamento estrutural nos países do Sul, essencialmente o crescimento acentuado da pobreza, e portanto das desigualdades, inicia-se um processo de revisão do *Washington Consensus*, colocando-se em evidência as questões associadas à eficácia da ajuda e a adopção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Este novo paradigma é denominado de *Monterrey Consensus* como já vimos.

Neste contexto, as ONG têm ganho um lugar cada vez mais importante na CID dispondo actualmente de espaços de participação política junto dos países doadores e das instituições multilaterais e sendo chamadas a participar na parceria mundial para o desenvolvimento, o oitavo dos ODM.

¹⁵ Edwards, M. and Hulme, D. (1996), "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", Elsevier Science Ltd, in *World Development*, Vol. 24, Oxford, UK.,

O processo de profissionalização, diversificação e crescimento das ONG iniciado nos anos 80 vai continuar nos anos 90 e no início do novo milénio com implicações ao nível da complexificação das estruturas e do aumento da burocracia. Com o prolongamento deste processo começam a surgir críticas à capacidade de resposta das ONG às rápidas alterações nos contextos em que actuam e por outro lado ao afastamento em relação às organizações de base e às comunidades mais excluídas. Esta questão tem sido igualmente discutida do ponto de vista da legitimidade das ONG enquanto interlocutoras das instituições governamentais nas políticas que afectam as comunidades onde intervêm.

A proliferação das ONG e o crescimento dos fundos veio suscitar o debate por uma maior transparência e prestação de contas aos financiadores mas também às comunidades onde actuam. Os processos de contabilidade e auditoria requeridos pelos financiadores tornaram-se mais exigentes tal como a concorrência pelos fundos que, a par da burocratização, vão implicar uma redução do tempo disponível para o trabalho de investigação e debate no conjunto das actividades das ONG. Estas vêm-se agora obrigadas a dar resposta a um conjunto de obrigações de cariz administrativo e a gastar muito tempo e energia à procura de recursos desviando a sua acção de áreas menos financiadas – esta tendência tem sido visível no aumento da dependência das ONG face aos fundos de emergência.

Por outro lado, o discurso internacional de redução da pobreza no quadro do *Monterrey Consensus*, está baseado na redução da pobreza tendo como referencia, para a medição do sucesso, o rendimento de que os indivíduos dispõem, de que é exemplo o primeiro ODM. Como consequência desta abordagem, as ONG passam a estar sujeitas a uma maior pressão dos financiadores para que os projectos que desenvolvem se centrem em objectivos mensuráveis e concretos.¹⁶

No entanto, a quantificação dos objectivos e metas implica maiores dificuldades no desenvolvimento de projectos com objectivos mais intangíveis ou com metas dificilmente quantificáveis e de longo prazo como as associadas ao desenvolvimento institucional.

Aqueles autores vão argumentar ainda que esta situação tenderá a implicar uma despolarização das estratégias das ONG e um reforço das acções de prestação de serviços, desenvolvendo actividades com outputs “visíveis”. Isto tem implicado igualmente uma centralização dos projectos na redução da pobreza registando-se uma ausência de discussão e de intervenção nas questões associadas à distribuição da riqueza e à justiça social. No que respeita às parcerias há tendência para o afastamento das ONG do Norte em relação a parceiros como movimentos políticos e sociais, e a aproximação a organizações produtivas e de crédito.

¹⁶ Veja-se “Reclaiming development? NGOs and the challenge of alternatives”, Diana Mitlin, Sam Hickey and Anthony Bebbington, Global Poverty Research Group.

A capacidade que as ONG têm demonstrado de utilização das tecnologias da comunicação e da informação para o estabelecimento de redes e para a transmissão das suas mensagens acabou por ter igualmente consequências nos seus espaços de intervenção que, essencialmente no caso da ajuda humanitária, passaram a estar associados ao mediatismo das grandes catástrofes e conflitos.

3. AS ONG EM PORTUGAL

Actualmente, as ONG representam um dos movimentos da sociedade civil com maior visibilidade, factor que pode ser comprovado através da sua curva ascendente de crescimento. Para além do número, já referido, outro factor que serve para demonstrar o acentuado crescimento e importância das ONG é a sua participação em projectos do Banco Mundial, que passaram de 14 por ano de 1973 a 1988 para 96 por ano de 1989 a 1990 .

Em Portugal, o surgimento das ONG está associado ao fim do Estado Novo, no período subsequente ao 25 de Abril de 1974. O CIDAC – Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral – herdeiro da militância de católicos progressistas contra a guerra colonial - surge no ano de 1977 e é a primeira e única ONG portuguesa durante o período de 1974 a 1984. Em Março de 1985 foi criada a Plataforma Nacional de ONGD cuja área de actuação é “formar, informar e fazer lobby”, sendo constituída por um grupo inicial de 13 organizações¹⁷. O Estatuto das ONGD’s só foi reconhecido passados quase 10 anos da criação da plataforma em Maio de 1994 através do Decreto-Lei nº 9/94 e interessa salientar que a referida lei foi revogada pelo Decreto-Lei nº 66/98, passando as ONGD’s a serem consideradas “pessoas colectivas de direito privado, sem fins lucrativos” e sendo o seu principal objectivo “a cooperação e o diálogo intercultural, bem como o apoio directo e efectivo a programas e projectos em países em desenvolvimento”. O reconhecimento do Estatuto das ONG foi coincidente com a criação do Instituto de Cooperação Portuguesa no ano de 1994, com a função de único interlocutor institucional do Estado português no âmbito do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação. Em 2003 é criado em sua substituição¹⁸ o actual Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

Ribeiro, M.¹⁹ afirma que estas “continuam a ter um papel marginal na ajuda ao desenvolvimento” . Esta opinião é partilhada pelo IPAD que considera a acção das

¹⁷ Plataforma Portuguesa das ONGD’s, 2005.

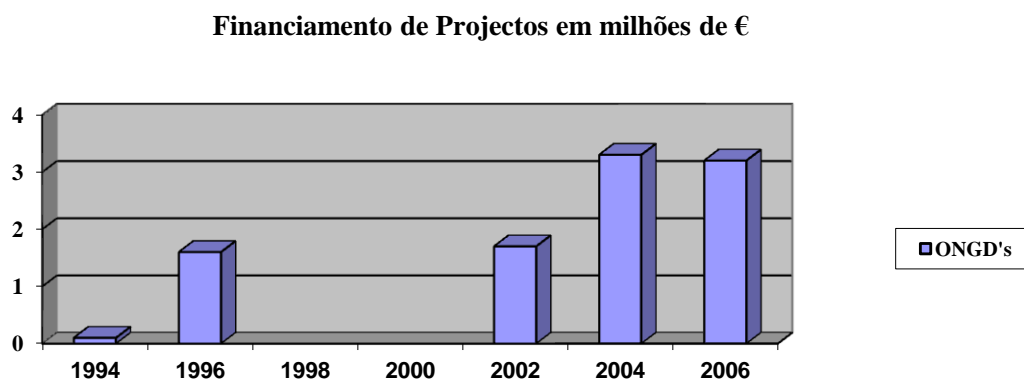
¹⁸ E de um outro organismo a APAD vocacionada para a Cooperação Empresarial.

¹⁹ Ribeiro, M. e Marques S. (2002). *Uma Leitura das ONGD portuguesas no início do século XXI: trajetória e dinâmicas*, in *Lusotopie*, Bordéus.

ONG em Portugal pouco intensa²⁰. De facto as ONG apresentam um baixo grau de profissionalização, uma actuação centrada nos países africanos e “uma prática participativa e humanista dos processos de desenvolvimento”. Um dos factores que poderá ajudar a explicar esta questão é a inexistência, durante anos, de um orçamento para o sector da cooperação que atribuisse financiamento a projectos desenvolvidos pelas ONG portuguesas.

Nos anos subsequentes à adesão de Portugal à CEE assinala-se uma mudança estratégica nas políticas de cooperação, que se reflecte no financiamento de projectos das ONG. De acordo com os dados revelados por estudos efectuados pelo IPAD em 2005, houve um crescimento dos projectos financiados na ordem dos 86% .

Figura 1: Montante global de financiamento concedido pelo IPAD à sociedade civil



Outro factor que reflecte esta mudança é a assinatura de um protocolo entre o Governo e as ONG em 2001 que previa, “*uma colaboração na definição de politicas e estratégias e na sua execução, concertando posições e promovendo os apoios necessários à concretização de projectos e programas...no domínio da cooperação para o desenvolvimento, da educação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária.*”

Igualmente no documento de orientação estratégica intitulado “*A cooperação portuguesa no mundo no limiar do século XXI*” as ONG tem um papel reconhecido pelo Governo português.

Contudo é de referir que o crescimento das ONG em Portugal, quer em relação à sua dimensão como à disponibilidade de recursos, revelam a necessidade de tornar as regulamentações e estatutos jurídicos cada vez mais adaptados às necessidades reais

²⁰ IPAD (2005), Memorando da Cooperação Portuguesa de 2001-2004. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Lisboa.

destas organizações²¹. À semelhança das conclusões apresentadas por Schieffer, pensamos que a ausência de uma estratégia clara em relação às ONG da parte do Governo cria condições anárquicas na sua participação no “campo” da CID, contribuindo um menor empenho, em actividades que as relacionassem com o tecido empresarial, com as universidades e os centros de investigação e de procurar dessa forma uma auto – sustentação que não existe hoje sem o Estado.

Finalmente, Ribeiro aponta a necessidade de criar uma dinâmica própria que permita às ONG superar as diversas problemáticas que se encontram associadas à ausência de estabilidade do sector tais como a excessiva fragmentação, baixo nível de recursos, ausência de experiência e de capacidade de mobilização e por outro lado, o frágil capital social da sociedade portuguesa e o fraco desempenho estatal .

Em síntese, a matriz dos intervenientes não estatais da CID em Portugal têm quanto a nós as seguintes características estruturais:

Primeiro a heterogeneidade dos intervenientes, alguns com lógica estatal – municípios, universidades públicas – outros com motivações de proselitismo religioso – ordens religiosas ou movimentos laicos de origem religiosa -, outros com história de muitos anos de acção caritativa e assistencial – Cruz Vermelha, Exército de Salvação -, outros ainda com funcionamento de empresas privadas – universidades privadas – com uma missão definida por um conjunto de fundadores e fundos próprios – Instituto Marquês Vale Flor, Fundação Calouste Gulbenkian -, outros ainda fundados por militantes de esquerda animados por razões de realização de códigos éticos mais ou menos politizados – ACEP, ISU. Uns recém chegados ao “campo” – Associações de Desenvolvimento Local -, outros com existência de vinte ou trinta anos – o CIDAC, a OIKOS - outros ainda com uma inserção internacional estruturada em redes – INDE, Médicos do Mundo-, a par de outros que pouco mais são que um grupo de amigos mais ou menos alargado. A Administração tem de ter processos de análise de candidaturas a projectos que por um lado atenda às vantagens desta diversidade e, por outro, à necessidade de uniformizar o acompanhamento, a prestação de contas e a avaliação, mas sem perder as vantagens de acção que estes intervenientes possuem²².

Segundo uma dependência enorme dos financiamentos públicos, seja pela dificuldade de recolher fundos junto da população, seja pela falta de uma lei de mecenato que incluia

²¹ Schieffer U. (1998), Estudo da Cooperação da Sociedade da Sociedade Civil Portuguesa na Área da Solidariedade Social, Centro de Estudos Africanos, Lisboa.

²² Veja-se Fátima Proença (2005), “A Cooperação Descentralizada, um novo modelo”, in Roque,F. et al., O desenvolvimento do continente africano na era da mundialização, Almedina, Coimbra, Portugal

a cooperação como uma actividade isenta parcial ou totalmente de impostos. Mesmo a disposição da lei fiscal que permite que os particulares façam donativos a ONG dos impostos que têm de pagar em sede de IRS levou vários anos a ser regulamentada. A tal componente junta-se a complexidade das candidaturas aos fundos comunitários que afasta as organizações que não podem ter acesso a recursos humanos que saibam movimentar-se nesses procedimentos. Tal dependência arrasta sempre consigo uma subserviência que se exprime na aceitação do mau funcionamento das instituições financiadoras, na orientação das suas estratégias por aquilo que os financiadores pretendem e na fragilidade estrutural decorrente da possibilidade de recusa de financiamento num ano colocar em causa a existência da organização.

Terceiro, e apesar da união das ONGD numa Plataforma que, em alturas de grande incompetência por parte do SENEK e/ou por parte da direcção do IPAD já demonstrou – como nos anos de governo de Lourenço dos Santos ou de Manuela Franco - ser capaz de defender o conjunto das associadas, os intervenientes não estatais têm por característica estrutural a competição entre si pelos fundos disponíveis, praticando permanentemente a lógica de aproveitamento mais ou menos sigiloso de facilidades de acesso a governantes, a técnicos de análise dos projectos ou a decisores sobre fundos para a cooperação, em Portugal ou na União Europeia.

Sem o apoio do Estado, os intervenientes que teriam mais probabilidades de sobrevivência seriam, parece-nos as ONG de origem religiosa católica, as ordens religiosas missionárias, aquelas organizações que procuram acesso a verbas da ajuda humanitária, ou, ainda, as que têm origem e se mantêm próximas das formações partidárias.

Com estas características o movimento de ONG corre o risco de se dividir em grandes ONG onde predomina o papel instrumental e pequenas ONG de cariz mais político, em que as primeiras mobilizam maiores níveis de recursos e acesso a espaço político e mediático monopolizando a capacidade de participação e discussão no quadro do desenvolvimento o que terá como consequência a diminuição do pluralismo no movimento.

Por outro lado, o espaço político que as ONG têm adquirido no quadro da CID parte do pressuposto de que constituem um contrabalanço social ao Estado e ao mercado. Isto só será efectivo na medida em que consigam propor alternativas baseadas nas perspectivas e expectativas das comunidades com quem trabalham. No que respeita ao papel das ONG no Monterrey *Consensus* mais especificamente no quadro da efectividade, coerência, harmonização e alinhamento, aquelas terão de ser capazes de encontrar um equilíbrio entre os diversos papeis que desempenham (instrumental, de transformação estrutural e de reforço do capital social) que contribua para que a CID seja alinhada,

coerente e esteja em harmonia com os objectivos de luta contra a pobreza e distribuição equitativa dos recursos e chegue efectivamente às camadas mais pobres da população.

Isto vai implicar que o movimento das ONG seja capaz de reforçar as vantagens comparativas que lhe são atribuídas o que passa pela resposta a alguns desafios, nomeadamente:

- A prestação de serviços às comunidades que correspondam ao objectivo de expansão das suas capacidades, nomeadamente através da experimentação e inovação;
- A criação de um quadro ético que permita orientar a sua relação com outros agentes e a sua própria organização interna
- A promoção de espaços de reforço do pluralismo, inovação, debate, reflexão e investigação
- O reforço da proximidade às comunidades que representam baseada em relações democráticas, de transparência e prestação de contas.

No quadro da Reforma Administrativa em curso as consequências para o “campo” da CID em Portugal, no que respeita aos actores intervenientes não governamentais, apenas surgem, para já, na nova Lei Orgânica do IPAD. O desaparecimento da Direcção de Serviços que se responsabilizava pelo relacionamento entre a instituição e as ONG pode quanto a nós ter aspectos positivos e negativos:

- Positivos pelo que tal significa de consideração definitiva de que estes actores intervenientes têm o seu lugar no “campo” da CID tal como os restantes estatais e não estatais;
- Negativos se não estiverem claras as regras de candidatura e financiamento de todos os intervenientes. Ou seja, como neste momento as ONG têm regras e normas definidas de forma mais explícita que os restantes actores, a sua integração nas Direcções de Serviço com definição de responsabilidades por via geográfica, mistura-as com intervenientes para os quais não existe nenhum conjunto de definições comparáveis.

Consideramos, assim que a evolução do papel das ONG no “campo” da CID devia ser objecto da elaboração de uma estratégia sectorial, tal como o IPAD está a fazer para sectores como o Desenvolvimento Rural ou a Educação, de aplicação e desenvolvimento específico na estratégia “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa” de Dezembro de 2005, especialmente no Capítulo 8, “A cooperação portuguesa e a sociedade civil”. Tal documento se for feito de forma alargada aos actores contribuiria decisivamente para a construção de conhecimento no “campo” e para um relacionamento mais claro entre todos os intervenientes.

BIBLIOGRAFIA NÃO CITADA NO TEXTO

Bessis, S. (2003), « *La pluralité des acteurs* », in Coopérer au début du XXIème siècle, Pourquoi ? Comment ? Questions sans préjugés, HCCI, Karthala, Paris, França.

Mbassi, J-P E. (2003) “*Enjeux, apports et risques de la coopération décentralisée* » in Coopérer au début du XXIème siècle, Pourquoi ? Comment ? Questions sans préjugés, HCCI, Karthala, Paris, França.

Maury, H. (2003) “*Pour une éthique de l’ action*”, in Coopérer au début du XXIème siècle, Pourquoi ? Comment ? Questions sans préjugés, HCCI, Karthala, Paris, França.