

AS ONGD PORTUGUESAS PERANTE AS MUDANÇAS GLOBAIS

DIFERENTES PERCEPÇÕES SOBRE O PAPEL DAS ONGD
NA COOPERAÇÃO E NA CIDADANIA

Ana Filipa Oliveira e Ana Larcher Carvalho



AS ONGD PORTUGUESAS PERANTE AS MUDANÇAS GLOBAIS

DIFERENTES PERCEPÇÕES SOBRE O PAPEL DAS ONGD
NA COOPERAÇÃO E NA CIDADANIA

AUTORIA

Ana Filipa Oliveira e Ana Larcher Carvalho

TÍTULO

AS ONGD PORTUGUESAS PERANTE
AS MUDANÇAS GLOBAIS
Diferentes percepções sobre o papel das ONGD
na Cooperação e na Cidadania

AUTORIA

Ana Filipa Oliveira e Ana Larcher Carvalho

CAPA E CRIAÇÃO GRÁFICA

Ana Grave

COM A COLABORAÇÃO

Mariana Pessanha e Sofia Martins

PAGINAÇÃO

António Filipe Júnior

PROJECTO

ACEP e CEI/ISCTE

IMPRESSÃO

GUIDE Artes Gráficas

APOIO

Camões - Instituto da Cooperação e da Língua

DATA

Junho de 2020

EDIÇÃO

ACEP

ISBN

978-989-8625-22-9

DISCLAIMER

Esta publicação foi elaborada com o apoio do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. O conteúdo do mesmo é da responsabilidade exclusiva das autoras e dos promotores, e em nenhum caso pode considerar-se como reflectindo o ponto de vista do financiador.

ÍNDICE

5 / INTRODUÇÃO

PARTE 1

9 / **AS ONG FACE ÀS ALTERAÇÕES GLOBAIS**

11 / MUDANÇAS POLÍTICAS NO MUNDO

12 / MUDANÇAS NAS POLÍTICAS GLOBAIS: DOS ODM À AGENDA GLOBAL DOS ODS

15 / SECURITIZAÇÃO DA POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E AS MIGRAÇÕES

16 / MUDANÇAS NO FINANCIAMENTO DA COOPERAÇÃO EUROPEIA

19 / A PRESENÇA DE NOVOS ACTORES DA COOPERAÇÃO

20 / ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E O (AB)USO DE RECURSOS NATURAIS

21 / TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

PARTE 2

23 / **AS ONG FACE ÀS ALTERAÇÕES DAS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO PORTUGUESAS**

23 / A DIMINUIÇÃO DO PESO DA COOPERAÇÃO NA AGENDA POLÍTICA PORTUGUESA

25 / A PERDA DE IDENTIDADE E ESTRATÉGIA DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

26 / A FUSÃO DO IPAD E DO INSTITUTO CAMÕES

27 / A COOPERAÇÃO DELEGADA E OS FUNDOS FIDUCIÁRIOS

30 / ALTERAÇÕES DA ACÇÃO DAS ONGD

31 / CONCENTRAÇÃO DO FINANCIAMENTO

32 / AS ONG APELAM AO DEBATE SOBRE A COOPERAÇÃO DELEGADA

PARTE 3

33 / **ALTERAÇÕES INTERNAS NAS ONG PORTUGUESAS**

37 / ALTERAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO INTERNA: A PROFISSIONALIZAÇÃO DAS ONG

38 / PRESTAÇÃO DE CONTAS

39 / PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO

40 / TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO

42 / AS CRESCENTES EXIGÊNCIAS DOS FINANCIADORES E A DIMINUIÇÃO DO DIREITO DE INICIATIVA

44 / O CO-FINANCIAMENTO: DE PROMOTORAS A PARCEIRAS

46 / ADVOCACY: UMA ÁREA COM DIFICULDADE DE CRESCIMENTO

PARTE 4

47 / **AS RELAÇÕES DAS ONG COM OUTROS ACTORES DO DESENVOLVIMENTO**

48 / RELAÇÕES DAS ONGD COM AS
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

50 / AS RELAÇÕES DAS ONG COM OS MEDIA

53 / RELAÇÕES E PARCERIAS COM
A ACADEMIA

54 / RELAÇÕES COM O SECTOR PRIVADO

PARTE 5

55 / **AS RELAÇÕES DAS ONG PORTUGUESAS COM AS ONG DE PAÍSES PARCEIROS**

55 / AS PERSPECTIVAS DOS ACTORES SOCIAIS
PORTUGUESES

57 / A ADAPTAÇÃO DAS ONG DOS PAÍSES
PARCEIROS ÀS ALTERAÇÕES NA
COOPERAÇÃO

PARTE 6

63 / **O PAPEL DAS ONG PORTUGUESAS NA CIDADANIA**

65 / AS ONG E OS NOVOS MOVIMENTOS
SOCIAIS

67 / O PAPEL DAS ONG NA POLÍTICA PÚBLICA
DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

69 / COMO POTENCIAR O PAPEL DAS ONGD NA
COOPERAÇÃO E NA CIDADANIA?

PARTE 7

71 / **CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

71 / CONCLUSÃO

73 / RECOMENDAÇÕES

76 / REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

83 / ANEXOS:

83 / ANEXO 1. – LISTA DE PESSOAS/ORGANIZA
ÇÕES ENTREVISTADAS

84 / ANEXO 2. – TENDÊNCIAS DE MUDANÇA
COM IMPACTO NAS ONGD: PERSPECTIVA
DAS ONGD SELECIONADAS PARA ANÁLISE

guesas intervêm. Tentamos fazer isto não só através da reflexão das próprias ONGD, mas chamando também para a reflexão um conjunto alargado de actores do desenvolvimento.

A nível global, analisamos as grandes tendências que afectam o mundo e as ONG. Incluem-se nestas as mudanças políticas no mundo, o crescente populismo, dinâmicas migratórias para a Europa e a resposta reactiva a esse fenómeno, bem como as consequências já visíveis dos desequilíbrios ambientais e, ainda mais recentemente a crise pandémica². Uma das consequências visíveis destas mudanças para a Cooperação é a crescente utilização de fundos destinados às suas políticas externas para programas de defesa, segurança e controlo de migrações.

/ ² Este estudo não integra esta dimensão, uma vez que as entrevistas e grande parte da investigação foram realizados ao longo de 2019, num momento prévio à pandemia.

A nível nacional, analisamos, em mais detalhe, as alterações na arquitectura e nas políticas de cooperação e como estas alterações têm afectado o trabalho das ONGD em Portugal. Nos últimos anos, as alterações na forma como a Cooperação Portuguesa está organizada e nas estratégias de financiamento, nomeadamente com a Cooperação Delegada e a concentração do financiamento, têm sido alguns dos factores principais que preocupam as ONGD portuguesas por terem o potencial de afectar determinadamente a Cooperação Portuguesa e que, portanto, devem ser analisados e discutidos.

Acabamos por discutir o papel das ONG na cidadania. As ONGD são organizações muito diversas, com histórias, missões e valores muito diferentes, com estruturas orgânicas, com modos de funcionamento, direitos e deveres, muito distintos. Assim, também a sua visão e o seu papel na construção de uma cidadania activa é muito diferente. Sendo esta uma das áreas mais recentes e menos estudada da acção das ONGD em Portugal, este estudo tentou também abrir algumas pistas de reflexão sobre esta questão: qual o papel que as ONGD têm ou podem vir a ter na cidadania, como catalisadores de mudança e de justiça social global?

O estudo envolveu uma pesquisa documental, bem como a análise dos documentos estratégicos e de prestação de contas de várias ONG e a análise de dados estatísticos, nomeadamente sobre a evolução do financiamento das ONG portuguesas. Para o estudo foram feitas cerca de 30 entrevistas com vários actores sociais tentando-se um equilíbrio entre vários sectores de actividade. Assim foram feitas entrevistas a responsáveis políticos, deputados e responsáveis pela área da Cooperação Portuguesa nas instituições públicas, jornalistas, académicos e actores do sector privado. Foram ainda feitas várias entrevistas aprofundadas com responsáveis de várias ONGD portuguesas, seleccionadas de acordo com a sua experiência no panorama das ONGD portuguesas e as suas áreas principais de actuação. Do guião integram grupos de questões relacionados com as mudanças globais e nacionais e os seus impactos na Cooperação Portuguesa, as implicações das alterações no contexto para a actuação das ONGD, bem como o papel das ONGD na cidadania. Para complementar a informação foram também enviados inquéritos online dirigidos a ONG e a outros actores sociais, tendo sido respondidos por 27 membros de ONGD e 13 actores que se relacionam com as ONGD no âmbito da Cooperação Portuguesa (funcionários públicos, investigadores, membros do sector privado, essencialmente).

O estudo integra assim estas múltiplas perspectivas numa análise multi-dimensional da mudança e do seu impacto na acção das ONGD portuguesas. Pretende-se que sirva de ponto de partida para aprofundar o debate sobre as ONGD em Portugal e seu papel tanto na Cooperação para o Desenvolvimento como na acção cívica.

Há duas décadas, a ACEP organizou o primeiro encontro em Portugal de ONG de países de língua portuguesa, tendo desenvolvido à época um documento que sistematiza e confronta experiências das diferentes organizações dos países³. Este estudo também pretende ser o ponto de partida para a continuação desta reflexão conjunta envolvendo ONG portuguesas e seus congéneres noutros países.

/ 3 O livro Cooperação na luta contra a pobreza – as ONG's dos Países de Língua Oficial Portuguesa na Luta contra a Pobreza, pelo Bem-Estar e a Cidadania, ACEP, 2000

Estas tendências globais têm naturalmente reflexo nos contextos nacionais existindo, no entanto, particularidades inerentes a cada país, em função, por exemplo, da história, das escolhas políticas e das trajetórias de desenvolvimento e posição no mundo. Assim, é importante compreender quais são os factores que são considerados como mais importantes em cada país. Esta secção reúne, assim, as reflexões de vários actores sociais portugueses sobre as tendências globais que afectam as ONG portuguesas e a sua acção no desenvolvimento, recolhidas através das entrevistas e inquéritos.

De entre as alterações globais com significado para a acção das ONGD portuguesas, os entrevistados salientam as mudanças políticas no mundo e as mudanças das políticas de Cooperação para o Desenvolvimento globais, nomeadamente os Objectivos do Desenvolvimento Sustentáveis, que tiveram o impacto positivo agregador para as ONG mas que também estão sujeitos a críticas. Destacam também a importância da existência de novos parceiros de Desenvolvimento e o que isso representa em termos de reconfiguração das relações internacionais de cooperação. A nível das políticas globais são identificadas existem tendências inquietantes nomeadamente a securitização da agenda do desenvolvimento, que inclui o enfoque nas questões de contenção do terrorismo e das migrações.

MUDANÇAS POLÍTICAS NO MUNDO

As mudanças políticas, nomeadamente o crescimento de bolsas de extrema-direita, de partidos populistas, do discurso de ódio, da xenofobia e racismo ocupam um lugar de destaque nas preocupações da sociedade civil, mas também dos outros actores sociais, jornalistas, académicos, representantes políticos entrevistados. A par destas mudanças, as crescentes desigualdades no mundo, inerentes aos modelos de crescimento e políticos das nossas sociedades, que põem em causa muitos dos progressos que já tinham sido feitos no sentido de uma sociedade mais igualitária, constituem um dos focos principais de preocupação.

Relativamente às alterações políticas na Europa, José Manuel Pureza sublinha que o crescimento da extrema-direita se tem feito à custa de um discurso que se “foca na segurança dos nossos e na ameaça trazida pelos outros” e na ideia de “criar condições nos países de origem para que a ameaça não entre na Europa”. Tanya Cox, directora da federação europeia de ONG, CONCORD, numa sessão sobre Cooperação e Ajuda ao Desenvolvimento na Assembleia da República⁵, referiu-se também à marginalização de certos grupos, resultado de políticas discriminatórias, como um dos problemas mais preocupantes que as nossas sociedades têm de enfrentar.

Em resposta à emergência destes problemas, as ONG e outros movimentos da sociedade civil, têm trabalhado, nomeadamente ao nível da Educação para o Desenvolvimento e a Cidadania Global, no sentido de desconstruir narrativas e estereótipos associados a estas visões das sociedades e do mundo. O combate ao discurso anti-imigração, ao discurso de ódio e racista também se tornou uma prioridade para as ONG no seu trabalho de sensibilização da opinião pública. A nível europeu, as ONG têm-se mobilizado, como é exemplo uma carta aberta dirigida aos Chefes de Estado Europeus⁶, em que apelam

/ ⁵ Sessão na Assembleia da República para apresentar o relatório “A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa e Europeia: um compromisso para o futuro?” A 20 Novembro de 2019.

/ ⁶ <https://euromediterraneanmigration160-ngos-call-eu-lead-values-not-fear/>

aos governos da UE que, perante o crescimento do populismo xenófobo na Europa e no mundo, se mostrem garantes dos direitos e valores fundadores da União Europeia – respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito e direitos humanos. E sobretudo um apelo a uma gestão da migração assente em princípios e não refém da retórica populista.

As actuais mudanças políticas internacionais têm também expressão na exacerbação dos nacionalismos, e na desvalorização do multilateralismo como forma de fazer face a desafios globais. A postura dos EUA nas Nações Unidas é um exemplo paradigmático, quando recentemente Donald Trump referiu que “o futuro não pertence aos globalistas. O futuro é dos patriotas”⁷. Estas posições não põem só em causa o trabalho das organizações internacionais, mas também das ONG, organizações, desde sempre, empenhadas no multilateralismo como forma de resolução dos problemas globais.

/ 7 Ver “Trump’s Globalism Is a Caricature of Multilateralism”, em Foreign Policy, 2 Outubro 2019, em <https://foreign-policy.com/2019/10/02/trumps-globalism-is-a-caricature-of-multilateralism/>

MUDANÇAS NAS POLÍTICAS GLOBAIS: DOS ODM À AGENDA GLOBAL DOS ODS

As alterações das políticas globais da Cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente a definição dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), influenciaram de forma muito significativa a Cooperação Internacional. Os ODM, estabelecidos em 2000 pelas Nações Unidas, foram entendidos como uma forma de combinar esforços em relação a objectivos comuns para toda a humanidade e, como tal, um progresso em direcção a uma cooperação mais eficaz. Para muitas ONG, os ODM permitiram agregar a sua acção em torno de objectivos comuns, contrariando o facto destas serem organizações comparativamente pequenas; foram ainda um instrumento importante para colocar a agenda da solidariedade internacional na agenda política.

“Nos últimos 18 anos, a partir dos ODM, as ONG começaram a trabalhar a agenda global de uma forma mais eficaz, principalmente ao nível do lobby”,

(Luís Mah, Luís Mah, investigador no CEsa/ISEG)

Quinze anos mais tarde, e com base num balanço dos ODM e das novas dinâmicas globais de desenvolvimento, foi lançada a Agenda 2030 – universal e mais abrangente – e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentáveis que incentivava a analisar o progresso em relação às metas do desenvolvimento em todos os países do mundo, e não só apenas nos chamados países parceiros⁸. Várias conferências de alto nível e declarações internacionais como as conferências sobre o financiamento do desenvolvimento e o Acordo de Paris contribuíram para moldar o panorama das políticas de cooperação internacional.

/ ⁸ Não existindo uma designação ideal para os países receptores de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, categorizados pela OCDE, adoptamos neste documento a expressão “países parceiros”

De acordo com a Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Teresa Ribeiro, entrevistada para este estudo, a Agenda 2030, tal como a Agenda de Adis Abeba e o Acordo Paris, firmados em 2015, são momentos fundadores, “uma vez que criaram uma narrativa comum para as matérias do Desenvolvimento Sustentável”. Os ODS também “cristalizaram várias ideias como a da existência de um mundo complexo e interdependente”

Central nesta agenda do desenvolvimento sustentável, é a ideia de que os problemas globais, não devem ser vistos apenas numa lógica de Norte/Sul, mas tendo em consideração as desigualdades e os problemas existentes em todos os países do mundo. É nesse sentido que a Agenda 2030 nos permite questionar lógicas assistencialistas de cooperação:

“Cada vez mais se questiona aquela obsessão de que temos que ir ao hemisfério sul para resolver os problemas de direitos humanos. O problema dos direitos humanos hoje atravessa o mundo todo.”

(Belarmino Jelembi, antigo director-geral da ADRA Angola)

“É a nova visão da cooperação. Acabaram as relações assimétricas, aquilo que precisamos é de parcerias internacionais”

(Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Teresa Ribeiro)

Estas mudanças na área da Cooperação para o Desenvolvimento tiveram também expressão na Comissão Europeia, tendo a antiga “Comissão de Desenvolvimento” dado lugar, em 2019, à “Comissão de Parcerias Internacionais”. A ideia de parcerias assume-se também como uma questão central nos ODS (existindo um ODS específico para estas questões – ODS 17). Por um lado, reforça a ideia da necessidade do multilateralismo para fazer face às alterações globais, mas também tem no seu centro a ideia de que o Estado não se assume sozinho como força de desenvolvimento e, portanto, as parcerias para o desenvolvimento devem envolver ONG, sector privado, academia, etc..

Há também muitas críticas por parte de académicos, ONG e outras aos limites da Agenda 2020 e dos ODS como catalisadores da transformação social. Muitos apontam para o risco de despolitização das ONG, já que os ODS não trabalham as questões do poder e do seu papel como causa dos desequilíbrios mundiais. Também há o risco de “domesticação” das ONG que passam a ser implementadores de políticas essencialmente definidas a nível de Estados, e que podem perder alguma da sua capacidade de se manifestar e lutar em defesa e ao lado dos mais vulneráveis. A ideia mesmo de parcerias é também muitas vezes contestada, nomeadamente no que se refere às parcerias com o sector privado. Por outro lado, há muito debate sobre o real impacto da Agenda 2030 na construção de parceria com os países receptores da “ajuda”, sendo a questão até que ponto é que a Agenda 2030 pode contribuir para construir de facto relações igualitárias e subverter antigas relações de poder entre países financiadores e países parceiros.

SECURITIZAÇÃO DA POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E AS MIGRAÇÕES

Uma das principais inquietações a nível das políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente a nível europeu, tem a ver com o enfoque no controlo migratório e na securitização fronteiriça. Tem-se assistido, por exemplo, à utilização de fundos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento e à utilização de fundos bi e multilaterais sobretudo para países fronteiriços da União Europeia, nomeadamente Turquia, Marrocos e Líbia, para fazer face aos custos com o acolhimento de refugiados, ou seja, de despesa realizada dentro de portas, ao invés da utilização dos fundos para programas de Desenvolvimento nos países parceiros.

Diversos entrevistados para este estudo referem esta tendência:

“As prioridades da Cooperação Europeia têm sido influenciadas pela questão da segurança e da contenção das migrações”

(Alexandre Abreu, investigador no CEsa/ISEG)

“As últimas tendências da Cooperação a nível da UE são o terrorismo e a migração. Nestes últimos 10 anos estes grandes eixos moldaram o que foram as opções de cooperação da UE, apesar desta continuar a financiar coisas muito diferentes. A questão da Segurança foi subindo muito na agenda, associando as migrações ao combate ao terrorismo”

(Carlos Sangreman, investigador no CEsa/ISEG)

Também o deputado do Bloco de Esquerda, José Manuel Pureza, fala de ambivalência na forma como se olha para o trabalho da cooperação e da tentativa de instrumentalização da política: “Há uma tendência que marca todo o século XXI que se tem traduzido numa atitude muito ambivalente. Por um lado, a construção do Sul como uma ameaça (fluxos migratórios), considerando que o trabalho de cooperação alimenta essa ameaça e por outro lado a perspectiva de que a Cooperação é a alternativa para a erradicação da ameaça, utilizando a Cooperação como prevenção dos fatores de ameaça

(fluxos migratórios, segurança)”. Esta tentativa de utilização da Cooperação para “estancar” fluxos migratórios está muito presente no desenho da política e dos programas. Por essa razão, considera J.M. Pureza, “as ONG podem ser a alternativa no terreno, desenhada para as necessidades locais”.

Várias ONG nacionais e europeias têm denunciado a instrumentalização da política de Cooperação para o Desenvolvimento para a contenção das migrações, como a Confederação de ONG europeias CONCORD Europe⁹ ou a Plataforma Portuguesa das ONGD, nos seus últimos relatórios AidWatch.

/ ⁹ CONCORD (2015), *Migration and Development*, disponível em https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2015/04/SpotlightReport_Migration_2015.pdf

MUDANÇAS NO FINANCIAMENTO DA COOPERAÇÃO EUROPEIA

As ONG enfrentam grandes desafios face às alterações das políticas de financiamento. No contexto europeu tem-se assistido a alterações de regras de acesso a financiamentos e de critérios de elegibilidade, com o objectivo de aprovar menos projectos, mas de maior dimensão. Esta estratégia facilita o acesso ao financiamento das ONG de maiores dimensões com experiência de gestão de orçamentos muito grandes, excluindo as mais pequenas. A maioria das ONGD portuguesas, pequenas à escala europeia, não têm dimensão para tal.

“As ONGD têm de apresentar capacidade para gerir grandes fundos e só as grandes organizações e fundações conseguem coordenar estes fundos.”

(Cristina Cruz, CIDAC).

Esta estratégia de concentração dos recursos tem impactos profundos no panorama das ONG, já que fomenta o crescimento das ONG maiores e a eliminação das mais pequenas, o que leva a uma alteração significativa da sua forma de actuação.

“A partir do momento em que uma organização se transforma numa multinacional com orçamentos de milhões estamos a falar de outra coisa. Já não podemos analisar todas as ONGD da mesma maneira. (...) É a lógica de mercado a funcionar.”

(Cristina Cruz, CIDAC).

De acordo com alguns autores, fazer face a estas alterações implica uma organização em rede, uma aposta nas parcerias inter-organizacionais e nas parcerias com o sector privado (Ferreira, et al. 2015). A Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Teresa Ribeiro, também defende que as ONG têm de se fortalecer para ter capacidade de atrair financiamento da UE e competir no mercado global, já que os recursos nacionais serão sempre escassos. Para tal, também vê a promoção de parcerias entre elas como um meio para este fortalecimento (Teresa Ribeiro, entrevista). Algumas ONG portuguesas têm, de facto, entrado como parte de consórcios em projectos europeus. No entanto, o seu espaço para intervir e inovar nesses projectos é mais limitada já que não têm uma posição de liderança.

Numa outra dimensão, as ONG têm assumido um papel cada vez mais relevante na canalização de recursos públicos para o Desenvolvimento. De acordo com dados da OCDE, em 2017, as ONGD geriram cerca de 15 por cento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento bilateral total dos países doadores¹⁰ (cerca de 8 % da APD bilateral, no caso português), porém verifica-se igualmente que a maior parte desses fundos é canalizada através destas organizações (ver caixa), nomeadamente em programas de prestação de serviços, ao invés de projectos da sua própria iniciativa, o que pode limitar, em alguns casos, o seu direito de iniciativa e o espaço para a inovação.

/ ¹⁰ Estimativas baseadas nos países doadores do Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE

Cerca de 86 % dos membros de ONG que responderam ao inquérito neste estudo referem que há uma tendência cada vez maior para as ONG serem implementadoras de projectos, ou seja implementam projectos que não foram elaborados por elas, mas por organizações

governamentais ou europeias, reconhecendo também que as ONG têm cada vez menos espaço para inovar, dadas as critérios que têm de cumprir para aceder aos financiamentos. Quando questionados sobre a principal consequência das alterações de financiamento para a sua organização, cerca de 30% referiu a perda de autonomia, independência e de poder reivindicativo.

Diversos entrevistados para este estudo, nomeadamente da parte da tutela, referem que os programas de Cooperação Delegada (ver secção 3 deste estudo), geridos pela Cooperação Portuguesa, podem ser uma oportunidade de financiamento para as ONGD portuguesas, uma vez que representam uma fatia substancial de recursos financeiros disponíveis. Porém, uma vez mais, as ONGD são aqui entendidas como meras executoras de projectos, não participando nas fases preliminares de planeamento e de desenho desses programas.

QUAL A DIFERENÇA NO FINANCIAMENTO ÀS ONGD?

Os fluxos de financiamento para as ONGD referem-se às contribuições e ao financiamento canalizado pelo Estado para programas e iniciativas desenhadas pelas ONGD, cuja responsabilidade de gestão e implementação é sua. Os fluxos canalizados através das ONGD dizem respeito aos fundos disponibilizados através das ONGD e de outras entidades privadas para implementar projectos da iniciativa dos países ou organizações financiadoras.

A PRESENÇA DE NOVOS ACTORES DA COOPERAÇÃO

Outra das tendências de mudança está relacionada com a (re)emergência, na arena internacional, de outros países que não os tradicionais financiadores de Cooperação para o Desenvolvimento, especialmente países como a China, a Índia, o Brasil, a Rússia e a África do Sul que têm ganhado espaço alterando as relações de poder na Cooperação Internacional.

A presença destes actores tende a deslocar os actores tradicionais que não têm capacidade de competir economicamente:

“Nas últimas décadas acentuou-se a presença chinesa nos territórios destinatários da Cooperação por parte dos países Europeus. Face a isso os países europeus reduziram o investimento e consideraram ‘território perdido’ por não terem capacidade de competir economicamente.”

(José Manuel Pureza, deputado do BE e professor universitário)

As discussões e a agenda em torno da Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente na definição de padrões de qualidade no relacionamento entre países, têm procurado incluir os novos actores do Desenvolvimento Global, porém o carácter voluntário destes compromissos tem dificultado a sua adopção. Além disso, estes novos países tendem a investir em sectores como as infraestruturas, em detrimento dos sectores sociais, como a Educação ou a Saúde.

Este fenómeno coloca também sob pressão o trabalho das ONG nos países parceiros da Cooperação para o Desenvolvimento, limitando o seu campo de actuação. O desafio, neste caso, reside no trabalho de *advocacy*, sobretudo nos fora internacionais, de forma a incluir de forma vinculativa na agenda da eficácia do Desenvolvimento Internacional também os países emergentes, em matérias como a transparência, a responsabilização mútua e a apropriação democrática dos programas, entre outros; e no trabalho de vinculação da agenda internacional da Cooperação para o Desenvolvimento a valores universais como a solidariedade e o respeito pelo Estado de Direito e os direitos humanos, ao invés de uma mera agenda de influência na arena internacional.

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E O (AB)USO DE RECURSOS NATURAIS

É hoje evidente, tal como inscrito nas políticas globais nomeadamente nos ODS, que a agenda de Cooperação para o Desenvolvimento está firmemente associada à agenda de protecção do ambiente e da promoção do Desenvolvimento Sustentável. As alterações climáticas estão no centro dessa agenda e contribuem uma vez mais para evidenciar e reforçar as desigualdades, sendo claro que os países do Sul estão muitas vezes mais expostos aos seus impactos negativos e de forma muito mais dramática, tal como visto nos ciclones tropicais que atingiram Moçambique em 2019.

A literatura internacional sobre esta temática sugere que as ONG devem considerar as questões ambientais nas suas actividades junto das populações e das comunidades com as quais coopera e apoiar a adaptação a situações de pós-catástrofe ambiental (como está a acontecer actualmente em Moçambique, após a passagem do ciclone Idai). No entanto, de acordo com alguns entrevistados, estas não são ainda uma prioridade das ONGD portuguesas e também não existe “vontade política” para fazer face às alterações climáticas.

Quando olhamos para outras experiências internacionais, como é o caso do Brasil, a agenda climática é um elemento central na actuação de diversas ONG e movimentos sociais, embora em ambiente adverso. Como sublinha a antropóloga e dirigente do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) no Brasil, Iara Pietricovsky, entrevistada para este estudo, “onde existe foco potencial de uso de recursos [naturais] para acumulação são áreas que estão a ser tomadas pelas forças de extrema-direita e pelo conflito. Essa acumulação capitalista está-se fazendo de forma mais explícita por vias autoritárias, porque, se fossem por vias democráticas, teriam de enfrentar esses movimentos [sociais] e as ONG que representam um problema, um obstáculo”. Nesse sentido, à medida que assistimos a uma maior mobilização cívica e das ONG na defesa do ambiente, assistimos igualmente a tentativas de condicionar a sua actuação por parte de governos autoritários e populistas muitas vezes em associação com os interesses privados.

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

As transformações digitais a que assistimos a uma velocidade esmagadora nas últimas décadas têm enormes repercussões no espaço cívico. A pandemia de Covid-19 veio acelerar de forma inédita e sem precedentes, este processo de digitalização tornando ainda mais evidentes os seus aspectos positivos, mas também os negativos. Por um lado, a tecnologia permite desbravar novos caminhos, conectando diferentes geografias e ligando causas comuns à escala planetária e criando um ambiente favorável ao crescimento de movimentos sociais e à actuação das OSC. Por outro lado, a tecnologia também pode ser utilizada por Estados autoritários como instrumentos de vigilância e de controlo das pessoas e movimentos sociais, sendo ainda veículo para a promoção de agendas nacionalistas, discriminatórias e racistas.

Importa sublinhar também as repercussões do crescimento das grandes plataformas digitais como a Google, o Facebook ou o Zoom (quase desconhecido na era pré-pandémica, viu as suas receitas aumentarem 169% entre Fevereiro e Abril de 2020) que representam mudanças profundas na forma como comunicamos, na forma como partilhamos informação, nos fenómenos de fake news, e pós-verdade, como também na protecção de dados dos cidadãos.

A mobilização não estruturada dos cidadãos e das cidadãs, ampliada pelas redes sociais, é um sinal de esperança, mas também representa um desafio, presente e futuro, para a sociedade civil mais organizada. Às ONG colocam-se várias questões: Como trazer para a agenda e actuação do espaço cívico mais profissional e formal, as inquietações e preocupações em torno dos quais estes movimentos sociais se juntam? Como estabelecer relações com o espaço cívico mais informal para reforçar agendas conjuntas? A par disto, as redes sociais podem contribuir para reforçar preconceitos ou de ideias de mundo que não dialogam ou se confrontam com outras? Esta duas questões também representam um desafio para as ONG: como dialogar com a sociedade, saindo da bolha do “pensamento único”?

AS ONG FACE ÀS ALTERAÇÕES DAS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO PORTUGUESAS

A actuação das ONGD portuguesas é afectada por grandes tendências globais, mas o contexto político e legislativo nacional, relativo às políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, tem também um grande impacto no trabalho das ONGD e no seu futuro. A falta de peso político da Cooperação na agenda política portuguesa, a fusão entre o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e o Instituto Camões, a falta de diálogo e de uma visão estratégica sobre o sector são alguns dos fatores referidos nas entrevistas, como tendo tido uma enorme influência na acção das ONGD portuguesa. Também os respondentes do inquérito referiram estes factores, bem como as mudanças do contexto económico, nomeadamente após o período de crise económica, e as alterações no tipo de financiamento às ONGD.

A DIMINUIÇÃO DO PESO DA COOPERAÇÃO NA AGENDA POLÍTICA PORTUGUESA

Ao longo das últimas décadas, as ONGD têm criticado o pouco peso político da Cooperação Portuguesa no cômputo geral das políticas públicas e a sua fraca visibilidade no espaço público nacional, que faz com que seja um tema que “não dá votos”.

“A Cooperação é um assunto que, do ponto de vista da opinião pública, pode ser tratado com muito sentimento e muita emoção, mas depois na verdade não é um assunto que dá votos. É algo que gera algum consenso partidário, não gera discussão, não tem visibilidade”

(Cristina Cruz, CIDAC)

Além disso, de uma forma global, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento tem vindo a diminuir consideravelmente, nomeadamente durante o período de austeridade (em 2011, representava cerca de 0,31% do Rendimento Nacional Bruto, em 2019, não ultrapassou os 0,17 %). Como afirma a Plataforma Portuguesa das ONGD (2015), “os programas de austeridade levaram a uma redução dos recursos para as políticas de cooperação e tiveram como principal objectivo a redução de custos”.

No entanto, a Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação defende que a “Cooperação Portuguesa não é um adorno da política externa”, mas antes “um eixo prioritário, nesta legislatura, da política externa”. Salienta, ainda, os esforços no sentido de estabilizar o financiamento aumentando a duração dos projectos, os esforços no sentido de fortalecer as relações entre Estado e ONG através de um diálogo mais permanente e o apoio ao sector através do reforço do apoio à Plataforma das ONGD Portuguesas.

Ainda assim, muitos dos entrevistados neste estudo, e nomeadamente membros de ONG, consideram que a Cooperação Portuguesa carece de orientação estratégica e de um consenso generalizado sobre as principais prioridades e objectivos e que é uma área a que politicamente não se atribui ainda grande importância.

A PERDA DE IDENTIDADE E ESTRATÉGIA DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

Vários entrevistados notam que a Cooperação Portuguesa tem vindo a perder a sua identidade e estratégia. Isto é atribuído a múltiplos factores: de acordo com a Plataforma Portuguesa das ONGD (2015), um dos problemas é que as políticas de cooperação estão há muitos anos dependentes da visão que cada Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (SENEC) tem para esta área o que significa que a mudança de SENEC traz consigo profundas alterações nas estratégias.

O discurso público da tutela refere a necessidade de alavancar outros recursos, nomeadamente do sector privado e de organizações multilaterais, para o “esforço” do Desenvolvimento global.

Há uma tendência crescente de instrumentalização da Cooperação Portuguesa na internacionalização do tecido empresarial português, dando primazia aos interesses económicos nacionais em detrimento de outros princípios que devem nortear a Cooperação para o Desenvolvimento. A grande maioria dos entrevistados referem estas questões, nomeadamente a “perda de identidade” da Cooperação Portuguesa e a falta de estratégia que norteie a política e os programas de Desenvolvimento. Vários entrevistados referem ainda que a crescente participação de Portugal na implementação de projectos de Cooperação Delegada pode contribuir para o reforço da perda de identidade e de estratégia da Cooperação Portuguesa.

“Portugal limita-se a implementar projetos da UE e o bolo financeiro desses projectos é cada vez maior. Talvez isto explique a fragilidade da Cooperação Portuguesa. Em termos estratégicos, Portugal limita-se a ser um braço da UE”

(Luís Mah, investigador no CEsa/ISEG)

Na mesma linha, José Manuel Pureza reforça que “Portugal tem reduzido alguma da sua autonomia na definição de políticas de cooperação e nas estratégias de cooperação, apostando na Cooperação Delegada, estando deste modo subordinado aos objetivos e estratégias europeias”.

Deste modo, a estratégia da tutela passa pelo reforço do papel do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua (doravante apenas Camões, I.P.) enquanto agente de gestão de projectos europeus de somas avultadas, de forma a fazer face aos cortes orçamentais de que tem sido alvo: “O Camões [I.P.] com a Cooperação Delegada está-se a assumir como um agente que implementa projectos gigantescos (o projecto em Angola é de 48 milhões [de euros]). O Camões [I.P.] tinha um peso muito reduzido porque tinha um financiamento muito residual, mas de repente surge a implementar projetos gigantescos”, refere o consultor Diogo Ferreira.

Além disso, referem alguns dos entrevistados, não existe massa crítica a pensar a política de Cooperação para o Desenvolvimento, a nível das instituições, e o diálogo entre os diferentes actores é também frágil.

A FUSÃO DO IPAD E DO INSTITUTO CAMÕES

Outro dos factores de mudança considerados determinantes nas mudanças na Cooperação Portuguesa e na acção das ONG em Portugal foi a fusão do IPAD e do Instituto Camões, em 2012, com o objectivo de racionalizar recursos entre os dois institutos públicos. A medida resultou na redução dos recursos humanos afectos à Cooperação para o Desenvolvimento e na redução dos recursos financeiros para a gestão desta política. Além da redução de recursos, esta fusão teve também repercussões na memória institucional de décadas de Cooperação e no relacionamento com os diferentes actores.

As ONGD portuguesas, seja em documentos de posição dirigidos à tutela, seja em comunicações públicas têm defendido que, embora possam existir sinergias entre a promoção da língua e cultura portuguesas e a Cooperação para o Desenvolvimento, os objectivos específicos de cada uma das áreas são muito distintos e deve existir uma clara separação entre si.

Mais recentemente, em 2018, o Camões, I.P. foi alvo de nova reorganização orgânica para melhor responder às actuais exigências da Cooperação

Portuguesa, nomeadamente devido ao peso cada vez maior da gestão de projectos de Cooperação Delegada.

“Nós fizemos uma reforma profunda do Camões [I.P.], com uma descentralização muito grande, para permitir uma maior capacidade de implementação por parte do Camões [I.P.] e dos parceiros que estão associados”

(Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Teresa Ribeiro)

Essa reforma passou pela alteração orgânica da agência, o reforço local do Camões, I.P., com a criação de Centros Portugueses de Cooperação nos países parceiros, e a reformulação da figura de Agente da Cooperação. Estas alterações estão em curso e, de acordo com o director dos Serviços de Cooperação Multilateral e Europeia do Camões, I.P., Pedro Oliveira, esta maior proximidade da agência no terreno pode representar uma mais-valia no trabalho a realizar nomeadamente com as ONG locais.

A COOPERAÇÃO DELEGADA E OS FUNDOS FIDUCIÁRIOS

“A Cooperação Portuguesa não tem sido muito afectada a nível directo pelas tendências globais. Na Cooperação Portuguesa as tendências expressaram-se através da Cooperação Delegada”

(Carlos Sangreman)

Ao analisarmos as alterações do contexto para as ONGD é necessário observar o financiamento, pois tem uma grande influência na intervenção e na sustentabilidade das organizações. Este aspecto continua a ser um dos mais referidos nas entrevistas como tendo um impacto fundamental na acção das ONG. Uma das questões centrais levantadas em várias entrevistas revolve em torno da aposta de Portugal na Cooperação Delegada e na gestão de Fundos Fiduciários da UE.

A Cooperação Delegada é uma estratégia de gestão que permite que a Comissão Europeia delegue verbas a um Estado membro para a implemen-

tação de programas de cooperação, e que por outro lado, os Estados Membros transfiram os seus recursos para a própria Comissão. Por outro lado, os Fundos Fiduciários são uma modalidade de financiamento que permite uma resposta mais rápida face a situações emergentes, através do apoio a ministérios sectoriais e a Organizações da Sociedade Civil. Portugal participa em 3 fundos: UE-África Migrações; CE-Colômbia; Fundo Madad.

Estes mecanismos de financiamento, dados os volumes de financiamento envolvidos (até à data, quase 130 milhões de euros delegados à Cooperação Portuguesa), são vistos como uma oportunidade, mas também como uma aposta com muitos riscos. De acordo com vários entrevistados e respondentes do inquérito a Cooperação Delegada representa precisamente uma oportunidade para dar mais peso à Cooperação Portuguesa, mais peso financeiro, maior escala:

“A Cooperação Delegada revitalizou a Cooperação pelo facto de ter uma gestão com recursos mais altos e permitiu que se criasse uma dinâmica na Cooperação Portuguesa. O Camões [I.P.] utilizou a Cooperação Delegada para sair da estagnação”

(Carlos Sangreman, investigador no CEsa/ISEG)

Além do potencial que representam para o desenvolvimento das capacidades nacionais ao nível da gestão de projectos de cooperação:

“Uma das coisas que os projectos de Cooperação Delegada [poderiam beneficiar] pelos montantes que têm e pelo nível de sofisticação que têm são, por exemplo, todas as soluções inovadoras que muitas pequenas ONGD, ou muitas pequenas startups ou outras coisas têm e que nunca conseguem dar o salto, um vez que não têm volume financeiro para poderem ir a jogo, para os concursos da UE, nem outros. Tínhamos aqui amplo espaço para começar a trazê-las só que também não é muito fácil porque aquilo que nos é deixado em termos de margem pela Comissão Europeia do que é que nós podemos atribuir em subvenções ou não podemos é mínima”

(Pedro Oliveira, director de Serviços de Cooperação Multilateral e Europeia do Camões, I.P.)

Mas também há da parte das ONG e de outros actores sociais uma grande preocupação sobre os potenciais aspectos negativos. As críticas a estes mecanismos de financiamento prendem-se com vários factores nomeadamente com a falta de transparência nestes processos, com os riscos envolvidos na sua implementação, bem com os efeitos negativos não intencionais que podem ter nas ONG.

As preocupações em relação a estas formas de financiamento não são específicas a Portugal e têm eco nas organizações europeias, como a CONCORD que refere: “Vemos com grande preocupação o facto de a UE privilegiar esta abordagem de *‘trust funds’* (fundos fiduciários), que são instrumentos muito opacos, onde é tudo decidido a nível intergovernamental e a sociedade civil não é consultada”¹¹. Isto significa que a margem de influência da sociedade civil no desenho destes projectos é mínima.

O relatório AidWatch Portugal, promovido pela Plataforma Portuguesa das ONGD, refere algumas destas preocupações, nomeadamente o facto de o financiamento ser delegado para determinado programa e agenda e não disponibilizado para projectos de iniciativa própria das ONGD, faz com que as ONG se tornem “reféns” dos programas e das agendas dos financiadores, em vez de seguirem os seus objectivos e desenvolverem as suas próprias estratégias de intervenção. Desta forma, a acção das ONG fica condicionada em termos de áreas geográficas de actuação, temáticas de intervenção, das sinergias e potenciais parcerias, resultados pretendidos assim como das formas de trabalhar no terreno (Oliveira, 2017).

Nas entrevistas às ONG são referidas a diminuição da autonomia para desenhar projectos, a concentração dos financiamentos nalgumas organizações e a falta de transparência nos procedimentos e no impacto efectivo dos programas no terreno.

Da parte da tutela, é igualmente referida a margem breve para influenciar estes programas, uma vez que são desenhados entre a

¹¹ Em declarações à Lusa, Agustin Martín Lasanta, da Fundação Alemã da População Mundial (DSW), membro da Concord, https://www.rtp.pt/noticias/mundo/envolvimento-da-sociedade-civil-e-o-elefante-na-sala-da-cimeira-diz-ong_n1043048

UE e os países parceiros, mas é sublinhada a oportunidade que estes podem representar para as ONGD portuguesas, embora se reconheça que a grande maioria das organizações não tem capacidade institucional e financeira para integrar os programas e a margem concedida pela UE para a atribuição de subvenções é também muito reduzida.

“Quem define os programas são os países beneficiários e a UE. O Camões [I.P.] desenvolve um projecto que já está delineado pelos países parceiros e a UE. Querem um programa na área do ensino profissional, quando os programas vêm já com uma negociação com o país parceiro que deixam ao Estado membro uma capacidade reduzida. O que temos feito é afeiçoar isso àqueles que são os nossos interesses para obviamente, quanto possível, associarmos ONGD, e parceiros portugueses”

(Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Teresa Ribeiro)

ALTERAÇÕES DA ACÇÃO DAS ONGD

“A Cooperação delegada tende a ser o grosso da Cooperação. Cria-se uma concessão que faz das ONG o fim da linha de montagem, que não tem que ser mau ou bom, mas altera a lógica de pensar a Cooperação. Como somos um país periférico dependemos do sistema de financiamento e a Cooperação Delegada altera os objetivos das políticas de cooperação, que se tornam completamente diferentes dos das ONG”

(José Manuel Pureza, deputado do BE e professor universitário)

As alterações políticas e financeiras da Cooperação Portuguesa, referidas anteriormente, têm impacto significativo na actuação das ONGD a operar nesta área. Diversos entrevistados apontam uma tendência crescente de as organizações fazerem cedências, a nível programático, de forma a aceder a financiamento. Como refere o investigador Carlos Sangreman, a Cooperação Delegada, por exemplo, “vai fazer com que as ONG portuguesas comecem a trabalhar em países com os quais a Cooperação Portuguesa não tem relação”. Opinião partilhada pelo consultor Diogo Ferreira que refere que “muitas das intervenções da Cooperação Delegada vão contra a própria missão das ONGD. Estas são tidas como prestadoras de serviços”.

CONCENTRAÇÃO DO FINANCIAMENTO

Os critérios de concessão de fundos, nomeadamente dos disponíveis em programas de Cooperação Delegada, tem outro efeito adverso apontado pelos entrevistados para este estudo: a tendência de centralização de fundos num número reduzido de ONG, reduzindo a diversidade e a criatividade no panorama da Cooperação Portuguesa.

“Os valores dos financiamentos são muito superiores à estrutura da maioria das ONG portuguesas que não têm capacidade para gerir tanto financiamento. A Cooperação Delegada pode resultar em ONG mais fortes e com uma capacidade de execução maior ou num favorecimento a cinco ou seis ONG, tornando as pequenas ONG em meras prestadoras das principais”

(Carlos Sangreman, investigador no CEsA/ISEG)

As recentes alterações dos critérios de atribuição de financiamento público às ONGD, privilegiando o co-financiamento de organizações que obtenham financiamento europeu, teve grande impacto no panorama das ONGD portuguesas, caracterizado maioritariamente por organizações de pequena dimensão, sem capacidade institucional para recorrer a outro tipo de financiamento. De acordo com a Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros, esta lógica procura robustecer as organizações, frisando a necessidade de se consorciarem com outras organizações (sejam ONGD, think tanks, centros de investigação), de forma a atraírem outros financiamentos externos, nomeadamente da UE.

“Quando reformámos a política de financiamento às ONGD, a nossa preocupação foi que não fosse apenas a atribuição de subsídios, mas uma verdadeira linha política que permitisse, não apenas mantê-las no ‘mercado’, mas robustecê-las e permitir que elas possam, cada vez mais, competir no mercado global que é um mercado muito acrescido e muito competitivo, para poderem ir buscar financiamentos internacionais, na medida em que os recursos públicos serão sempre escassos”

(Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Teresa Ribeiro)

Embora esta abordagem não esteja necessariamente relacionada com a aposta na Cooperação Delegada, a tendência de concentração de financiamento em grandes projectos veio agravar a divisão entre pequenas e grandes ONGD, sem uma estratégia definida para a promoção de parcerias e complementaridades entre diferentes ONGD.

AS ONG APELAM AO DEBATE SOBRE A COOPERAÇÃO DELEGADA

Outra das críticas apontadas pelas organizações à forma como a Cooperação Delegada tem sido gerida refere-se à falta de transparência, nomeadamente da disponibilização de informação sobre os programas, os actores envolvidos e os montantes. Até à data, não houve nenhuma sessão pública dedicada à Cooperação Delegada de forma a debater esta opção estratégica, de grande relevância para a Cooperação Portuguesa, bem como o impacto que os programas têm tido no terreno (embora tenham já passado 10 anos desde a implementação do primeiro programa).

Além disso, a forma como os diferentes programas têm sido comunicados é também muito opaca, não existindo, por exemplo, no portal do Camões, I.P. um campo dedicado a esta matéria, onde estejam elencados os diversos projectos em concurso e já concluídos. A esta falta de transparência a jusan-te, acresce a total opacidade na fase de negociação, anteriormente referida, o que representa também mais um entrave ao envolvimento da sociedade civil nesses mesmos programas.

“Lutar pela nossa influência política passa por lutar para que, na questão da Cooperação Delegada, sejamos consultados. Eu não sou a favor nem contra porque nunca tive a informação para perceber qual é o enquadramento. Sei qual é o potencial negativo que tem e as ONGD também sabem, mas na realidade o que é que mudou só agora é que vamos conseguir perceber e é com os resultados não é com informações que nos são prestadas ou com informações que as ONGD têm”

(Pedro Cruz, gestor do projecto Europa no Mundo, da Plataforma Portuguesa das ONGD)

ALTERAÇÕES INTERNAS NAS ONG PORTUGUESAS

Apesar das ONG terem raízes históricas longínquas que podemos ligar à actividade missionária ou às origens da história dos movimentos sociais e do associativismo, considera-se que, a sua emergência como estruturas formalizadas é bastante recente. Consideram-se que a matriz moderna das ONG está em organizações como a Cruz Vermelha¹² e a Cáritas, surgidas no século XIX ou a Oxfam e a CARE que surgem depois da Segunda Guerra Mundial. Em Portugal, o CI-DAC é considerada a primeira ONGD portuguesa, fundada em 1977, mas com origens no movimento anticolonial. Nas décadas seguintes, mas sobretudo a partir da viragem do século, o número de ONG em Portugal vai aumentando e vai-se diversificando com organizações com visões, missões e modos de actuação muito diversos. Ao longo das décadas e forma de actuação das ONG portuguesas foi também sendo moldada pelas mudanças que iam ocorrendo a nível das ONG no mundo inteiro.

/ ¹² Embora a Cruz Vermelha tenha o estatuto especial de Organização Internacional.

A subordinação aos interesses dos financiadores. A nível internacional considera-se que os anos 80 foram uma década de viragem, que correspondeu a uma explosão das ONG, com impactos que tiveram repercussões nas décadas seguintes. Vários factores contribuíram para tal, incluindo mudanças políticas no mundo e, nomeadamente, a ideia, fomentada pela expansão do neoliberalismo, de que os Estados não conseguiam cumprir o seu papel no desenvolvimento. O colapso do Estado em vários países ditos do Sul Global, nomeadamente no

continente africano, é dado como uma das razões para secundarizar o papel do Estado e o próprio “emagrecimento” do Estado era também parte do pacote de políticas neoliberais aplicadas aos países africanos, por exemplo.

Assim, as ONG passaram a ser consideradas como um parceiro essencial para o desenvolvimento, levando a um aumento dos fluxos de financiamento público para estas organizações. Mas, vários críticos perguntam se as ONG não terão então ficado “reféns” do neoliberalismo. A questão da dependência dos financiadores, e de como as prioridades definidas pelos financiadores limitam a iniciativa das ONG é umas das questões principais que afectam as ONG tanto a nível internacional como em Portugal.

O aumento da sua legitimidade. À medida que o papel das ONG se foi tornando mais importante, também a sua legitimidade na arena internacional foi aumentando com o reconhecimento público pelo seu trabalho junto dos mais pobres, nos sítios mais remotos onde o Estado nunca chegava, e ainda pelas campanhas internacionais, como por exemplo para o perdão da dívida, em que se investiram.

O escrutínio crítico e a reflexão internas. Não obstante, com o seu crescimento, estas organizações também foram sendo cada vez mais escrutinadas. Nos anos 80 começam a surgir muitos estudos que analisam a acção das ONG, havendo hoje em dia um extenso corpo de literatura crítica sobre as ONG. Estes estudos levantam questões centrais para a acção das ONG, como as da dependência das ONG dos seus financiadores e do modelo neoliberal, questões relacionadas com a legitimidade das organizações (até que ponto são de facto representantes das vozes dos mais vulneráveis?), com o impacto (qual é a eficácia do sua acção? E até que ponto contribuem para a transformação social?) ou mesmo sobre os potenciais impactos negativos nas sociedades onde intervêm. É preciso notar também que muita desta análise crítica, dantes como agora aliás, vinha dos próprios membros das ONG, que reflectiam sobre os limites da sua própria acção. Todas as questões desencadearam transformações internas nas ONG, levando por exemplo à introdução da avaliação como uma das formas de avaliar a eficácia das suas acções.

A eficácia da ajuda. Em paralelo, desde o início do século, num processo ligado com a adoção dos ODM, iniciaram-se vários processos internacionais no sentido de repensar a eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento¹³, chegando-se a várias declarações de princípios sobre o que fazer no sentido de melhorar a qualidade da Ajuda ao Desenvolvimento. Estas incluem princípios como harmonização (entre financiadores e governos locais), alinhamento (entre diferentes países financiadores), apropriação local, a transparência, a prestação de contas mútua e gestão para os resultados. Incluem ainda uma maior descentralização para o terreno, um apoio reforçado aos estados em situação de fragilidade, um compromisso maior com a igualdade de género e uma parceria reforçada com o sector privado. Estes processos, liderados pelos Estados, tiveram repercussões profundas nas ONG que, além de também estarem neles envolvidas, embarcaram em processos de reflexão e consulta no sentido de identificar princípios partilhados para guiar o trabalho das ONG para aumentar a sua eficácia. Um destes processos, de 2009 a 2011, foi o que levou à articulação dos Princípios de Istambul e o Consenso de *Siem Reap* “*Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness*”.

/ ¹³ <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento/eficacia-do-desenvolvimento>; Plataforma das ONGD (2011)

As ONG concordaram, por exemplo, nos Princípios de Istambul, em continuarem a trabalhar para aumentarem a eficácia das suas acções no sentido de contribuir para o desenvolvimento, “compreendido como um processo de capacitação de populações pobres, vulneráveis e marginalizadas, adaptado a cada contexto e abandonando o tradicional protagonismo europeu”. As ONG comprometeram-se também a envidar esforços para melhorar a sua prestação de contas.

A diversificação das suas actividades. À medida que o sector das ONG se expandiu, também se diversificaram os tipos de actividades que incluem hoje a prestação de serviços (de saúde ou educação, por exemplo); a organização comunitária e o empoderamento, a informa-

ção e a educação para o desenvolvimento, a monitoria (por exemplo, monitoria de políticas públicas ou de direitos humanos), a investigação e a advocacia política. “Torna-se, portanto, um enorme desafio e uma pressão enorme tornarem-se actores eficazes do desenvolvimento”. E as ONG reconhecem que as suas acções para o desenvolvimento só serão eficazes se produzirem uma mudança sustentável que aborde também as causas profundas da pobreza, da desigualdade e da marginalização (*CSO Partnership for Development Effectiveness, 2014*).

Tanto as dinâmicas internacionais, ligadas às exigências dos financiadores das ONG, como as críticas externas sobre os limites da Cooperação para o Desenvolvimento e a reflexão interna das próprias ONG, levaram a mudanças internas profundas nas ONG.

Muitas ONG iniciaram processos de transformação organizacional, que conduziram, entre outros, a uma maior profissionalização e à melhoria dos procedimentos internos, ao desenvolvimento de sistemas de prestação de contas e de avaliação e ao desenvolvimento de mecanismos de auto-regulação (como códigos de conduta). Os processos de reflexão e mudança interna nas ONG continuam até hoje em função de mudanças globais e internacionais, das políticas e dos financiamentos, das mudanças nos objectivos das organizações e estratégias de intervenção. Sendo as ONG organizações tão diferentes entre si, cada qual segue uma trajectória diferente. No entanto, há algumas grandes tendências comuns. Nesta secção apresentam-se as reflexões de vários actores sociais e das próprias ONG sobre algumas destas tendências internas de mudança nas ONG portuguesas.

ALTERAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO INTERNA: A PROFISSIONALIZAÇÃO DAS ONG

A nível da organização interna das ONG em Portugal ocorreram importantes transformações nas últimas décadas, de acordo com as entrevistas para este estudo, sendo estas transformação muitas vezes equiparadas a uma maior profissionalização das ONG em Portugal. Embora, por vezes, haja algum debate e posições contrárias sobre o que realmente se considera como “profissionalização” há consenso que houve mudanças a nível da forma como as ONG se organizam internamente, a nível dos sistemas de governação e liderança, da gestão de pessoas e dos sistemas de prestação de contas e qualidade, sistemas de planeamento e avaliação, que tiveram impactos profundos na forma de actuação das ONG.

Vários entrevistados reconhecem que nos últimos anos, as ONG portuguesas ganharam práticas e procedimentos, em matéria de profissionalização, de estabilidade de quadros e de rigor.

As ONG têm, de facto, atraído recursos humanos cada vez mais qualificados e especializados, nomeadamente nas questões do desenvolvimento e gestão organizacional, que representam uma mais-valia para o sector. Por outro lado, há uma maior estabilização dos quadros.

Progressivamente, assiste-se também à passagem de testemunho de lideranças fortes, que estiveram na origem da constituição das primeiras ONG em Portugal. Este é um desafio que algumas ONG estão actualmente a tentar ultrapassar, ou seja, a passagem de organizações muito unipessoais, que reflectem apenas o seu líder, para organizações com lideranças plurais e mais diversificadas.

As ONG portuguesas, tal como a nível internacional, têm tido muitas pressões para adaptarem as suas estratégias organizacionais, no sentido de promoverem princípios de transparência, prestação de contas, princípios importantes para que contribuam para legitimar as ONG perante a sociedade civil (Oliveira, 2017). Esta exigência está também relacionada com a agenda de Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento, acima referida, mas também com as exigências dos financiadores das ONG. No entanto, apesar de haver consenso de que princípios como a prestação de contas e a transparência devem estar presentes no quotidiano de trabalho das organizações, as ONGD portuguesas estão ainda a fazer o seu percurso nesse sentido.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Em relação à prestação de contas, os procedimentos das ONG foram-se alterando já que, antes de mais, estas têm de preencher os requisitos dos financiadores, o que na maioria dos casos das ONG portuguesas significa apresentação de contas à UE, ao Camões, I.P ou, em menor escala a fundações como a Fundação Calouste Gulbenkian. Esta apresentação de contas envolve a apresentação de Relatórios e Contas, evidenciando a execução do projecto e contendo descrição das actividades e dos resultados alcançados. As ONGD também têm de apresentar dados relativamente à monitorização dos indicadores de actividades e resultados e apresentar os meios de verificação. Nalguns casos, a prestação de contas pode envolver também, se solicitada pelo financiador, uma monitoria (ROM), no caso de projectos financiados pela UE e, menos frequentemente uma avaliação externa. São também exigidos relatórios financeiros com descrição detalhada das despesas por actividades, além do relatório da auditoria. Os financiadores disponibilizam vários formulários para o efeito.

Um dos grandes desafios relacionados com a prestação de contas prende-se com o esforço administrativo que este reporte acarreta, sobretudo se considerarmos que os diferentes financiadores diferem nos modos de prestar

contas e têm diferentes formulários e suportes informáticos. Recentemente, tem havido um esforço dos financiadores de harmonizar as formas de prestação de contas, mas, ainda assim, elas representam um grande esforço em termos de uso de recursos humanos das ONG. Se considerarmos que uma das características distintivas das ONGD, e que as próprias mais valorizam, é serem organizações que são focadas na acção, compreende-se o receio que têm em que a carga burocrática as desvie da sua missão.

A maior parte dos entrevistados questiona como fazer um equilíbrio entre a necessidade de apresentar resultados e prestar contas (a financiadores, beneficiários e parceiros) e a necessidade de centrar a sua actuação na resolução dos desafios e dos problemas de Desenvolvimento. Além disso, nos últimos anos, devido a alguns casos mediáticos em que a integridade das ONG foi posta em causa, mas também a pressões políticas que põem em causa o investimento na cooperação internacional, a pressão sobre as ONG tem aumentado para demonstrarem os resultados e o “*value for money*” da sua acção tem aumentado forma exagerada.

“A prestação de contas é cada vez maior e o report é muito pesado. Não vejo isso como mau, mas depende do valor do financiamento (...). As crescentes exigências dos Estados e dos financiadores são uma posição de suspeição face às organizações que eu acho exagerada”

(Luísa Nemésio, AMI)

PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO

Em relação ao planeamento dos projectos este envolve o desenvolvimento de um quadro lógico que tem subjacente uma teoria de mudança e a definição de indicadores e meios de verificação desses mesmos indicadores. Esta é a base que orienta a recolha de dados ao longo da implementação do projecto e que permite o acompanhamento dos projectos e a sua posterior avaliação.

No entanto, dados os custos e recursos humanos necessários para levar a cabo uma avaliação, esta normalmente não se faz, pelo menos de modo formal. Por outro lado, a avaliação é ainda vista como uma imposição externa e não como um processo de aprendizagem.

“Há pouca cultura de avaliação nas ONGD portuguesas, pois não são vistas como processos de aprendizagem”

(Diogo Ferreira, consultor e avaliador de projectos de Cooperação)

A tendência, a nível internacional, para uma excessiva concentração na medição de resultados e na sua quantificação, conjuntamente com o facto da avaliação ser também muitas vezes promovida pelos financiadores, também limitam a possibilidade das ONG utilizarem a avaliação como instrumento de aprendizagem.

“Como é que se faz este equilíbrio de medir resultados e queremos que as instituições reflectam e utilizem a avaliação para a inovação? Faz-se a avaliação de projeto para cumprir objectivos, mas não há aprendizagem no final de cada projecto. A cultura da avaliação é cada vez mais necessária”

(Maria Hermínia Cabral, Fundação Calouste Gulbenkian)

TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO

As Organizações da Sociedade Civil em Portugal têm investido cada vez mais em comunicação (Franco, 2015) e as ONG de Desenvolvimento, que pertencem a este grupo mais lato, não são excepção. No entanto, seguindo a tendência geral das outras OSC em Portugal, esta é uma das áreas que mais precisa de desenvolvimento.

A área da comunicação, muitas vezes ligada ao marketing e angariação de fundos, mas não só, é uma área que a nível internacional tem sido muito trabalhada, sobretudo nas ONG de maiores dimensões, que possuem departamentos inteiros de marketing. Isto é tanto

mais necessário para as grandes ONG, nomeadamente nos casos paradigmáticos como os da Oxfam, ou Médicos Sem Fronteiras, em que o seu financiamento depende em grande parte de doações privadas.

Tem havido um esforço para melhorar a forma de comunicar das ONG nomeadamente através do desenvolvimento e melhoria dos seus sítios electrónicos e desenvolvimento de outros materiais de comunicação. No entanto, há ainda muitas lacunas ao nível, por exemplo, da transparência e da prestação de contas, uma vez que há organizações que não publicam os relatórios de contas online e não demonstram preocupação em devolver aos cidadãos informação sobre as suas actividades. De acordo com Cristina Cruz, do CIDAC (entrevista) continua a haver também pouca transparência e pouca informação sobre os próprios dos projectos. Continua a existir a ideia, errada, de que o documento dos projectos é sigiloso.

As ONG portuguesas reconhecem que continuam a ter dificuldade em comunicar o seu trabalho. Esta é uma das áreas em que as ONG afirmam que é importante apostar (Franco, 2015). E o seu papel não se limita simplesmente a dar a conhecer a ONG para aumentar a capacidade de angariar fundos, mais vai muito para além disso: a comunicação, vista de forma multidimensional, é essencial para dar a conhecer os problemas em que as ONG tentam intervir e as populações com quem trabalham, contribuindo deste modo para o conhecimento e reconhecimento do seu trabalho. A comunicação é igualmente importante para aumentar o conhecimento e sensibilizar as populações para os problemas globais e como tentar dar-lhes resposta, procurando mobilizar os cidadãos para a justiça social; para assegurar a sua legitimidade, para a prestação de contas, etc.

As ONG identificam vários dos obstáculos a uma comunicação mais eficiente nomeadamente a falta de recursos humanos especializados nesta área. Devido ao pequeno tamanho das ONG em Portugal e o número muito limitado de recursos humanos, não têm recursos humanos dedicados em exclusividade a esta área. Apesar de já ser uma área que as ONG dizem ter

investido (Franco, 2015) normalmente, as exigências da gestão e implementação dos projectos consomem a maior parte do tempo das organizações, deixando pouco tempo para estas funções.

Um dos aspectos importantes ao nível da comunicação é a relação com os media e com outros actores sociais. Mais à frente neste estudo, apresentam-se algumas das reflexões das ONG e dos jornalistas sobre os motivos que dificultam essa comunicação.

AS CRESCENTES EXIGÊNCIAS DOS FINANCIADORES E A DIMINUIÇÃO DO DIREITO DE INICIATIVA

Um dos principais problemas que se levantam às ONG é a sua dependência cada vez maior dos financiadores e de como isso influencia o seu trabalho. Esta questão foi já abordada também na secção anterior em relação às alterações mais recentes da forma como a cooperação portuguesa é financiada, mas voltamos a olhar aqui para ela da perspectiva interna das ONG.

Edwards e Hulme (vários trabalhos), entre outros autores, analisam em detalhe como é que a relação entre ONG e o financiador pode ter impactos nas ONG. Estes autores argumentam, por exemplo, que essa dependência pode levar à erosão dos valores das ONG e à submissão aos valores dos financiadores. Como argumentam alguns, o simples facto de aceitarem tomar papéis que deveriam caber aos Estados dos países do Sul, ou ainda o facto de aceitarem implementar projectos para minimizar os impactos negativos dos programas de ajustamento estrutural no Sul, torna as ONG em veículos do neoliberalismo, tornando difícil cumprirem realmente o seu papel e lutar contra o sistema para defender os interesses dos mais pobres e vulneráveis.

A um nível mais prático, as ONG têm cada vez mais de desenhar projectos que respondem às prioridades definidas pelos financiadores: ora estas podem não ser as prioridades das ONG ou das pessoas com quem trabalham. No caso das ONG em Portugal, vários entrevistados concordam que a intervenção das ONG é muito influenciada pelos financiadores.

“Um financiador pode influenciar totalmente a missão das ONG”

(Diogo Ferreira, consultor e avaliador de projectos de Cooperação)

“O comportamento das ONG portuguesas é formatado pelos principais financiadores (Gulbenkian, Camões, UE). Estas seguem as tendências dos financiadores”

(Carlos Sangreman, investigador no CEsA/ISEG)

Esta dependência podia ser minimizada se existissem fontes diversificadas de financiamento, nomeadamente ao nível do mecenato, mas em Portugal estas oportunidades são ainda limitadas.

“O facto de haver fontes de financiamento diversas pode ajudar. Em Portugal, nós não temos essa possibilidade porque está tudo centralizado e não existe financiamento privado nem diversidade de financiamento público” (Cristina Cruz, CIDAC). A mesma entrevistada refere que “o financiamento não é um problema em si, mas são as relações de poder e as soluções que as ONG encontram para enfrentar isso”.

Outro dos problemas que se coloca com a subordinação dos projectos à lógica dos financiadores é que diminui o espaço para haver uma participação efectiva das populações com as quais as ONG trabalham na definição das suas prioridades e a forma de fazer as coisas. Como diz Patrícia Maridalho (entrevista), “as grandes instituições são muito burocráticas e as suas agendas muito pré-formatadas, não havendo flexibilidade para se adaptar os projectos às necessidades reais das pessoas no terreno”.

Além disso, outra das questões levantadas pelas ONG é que os financiamentos, nomeadamente os internacionais definem linhas de orientação cada

vez mais fechadas que reduzem ainda mais o espaço para a iniciativa das organizações quanto a áreas de intervenção e também metodologias.

Como diz Cristina Cruz (entrevista) “o financiamento passou a ser um processo com *guidelines* fechadas e com orçamentos, reduzindo o direito de iniciativa. (...) O projeto está desenhado, com os objectivos definidos e a ONGD é um mero prestador de serviços”. Cristina Cruz acrescenta que “a Cooperação Portuguesa está totalmente contra isto e defende o direito de iniciativa, há um mau estar geral, mas não há um pensamento colectivo sobre isto. Também não há um pensamento político construído no quadro da Plataforma [Portuguesa das ONGD] sobre esta questão”.

No entanto, importa mais uma vez referir a heterogeneidade do mundo das ONG. Como diz Alexandre Abreu (entrevista), muitas ONG já nasceram e sobrevivem em função dos financiamentos, não tendo uma identidade marcada ou um conjunto de valores fixos. Luís Mah (entrevista) acrescenta que “as ONGD devem pensar nas suas estratégias, o que é que estão a fazer e qual a sua utilidade. Muitas delas não têm estas questões muito claras e muitas das vezes funcionam como implementadoras de uma estratégia que não é a delas. São mais reactivas que proactivas”.

O CO-FINANCIAMENTO: DE PROMOTORAS A PARCEIRAS

Ainda a nível do financiamento salienta-se a diminuição da capacidade das ONG portuguesas de liderarem projectos, passando antes a parceiras. Desde a crise económica de 2011 que o financiamento nacional às ONG tem sido reduzido, e, além disso os critérios de selecção foram alterados: o Estado passou a co-financiar sobretudo projectos internacionais, nomeadamente ao nível do financiamento europeu. Ao mesmo tempo a UE privilegia propostas de projetos multipaíses e com orçamentos elevados. A capacidade financeira das ONGD portuguesas, que à escala europeia são de pequena dimensão,

afasta-as da possibilidade de serem líderes de projectos europeus de maior envergadura, acentuando assim a posição periférica do país no contexto da Europa.

Acresce a isto que uma vez que os montantes dos projectos europeus são elevados e o orçamento nacional é reduzido, a margem para apresentação de projectos novos, totalmente geridos por ONGD portuguesas, é também ela diminuta.

“As linhas do Camões [I.P.] são para segundas e terceiras fases dos projetos, ou seja, há pouco dinheiro para novos projetos. Há muito bons projetos com qualidade e profissionalismo, mas não há financiamento”

(Pedro Cruz, gestor do projecto Europa no Mundo, da Plataforma Portuguesa das ONGD)

De acordo com a tutela, as ONGD portuguesas devem procurar coligar-se, unindo esforços e diferentes valências, de forma a não estarem dependentes do financiamento nacional: “Não podemos confinar as nossas ONGD ao financiamento nacional. As ONGD grandes são mais robustas, mas têm provavelmente menos apetência para a inovação. E aí é que acho que as ONGD pequenas são fundamentais para trazer maior vanguardismo, maior inovação, e, portanto, essa junção entre ONGD diferentes é importante. Sei que é muito difícil, insisto muito com a Plataforma [Portuguesa das ONGD] de que é necessário promover essas parcerias. Gostava muito que isso fosse uma linha seguida cada vez mais” (Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Teresa Ribeiro)

ADVOCACY: UMA ÁREA COM DIFICULDADE DE CRESCIMENTO

A área de *advocacy* e de influência política nas organizações portuguesas é ainda pouco explorada e periférica ao trabalho quotidiano de gestão de projectos, embora se denote uma evolução positiva na última década.

A Plataforma Portuguesa das ONGD, no seu Plano Estratégico para 2020-2024, menciona o reforço desta dimensão para os próximos anos, procurando afirmar o sector como interlocutor na definição, implementação e monitorização da política da Cooperação Portuguesa. Apesar da ambição, a dificuldade de concertação e de seguir estes dossiês, por parte das ONGD, assume-se como um entrave à sua concretização. De forma a contornar estas questões, a Plataforma tem dinamizado acções de capacitação em influência política e apostado na articulação com os Grupos de Trabalho, nomeadamente o Grupo de Trabalho AidWatch, para uma resposta mais expedita em documentos de posicionamento, junto das instâncias públicas. Tem igualmente reforçado a sua presença em plataformas de articulação de ONG, seja ao nível europeu (CONCORD Europe), seja ao nível dos países parceiros da Cooperação Portuguesa (através da Rede de Plataformas Lusófonas de ONG – RePLONG).

AS RELAÇÕES DAS ONG COM OUTROS ACTORES DO DESENVOLVIMENTO

As ONGD enfrentam grandes desafios face às alterações das políticas de financiamento. No contexto europeu temos assistido a uma tendência de criar regras de acesso e critérios de legibilidade, com o objectivo de aprovar menos e maiores projectos. Se, por um lado, as ONGD grandes têm capacidade de contornar estas dificuldades, a maioria das ONGD portuguesas, pequenas à escala europeia, não tem dimensão para tal. De acordo com alguns autores, estas alterações implicam uma organização em rede, uma aposta nas parcerias interorganizacionais e nas parcerias com o sector privado (Ferreira, et al 2015).

Diversos entrevistados, sobretudo de fontes estatais, referem a necessidade de promover mais sinergias e parcerias entre as ONGD portuguesas. Porém, diversos membros de ONG entrevistados para este estudo assumem uma postura conservadora face a este desígnio, defendendo que o sector é composto por ONGD com missões e formas de actuação muito diversificadas e que persiste ainda um grande desconhecimento entre si.

“Não há um conhecimento aprofundado entre organizações, entraram muitas organizações na Cooperação nos últimos anos e há muita rotatividade nos quadros, devido à vulnerabilidade financeira das organizações. Falta muito conhecimento entre nós”

(CIDAC)

A concentração de financiamento, dos projectos europeus, e a Cooperação Delegada são duas tendências que tendem a forçar a parcerias entre as ONG portuguesas. Para alguns entrevistados, estas exigências podem ser uma

Uma das críticas é a tendência crescente para a utilização das ONG como implementadoras de projectos, como já referido ao longo deste estudo.

“É natural que as parcerias se estabeleçam entre as instituições estatais e as ONG e é importante envolver no desenho das políticas quem conhece a realidade. A par disto, o desenho das políticas é feito pelas grandes instituições. Deste modo, as ONG passam a promotoras, o que pode conduzir à relação top-down que anula e diminui a centralidade do local em termos de necessidades e de cultura participativa.”

(José Manuel Pureza, deputado do BE e professor universitário)

As ONG também referem que oportunidades de encontro e de diálogo formal entre as ONG e as instituições estatais são escassas. Para além do Fórum da Cooperação, que reúne os diferentes actores da Cooperação Portuguesa (não sendo uma plataforma apenas ONG-Estado), os encontros promovidos entre o sector das ONG e as instituições do Estado são esporádicos e pouco consequentes, como referem os membros de ONG consultados para este estudo.

As instituições estatais, por seu lado, apelam a uma maior proactividade das ONG no estabelecimento de contacto com as autoridades estatais, seja com a Secretaria de Estado, seja com o Camões, I.P.

O deputado Duarte Marques, entrevistado para este estudo, refere que as ONG subaproveitam o contacto com o Parlamento e, em especial, com a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas:

“Há pouco hábito das ONG virem ao Parlamento, para nos chamarem à atenção. As ONG olham muito para o Camões [I.P.], olham muito para a Secretaria de Estado da Cooperação e não percebem que aqui [no Parlamento] podem ter um parceiro privilegiado. (...) Tirando as ONG mais expeditas e com contactos políticos, os outros não se lembram de pedir essas ajudas, porque depois quem fala sempre é a Plataforma das ONGD, que é um sector muito especial, os outros acabam por não ter espaço”

(Duarte Marques, deputado do PSD).

Por outro lado, o deputado José Manuel Pureza refere que a Cooperação Portuguesa não é um tema discutido no Parlamento e a falta de interesse das ONG nesta instituição prende-se com o facto de as directrizes sobre a Cooperação serem, em grande parte, discutidas na UE:

“A Cooperação para o Desenvolvimento não existe no trabalho parlamentar, é um tema absolutamente menor no Parlamento. (...) As ONG não valorizam o Parlamento porque o Parlamento pode trazer muito pouco, devido às políticas europeias. Quando há uma necessidade específica, os interesses cruzam-se, mas não é comum”

(José Manuel Pureza, deputado do BE)

AS RELAÇÕES DAS ONG COM OS MEDIA

Diversos membros de ONG reconhecem a dificuldade de comunicar o seu trabalho, sobretudo com os media. A maior parte, como já referido neste estudo, não tem departamentos de comunicação ou pessoal especializado na área, remetendo muitas vezes para segundo plano a reflexão sobre a forma como devem comunicar aquilo que fazem no dia-a-dia ou a abordagem aos media.

Uma publicação da ACEP e do CEsa-ISEG (Oliveira, A. F. e Faria, R., 2016) identificou alguns dos principais factores que estão na base das difíceis relações entre ONG e media, donde se salientam os seguintes:

- pouco conhecimento por parte dos jornalistas, das questões da Cooperação Internacional, em geral, e do trabalho desenvolvido pelas ONGD portuguesas;
- pouco espaço nas formações especializadas em comunicação e jornalismo para abordar questões relacionadas com Desenvolvimento Internacional;

- poucas oportunidades de diálogo entre organizações da sociedade civil e jornalistas;
- poucas competências nas ONGD para o relacionamento com os media que atenda às missões diferenciadas de ambos;
- fraca profissionalização das ONG na área da comunicação
- equívocos entre comunicação para o desenvolvimento e *marketing* institucional;

Neste estudo jornalistas e ONG reflectem também sobre os diversos motivos que dificultam essa comunicação, sendo que um dos principais está nas próprias características do desenvolvimento internacional. A Cooperação para o Desenvolvimento caracteriza-se pelo seu carácter de longo prazo, com alterações nem sempre visíveis no imediato e, por isso, de difícil abordagem e tradução para o público em geral. Em contrapartida, a Ajuda Humanitária e de Emergência, por exemplo, é muito mais passível de se tornar notícia e de mobilizar o público para a acção. A jornalista Ana Dias Cordeiro, do Público, entrevistada para este estudo, reconhece esta tendência, considerando que é importante distinguir estas duas abordagens e dar mais visibilidade à Cooperação:

“A Ajuda de Emergência é mais notícia e as pessoas sentem-se mais próximas e também porque são situações muito trágicas, em muitos casos, e são mais susceptíveis de mobilizar as pessoas”

(Ana Dias Cordeiro, entrevista).

Mas, diz ainda *“Devemos saber distinguir e explicar à opinião pública que há a Ajuda de Emergência e que é completamente diferente da Ajuda ao Desenvolvimento”* e *“Creio que os jornalistas podem ter um papel importante na divulgação de casos de sucesso, em que a Ajuda [ao Desenvolvimento] fez uma diferença na vida das pessoas noutros países”*.

Também Vera Magarreiro, jornalista da agência Lusa, considera que a Cooperação “não é um tema muito apelativo” ou “noticiável”, ainda para mais na era do imediatismo, do imperativo *soundbite*, que coloca em segundo

plano questões como a da Cooperação que exigem outro tipo de análise e de tratamento noticioso. De acordo com a mesma jornalista, que integra a editoria de Lusofonia da agência, a Lusa tem uma responsabilidade acrescida em colocar na agenda dos media nacionais os temas relacionados com a Cooperação Portuguesa, nomeadamente ao nível dos países parceiros:

“As redacções estão muito desfalcadas, a comunicação social portuguesa está em crise e, portanto, não há essa capacidade de deslocação aos países. E aí a área da Lusofonia [da agência Lusa] torna-se ainda mais relevante, porque se as redacções ainda vão tendo alguma capacidade para fazer Justiça, Educação e outros temas cá em Portugal, na área da lusofonia não têm, dependem quase a 100% da Lusa”

(Vera Magarreiro, jornalista da Agência Lusa)

Neste sentido, uma das formas de contornar a pouca visibilidade mediática do trabalho desenvolvido pelas ONG no terreno passa por uma maior proactividade e estratégia das organizações na abordagem aos jornalistas, nomeadamente às delegações locais, e a outros grupos de relevo, como sejam os deputados. Quanto maior escrutínio e discussão pública/política houver sobre a Cooperação Portuguesa, maior será o interesse dos próprios media sobre o tema, como sublinha a deputada do Partido Socialista, actualmente deputada ao Parlamento Europeu, Isabel Santos:

“Ainda falta fazer muita coisa no sentido de [as ONG] terem representação colectiva, de terem uma intervenção mais presente na sociedade civil, mais presente juntos dos media, que é muito importante para aquilo que é a percepção dos cidadãos sobre a ação destas organizações”

(Isabel Santos, deputada do PS, actualmente eurodeputada)

RELAÇÕES E PARCERIAS COM A ACADEMIA

As parcerias entre as ONG e as instituições universitárias devem ser incentivadas, de acordo com os diferentes entrevistados, numa lógica de complementaridade e de partilha de conhecimento. As ONG, por um lado, têm acesso e conhecimento de terreno; enquanto a academia tem as ferramentas de sistematização e de produção de conhecimento a partir de dados empíricos recolhidos no terreno. A parceria entre as duas partes pode beneficiar a eficácia na implementação dos programas e o seu impacto a longo prazo. Além disso, promove também a sistematização de conhecimento, útil numa lógica de lições aprendidas para futuro, para um sector que, muitas vezes, se debate com a pressão de tempo e de dificuldade em parar para reflectir sobre o seu trabalho.

“As ONGD em Portugal precisam de ajuda a sistematizar o seu trabalho e a pensar estrategicamente, porque a maioria das ONG não tem tempo para pensar estrategicamente, porque os recursos são aplicados a implementar os projectos. A universidade pode ajudar a fazer isso, mas esta abordagem exige recursos humanos, tempo e ligação entre os actores.”

(Luís Mah, investigador no CEsa/ISEG)

Teresa Ribeiro, SENECS, sublinha também a necessidade de uma maior articulação com a academia, nomeadamente para a sensibilização sobre o sector:

“A academia é importante – os estudos sobre onde estamos, como é que podemos e devemos posicionar-nos relativamente à Cooperação. Tudo aquilo que é produção de conhecimento é sempre importante no quadro da Cooperação e também porque isso nos ajuda à sensibilização que precisamos crescentemente na sociedade, em geral. Não é só na sociedade civil, mas também a nível político”

(Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Teresa Ribeiro)

RELAÇÕES COM O SECTOR PRIVADO

O reconhecimento do sector privado como actor da Cooperação Portuguesa tem sido crescente, sobretudo a partir de 2015, com a adopção da Agenda 2030. Mas se as autoridades estatais referem com entusiasmo o contributo do sector privado para o Desenvolvimento dos países, estas parcerias são ainda vistas com bastante relutância por parte de algumas ONG.

“Há algumas parcerias entre ONG e empresas, mas ainda há muito trabalho a fazer e as ONG também já perceberam que têm de trabalhar cada vez mais com as empresas. Com os municípios tem sido mais fácil de trabalhar e com academia também”

(Pedro Cruz, gestor do projecto Europa no Mundo, da Plataforma Portuguesa das ONGD)

O potencial conflito de interesses das parcerias das ONG com o sector privado é um tema de intenso debate na academia¹⁴ e nas OSC. Se, por um lado, ter acesso a financiamento adicional pode ajudar as ONG a levarem a cabo a sua missão, por outro lado, essa parceria pode limitar a sua liberdade e capacidade de acção. Há ainda o risco de as ONG funcionarem como forma de “lavar a imagem” de determinadas empresas, pelo que as parcerias devem ser devidamente avaliadas e acordadas tendo como base a confiança e o conhecimento mútuo. Diversos entrevistados referem a existência de riscos e potencialidades, sublinhando também a necessidade de criação de um referencial comum que oriente este tipo de parcerias e que vincule o sector privado, enquadrado em iniciativas de Cooperação para o Desenvolvimento, ao respeito pelos Direitos Humanos nos países e comunidades de intervenção, bem como aos princípios da eficácia da ajuda.

A Plataforma ONGD procurou encetar um debate sobre o contributo e a participação do sector privado na Cooperação Portuguesa, porém a dificuldade de articulação e a natureza e missões muito diversas entre estes actores tem dificultado esse diálogo. De acordo com várias ONG, o debate sobre as “parcerias” entre ONG e sector privado, está ainda por realizar.

/ ¹⁴ Ver autores como Byiers et al (2015).

AS RELAÇÕES DAS ONG PORTUGUESAS COM AS ONG DE PAÍSES PARCEIROS

AS PERSPECTIVAS DOS ACTORES SOCIAIS PORTUGUESES

As parcerias entre as ONGD portuguesas e dos países parceiros são uma parte importante da Cooperação para o Desenvolvimento, embora persistam algumas críticas e relutância de parte a parte. Quase metade dos membros de ONG portuguesas respondentes do inquérito considera que as ONG dos países parceiros parceiros da Cooperação Portuguesa têm capacidade mediana para contribuir para os objectivos de Desenvolvimento dos seus países. A maior parte considera que a complexificação dos procedimentos de financiamento exclui essas organizações, assim como a falta de financiamento, de formação dos recursos humanos e dos problemas do Estado de Direito desses mesmos países.

Relativamente ao tipo de parcerias, cerca de 54% refere que a abordagem primordial está relacionada com a capacitação das OSC do Sul; enquanto 40% afirma que realizam a gestão conjunta dos fundos, assim como o planeamento e a implementação; e 36% indicam que as OSC do Sul implementam apenas uma parte da acção. No que diz respeito à qualidade das relações, mais de metade dos inquiridos afirma terem melhorado ao longo dos tempos (contra 28% que aponta para um pioramento).

Como aspectos positivos, os inquiridos referem o conhecimento mais próximo do terreno na construção de respostas adequadas, as complementaridades nas acções, o estabelecimento de relações horizontais e o empoderamento das organizações dos países parceiros, entre outras. Já os aspectos

negativos têm a ver com a dificuldade de resposta em tempo útil, oscilações nas lideranças e estruturas organizativas reduzidas, bem como o conformismo e o grau de dependência face às ONG internacionais.

De forma a melhorar estas parcerias, os membros de ONG inquiridos referem a necessidade de estabelecer um maior diálogo com essas organizações e tempo para aprofundar as parcerias, com mais oportunidades de trabalho presencial. É também sugerida a criação de instrumentos que facilitem um contacto regular entre plataformas e redes de organizações dos diversos países, um maior apoio político das ONG e um maior investimento na capacitação, nomeadamente em matéria de reporting, contabilidade e comunicação.

Também nas entrevistas, foram apontadas algumas fragilidades do relacionamento entre ONG portuguesas e dos países parceiros, referindo que, muitas vezes, são estabelecidas parcerias por exigência externa (financiador) que tornam as relações artificiais e sem um compromisso de longo prazo. É também criticada a postura das grandes organizações internacionais que “exportam” as suas agendas, sem conhecimento de terreno e sem ter em conta necessariamente o contexto e as necessidades das populações. É ainda referido o “preconceito” por parte dos grandes financiadores e das ONG internacionais em financiar directamente as ONG locais, alegando falta de recursos e capacidade de gestão dos projectos.

De forma a estar mais próximo da realidade local, a União Europeia encetou a desconcentração de diversos serviços para as delegações locais, o que, em parte, permitiu um maior acesso das ONG locais a financiamento e a um diálogo estruturado (auscultação directa, reuniões com ONG locais, etc...). Porém, assistiu-se igualmente, por parte de grandes organizações internacionais, à criação de ONG locais, que permitem o acesso directo a financiamento, entrando assim em “competição” directa com o tecido associativo local. Esta tendência subverte a lógica de parceria entre ONG nacionais e internacionais e de transferência de poderes para as delegações locais dos financiadores.

O diálogo das ONG portuguesas com as organizações congéneres dos países parceiros tem permitido reflectir sobre as potencialidades e as fragilidades destas parcerias, nomeadamente através da iniciativa da Rede de Plataformas Lusófonas de ONG (RePLONG), dinamizada pela Plataforma Portuguesa das ONGD. Também várias ONG portuguesas têm procurado dialogar com os seus parceiros locais sobre as mais-valias do trabalho em rede e das parcerias no terreno.

A ACEP, por exemplo, tem desenvolvido projectos de reforço das plataformas de organizações da sociedade civil dos países parceiros, como Cabo Verde ou a Guiné-Bissau. E nos seus projectos de Educação para o Desenvolvimento procura também estabelecer o diálogo com as organizações congéneres desses países, sobre práticas e procedimentos e sobre as modalidades de parceria.

A ADAPTAÇÃO DAS ONG DOS PAÍSES PARCEIROS ÀS ALTERAÇÕES NA COOPERAÇÃO – BREVES APONTAMENTOS

Para este estudo, procurámos também incluir as perspectivas de ONGD de países parceiros sobre como é que as OSC se têm adaptado às alterações no campo da Cooperação para o Desenvolvimento e como se posicionam actualmente perante os outros actores de Desenvolvimento. Embora sejam contextos muito diversificados, une-os o facto de as ONG estarem a conseguir conquistar o seu lugar e a se afirmarem cada vez mais como actores *também* políticos. São também consensuais na crítica a determinadas abordagens da Cooperação para o Desenvolvimento, de fórmulas *one fits all* e de modelos verticalizados de decisão. No entanto, referem que as relações de poder entre ONG dos países parceiros (ditas *do Sul*) e as ONG do Norte estão a mudar. Foram entrevistados para este estudo representantes de redes ou plataformas de ONG de países como Angola, Brasil, Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe.

S. TOMÉ E PRÍNCIPE

No caso de S. Tomé e Príncipe, o Secretário Executivo da Federação das ONG's em S. Tomé e Príncipe (FONG-STP), Eduardo Elba, refere que a sociedade civil santomense organizada tem conseguido afirmar-se junto de outros parceiros, nomeadamente de decisores políticos, e que embora seja um “caminho árduo”, é um caminho “sem retorno”. O responsável aponta o início do projecto de capacitação de OSC santomenses, intitulado *Sociedade Civil pelo Desenvolvimento* e desenvolvido em parceria com a ACEP¹⁵, com financiamento da UE e da Cooperação Portuguesa, como o ponto de viragem.

^{/15} Mais informações disponíveis em www.sociedadecivilstp.blogspot.com

Um sinal positivo desse trabalho surgiu da parte do Governo santomense que criou recentemente um Conselho Consultivo da Sociedade Civil, ao nível do Gabinete do Primeiro-Ministro. “Esta participação tem sido relevante, mas é um processo que vai levar o seu tempo até que consigamos ganhar o verdadeiro espaço cívico que exigimos e que possamos, de facto, influenciar com as nossas ideias e propostas os programas de desenvolvimento do país”, refere Eduardo Elba. Este reconhecimento formal está relacionado também com o actual contexto político de S. Tomé e Príncipe: “temos um país mais aberto, mais liberdade de imprensa, comunicação social mais aberta, em que o cidadão tem a capacidade de exprimir as suas preocupações, os seus sentimentos”, conclui o responsável que ressalva a importância de envolver todos os parceiros no projecto de Desenvolvimento:

“A sociedade civil sozinha não vai conseguir mudar o mundo. Só o sector privado não vai conseguir mudar o mundo, nem o Governo. A mudança tem de ser algo transversal, em que cada um tenha espaço suficiente para agir. A sociedade civil vai continuar a tentar provocar essa mudança, mas é certo que, se não houver do outro lado sinais claros de absorção das ideias, das propostas e programa das organizações, também não vamos ter essa mudança.”

(Eduardo Elba, Secretário Executivo da FONG-STP)

ANGOLA

Na mesma linha, também em Angola o ambiente favorável à acção cívica se alterou de forma positiva nos últimos anos, particularmente após a mudança de regime (para o Executivo de João Lourenço), como explica o antigo director-geral da ADRA Angola, Belarmino Jelembi:

“Não há dúvida que no último ano e meio nós registámos uma importante abertura do espaço público. Isto é expresso pela forma como estão a funcionar a comunicação social, os espaços de contraditório e é reconhecido pelos mais variados sectores da sociedade angolana. Isto favorece a acção das organizações. Houve uma melhoria na concertação com as autoridades estatais.”

(Belarmino Jelembi, antigo director-geral da ADRA Angola, entrevista)

Os mecanismos de consulta à sociedade civil foram aprofundados e os espaços de concertação também se tornaram mais actantes. Para isso, não foi necessário criar novas estruturas de diálogo, mas sim utilizar os canais já disponíveis e que eram, na opinião do responsável, “inefcazes”. Embora o ambiente seja mais favorável à inclusão da sociedade civil nestes mecanismos de participação, permanecem ainda dúvidas sobre se o contributo se repercute nos documentos finais: “O que é auscultado e o que é decidido pode não ser correspondente”, salvaguarda Belarmino Jelembi.

O antigo dirigente da ADRA Angola critica também a actuação dos parceiros internacionais de Cooperação para o Desenvolvimento, que muitas vezes importam modelos, sem conhecimento prévio do contexto de actuação:

“Olhando para o caso concreto de África, há várias Áfricas. A maneira como um país como Angola reage a propostas de cooperação é diferente de um país como o Togo. Às vezes há esses equívocos. Quando alguém diz que tem X anos de experiência em África. Não, tens X anos de experiência numa aldeia no Togo, não em África”

(Belarmino Jelembi, antigo director-geral da ADRA Angola)

Belarmino Jelembi refere ainda que é importante “ultrapassar a ficção de que os parceiros [internacionais] estão muito graus acima”, sendo necessário alterar esse paradigma de doadores/financiadores e promover parcerias mais equilibradas e complementares. A dimensão associativa das organizações angolanas funciona de uma maneira “muito intensa”, porém, de acordo com o antigo responsável da ADRA Angola, fizeram prevalecer apenas a dimensão de agência de implementação.

CABO VERDE

Também em Cabo Verde as ONG denotam uma mudança de paradigma do Desenvolvimento, numa abordagem mais horizontal. De acordo com a Secretária Executiva da Plataforma das ONG em Cabo Verde, Dirce Varela, essa mudança começou a verificar-se aquando da gradação de Cabo Verde para país de rendimento médio, alterando a dinâmica, mas também a quantidade de financiamento disponível. A propósito da gradação, Dirce Varela aponta:

“Ainda temos grandes fragilidades em termos de Desenvolvimento Humano, mas tivemos de nos reinventar, ou seja, ter um outro olhar sobre o auto-financiamento, daquilo que podemos fazer com os recursos que temos. Isso foi uma grande mudança. Sentimos hoje uma grande fragilidade, mas daí veio a força, porque hoje Cabo Verde se reinventou, conscientes que as linhas de financiamento diminuíram, principalmente olhando para a Europa. A Europa teve também uma crise interna que veio a redimensionar a sua cooperação e a forma como a Europa se relaciona com os seus parceiros internacionais.”

(Dirce Varela, Secretária Executiva da Plataforma de ONG de Cabo Verde)

A Cooperação Portuguesa continua a ser um parceiro importante, a par da Cooperação Luxemburguesa. As Nações Unidas também têm apoiado projectos pontuais, mas, neste momento, a Plataforma e diversas Organizações da Sociedade Civil estão também viradas para o financiamento disponível para a região da África Ocidental, de forma a diversificar os parceiros de Desenvolvimento. Dirce Varela refere também a diminuição do número dos

chamados “cooperantes” em Cabo Verde, ou seja, de técnicos estrangeiros destacados para projectos de Cooperação para o Desenvolvimento, e uma aposta nos técnicos locais. “Há, de facto, uma outra visão e forma de fazer Cooperação”, refere a responsável. A relação com as ONG internacionais é “muito frágil”, não estando ainda consolidada.

No que diz respeito ao papel da sociedade civil, Dirce Varela explica que ainda hoje existem áreas sociais que são “unicamente” cobertas pelas organizações da sociedade civil, dadas as fragilidades do Estado. Porém, denota-se já uma mudança na relação com as instituições estatais e decisores políticos no reconhecimento da sociedade civil “não apenas como executor de tarefas, mas como parceiro de desenvolvimento e actor político”. Essa mudança está relacionada também com uma alteração interna à própria sociedade civil, de se reconhecer também como um poder, explica a responsável.

Em 2018, foi assinado o primeiro Acordo-Quadro com o Governo cabo-verdiano que constitui um “marco histórico” no relacionamento da sociedade civil com o Estado:

“É o Estado a reconhecer as transferências sociais que o Estado faz para a sociedade civil. A partir do próximo ano [2020] será feito a partir da Plataforma. Ou seja, todas as subvenções que são dadas às Organizações da Sociedade Civil vão ser geridas pela Plataforma das ONG’s, com todas as implicações que isso possa ter.”

(Dirce Varela, Secretária Executiva da Plataforma de ONG de Cabo Verde)

Relativamente aos desafios para os próximos anos, a Plataforma das ONG de Cabo Verde procurará contornar a questão da insularidade do país. Para 2020/21, pretende-se criar uma plataforma “descentralizada e descentralizadora” para responder às necessidades das Associadas que estão noutras ilhas. Haverá também uma aposta na comunicação, com a criação de uma plataforma interactiva de diálogo permanente para reforçar o trabalho em rede entre todas as ilhas. Outro dos desafios diz respeito à capacitação e empoderamento das Associadas, uma vez que grande parte são Organizações Comunitárias de

Base, com grandes fragilidades em termos de recursos humanos e financeiros para darem resposta às novas dinâmicas e paradigmas que a Plataforma pretende trabalhar.

Neste momento, a Plataforma das ONG de Cabo Verde não recebe financiamento público, o que cria uma necessidade de “inovar de dentro para fora” e de se reinventar. “Não recebemos directamente do Estado, mas somos parceiros e recebemos, sim, para fazer esse trabalho de monitorização de projectos subvencionados pelo Estado”.

BRASIL

No caso do Brasil, que vive actualmente sob um regime de carácter autoritário e muito desfavorável à actuação das ONG e movimentos sociais, a Presidente do FORUS e membro do colégio de gestão do INESC, Iara Pietricovsky, explica que as Organizações da Sociedade Civil estão “ainda conseguindo verbalizar, fazendo crítica, mas a violência aumentou”. Assiste-se à intensificação a violência de um país que já é “historicamente violento”, embora agora legitimada pela liderança política.

Em termos de financiamento, apenas 2,7 % das ONG brasileiras (associadas da Associação Brasileira de ONG) recebe dinheiro público. Em 1014/15, durante o Governo de Dilma Rousseff, a sociedade civil organizada conseguiu aprovar uma lei de financiamento para as OSC, agora totalmente suspensa pelo actual Governo.

“A fragilidade e dependência [das Organizações da Sociedade Civil] são muito grandes e a autonomia é relativa. O que a gente quer hoje, do ponto de vista da contemporaneidade, é reconhecimento, é canal independente [de diálogo]”

(Iara Pietricovsky, Presidente do FORUS e membro do colégio de gestão do INESC, entrevista).

O PAPEL DAS ONG PORTUGUESAS NA CIDADANIA

“Até hoje, se há sector que continua a ser arauto do humanismo são as ONG. Para mim o papel das ONG no mundo hoje continua a ser dessa entidade, esse organismo, essas pequenas células, ora vinculadas ora não aos movimentos sociais, mas que persistem e reivindicam um marco regulatório e uma defesa de princípios ligados aos Direitos Humanos”

(Iara Pietricovsky, presidente da Forus)

As ONG têm um papel fundamental na promoção da cidadania e na sua função de *watchdog* (“vigilância”) de políticas públicas em prol do respeito dos Direitos Humanos e do Desenvolvimento sustentável. Funcionam como “pólos” de experimentação e de reflexão sobre a sociedade e agem em defesa das pessoas, nomeadamente das mais vulneráveis, e do planeta. Porém, a sua intervenção, sobretudo na denúncia de violação de direitos, é vista como incómoda a alguns sectores, nomeadamente em países de regime autoritário.

A Parceria Global de Busan para a Eficácia do Desenvolvimento reconheceu de forma plena o seu papel e contributo para o Desenvolvimento, em 2011, e, desde então, que as ONG têm tido uma representação activa nos diversos *fora* internacionais, porém “sem poder efectivo”, como sublinha a presidente da plataforma de ONG internacional Forus, Iara Pietricovsky. A dirigente, que tem participado em diversas assembleias internacionais, refere que as ONG estão representadas, mas que o poder de influência dos docu-

visibilidade, à desconfiança no seu trabalho e há falta de conhecimento. “Se houvesse maior divulgação e maior presença nos meios de comunicação, por exemplo, as pessoas adeririam muito mais a estas causas”, refere um dos inquiridos.

Embora os inquiridos considerem relativamente baixo o nível de visibilidade das ONG no espaço público, cerca de 50% considera fundamental o trabalho das ONG para a cidadania e mais de 41% considera que é cada vez mais importante perante as mudanças de contexto globais, na medida em que reforça a intervenção dos cidadãos e cidadãs no espaço público, como refere um dos inquiridos:

“Sem Organizações da Sociedade Civil fortes a democracia é fraca. A armadilha de uma ligação directa entre poder político e cidadãos conduz ao populismo” (respondente anónimo ao inquérito)

Diversos entrevistados referem, no entanto, que a dimensão política das ONG se tem esvaziado ao longo dos últimos anos, em detrimento da execução de projectos e da prestação de serviços à Cooperação Portuguesa. Se, por um lado, isso se deve à despolitização crescente dos seus quadros, por outro pode ser justificada pelo receio de confronto e do impacto que possa ter no nível de financiamento. Uma terceira justificação apontada pelos membros de ONG entrevistados tem que ver com a falta de tempo para parar e reflectir sobre o seu trabalho, dada a pressão sobre os seus recursos humanos.

AS ONG E OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

A crise de representatividade das ONG, a desconfiança persistente sobre o seu trabalho, a má “publicidade”, a despolitização do tecido associativo e o activismo digital global são algumas das razões apontadas pelos entrevistados para a emergência de novos movimentos sociais independentes das ONG.

Nos últimos anos, temos assistido à emergência de grupos mais ou menos informais, espontâneos e inorgânicos em prol de causas comuns (clima, acordos comerciais internacionais, refugiados, etc.), fora da órbita das ONG.

De acordo com diversos entrevistados, essa emergência coincide com uma maior desconfiança relativamente às ONGD, em termos gerais. Trata-se de movimentos informais da sociedade civil, muitas vezes, espontâneos, que não querem o reconhecimento ou financiamento do Estado e que inter-vêm à margem.

A dificuldade de acompanhar com profundidade determinados temas e da mobilização da sociedade devem ser matéria de reflexão das ONG, bem como a necessidade de trabalhar com esses movimentos sociais, não só para absorver o *know-how*, mas também para capitalizar e potenciar as suas mensagens.

“As ONG não devem deixar-se ultrapassar, devem antecipar qual o próximo problema. É importante facilitar a criação de redes para dar força às pessoas. Nesta dinâmica de pessoas que são ONG, que se confundem as ONG com as pessoas que estão a salvar refugiados no mar de naufragar, acho que aí têm de ser mesmo ONG, porque têm de fazer face a julgamentos, acções judiciais...”

(Ana Dias Cordeiro, jornalista do PÚBLICO)

Segundo as opiniões recolhidas, a “marca identitária” de algumas organizações está a esbater-se, assim como a sua reivindicação pelo reconhecimento de espaço próprio, pelo seu direito de iniciativa. O tipo de financiamento disponível para as ONG veio reforçar esse sentimento, bem como a tendência de despolitização crescente, como referido anteriormente.

O PAPEL DAS ONG NA POLÍTICA PÚBLICA DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

A afirmação e intervenção das ONG no espaço público acontecem por via de programas de Educação para o Desenvolvimento e Cidadania Global, mas também do seu poder de influência na definição de políticas públicas, junto do Governo, Parlamento e de outras instâncias públicas. De acordo com a maioria dos entrevistados, as ONG têm pouca influência na estratégia da Cooperação Portuguesa, não existindo mecanismos formais de auscultação de ideias que permitam chegar aos organismos públicos. Muitas vezes, quando as ONG, ou a Plataforma Portuguesa das ONGD, são consultadas, não existe a oportunidade de alteração do resultado final de determinados documentos, devido ao momento de auscultação.

Como a Plataforma Portuguesa das ONGD tem vindo a referir, o Fórum da Cooperação, que é o órgão por excelência de auscultação dos diversos actores da Cooperação Portuguesa, não tem cumprido a sua função de discussão e de planeamento do rumo desta política.

“Quando o Fórum foi criado, foi para ser um lugar de consulta e isso aconteceu nas primeiras vezes, mas a partir de determinada altura os plenários do Fórum passaram a ser momentos em que a nível público se ia explicar o que se estava a fazer e depois havia 5 minutos para comentários e estavam presentes 60 ou 70 organizações e nem se enviava uma ordem de trabalhos antes. Perdeu-se a oportunidade para comentar, para influenciar e para dialogar”

(Pedro Cruz, gestor do projecto Europa no Mundo, da Plataforma Portuguesa das ONGD)

Da parte da tutela e da agência pública da Cooperação Portuguesa, reconhece-se as limitações do Fórum e também das ONG, nomeadamente em espaços de concertação, para ditar e influenciar a agenda:

“[O Fórum da Cooperação] terá as limitações próprias de um órgão de auscultação, mas essas são também as limitações do realismo. Temos de

ser pragmáticos, ouvimos e depois tudo isso tem de ser absorvido dentro de uma estruturação de uma política que tem de absorver também outros parâmetros. Estou sempre disponível para boas ideias”

(Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação,
Teresa Ribeiro, em entrevista)

De facto, a maior parte dos membros de ONG consultados referem a necessidade de criar espaços estruturados de diálogo entre as ONG e o Estado, que permitam às OSC participar na definição, monitorização e avaliação das políticas de Cooperação para o Desenvolvimento. Referem ainda a urgência de reforçar a componente de advocacy das ONGD e da Plataforma Portuguesa das ONGD, não sendo suficiente a criação de espaços de diálogo.

A Plataforma tem procurado reforçar esta dimensão ao longo dos últimos anos, embora ainda com algumas fragilidades, seja em termos de capacidade de acompanhar os diferentes dossiês internacionais, que têm impacto na política nacional, seja na afirmação junto das instâncias públicas enquanto interlocutor. De forma a colmatar estas lacunas, a Plataforma iniciou um processo interno de definição de uma estratégia de advocacy, na qual delineou, com as ONGD associadas, as principais prioridades de trabalho nesta área para os próximos anos. Porém, reconhecem os diversos entrevistados para este estudo, continua a faltar um debate sobre o papel das ONG e o seu poder transformador. Quem representam? O que pretendem mudar e como? Qual o rumo que queremos tomar? São algumas das questões que as ONG devem colocar-se, partindo de um diagnóstico de necessidades e da definição de um plano de acção.

COMO POTENCIAR O PAPEL DAS ONGD NA COOPERAÇÃO E NA CIDADANIA?

A maior parte dos inquiridos para este estudo refere como aspectos positivos da actuação das ONGD a sua proximidade às populações, a celeridade nas respostas, bem como a sua experiência de trabalho e conhecimento dos países parceiros da Cooperação Portuguesa. Um dos inquiridos chega mesmo a referir-se a uma “diplomacia de proximidade”. Porém, indicam também que o papel das ONGD na Cooperação e na cidadania é condicionado por diversos factores, a começar pela reduzida dimensão do sector (e da maior parte das ONGD), a dependência de financiamento externo e pela sua centralidade e acção nas grandes cidades, em detrimento de operarem de forma descentralizada. Ainda sobre os aspectos negativos, apontam a falta de *lobby* estratégico e a falta de cooperação entre as diferentes ONGD.

“Para mudar o mundo tem de haver um equilíbrio entre empresas, Estado e sociedade civil. A sociedade civil, quando se organiza, pode funcionar”

(Luís Mah, investigador no CEsA/ISEG)

Os entrevistados para este estudo são praticamente unânimes em considerar que as ONG deveriam reflectir mais sobre o seu trabalho e reforçar a sua ligação a outras dimensões da sociedade, seja em termos sociais, seja em termos políticos. O seu reconhecimento na definição de políticas e o seu poder de influência junto de decisores políticos advém da sua proactividade, reflexão, capacidade de produzir conhecimento e da inovação na comunicação com a sociedade. Um dos entrevistados refere a “estratificação” rígida dentro das ONG sobre aquilo que é Cooperação para o Desenvolvimento e aquilo que é o trabalho de Educação para o Desenvolvimento como um entrave à actuação das ONG, defendendo que deveriam ser dimensões complementares:

“O que se faz no terreno devia alimentar o advocacy, mas não há uma grande coerência entre as duas coisas. Há o discurso que é politicamente correcto, mas dentro das organizações não há essa coerência. E vejo muito

poucas pessoas a fazer advocacy sério em Portugal e fora na área da Cooperação”

(Diogo Ferreira, consultor e avaliador de projectos de Cooperação)

A relação com os decisores políticos é ainda muito frágil, assim como o trabalho levado a cabo com o Parlamento. Também a relação com os media é ainda pouco relevante, embora pudesse ser uma das chaves para um maior reconhecimento público do trabalho das ONG e do sector da Cooperação Portuguesa. Além disso, os projectos de advocacy e de influência política exigem recursos, tempo e capacidade técnica para os levar a cabo, o que nem sempre é possível de concretizar por falta de financiamento e por constrangimentos ao nível de recursos humanos focados na execução de projectos de Cooperação.

Posto isto, os entrevistados consideram imperativo reforçar a componente política no seio das ONG, assim como a comunicação que extrapole a lógica do marketing. Isto é, reflectir sobre o impacto do seu trabalho, a forma como devem interpelar a sociedade sobre os desafios internacionais e a abordagem aos media.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÃO

As entrevistas e os inquéritos realizados no âmbito deste estudo permitiram-nos recolher diferentes percepções e opiniões sobre o papel que as ONG hoje desempenham no Desenvolvimento e na Cidadania. A partir da análise dos dados recolhidos, e do confronto com bibliografia sobre o tema, procurámos identificar tendências e produzir um conjunto de recomendações para debate no sector e com outros actores de relevância.

Os desafios actuais a nível internacional são inúmeros, agravados pela crise pandémica em curso. As alterações geopolíticas e a crise no multilateralismo, o fechamento progressivo do espaço cívico, a revolução tecnológica e o agravamento das desigualdades à escala planetária colocam naturalmente sob pressão a actuação das ONG enquanto arautos do humanismo e da cidadania.

A nível interno, a aposta na implementação de projectos europeus, através da Cooperação Delegada, o desinvestimento da Cooperação bilateral, o fraco diálogo entre sector público e organizações da sociedade civil sobre as opções estratégicas da Cooperação Portuguesa, assim como a despolitização crescente do sector das ONG e o parco financiamento público destinado a apoiar projectos da iniciativa das ONG constituem um desafio crescente ao seu trabalho. Nesse sentido, torna-se premente encetar uma reflexão abrangente sobre as ONG no Desenvolvimento e na Cidadania e reforçar o seu papel enquanto actores políticos e com um contributo válido na definição de políticas públicas.

RECOMENDAÇÕES

Recomendações às ONG:

- Maior planeamento e definição estratégica no seio das diversas ONG, promovendo uma maior articulação e criação de uma visão comum para a Cooperação Portuguesa;
- Maior aposta em redes colaborativas, procurando estabelecer sinergias e parcerias, numa lógica de complementaridade e de partilha de recursos;
- Maior articulação e envolvimento nas actividades promovidas por plataformas de concertação, como a Plataforma Portuguesa das ONGD;
- Maior poder de influência na definição de políticas da Cooperação Portuguesa, através do reforço do trabalho de advocacy e de influência política;
- Maior presença no espaço público, apostando na ligação aos media;
- Maior articulação com novos movimentos sociais, capitalizando as mais-valias entre si;
- Maior aposta na Educação para o Desenvolvimento e Cidadania Global, enquanto componente primordial para a compreensão do mundo e para o reforço da solidariedade internacional;
- Maior aposta na formação de recursos humanos, em áreas como a advocacy, influência política e a comunicação;
- Mais sistematização e produção de conhecimento sobre o trabalho levado a cabo pela Cooperação Não-Governamental Portuguesa, apostando em parcerias com as universidades;
- Maior diálogo e reflexão conjunta com as ONG locais, dos países parceiros e reforço da prestação de contas mútua;
- Mais transparência nos processos de reporte dos projectos de Cooperação e maior divulgação dos seus resultados junto da sociedade;
- Mais diversificação de apoios e maior proactividade na busca de novas formas de financiamento e de captação de fundos junto do mecenato.

Recomendações aos decisores políticos e Parlamento:

- Criação de mecanismos formais de diálogo e auscultação regular com as ONG, seja ao nível da tutela, seja ao nível da Assembleia da República;
- Maior articulação com as ONG e as Organizações da Sociedade Civil em dossiês de política externa na área da Cooperação para o Desenvolvimento (maior auscultação sobre Cooperação Delegada, integração de membros de ONG na participação em fora internacionais, etc.);
- Mais e melhor financiamento disponível para o apoio de projectos da iniciativa de ONG;
- Mais e melhor Ajuda Pública ao Desenvolvimento destinada a programas de Cooperação bilateral;
- Maior aposta na divulgação do trabalho do sector, utilizando diferentes canais e formatos de comunicação junto da opinião pública (promovendo certames dedicados à Cooperação Portuguesa, envolvendo jornalistas nas viagens de terreno, promovendo prémios e bolsas de criação jornalística, etc.);
- Maior debate e reflexão entre diferentes actores, sobre as principais linhas da Cooperação Portuguesa, através da utilizando do Fórum da Cooperação como órgão efectivo;
- Aposta na criação de uma subcomissão dentro da Comissão de Negócios Estrangeiros e Cooperação com a função específica de acompanhar a política de Cooperação Portuguesa.

AS PROPOSTAS DE ACÇÃO PARA OS MEMBROS DO CAD PROMOVEREM O AMBIENTE FAVORÁVEL DA SOCIEDADE CIVIL

Na fase final de redacção deste estudo, foi lançado um importante relatório da OCDE (2020a) sobre os membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) e a sociedade civil. Além da análise ao financiamento e ao tipo de relação que cada Estado membro tem com as organizações da sociedade civil, o documento elabora 9 propostas de acção dirigidas aos membros do CAD para promover um ambiente favorável à actuação da sociedade civil. De entre as inúmeras recomendações, destacamos em termos gerais, a necessidade de:

1. Clarificar as diferentes definições de sociedade civil e de OSC, para chegar a um entendimento comum entre Estados membros;
2. Adoptar políticas para trabalhar com a sociedade civil e as OSC para assegurar a transparência e clarificar os objectivos;
3. Adoptar dois tipos de objectivos para trabalhar com a sociedade civil e as OSC – apostar no reforço da sociedade civil nos países parceiros e perseguir outros objectivos de desenvolvimento com o apoio da sociedade civil;
4. Os mecanismos de apoio reflectirem os dois tipos de objectivos de trabalho acima referidos;
5. Canalizar mais apoio financeiro directamente para as OSC dos países parceiros e outros actores da sociedade civil;
6. Apostar num diálogo mais estreito e consequente com a sociedade civil e as OSC, especialmente ao nível do país parceiro;
7. Reduzir os requisitos administrativos de apoio às OSC;
8. Flexibilizar e adaptar os processos de monitoria dos resultados, com um compromisso na aprendizagem, para alcançar uma maior relevância, apropriação e sustentabilidade;
9. Prestar mais atenção à prestação de contas e à transparência das OSC e dos seus membros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

4th High Forum on Aid Effectiveness. (2011). Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Busan, Republic of Korea.

ACEP & Outros. (2010). Portugal e África. Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento. Lisboa: ACEP. Disponível em: <https://interlusofona.info/wp-content/uploads/2017/09/PT-%C3%81frica.pdf>

Afonso, M. M., & Fernandes, A. P. (2005). ABCD: introdução à cooperação para o desenvolvimento. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr. Oikos. Disponível em: https://issuu.com/imvf/docs/fdc_abcd

Ahmed, Z. U. (2013). Beyond Aid Scenarios and Sustainability: Strategic Implications for Non-Governmental Organizations (NGOs). Corporate Ownership and Control, 10(4). <https://doi.org/10.22495/cocv10i4c1art5>

Amador, C. (2013). Sustentabilidade Financeira das Organizações da Economia Social: novas soluções socialmente inovadoras em época de crise. IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES. FEUC. Coimbra. Disponível em : https://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n10/documentos/5.4.3_Claudia_Amador.pdf

Amaro, R. R. (2003) Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. Cadernos de Estudos Africanos nº4. 35-70. ISCTE. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/cea/article/view/8659>

Amaro, R. R. (2017). Desenvolvimento ou Pós-Desenvolvimento? Des-Envolvimento e... Noflay!. Cadernos de Estudos Africanos, (34), 75-111. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cea/2335>

Araújo, P. A. L. A. (2006). A Capacitação para o Desenvolvimento das ONGD Portuguesas. Dissertação de Mestrado em relações Interculturais. Lisboa: Universidade Aberta. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/632>

Banks, N., Hulme, D., & Edwards, M. (2015). NGOs, states, and donors revisited: Still too close for comfort?. World Development, 66, 707-718. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X14002939>

Bond. (2015). Fast Forward: Changing Role of UK-Based NGOs. London: Bond. Disponível em: <https://www.bond.org.uk/resources/fast-forward>

- Bond. (2015b). *Tomorrows World: How Might Mega-Trends in Development Affect the Future Role of UK-Based INGOs*. London: Bond. Disponível em: <https://www.bond.org.uk/resources/tomorrows-world>
- Braga, B. S. (2018). *A educação para o desenvolvimento na visão das ONGD portuguesas: estudos de caso*. Dissertação em Estudos de Desenvolvimento. Lisboa: ISCTE-IUL Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/17286/1/Master_Beatriz_Sardinha_Braga.pdf
- Buck, A., Herrmann, C., & Lubkowitz, D. (1998). *Handbuch Trendmanagement: Innovation und Ästhetik als Grundlage unternehmerischer Erfolge*. Frankfurter Allg. Zeitung, Verlag-Bereich Buch.
- Byiers, B., Guadagno, F. e Karaki, K. (2015), *From looking good to doing good*:
- Cardoso, F. J., Ferreira, P. M., & Seabra, M. J. (2012). *Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento*. Ata da sessão de Debate “Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento”. Disponível em: <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2018/03/Portugaleosdesafiosatuais.pdf>
- Carmona, T. (2013). *Angariação de donativos nas ONGD portuguesas em período de crise (2008-2011)*. Dissertação Desenvolvimento Diversidades Locais e Desafios Mundiais. Lisboa: ISCTE-IUL. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/7008>
- Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental. (2016). *Guia sobre Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: https://www.unric.org/pt/images/stories/2016/ods_2edicao_web_pages.pdf
- Cline, K. D. (2000). *Defining the implementation problem: Organizational management versus cooperation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 551-572. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/6c2d/c9a-85191fdb46c37171d8d67b5e-21b41d302.pdf>
- Concord. (2018). *Concord Aid Watch 2018- EU Aid: A broken ladder?*. Concord, Disponível em: https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/10/CONCORD_AidWatch_Report_2018_web.pdf
- CSO Partnership for Development Effectiveness, 2014. http://www.fors.cz/wp-content/uploads/2016/01/casestories_ebook_final.pdf
- De Sardan, J.P.O. (2005). *Anthropology and development: Understanding contemporary social change*. Zed Books
- Dreher, A., Lang, V. F., & Ziaja, S. (2017). *Foreign aid in areas of limited statehood*. Disponível em: https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_6340.html
- Eade, D., & Ligteringen, E. (2001). *NGOs and the future: taking stock, shaping debates, changing practice*. *Debating*, 11. Disponível em: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/121029/bk-debating-development-191000-en.pdf;jsessionid=BE3DCC6DC1CE08C42EDDBB33727C86CF?sequence=5>
- Ebrahim, A. (2003). *Accountability in practice: Mechanisms for NGOs*. *World development*, 31(5), 813-829. Disponível em: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/575-cached.pdf>

- Elbers, W., & Arts, B. (2011). Keeping body and soul together: Southern NGO's strategic responses to donor constraints. *International review of administrative sciences*, 77(4), 713- 732. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852311419388?journalCode=rasb>
- Escobar, A. (2011). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton University Press.
- Ferguson, J. (1990). *The anti-politics machine: development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. U of Minnesota Press.
- Ferreira, P. M., Faria, F., & Cardoso, F. J. (2015). *O Papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa*. IMVF & ecdpm. Disponível em: https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/12/estudocooperacao_portuguesa_net-1.pdf
- Fisher, W. F. (1997). Doing good? The politics and anti-politics of NGO practices. *Annual review of anthropology*, 26(1), 439-464. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.anthro.26.1.439>
- Fowler, A. (2000b), "NGO Futures, Beyond Aid; NGO Values and the Fourth Position", *Third World Quarterly*, Vol.21 No. 4 pp589-598. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/713701065>
- Fowler, A. (2000a). *The virtuous spiral: A guide to sustainability for non-governmental organisations in development*. London: Earthscan.
- Fowler, A. (2000c). NGOs as a moment in history: beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation?. *Third world quarterly*, 21(4), 637-654. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/713701063>
- Fowler, A. (2013). *Striking a balance: A guide to enhancing the effectiveness of non-governmental organisations in international development*. Routledge.
- Franco, R. C., Sokolowski, S. W., Hairel, E. M., & Salamon, L. M. (2005). *O sector não lucrativo português numa perspectiva comparada*. Uniarte Gráfica. Disponível em: https://www.akdn.org/sites/akdn/files/Publications/2008_portugal_nonprofitsector.pdf
- Franco, R.C (coord) (2015) *Diagnóstico das ONG em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Friedmann, J. (1996). *Empowerment: Uma Política de Desenvolvimento*. Alternativo, Oeiras: Celta.
- Global Partnership for Effective Development Cooperation. (2018). *Effective private sector engagement through development co-operation*.
- Groves, A. (2008). *Donor-NGO Relations: Resource Exchange & Interdependence*. Retrieved April, 14, 2014. Disponível em : <https://www.e-ir.info/2008/04/14/donor-ngo-relations-resource-exchange-interdependence/>
- Hailey, J. (2016). *Global Trends and Challenges: Strategic Implications for NGOs*. London: Cass Business School, disponível em https://cdn.ymaws.com/www.istr.org/resource/resmgr/WP_Stockholm/Cass_Global_Trends.pdf
- Hailey, J., & Salway, M. (2016). New routes to CSO sustainability: the strategic shift to social enterprise and social investment. *Development in Practice*, 26(5), 580-591.

- Hulme, D. (2013). Poverty and development thinking: synthesis or uneasy compromise?.
- Hulme, D. (2013). Poverty and development thinking: synthesis or uneasy compromise?. BWPI Working Paper 180. Manchester.: Brooks World Poverty Institute . Disponível em: SSRN 2209713.
- Inter-agency Task Force on Financing for Development. (2019). Financing for Sustainable Development Report 2019. United Nations.
- Janus, H., Klingebiel, S., & Paulo, S. (2014). Beyond Aid and the Future of Development Cooperation. German Development Institute Briefing Paper, (6). Disponível em: https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_6.2014_.pdf
- Kaldor, M. (2013). Global civil society: An answer to war. John Wiley & Sons.
- Kharas, H., & Rogerson, A. (2017). Global development trends and challenges: Horizon 2025 revisited. Overseas Development Institute.
- Koponen, J. (2004). Development intervention and development studies. Development intervention: actor and activity perspectives, 5-13.
- Korten, D. C. (1987). Third generation NGO strategies: A key to people-centered development. *World development*, 15, 145-159.
- Larcher Carvalho, A. L., & Maurício, A. (2012). ONG. In ACEP, *Alfabeto do Desenvolvimento conceitos/histórias/imagens* (pp. 66-67). Lisboa: ACEP. Disponível em: https://issuu.com/acep_ongd/docs/catalogo_alfabetododesenvolvimento2
- Larcher Carvalho, A.L. (2018). A complexidade da cooperação para o desenvolvimento, as críticas e as alternativas para a mudança. *Mundo Crítico* Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/16915>
- Lewis, D., & Kanji, N. (2009). Non-governmental organizations and development. Routledge.
- Lewis, T. (2012). *Financial Management Essentials A Handbook for NGOs*. Oxford: Mango.
- Liebl, F. (2002). The anatomy of complex societal problems and its implications for OR. *Journal of the Operational Research Society*, 53(2), 161-184.
- Lourenço, Rita Maria Bernardo (2015); A crise e o impacto no financiamento das ONGD - o caso da Fundação Fé e Cooperação (FEC), Universidade de Aveiro. Disponível em: [https://ria.ua.pt/bitstream/10773/16414/1/A%20crise%20e%20o%20impacto%20no%20financiamento%20das%20ONGD_o%20caso%20da%20Fund%C3%A7%C3%A3o%20F%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20\(FEC\).pdf](https://ria.ua.pt/bitstream/10773/16414/1/A%20crise%20e%20o%20impacto%20no%20financiamento%20das%20ONGD_o%20caso%20da%20Fund%C3%A7%C3%A3o%20F%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20(FEC).pdf)
- Mapping CSO-business partnerships, Discussion paper n.º 182, Dezembro de 2015, ECDPM
- Marcos, V. (2017). Perfis de profissionalização: um contributo sociológico para a compreensão das ONGD portuguesas. *Sociologia*, (tematico7), 122-142.
- Milando, J. (2005). *Cooperação sem Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Monteiro, S. I. M. (2008). As parcerias inter-organizacionais nos processos de governação do território: o caso das redes urbanas para a competitividade e inovação. Dissertação em: *Urbanização e Ordenamento do Território*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/517>

- Moreira, J. K. (2010). A lógica e o potencial operativo dos projectos de desenvolvimento e de intervenção social na indução de mudança (Tese de Mestrado). ISCTE - IUL, Lisboa. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/2072>
- National Intelligence Council (US). (2008). Global trends 2025: A transformed world. National Intelligence Council. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008_11_Global_Trends_2025.pdf
- Nicolau, I., & Simaens, A. (2008). O impacto da responsabilidade social das empresas na economia social. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 7(1), 68-76. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-44642008000100008&lng=pt&nr=iso
- OECD (2020a), Development Assistance Committee Members and Civil Society, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/51eb6df1-en>
- OECD (2020b), Digital Transformation and the Futures of Civic Space to 2030, OECD Development Policy Paper 29, disponível em http://bit.ly/OECD_reportCS2020
- Oliveira, A. F. & Cavaco, R. (2019), A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa e Europeia: um compromisso para o futuro?, Plataforma Portuguesa das ONGD, disponível em <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/relatorio-apd-portuguesa-e-europeia-ppongd.pdf>
- Oliveira, A. F. (2017). Relatório Aid Watch Portugal 2017- A Cooperação Portuguesa no início da era pós-2015. Plataforma Portuguesa das ONGD. Disponível em: https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/11/aidwatchPT_2017.pdf
- Oliveira, A. F. e Faria, R. (2016), O Desenvolvimento nos Media . pPercepções e visões de jornalistas e profissionais da área do Desenvolvimento, ACEP e CEsa (ed.), disponível em https://issuu.com/acep_ongd/docs/estudo_mediadesenvolvimento_vdigita?workerAddress=ec2-54-226-157-228.compute-1.amazonaws.com
- Oliveira, F., & Mah, L. (2019). Cooperação Portuguesa: o desinvestimento na APD bilateral como alteração do compromisso com o financiamento do Desenvolvimento? *Mundo Crítico*, 66-79.
- Oxford Martin Commission for Future Generations. (2013). Now for the long term: The report of the Oxford Martin Commission for future generations. Oxford Martin School. Disponível em: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/commission/Oxford_Martin_Now_for_the_Long_Term.pdf
- Peterson, K., Mahmud, A., & Weissburg, R. (2013). Ahead of the Curve: Insights for the International NGO of the Future. Boston: FSG. Disponível em: <https://www.issuelab.org/resource/ahead-of-the-curve-insights-for-the-international-ngo-of-the-future.html>
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2015). Relatório Sombra Exame Interpares à Cooperação Portuguesa pela CAD-OCDE 2015. Lisboa: Plataforma Portuguesa das ONGD. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/relatoriosombra-exameinterpares-cooperacaoportuguesa-cad-ocde2015.pdf>

- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2018). Cooperação para o Desenvolvimento. Plataforma Portuguesa das ONGD. Disponível em: <http://www.plataformaongd.pt/publicacoes/plataforma/pesquisa.aspx?q=coopera%C3%A7%C3%A3o>
- PNUD. 2014. Spark, Scale, Sustain - Innovation for the SDGs. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5b156e3bf2e6b10bb0788609/t/5b1ab0f3aa4a995bd4cad234/1528475919136/UNDP+Innovation.pdf>
- Porter, D., Allen, B., Thompson, G. (1991) Development in Practice: Paved with Good Intentions. Routledge, Londres
- Quintão, C. (2011). O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal: uma abordagem preliminar. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/54358>
- Rebola, Cristina (2004). Funcionamento e sustentabilidade das organizações não governamentais para o desenvolvimento em Portugal. Dissertação em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/607>
- Ribeiro, M., & Marques, S. (2002). Uma Leitura das ONGD Portuguesas no Início do Século XXI: trajectória e dinâmicas. *Lusotopie*, 9(1), 131-143. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/luso_1257-0273_2002_num_9_1_1479
- Roy, A. (2004). Les périls du tout humanitaire. *Le Monde Diplomatique*, outubro, 24-25. Disponível em: <https://www.monde-diplomatique.fr/2004/10/ROY/11569>
- Sachs, Wolfgang. “The development dictionary: A guide to knowledge as power. London, Atlantic Highlands.” (1992).
- Saha, A. (2016). Inclusive Innovation, Development and Policy: Four Key Themes. Disponível em: <https://bulletin.ids.ac.uk/idsbo/article/view/2814/ONLINE%20ARTICLE>
- Schiefer U. Bal-Dobel, L. Batista, A. Dobel, R. Nogueira, J. Teixeira, P. (2017). Manual de Planeamento e Avaliação de Projetos. Princípia Editora. Cascais – Portugal.
- Sen, A.K., (2003) O Desenvolvimento como Liberdade. Editora Gradiva – Coleção Trajetos, p 17-54.
- Sangreman, C., Carreiro, M. J., Proença, F., Ribeiro, H., Fernandes, M., Sambu, B., & Moniz, M. (2009). Uma aplicação da metodologia de G. Hofstede: inquérito à cultura organizacional das ONGD em Portugal, Guiné e Cabo Verde. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277237254_Uma_aplicacao_da_metodologia_de_G_Hofstede_inquerito_a_cultura_organizacional_das_ONGD_em_Portugal_Guine_e_Cabo_Verde
- Schiefer, U. (2002). Von allen guten Geistern verlassen?: Guinea-Bissau, Entwicklungspolitik und der Zusammenbruch afrikanischer Gesellschaften (Vol.70). GIGA-Hamburg
- Short, C. & Beghin, N. (2019). “Conversas Imperfeitas - Focar a Cooperação para o Desenvolvimento na criação de capacidades locais que perdurem”. *Mundo Crítico*, 66-79.
- Siitonen, L. (n.d.). Non-Governmental Organizations and Finland's Development Policy. In P. Hoebink, & L. Schulpen, Private Development Aid in Europe (pp. 71-107). Palgrave Macmillan, London.

- Srinivas, N. (2009). Against NGOs? A critical perspective on nongovernmental action. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(4), 614-626. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/240698655_Against_NGOs_A_Critical_Perspective_on_Nongovernmental_Action
- Trocaire. (2011). *Leading Edge 2020: Critical Thinking on the Future of International Development*. Dublin: Trocaire. Disponível em: <https://www.trocaire.org/resources/policyandadvocacy/leading-edge-2020-critical-thinking-future-international-development>
- Tvedt, T. (1998). *Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs and Foreign Aid*. Trenton, Oxford: Africa World Press, James Currey. Disponível em: <http://bora.uib.no/handle/1956/3139>
- Wild, L., Booth, D., Cummings, C. F., & Wales, M. J. (2015). *Adapting Development: improving services for the poor*. London: ODI. Disponível em: <https://www.odi.org/publications/8125-adapting-development-improving-services-poor>
- Willis, K. (2011). *Theories and practices of development*. Routledge.

ANEXOS

ANEXO 1. - LISTA DE PESSOAS/ORGANIZAÇÕES ENTREVISTADAS

Acadêmicos

ISEG	Luís Mah
ISEG	Alexandre Abreu
ISEG	Carlos Sangreman

Responsáveis Políticos

BE	José Manuel Pureza
PSD	Duarte Marques
PS	Isabel Santos
SENEC	Teresa Ribeiro

Administração Pública

Camões, I.P.	Sérgio Guimarães
Camões, I.P.	Pedro Oliveira

Jornalistas

Público	Ana Dias Cordeiro
Agência Lusa	Vera Magarreiro

Fundações

Gulbenkian	Maria Hermínia Cabral
------------	-----------------------

Avaliação de projectos / Consultoria

Diogo Ferreira

Plataforma

Plataforma	Susana Réfega
Plataforma	Rita Leote
Plataforma	Pedro Cruz

Empresa consultoria/avaliação

CESO	João Rabaça
------	-------------

Sociedade Civil Parceira (SUL)

Plataforma ONG CV	Dirce Varela
ADRA Angola	Belarmino Jelembi
Federação ONG STP	Eduardo Elba
INESC e FORUS	Iara Pietricovsky

Entrevistas com ONG

IMFV	Hermínia Ribeiro
VIDA	Patrícia Maridalho
FEC	Susana Réfega
CIDAC	Cristina Cruz, Cecília Fonseca
Leigos	Carmo Fernandes
Rosto Solidário	Paulo Costa

ANEXO 2. - TENDÊNCIAS DE MUDANÇA COM IMPACTO NAS ONGD:
 PERSPECTIVA DAS ONGD SELECIONADAS PARA ANÁLISE POR SOFIA MARTINS

	ACEP	CIDAC	FEC	IMVF	LD	MONTE	OIKOS	TESE	VIDA
1. Dimensão Externa									
1.1 Alterações do financiamento	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
1.2 Mudanças de legislação				✓					
1.3 Mudanças do contexto político	✓	✓		✓	✓		✓		
2. Dimensão Interna									
2.1 Mudança nas estratégias de atuação	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
2.2 Estrutura organizacional		✓		✓			✓	✓	
2.3 Parcerias	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.4 Mudanças de relacionamento com os parceiros locais									
2.5 Missão/ impacto (prestação de serviços/ promotor de mudança social)	✓	✓	✓						

Resumo

1.1: Mencionadas as alterações do quadro de financiamento pela UE, com reorientação e aumento de financiamentos para novas áreas geográficas e temáticas; redução do financiamento para o sector da cooperação para o desenvolvimento ao nível nacional.

1.2: Apenas o IMVF, entanto Fundação, menciona negativamente alterações ao nível da legislação que afectaram a sua actividade;

1.3: O problema dos refugiados na Europa e as suas implicações políticas e sociais.

A fusão do Instituto Camões com o IPAD – menorização política do sector da cooperação para o desenvolvimento.

2.1: As ONGD sentiram a necessidade de introduzir mudanças estratégicas na sua atuação. Com o objetivo de responder aos desafios emergentes relacionados com o financiamento e alteração das tradicionais áreas prioritárias de intervenção. Verifica-se especialização (em projectos, sectores e países), aumento da prestação de serviços (com referência ao know how e capital humano existente, experiência adquirida, etc).

2.2: Verifica-se um processo de profissionalização das ONGD, com a nomeação de novos directores, contratação de gestores e ajustamento das estruturas organizacionais. A elaboração de Planos Estratégicos fez igualmente parte do processo de análise e redireccionamento das organizações para objectivos estratégicos e novas lógicas de intervenção.

2.3: As parcerias parecem assumir objetivos distintos pelas organizações. Para a maioria das organizações as parcerias constituem o cerne de actuação na lógica da complementaridade, em que a mudança, a construção de conhecimento, a inovação e a intervenção só pode ocorrer com recurso a parcerias duradouras para uma cidadania global e a promoção de uma democracia participativa (CIDAC, ACEP, OIKOS, MONTE, VIDA, FEC). No entanto, as parcerias são também uma oportunidade de alargar o portefólio de projectos e a rede de financiamentos (IMVE, OIKOS, TESE). É evidente a influência da agenda 2030 e a “parceria global para o desenvolvimento” no objectivo que as ONGD prosseguem de criarem, fortalecerem e alargarem redes e parcerias, incluindo com o sector privado.

2.5: Algumas associações reconhecem-se como agentes de mudança social e assumem a responsabilidade da alteração da ordem das coisas, não aceitando pactuar (sobreviver) com o que o sistema oferece. Assim, não se vêem como “veículos de APD”, como entidades implementadoras, mas como entidades que através do associativismo contribuem para a defesa de outros modelos de desenvolvimento e pretendem por isso ter um papel ativo ao nível das políticas públicas e da consciencialização da opinião pública. A mobilização cívica e política, o associativismo e a participação em campanhas

cidadãs é mencionada pelas ONGD, como por exemplo a ACEP, o CIDAC e a OIKOS contra a adesão da Guiné Equatorial à CPLP, ou contra a negociação do Tratado Transatlântico (TTIP), etc. Verifica-se que a dimensão política, de intervenção, construção, reivindicação de outros modelos de sociedade e de desenvolvimento não são parte ativa e presente no discurso da maioria das ONGD, quanto muito um objetivo que se pretende atingir através da implementação dos seus projectos e actividades.

	Tendências de mudança com impacto no trabalho das ONGD	Estratégias das ONGD para responderem às tendências de mudança
ACEP (2014, 2015)	Diminuição e alterações do financiamento; crise de valores e de prioridades; questão dos refugiados e políticas de fechamento; redução do peso político do sector da cooperação para o desenvolvimento em Portugal; limitação de recursos (naturais, humanos, etc)	Investimento nas suas áreas privilegiadas de actuação; investimento nos recursos e capacidades para a promoção do conhecimento e inovação - reforço da comunicação e divulgação do conhecimento produzido; reforço das parcerias e promoção das complementaridades.
CIDAC	Diminuição, alterações e complexidade dos procedimentos dos financiamentos; opacidade e imobilismo do sector da cooperação para o desenvolvimento em Portugal.	Concentração nas suas áreas de atuação; aposta no comércio justo e aumento de receitas próprias através da prestação de serviços.
FEC (2017)	Tensões sociais e a agenda securitária resultado das redes migratórias à escala global; crescente influência de novos actores no sector do desenvolvimento (ao nível político, mas também do sector privado) e a falta de mecanismos de regulação ou de transparência sobre a atuação e impacto destes.	Apostar nas pessoas, na inovação e aprendizagem; comunicação; apostar na prospecção de novos financiadores e parcerias e aumentar a angariação de fundos próprios, alargamento da intervenção.

	Tendências de mudança com impacto no trabalho das ONGD	Estratégias das ONGD para responderem às tendências de mudança
IMVF (2015, 2017)	Diminuição, alterações e complexidade dos procedimentos dos financiamentos; crise humanitária decorrente dos problemas com os refugiados.	Alargar a intervenção a novas áreas geográficas e áreas temáticas emergentes – refugiados e pós-conflito; expandir parcerias e redes de financiadores; criação de um novo quadro institucional para a organização; desenvolvimento de uma nova imagem e reestruturação da política de comunicação; investimento na assistência técnica e prestação de serviços.
LD (2016, 2018)	Diminuição dos financiamentos; crise dos refugiados e os desequilíbrios mundiais; contexto de competitividade e diversidade de causas sociais que requer uma estratégia de diferenciação.	Estabelecer novas colaborações e parcerias, diversificar fontes de financiamento, designadamente reforçando a área de angariação de fundos; reforçar o uso da imagem e comunicação.
Monte (2009, 2017)	Diminuição e restrição do financiamento público; aumento da concorrência na venda de serviços, no apoio ao empreendedorismo e na cooperação internacional.	Consolidar parcerias territoriais; investir na área da cooperação e da educação para o desenvolvimento; melhorar a estratégia de comunicação da organização e reforçar a capacidade de angariação de fundos; implementar um sistema de gestão de informação e de certificação de qualidade dos serviços prestados.
OIKOS (2011, 2013)	Diminuição e alterações do financiamento; competição entre ONGD por financiamentos; aumento da influência geopolítica dos BRICS e o surgimento de novos doadores internacionais; redução do peso político do sector da cooperação para o desenvolvimento em Portugal; alterações climáticas e catástrofes naturais	Apostar em áreas temáticas e geográficas onde há comprovado valor acrescentado (segurança alimentar, emprego); introduzir novas formas de trabalho e outros meios de financiamento com aposta nos negócios sociais, parcerias com o sector privado e prestação de serviços; fortalecimento da sua estrutura operativa.

	Tendências de mudança com impacto no trabalho das ONGD	Estratégias das ONGD para responderem às tendências de mudança
TESE (2017)	Menores recursos financeiros por parte de financiadores e parceiros.	Identificar oportunidades de intervenção onde as suas competências específicas se traduzem numa vantagem competitiva, como ONGD; expandir a sua área de actuação como o emprego e empregabilidade; aposta na área de prestação de serviços de consultoria, no âmbito do empreendedorismo social para aumentar receitas próprias.
VIDA (2011, 2012, 2013)	Crise financeira e a diminuição de financiamentos.	Reforço e fortalecimento de parcerias; assegurar as áreas de intervenção, e se possível expandi-las para outras zonas geográficas, aposta na comunicação e imagem.

O reforço das parcerias, com sector privado, academia e outras organizações da sociedade civil; o aumento da prestação de serviços como estratégia de angariação e diversificação de fundos; o investimento na comunicação e imagem para aumento de visibilidade e capacidade de afirmação no sector são as principais estratégias comuns à maioria das ONGD analisadas para fazer face às mudanças de contexto que afectam a sua capacidade de intervenção.

APOIO



INICIATIVA

