o cidadão

Revista Trimestral de Direitos Humanos

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS

Ano III, n.º 9-10 - Janeiro-Junho de 1995

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

TORTURA E MAUS-TRATOS EM PORTUGAL
Preocupações da Amnistia Internacional

CRIMINALIDADE EM TEMPO DE CRISE

CÓDIGO ÉTICO DA PSP

Fundação Cuidar o Futuro

EDIÇÕES
COSMOS

Centro de Documentação e de Publicações
FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

continua a verificar-se a predominância do machismo e da dominação masculina, da droga e do álcool e da má formação moral.

Os valores elevados na droga e no álcool, como causas da violência contra as mulheres, contrastam com a experiência pessoal das mulheres inquiridas, traduzida anteriormente só em 81 casos com os autores a consumirem álcool ou droga e destes, só em 42 é que as mulheres achavam que havia relação entre o consumo daquelas substâncias, particularmente o álcool, e a prática de violência. Estamos perante um caso em que as representações não correspondem às práticas sociais. Ou seja, se as mulheres acham que os actos de que são vítimas não estão associados ao consumo de droga e álcool, como e porquê atribuem ao consumo dessas substâncias a prática de violência contra si? Não estaremos perante um processo de construção da perceppção a partir da difusão de vários órgãos – comunicação social, redes informais de vizinhança, amigos e familiares – que, hipervalorizando casos particulares, ajudam a construir representações que, além de poderem aumentar o seu sentimento de insegurança, terão, certamente, influência nas suas condutas?

Medidas para combater a violência. A primeira medida apontada para combater a violência contra as mulheres foi a melhoria na formação moral das pessoas (15,9 por cento), seguida de acções que apontam para o incremento das medidas repressivas, mesmo que de um ponto de vista legislativo (13,9 por cento), e o aumento da segurança (9 por cento). Depois, seguem-se vítimas medidas com valores intermédios, como o aumento do emprego (5,4 por cento), o combate ao tráfico de droga (5,2 por cento) e algumas medidas mais específicas para as mulheres, como acabar com a discriminação (6,6 por cento) e as «mulheres assumirem-se mais» (7,7 por cento).

Sintese dos actos analisados. Em termos de síntese, é possível detectar algumas características comuns aos actos analisados: em primeiro lugar, as situações esmagadoramente mais frequentes correspondem a casos em que os autores são do sexo masculino; em segundo lugar, quando as acções se fazem no espaço familiar, são sobretudo os maridos/companheiros que as praticam; em terceiro lugar, o espaço onde a violência física contra as mulheres é mais frequente é o da casa/família; finalmente, é notória em todas as situações a falta de reacção das mulheres aos actos de que são vítimas, ou o remeterem-se a simples reacções passivas. São muito pouco frequentes os casos de reacção violenta e de reacção jurídico-legal.

Fundação Cuidar o Futuro
Documentação e de Publicações

Organizações não-governamentais e consolidação dos sistemas democráticos

Sofia Gouveia Pereira
Advogada. Bolseira da OTAN em 1993-94

«A Democracia não é apenas o direito de votar, mas a possibilidade de construir realidades sociais de acordo com um ideal partilhado».

Giorgio Vittadini

O presente estudo – versão abreviada de The Role of Non-Governmental Organizations in the Working Consolidation of Democratic Systems (final report), 1994, estudo levado a cabo no âmbito de uma Bolsa de Investigação concedida pela OTAN – pretende contribuir para clarificar qual a importância das Organizações Não-Governamentais (ONGs), enquanto estruturas organizadas da sociedade civil, no funcionamento e consolidação dos sistemas democráticos. Para tal, o estudo comparativo entre a realidade portuguesa e a realidade italiana, sistemas também recentes. Para tal, o estudo comparativo entre a realidade portuguesa e a realidade italiana, Portugal, estudo empírico e breve estudo comparativo entre a realidade portuguesa e a realidade italiana.

Com resultados conclusivos mais relevantes deste estudo, salientamos os seguintes: 1) Num tempo de grande desilusão ao nível da política, as ONGs surgem, não como uma alternativa a essa política, mas como um elemento de «revitalização» dos sistemas políticos democráticos e como a possibilidade do seu desenvolvimento e consolidação. 2) As ONGs, enquanto expressão organizada da sociedade civil, devem ser autónomas em relação ao Estado para poderem desempenhar adequadamente o seu papel. Embora seja ao Estado que compete fornecer o enquadramento legal da acção das ONGs, esta acção deve desenvolver-se claramente à margem de um controlo directo do Estado. 3) A interacção coordenada entre o Estado e a sociedade civil (i.e. as ONGs), enquanto duas realidades autónomas com esferas de acção claramente demarcadas, é essencial para o funcionamento e consolidação dos sistemas democráticos.

Para possibilitar esta interacção coordenada e esta mútua entreajuda são necessárias três condições: i) Um certo nível de maturidade do sistema democrático, que pode ser avaliado pelo grau de consciencialização da população para a importância da sua participação enquanto cidadãos (ao longo deste estudo observámos que o nível de escolaridade de uma população é um factor determinante da sua participação política); ii) O Estado deve delegar poderes e responsabilidades à sociedade civil (i.e. as ONGs) e apoiar as suas actividades, bem como integrar estas expressões organizadas da sociedade civil como um poder no Estado, que deve ser ouvido e consultado aquando da definição de políticas e da tomada de decisões por parte dos organismos estatais para certas áreas como sejam a solidariedade social, a protecção do ambiente etc.; iii) Para poderem levar a cabo eficazmente as responsabilidades nelas delegadas pelo Estado, bem como para exercerem a sua função de «controlo» democrático sobre os organismos estatais, as ONGs devem organizar-se entre si. Da sua capacidade de organização entre si, para facilitarem acções conjuntas, bem como para mais facilmente chegarem a posições comuns, dependerá a sua futura credibilidade junto do Estado e da sociedade em geral.

O Cidadão (1995) III, 9-10: 85-110

Nota introdutória.

A separação do Estado e da sociedade civil é um traço fundamental de qualquer sistema democrático. Porém, os termos e as formas de conceber esta separação tornam este assunto extremamente delicado, quer do ponto de vista do Estado, que revela ainda grande receio de perder atributos e prerrogativas de longa data para estas organizações, quer do ponto de vista das ONGs, que vivem num equilíbrio precário entre uma independência do Estado e, consequentemente, escassos meios financeiros, e uma dependência do Estado (tornando-se num prolongamento deste), para acederem aos meios financeiros de que necessitam.

Quereremos, antes de mais, salientar que não é objectivo deste estudo estabelecer os termos da solução deste delicado problema, mas antes alertar para a necessidade desta separação entre Estado e sociedade civil, separação que tem de ser entendida no contexto de uma entre-ajuda mútua, só assim permitindo assegurar os termos de uma verdadeira democracia.

De modo a obter uma perspectiva da situação das ONGs em Portugal, foi estudado o presente enquadramento legal destas instituições em Portugal. Obtivemos, assim, uma ideia geral de como o Estado, através dos diplomas legislativos que promulga, encara as ONGs.

De modo a complementar este estudo e com o objectivo de obter uma perspectiva mais dinâmica do funcionamento das ONGs, conduzimos um estudo empírico. Obtivemos assim uma ideia geral de como as ONGs encaram a sua situação presente e de como encaram o Estado.

Um terceiro passo, para alargar a perspectiva da nossa investigação, foi a realização de um estudo comparativo entre as democracias ocidentais mais solidamente implantadas e o mais recente sistema democrático português.

Conceito de ONG.

«Definir uma ONG é tão difícil como definir o jazz; algo que não se sabe o que é, nem vale a pena explicar, como disse Louis Armstrong.

«Se o nome indica que elas são não-governamentais, será que organizações como a Coca-Cola ou a Volkswagen entrariam nessa categoria? Não. As ONGs são instituições de fim não lucrativo, o que automaticamente exclui empresas privadas e com fins lucrativos. Igualmente excluídos desta classificação ficam os sindicatos, as cooperativas e as instituições religiosas (como a

Documentação e de Informação para a Cidadania
FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

Igreja Católica). Excluídos ficam também os partidos políticos, porque as ONGs não existem para lutar pelo poder.

«A expressão 'ONG' foi criada pelas Nações Unidas nos anos 40, para designar entidades de fim não-lucrativo que recebiam apoio financeiro para desenvolver projectos no interesse de certos grupos ou comunidades. Hoje a expressão ONG indica as realidades mais diversas, desde a Amnistia Internacional ou os Amigos da Terra – uma das maiores organizações ecologistas, com representações em 47 países – até às associações mais insignificantes a nível nacional» (Ernesto Bernardes e Kaike Nanne, 1994).

Ainda em relação à dificuldade de encontrar uma definição consensual de ONG, Peter Drucker (1993) indica uma série de razões pelas quais até hoje o termo «organização» não é considerado um termo jurídico. Diz que não é de surpreender que os advogados não se tenham ocupado com as organizações, e que os académicos não lhes tenham dado grande relevância, embora elas se tenham tornado uma realidade social predominante há já algumas décadas. «Organização» não é um termo legal mais do que o são «comunidade» ou «sociedade». Não é igualmente um termo económico.

Também os cientistas políticos e os sociólogos, como A. Comte, Ferdinand Tönnies e Max Weber, para mencionar apenas alguns nomes, têm ignorado este fenómeno que anto intervém na realidade política e social. Peter Drucker (1993) explica que «as organizações» são ignoradas porque afectam profundamente quer a política quer a sociedade.

As organizações não constituem a norma. Tanto os cientistas políticos como os sociólogos ainda assumem que uma sociedade normal é unitária e não pluralista. Porém, a sociedade das «organizações» é profundamente pluralista. Há mesmo quem trate as organizações como uma anomalia ou «doença grave», como, por exemplo, B. Commoner, no seu livro The Legal Foundation of Capitalism.

Há ainda outra razão pela qual tão pouca atenção é dada ao fenómeno das «organizações». Várias organizações (hospitais, centros de apoio a idosos, colégios particulares) têm sido estudadas em pormenor e ao longo de vários anos, mas cada uma ou cada grupo como uma espécie única ou sui generis. «Apenas recentemente se chegou à conclusão de que todas pertencem à mesma espécie (...) São um ambiente fabricado pelo homem, a ecologia social da sociedade pós-capitalista. As organizações são instituições com fins específicos e são eficazes porque se concentram numa só tarefa» (Peter Drucker, 1993).

Fundação Cuidar o Futuro

No entanto, o uso generalizado do termo «Organização Não-Governamental» para designar as formas mais variadas de organizações privadas requer uma clarificação do conceito. É que, apesar de se tratar de um conceito complexo, é importante adoptar uma definição de ONG, ainda que só para efeitos deste estudo, sob pena de «não se dizer nada querendo-se dizer coisas a mais» (F. Tossi):

«Instituições privadas de fim não-lucrativo (associações, fundações, institutos, grupos) não estabelecidas pelo Governo e capazes de desempenhar um papel no cenário nacional ou internacional em virtude das suas actividades» (Christine Chinkin, 1991).

I. Breve história das ONG's em Portugal.

Genericamente falando, podemos dizer que as ONGs portuguesas estão atrasadas em relação à maioria das ONGs europeias, no que respeita ao seu aparecimento, número, capacidade de influência e força. Isto deve-se em grande parte a dois factores: o primeiro é que Portugal foi um dos últimos países europeus a acabar o processo de descolonização e, consequentemente, o último a iniciar uma política de cooperação com os países em vias de desenvolvimento; o segundo é que Portugal viveu 48 anos de ditadura, o que contribuiu em grande parte para sufocar o processo associativo. Só desde a queda do regime ditatorial é que estas organizações começaram a proliferar dentro de um contexto democrático.

A Constituição da República, que data de pouco depois da Revolução, proclamou a liberdade de associação como direito que assiste a todo o cidadão e declarou que «as associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas» (art. 46º, nº 2). Ainda durante o período pós-revolucionário foi promulgado e regulamentado na prática, o Decreto-Lei nº 594/71, segundo o qual o direito à livre associação assiste a todo o indivíduo. A promulgação destes dois diplomas representa um ponto de viragem na história do associativismo portugués. Desde então, as ONGs têm literalmente proliferado, assumindo vários perfis do ponto de vista legal e «invadindo» todas as áreas da sociedade.

Entre outros importantes «marcos legais», é de salientar a lei das Pessoas Colectivas de Utilidade Pública. Esta lei de 1977 concede uma série de isenções

e benefícios fiscais às entidades privadas reconhecidas pelo Estado como sendo de «utilidade pública», devido à natureza dos fins que prosseguem e, em virtude deste reconhecimento, atribui-lhes certos privilégios. A concessão do estatuto de utilidade pública e dos respectivos privilégios implica que a instituição em causa esteja disposta a colaborar com o Estado e a sujeitar-se à supervisão e controlo estatais.

Em 1979, foi promulgada uma lei que criou a figura da Instituição Particular de Solidariedade Social. No preâmbulo desta lei, o Governo reconhece estas instituições como tendo uma importância vital do ponto de vista social, concedendo-lhes uma série de privilégios (esta lei sofreu ligeiras alterações em 1983).

Em 1985, Portugal adere à Comunidade Europeia, e é a partir daí que uma série de instituições privadas de fins não-lucrativos juntas os esforços e forma aquela que ainda hoje é conhecida como «Plataforma das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGDs)», a qual inicialmente contava com cerca de 13 ONGDs – hoje 44 –, mas nenhuma de estilo europeu.

A Plataforma das ONGDs «nasceu» ligada ao Comité de Liaison des ONGDs Européens, junto da CE, geralmente referido como Comité de Liaison, para que as ONGs portuguesas pudessem ter uma voz na Comunidade Europeia e acesso aos fundos comunitários. Por esta razão, as mais variadas organizações privadas de fim não-lucrativo, como sejam associações, fundações, instituições particulares de solidariedade social, «vestiram-se» apressadamente de ONGDs, uma vez que os fundos comunitários se destinavam sobretudo a projectos na área do desenvolvimento.

Durante quase nove anos as, por assim dizer, ONGDs que integravam a mencionada Plataforma existiram não oficialmente, no sentido em que não tinham qualquer estatuto legal. Eram uma realidade sem expressão legal, o que implicava que, entre outros inconvenientes, não podiam beneficiar de isenções e benefícios fiscais. A necessidade de um estatuto legal fazia-se sentir cada vez mais. Em 1992, a Plataforma submeteu uma proposta de estatuto das ONGDs ao Parlamento. Em Maio de 1994, um estatuto (baseado na proposta submetida pelo Partido Social-Democrata, o partido no Governo) foi finalmente aprovado, reconhecendo personalidade legal às ONGDs e considerando-as de «utilidade pública», o que significa que beneficiam dos mesmos privilégios das Pessoas Colectivas de Utilidade Pública, estando, porém, também submetidas ao rigoroso controlo estatal destas últimas.

Fundação Cuidar o Futuro

Documentação e de Publicações da FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

É de salientar que, de entre as propostas submetidas, aquela que foi finalmente aprovada, a do partido no Governo, cortou todos os benefícios fiscais directos às ONGDs enquanto tais, e optou por uma clara linha de governamentalização das ONGDs.

É ainda de mencionar o caso das fundações que, do mesmo modo que as associações, registaram um aumento significativo após a Revolução de 74. Hoje existem cerca de 272 fundações em Portugal e mais de metade surgiram nos últimos vinte anos.

Ainda em relação às fundações, é de notar que nesta categoria se encontram algumas das maiores ONGs portuguesas, capazes de se autofinanciarem e de, consequentemente, desenvolverem uma acção autónoma do Estado.

2. Enquadramento legal das ONGs em Portugal.

> «É necessária uma legislação que dê espaço à presença de todos os tipos de formações sociais. O seu papel de cooperar com, e por vezes, substituir o Estado não deve ser rejeitado mas antes olhado como um índice de civilização. O apoio legal a estas organizações deve ter a forma de benefícios fiscais, crédito bonificado e outras formas de apoio efectivo por parte do Estado».
>
> Fabio Roversi Monaco

2.1. As ONGs enquanto instituições. Categorias e respectivas leis.

Para efeitos deste estudo dividimos as ONGs em duas categorias:

1) ONGDs, legal e oficialmente existentes desde 1994, em virtude da Lei nº 19/94 de 24 de Maio, que lhes reconheceu personalidade jurídica própria, e que, de acordo com os arts. 3.º e 5.º da dita lei, podemos definir como pessoas colectivas, privadas, de fins não-lucrativos, cujo objectivo é a cooperação para o desenvolvimento, bem como o apoio directo a projectos em países em vias de desenvolvimento, e que prossegueem os seus objectivos nos domínios cívico, económico, social, cultural e ambiental.

2) ONGs, que não são ONGDs (embora algumas ONGDs se encaixem nas categorias abaixo enumeradas). Este grupo consistiu, de longe, a grande maioria e, incluídas neste grupo, estão as seguintes categorias de ONGs, cada uma regulada pelo respectivo diploma legal:

Documentação e de publicações
FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

Associações em geral
Constituição da República Portuguesa (art. 46.º)
Código Civil Português (arts. 157.º-181.º)
Lei das Associações, DL 594/74, de 7 de Novembro.

Associações específicas
Diplomas respectivos.

Fundações
Código Civil Português
DL nº 460/77, de 7 de Novembro
DL nº 519/79, de 29 de Dezembro
DL nº 119/83, de 25 de Fevereiro
DL nº 778/83, de 23 de Julho
DL nº 215/85 de 29 de Maio
DL nº 466/85, de 25 de Agosto
DL nº 482/85, de 11 de Outubro
Portaria nº 860/91, do Ministério da Educação, de 20 de Agosto
Despacho Normativo nº 75/92, de 20 de Maio.

Pessoas Colectivas de Utilidade Pública
Lei das Pessoas Colectivas de Utilidade Pública, DL 460/77, de 7 de Novembro.

Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)
Lei das IPPSs, DL 119/83, de 25 de Fevereiro.

Fundação Cuidar o Futuro

2.2. Estatuto do voluntário e cooperante das ONGs.

Como afirma Arturo Alberti, Presidente da ONG Italiana AVSI, «o desenvolvimento é uma questão de homens e a 'cooperação para o desenvolvimento' é uma relação entre homens. Estamos de facto convencidos de que, depois dos sucessivos fracassos baseados na transferência de riquezas e num crescimento puramente quantitativo, é agora claro que o desenvolvimento é um fenómeno antropocêntrico que conta basicamente com recursos humanos».

O desenvolvimento é uma questão de homens, a nível nacional e internacional, constatação que nos leva à segunda parte do nosso estudo do enqua-

dramento legal das ONGs, onde o objecto são precisamente as leis que disciplinam a actividade destes homens, cooperantes e voluntários. Definiremos brevemente o que entendemos por estas duas formas de empenhamento nas ONGs e na parte da discussão faremos uma avaliação global da situação actual no que a estes se refere, em Portugal. É de salientar desde já que a principal característica nesta área é a de praticamente um vazio legal (com raras excepções como seja o caso das IPSSs), cujas consequências comentaremos em devido tempo.

Voluntário é «Uma pessoa que livremente decide dedicar um número de anos da sua vida a projectos de desenvolvimento (...). Dado o seu empenhamento a tempo inteiro, o voluntário normalmente recebe uma pequena remuneração que lhe permite ser auto-suficiente. Normalmente os voluntários são profissionais qualificados, profissionalmente muito competentes e com uma forte motivação humana» (A. Alberti).

Cooperantes são, segundo o mesmo autor, «Profissionais com experiência madura em determinada área e normalmente com alguma experiência de trabalho (experiência de campo) na área do desenvolvimento: o seu contrato estabelece uma compensação real proporcional ao seu profissionalismo e com um comprometimento temporal variável; dão um contributo importante à consecução de determinados objectivos e, frequentemente, desempenham funções de coordenação e supervisão».

Diplomas legais: Estatuto do Cooperante Oficial: DL 363/85, de 10 de Setembro; Jovens Voluntários para a Cooperação: DL 205/93, de 14 de Junho; Jovens Voluntários para a Solidariedade; Proposta de Estatuto do cooperante e voluntário das ONGDs, elaborada pela Plataforma das ONGDs; PRT para os trabalhadores ao serviço das Instituições Particulares de Solidariedade Social, in BTE, nº 31, de 22 de Agosto de 1985.

2.3. Discussão.

Observámos que, pouco depois da Revolução de 1974, as várias leis e decretos-leis do Governo reconhecem entusiasticamente a importância de uma sociedade civil dinâmica na área da solidariedade social. Diz uma lei: «A acção das organizações particulares de fim não-lucrativo é fundamental para a prosecução, mais rica e diversificada, dos objectivos de desenvolvimento social global de que o Estado é o superior garante».

Assim, na área social, o Estado reconhece abertamente a importância destas instituições e compromete-se legalmente a apoiá-las. Na prática, que formas reveste este apoio do Estado? De entre os diplomas legais analisados, o mais importante para efeitos de determinar qual a política do Estado no que respeita aos apoios às ONGs é a Lei das Pessoas Colectivas de Utilidade Pública (DL 469/77, de 7 de Novembro). Este diploma concede às instituições de utilidade pública um largo número de privilégios atraentes, tais como isenções fiscais de vária natureza, mas sujeita-as a um rigoroso controlo estatal, de tal modo que elas cheguem quase a adquirir um carácter «público», por exemplo no que respeita aos poderes de supervisão que o Estado tem sobre elas: no art. 12.º, b), da referida lei, qualquer entidade oficial pode solicitar a estas entidades quaisquer informações, o que, em nossa opinião, é abusivo e quase comparável (na área do Direito Comercial) ao direito que os accionistas têm nas sociedades em que detêm acções, como se o Estado fosse «accionista» das entidades às quais concede estes privilégios.

Em nossa opinião, a obrigação que as pessoas colectivas de utilidade pública têm de «enviar anualmente à Presidência do Conselho de Ministros o relatório e as contas dos exercícios findos», segundo a alínea a) do mesmo art. 12.º, é suficiente para assegurar um controlo adequado das actividades e da contabilidade destas organizações por parte do Estado.

Outra prerrogativa que o Estado se arroga sobre estas instituições é, nos termos do art. 12.º, c), a faculdade de lhes exigir que colaborem com o Estado «na prestação de serviços ao seu alcance e na cedência das suas instalações para a realização de actividades afins». Em nossa opinião, esta prerrogativa é também abusiva, porque, se actuada, torna as ONGs pessoas colectivas de utilidade pública, numa extensão do Estado, perdendo quase a sua natureza privada.

O regime estabelecido pelo citado diploma define a actuade «oficial» do Estado para com a sociedade civil portuguesa, uma vez que, após ter analisado a disciplina legal de outros tipos de ONGs (Instituições Privadas de Solidariedade Social, Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento, etc.), chegámos à conclusão de que a estas outras categorias enquanto tais, não são concedidos quase nenhuns privilégios directamente. O que dizem os diplomas que contêm a sua disciplina legal é que as entidades que se registarem de acordo com as respectivas leis (ONGDs, etc.) automaticamente

Fundação Cuidar o Futuro

adquirem o estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública, devido ao interesse público de ordem geral que caracteriza as actividades que prosseguem. Adquirem assim todos os privilégios atribuídos às Pessoas Colectivas de Utilidade Pública, mas, tal como estas últimas, ficam sujeitas a um apertado controlo estatal.

Além dos privilégios estabelecidos nesta lei (e os concedidos a certos tipos específicos de associações, como sejam associações de pais, associações políticas, associações de jovens, etc.), nenhuma lei concede directamente privilégios às ONGs que regulamenta. Nesta medida, se, como foi dito antes, este diploma (em virtude da extensão da sua aplicabilidade à maioria das ONGs) acaba por ser o que define substancialmente a política do Estado face às ONGs, o que podemos dizer desta política?

Em nossa opinião, o Governo considera que o papel das ONGs, sobretudo aquelas que se empenham na área social (a grande maioria) é o de «complementar os programas do Governo nessa área ou de os tornar mais atrazentes» (Peter Drucker, 1990). Esta atitude é ainda mais pronunciada no caso das ONGDs: no art. 7º da lei que as regulamenta e que efusivamente as «acolhe» na área da cooperação para o desenvolvimento, o Estado apenas assume a obrigação de apoiar as ONGDs quando os projectos por elas desenvolvidos nos países em vias de desenvolvimento se insiram na política nacional definida para aqueles países.

Nesta medida, se por um lado o Estado proclama a importância destas instituições, por outro lado e como se pode depreender do art. 7º da Lei das ONGDs, «O Estado aceita, apoia e valoriza o contributo das ONGDs na execução de políticas nacionais de cooperação definidas para os países em desenvolvimento», olha para a sua crescente importância e indispensabilidade como uma ameaça ao seu poder e mantém-as «debaixo da sua alçada», optando, através dos vários diplomas que emana, por uma clara linha de «governamentalização» destas instituições (o recente Estatuto das ONGDs, Lei nº 19/94, de 24 de Maio, é disso exemplo elucidativo).

Retomando o ponto do controlo estatal sobre as ONGs, gostaríamos de salientar a obrigação que a Lei das Pessoas Colectivas de Utilidade Pública (aplicável a grande parte das ONGs) estabelece de «envio anual à Presidência do Conselho de Ministros do relatório e contas dos exercícios findos» (art. 12º, a)). Esta forma objectiva de controlo estatal (porque o controlo contabilístico acaba por ser um controlo efectivo das actividades) é uma forma extremamente importante de controlo estatal sobre as ONGs (e, em nossa opinião, uma forma suficiente), uma vez que é uma forma de controlo não-abusivo por parte do Estado sobre estas organizações, no sentido em que o Estado não «interfere», permitindo-lhes assim prosseguir autonomamente os seus objectivos. Por meio deste controlo contabilístico, pode saber se as actividades a que se propõem são efectivamente prosseguidas, ou não, e em que termos, evitando assim a proliferação das ONGs «fantasma» que beneficiam de privilégios e outros benefícios que posteriormente desviam, aplicando-os a finalidades diversas daquelas para as quais foram concedidas (um problema que tem assumido proporções alarmantes no Brasil, pela ausência de qualquer controlo estatal). Esta forma de controlo não só protege a sociedade civil, mas também permite que as ONGs gozem de credibilidade junto do Estado e dos cidadãos, devido à «transparência» das suas actividades.

Passamos agora ao segundo ponto na óptica do qual foi estudado o enquadramento legal das ONGs em Portugal, e que são as leis (ou a falta destas) disciplinadoras das ONGs enquanto grupos de pessoas associadas em torno de um projecto comum, i.e., os voluntários e cooperantes das ONGs.

Seguindo o Prof. Arturo Alberti (1994), «O homem é o recurso principal do desenvolvimento». Como é que o Estado português, através das leis emanadas (ou não) pelo Governo, tem tratado este «recurso principal» do desenvolvimento? Em nossa opinião, a regulamentação deste sector, i.e. dos cooperantes e voluntários e todas as outras pessoas que trabalham em torno das ONGs, é a falha mais grave no que respeita à legislação das ONGs. Não será exagero dizer que, nesta matéria, existe praticamente um vazio legal. As poucas leis existentes – a lei do cooperante oficial (DL 363/85, de 10 de Setembro), que está praticamente «na prateleira», ou as leis dos Jovens Voluntários para a Cooperação (JVC) ou para a Solidariedade (JVS), que são apenas «remendos» –, não só não têm sido o sucesso que o Governo esperava, como são extremamente ineficazes, com a agravante de que têm levado ao sucessivo adiamento da criação de um Estatuto para os Voluntários e Cooperantes das ONGs. Apercebemo-nos de que esta grave lacuna legislativa é talvez o principal factor responsável pela falta de autonomia da sociedade civil portuguesa face ao Estado. Além da Portaria de Regulamentação de Trabalho para os trabalhadores ao serviço das IPSSs, que não é revista desde 1985, não existe mais nada de concreto a regulamentar profissionalmente os trabalhadores, cooperantes e voluntários das ONGs.

Fundação Cuidar o Futuro

Documentação e de publicações da FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

Em 1992, a Plataforma das ONGDs elaborou uma proposta de Estatuto dos Cooperantes e Voluntários das ONGD's que submeteu para aprovação Parlamentar juntamente com a proposta de Estatuto das ONGDs. Dois anos mais tarde, é aprovado o Estatuto das ONGDs através da Lei 19/94, de 24 de Maio, mas é-lhes «impedida» a capacidade de expansão, uma vez que os trabalhadores, cooperantes e voluntários destas instituições continuam à espera de ver o seu Estatuto reconhecido.

É de salientar que a proposta apresentada pela Plataforma das ONGDs é extremamente inovadora e ambiciosa pelo modo como protege o trabalhador. Enumeramos alguns dos pontos mais notáveis que propõe: 1) define o que se entende por cooperante e voluntário; 2) considera a sua actividade; 3) estabelece as responsabilidades das ONGDs em face dos seus colaboradores; 4) estabelece importantes isenções fiscais como as de IVA e de IRC; 5) determina que os funcionários públicos com conhecimentos técnicos específicos possam ser requisitados pelas ONGDs, sem serem prejudicados no que respeita à antiguidade, nem à reintegração na carreira quando regressarem; 6) estabelece que o Estado deve co-financiar os salários dos cooperantes e voluntários das ONGDs através do financiamento dos projectos em que estes participam.

É urgente, para a própria revitalização da sociedade civil e será determinante para uma consolidação da democracia portuguesa, que esta lei exista, não só para as ONGDs, mas para as ONGs em geral, assegurando assim que a actividade desempenhada pelas pessoas empenhadas no sector não-lucrativo assuma cada vez mais um aspecto profissional e seja vista com credibilidade, tanto pelos próprios cooperantes e voluntários (que terão um maior estímulo para se dedicarem cada vez mais ao seu trabalho nas ONGs), como pela própria sociedade em geral. Actualmente, esta actividade ainda é considerada pela maioria das pessoas como um hobby.

É ainda de salientar que a existência de tal lei não é apenas do interesse daqueles que directamente irão beneficiar dela, mas também do próprio Estado. Num momento em que o conceito de Estado-Providência já não é sustentável, e em que a falta de meios financeiros não permite ao Orçamento do Estado fazer face a todas as solicitações, os problemas aumentam cada vez mais. É precisamente aqui que se percebe que a actividade da sociedade civil é fundamental e, quanto mais o Estado colaborar com a sociedade civil, criando estruturas e enquadrando-a de modo a que funcione cada vez mais eficaz-

mente, tanto mais o Estado-Providência poderá ser substituído pela sociedade civil naquelas áreas onde já não consegue eficazmente «providenciar».

Uma breve nota apenas, para dizer que num tempo cada vez mais marcado pelo aumento do desemprego, a alternativa de uma carreira com credibilidade no sector não-lucrativo não pode ser menosprezada como solução, pelo menos parcial, a este flagelo social. Porém, sem uma lei que enquadre profissionalmente os voluntários e cooperantes das ONGs, este sector nunca conseguirá atrair uma força de trabalho competente, mas apenas as suas sobras.

3. Estudo empírico.

> «Num tempo em que a sociedade civil é o assunto do dia, o reconhecimento ainda é fraco, e na prática existem poucos instrumentos que permitam consolidar a capacidade de acção das ONGs no nosso país. O passo é lento...».
>
> Luísa Teotónio Pereira
> (Presidente da ONG portuguesa CIDAC)

O estudo do enquadramento legal das ONGs deu-nos uma perspectiva estática das ONGs em Portugal. Aparentemente tem uma série de privilégios: a legalidade da sua constituição e da sua actuação é controlada pelo Estado, o que lhes dá credibilidade; no preâmbulo de mais do que uma das leis que disciplinam os vários tipos de ONGs, o Estado declara abertamente a sua intenção de as apoiar... Aparentemente, as ONGs deviam proliferar num mar de facilidades.

O objectivo da investigação de campo foi procurar obter uma perspectiva dinâmica da situação das ONGs, de ouvir o que estas têm a dizer sobre a sua situação actual e sobre o seu relacionamento com o Estado. Para tal, os instrumentos usados foram um questionário aberto e entrevistas a representantes de ONGs, bem como a especialistas nesta área. Dos questionários enviados a 80 ONGs (v. p. 78), 42 por cento foram respondidos, o que se pode considerar uma média muito boa a nível nacional. Foram conduzidas vinte entrevistas.

Fundação Cuidar o Futuro

FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO Documentação e de publicações

3.1. O questionário.

Cerca de metade das organizações seleccionadas são ONGs que integram a Plataforma das ONGDs para o Desenvolvimento e que formalmente se consideram como ONGDs. Por esta razão, ao longo do questionário as principais actividades e os principais objectivos citados serão a cooperação para o desenvolvimento, embora de entre as centenas de ONGs existentes em Portugal apenas quarenta sejam ONGDs, enquanto as outras desenvolvem actividades e têm objectivos noutras áreas.

As razões pelas quais metade das ONGs seleccionadas são as que integram a Plataforma das ONGDs, são as seguintes: são a primeira expressão colectiva de instituições portuguesas que se assumem como ONGs no sentido de sociedade civil organizada, com voz junto dos poderes públicos e da sociedade em geral; são a principal expressão organizada de ONGs em Portugal com voz junto da CE; nem todas as instituições incluídas na Plataforma são ONGDs em sentido estrito: apenas 6 ou 7 delas levam a cabo, de facto, actividades de cooperação para o desenvolvimento; as outras desenvolvem actividades em áreas como a solidariedade social, a cultura, a educação, o ambiente, e, nesta medida, acabam por ser representativas das ONGs em geral; entretanto, ONGs que integram a Plataforma contam-se muitas daquelas que dentro da sociedade civil conseguiram ganhar mais autonomia face ao Governo, além de muitas que dentro da sociedade civil portuguesa se podem considerar como mais representativas dos interesses dessa sociedade e as quais gozam de grande credibilidade junto da sociedade em geral e do próprio Governo; todas elas se enquadram na definição de ONG que adoptámos para efeitos deste estudo.

O Questionário inclui oito grupos de perguntas que cobrem os seguintes aspectos da dinâmica das ONGs: objectivos, actividades, resultados das actividades desenvolvidas, problemas / obstáculos à sua acção, projectos, funcionalidade do presente enquadramento legal, relações com outras instituições. Foram feitas duas versões do Questionário, uma em inglês outra em português, a última foi enviada para a sede das ONGs internacionais com presença em Portugal, que foram seleccionadas.

O Questionário foi enviado às seguintes Organizações Não-Governamentais:

Nacionais (69)

Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Fundação Antero de Quental, Fundação Oriente, Fundação das Casas de Fronteira e Alorna, Fundação Engenheiro António de Almeida, Fundação Cidade de Lisboa, União Latina, Liga para a Protecção da Natureza, Amigos da Terra, Maranatha, União das Misericórdias Portuguesas, Corpo internacional de Escutas, GRAAL – Associação de Carácter Social e Cultural, Assistência Médica Nacional, CHAPITÔ – Colectividade e Recreativo Cultural de Santa Catarina, SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, CARITAS Portuguesa, CIC – Associação Portuguesa para a Cooperação, Intercâmbio e Cultura, IEEI – Instituto de Estudos Estratégicos Nacionais, COOPAFRICA – Associação para a Cooperação e Desenvolvimento, Instituto de Apoio à Criança, ILADAP – Instituto Luso-Africano para o Desenvolvimento e Actividades da População, Centro Nacional de Cultura, Cruz Vermelha Portuguesa, OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento, Ligos para o Desenvolvimento, Liga Permanente Internacional de Combate à Fome, IED – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Comité Portugês para a UNICEF, APRI – Associação para o Estudo das Relações Internacionais, Fundação Oliveira Martins, ACEP – Associação para a Cooperação entre os Povos, ACM – Associação Cristã da Mocidade, APARF – Associação Portuguesa dos Amigos de Raoul Follereau, APCS – Associação Portuguesa de Consultores Seniores, CIDAC – Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral, CPPC – Conselho Português para a Paz e a Cooperação, IDL – Instituto Amaro da Costa, Associação Africa Solidariedade, 1º de Maio – Instituto de Investigação para o Desenvolvimento, Cooperação e Formação, IPSD – Instituto Progresso Social e Democracia Francisco Sá Carneiro, ISU – Instituto de Solidariedade e Cooperação Universitária, LIÁFRICA – Liga dos Africanos e Amigos de Africa, SAOM – Serviços de Assistência da Ordem de Malta, SUL – Associação de Cooperação para o Desenvolvimento, CPAI – Clube Português de Artes e Ideias, Amnistia Internacional (Secção Portuguesa), Centro Nacional Justiça e Paz, Le Patriarche, CIVITAS, Soroptimist Internacional, Núcleo Português de Estudos para a Protecção da Vida Selvagem, Quercus, Fundação de Mateus, Fundação da Casa de Bragança, Ordem de Malta, Juventude Musical Portuguesa, Centro Amílcar Cabral, Clube de Jornalistas, Fundação Ricardo Espírito Santo, Intercultura, Projecto Vida, Fundação Maria Ulrich, ICOMOS, Federação Portuguesa de Cine-Clubes, Federação Portuguesa de Audio-Visual, Fundação das Descobertas, Fundação Lar dos Cegos Nossa Senhora da Saúde.

Internacionais (12)

International League for Human Rights (EUA), Amnesty International (Reino Unido), International Platform of Jurists for East Timor (Holanda), Friends of the Earth (Bélgica), Greenpeace (Reino Unido), European Alliance of Press Agencies (Itália), International Press Institute (Reino Unido), European Society of Culture (Itália), International Law Association (Reino Unido), International Red Cross (Suíça), Soroptimist Internacional (Reino Unido), CARITAS Internationalis (Vaticano).

Fundação Cuidar o Futuro

3.2. Resultados.

Os resultados obtidos serão apresentados em forma de tabela nas duas se consideram os objectivos, as principais actividades e os principais problemas (tabs. 1, 2 e 3). É de salientar que algumas destas categorias se sobrepõem, ou seja, algumas ONGs mencionaram mais do que um objectivo. Uma das razões principais desta sobreposição é o facto de todas as entidades que são ONGDs terem de incluir como objectivo nos seus estatutos a cooperação para o desenvolvimento, o que significa que este se torna o seu segundo objectivo, uma vez que muitas das instituições que são hoje ONGDs eram previamente associações ou fundações com um objectivo específico, que mantiveram quando se «vestiram» de ONGDs.

Das 34 ONGs que responderam a este questionário apenas 20 responderam acerca do seu enquadramento legal. Destas, 11 declararam-se satisfeitas com o presente enquadramento legal, enquanto 9 se declararam insatisfeitas afirmaram que devia ser mudado. Destas 9, apenas 2 se declararam insatisfeitas com a sua legislação interna, i.e., os estatutos, mas todas puseram objecções às leis do Governo que as enquadram legalmente. Eis algumas dessas objecções: a necessidade de um estatuto legal para os voluntários e cooperantes das ONGs (esta objecção foi levantada sobretudo por 4 ONGDs, que efectivamente exercem actividades na área da cooperação para o desenvolvimento); a necessidade de incluir no Orçamento do Estado uma verba fixa de subsídios a atribuir às ONGs, que não oscile constantemente; a necessidade de uma legislação fiscal mais favorável às ONGs, cuja contrapartida não seja uma dependência maior do Estado; alteração do Código do IVA (art. 4º, nºs 2 e 3), porque uma vez que muitas ONGs são o consumidor final, não podem deduzir o IVA.

Uma ONG declarou que se encontra no meio de um processo de alteração dos estatutos de modo a poder beneficiar dos fundos comunitários.

Os projectos em curso nas ONGs inquiridas são apresentadas na tab. 4, p. 82.

Nesta pergunta foram colocadas às ONGs questões respeitantes à sua «teia» de relacionamentos para averiguar quais as instituições, governamentais ou intergovernamentais com as quais as ONGs mantêm relações regulares e vários tipos de contactos. O número de Instituições com as quais as ONGs portuguesas mantêm um relacionamento estável indica que, das 22 ONGs que responderam, cada uma mantém contacto com, pelo menos, outras instituições além das governamentais (tab. 5, p. 84).

	ONG'S que o citaram (n = 34)	Percentagem
Cooperação para o desenvolvimento	16	47
Arte e Cultura	7	20
Acção humanitária	6	17
Direitos humanos	5	14
Investigação	4	11
Protecção ambiental	3	9
Apoio social	2	6
Liberdade de imprensa	1	3

2. Principais actividades.

	ONG's que o citaram (n = 22)
Educação e formação profissional	14 (AP* para 5)
Cooperação para o desenvolvimento	11 (2)
Investigação	9 (2)
Organização de conferências e seminários	9 (2)
Publicações	9 (1)
Ajuda humanitária	9 (2)
Cultura	7 (1)
Apoio de ordem legal	6 (2)
Acção ambiental	3 (2)

* Actividade Principal, uma vez que várias indicaram mais do que uma actividade.

3. Principais problemas.

	ONG's que o citaram (n = 17)
Internos	
Financeiro	17 (PP* para 11)
Insuficiência de recursos humanos	10 (4)
Falta de meios administrativos e estruturais	8 (3)
Inadequação da legislação interna	1
Outros*	5
Externos	
Financeiro	17 (PP para 10)
Burocracia	8 (3)
Falta de compreensão-apoio da sociedade	8 (2)
Falta de cooperação por parte do Estado	7 (4)
Falta de informação técnica-legal	6 (3)
Inadequação das leis que as disciplinam	6 (1)
Falta de cooperação dos países em vias de desenvolvimento onde desenvolvem as actividades	4 (2)
Dificuldades de acesso a fundos comunitários	4 (2)
Falta de coordenação entre as próprias ONG's	3 (1)

* Problema Principal, uma vez que várias indicaram mais do que um problema.
* Burocracia, falta de tempo e de meios para formação.

Fundação Cuidar o Futuro

Documentação e de Publicações FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

4. Projectos em curso ou de futuro próximo (n = 25).

Grupo I	Informação e Cultura	
	Publicações	5
	Exposições	4
	Actividades culturais	8
	Conferências e seminários	10
	Divulgação de informação	5
		32
Grupo II	Educação	
	Formação profissional	7
	Formação autárquica	1
		8
Grupo III	Investigação	
	Investigação	8
	Optimização	3
		11
Grupo IV	Cooperação para o Desenvolvimento	
	Ajuda humanitária	3
	Solidariedade social	5
	Desenvolvimento local	3
	Cooperação para o Desenvolvimento	13
	Consolidação da Democracia	4
	Protecção ambiental	3
		31
Grupo V	Actividades das ONGs	
	Cooperação entre ONGs	4
	Aquisição de novas instalações	3
	Alteração das respectivas leis internas	1
		8
		90

É interessante ver que as ONGs internacionais são as «parceiras» mais procuradas (19 ONGs portuguesas mantêm um relacionamento com 34 ONGs internacionais), facto que encontra explicação na «debilidade» das ONGs portuguesas, que procuram apoios de várias ordem no cenário internacional, em grande parte pela falta de apoio significativo por parte do Estado português. É ainda curioso notar que, das 18 ONGs portuguesas, 15 dizem ter um relacionamento relevante com a Plataforma das ONGDs.

As relações com o Governo Português são consideradas também na tabela 6, p. 84.

Sem o apoio do Governo a maioria das ONGs portuguesas sucumbia. Exceptuando um ou dois casos isolados de grandes fundações portuguesas capazes de se autofinanciarem, a maioria das ONGs Portuguesas depende de subsídios e outros apoios do Estado para sobreviver (cfr. tab. 7, p. 84)

20 ONGs declararam fazer parte de outras, nacionais ou internacionais. Cerca de 62 por cento declararam pertencer a Organizações Nacionais de ONGs, sendo as mais citadas a Plataforma das ONGDs, das quais 21 por cento declararam fazer parte, e o Centro Português de Fundações, do qual 10 por cento declararam fazer parte. Pelo menos 38 por cento das ONGs que responderam declararam pertencer a ONGs ou Uniões de ONGs europeias, sendo a mais citada o Comité de Liaison. Apenas uma ONG declarou não pertencer a nenhuma ONG ou união de ONGs a nível nacional ou internacional (tab. 8, p. 84).

A maioria das respostas (n = 20) acerca da importância do seu papel no funcionamento/consolidação dos sistemas democráticos indicou que a «sensibilização» das pessoas, grupos, instituições e do governo para os problemas da democracia é o maior contributo que as ONGs, como expressão organizada da sociedade civil, podem dar para a consolidação de um sistema democrático. Uma das ONGs declarou que este contributo é realçado quando as ONGs trabalham, associadas em grupo, com planos de acção coordenados, e deu como importante exemplo disto a plataforma das ONGDs.

Embora as ONGs entrevistadas se tenham exprimido dos modos mais diversos, não há dúvida de que esta opinião é comum à grande maioria das respostas, considerando o número de respostas em que surge espontâneamente a expressão «sensibilização».

As áreas nas quais as ONGs consideraram que a sua acção de sensibilização era especialmente necessária, foram as áreas da ajuda humanitária, bem como o apoio a diversos tipos de necessidades sociais, tais como a falta de alojamento, saúde, apoio à terceira idade, etc., áreas que poderiam ser significativamente mais apoiadas e beneficiadas por uma acção coordenada entre as ONGs e o Governo, nomeadamente através da «sensibilização» do Governo pelas ONGs, dado seu contacto mais imediato com estes problemas.

Outro aspecto frequentemente focado foi a necessidade e a importância da cooperação com os países em vias de desenvolvimento, nomeadamente com os PALOP. Um dos factores considerados como de maior importância foi o estabelecimento de relações bilaterais de cooperação, consideradas como

Fundação Cuidar o Futuro

Documentação e de Publicação de Cultura
FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

essenciais para construir um clima de confiança favorável à implantação das democracias nos países em vias de desenvolvimento. Uma das ONGs salientou o efeito favorável que as boas relações a nível internacional, estabelecidas e promovidas pelas ONGs, têm no funcionamento do modelo democrático.

Disse uma ONG: «As ONGs não são contra o Estado, são organizações fora do Estado capazes de ajudar a estruturação e a consciencialização da sociedade civil, respeitando paralelamente as diversidades culturais». Duas salientaram que outro papel importante que as ONGs têm desempenhado tem sido ao nível da promoção da cultura, organizando debates e conferências e permitindo a discussão e o confronto de ideias através de outros canais que não os estatais, criando assim alternativas à dominante «cultura de Estado». Outras duas ONGs referiram que se pode considerar que as actividades das ONGs, embora totalmente independentes, se situam a um nível paralelo ao dos partidos políticos. Uma destas ONGs considerou-se como sendo o único clube político existente em Portugal onde o debate de ideias é especialmente privilegiado. Afirma uma ONG: «O nosso sistema democrático está muito marcado por uma actividade quase exclusiva dos partidos políticos. A participação da sociedade civil é mais formal do que real. Esta ausência de uma democracia de facto, actuante, tem conduzido à estagnação política e cultural da maioria dos cidadãos». Embora apenas uma ONG tivesse mencionado explicitamente a defesa dos direitos humanos, sobretudo os da criança e das minorias, esta ONG considerou que esta actividade é um importante modo de contribuir para o desenvolvimento da democracia. Por fim, algumas ONGs foram da opinião de que o facto de as ONGs, enquanto sociedade civil organizada, participarem activamente na feitura das leis (integrando comissões parlamentares ou tendo estatuto consultivo junto dos órgãos do poder legislativo) seria um modo de assegurar a protecção de uma série de direitos, que seriam de outro modo subestimados ou esquecidos.

Fundação Cuidar o Futuro

3.2. Entrevistas.

O objectivo desta segunda parte da investigação de campo foi o de confirmar a informação recolhida e obter um panorama mais completo do que o conseguido através do questionário às ONGs, bem como o de permitir aos representantes das ONGs a possibilidade de expressarem livremente as suas opiniões.

Amostra:

- 10 representantes de ONGs seleccionadas
- 7 especialistas nesta área, 6 dos quais professores universitários
- 4 representantes de departamentos estatais com actividades relacionadas com ONGs.

Documentação e de Publicações FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

5. Relações com instituições.

	Instituições	ONGs (n = 22)
Instituições governamentais	(não especificaram)	20
Outras ONGs Portuguesas	5	18
ONGs internacionais	34	19
Organizações intergovernamentais (OIGs)	7	3

6. Relações com o Governo português.

Qualidade das relações	ONGs (n = 20)
Excelentes	2
Boas / razoáveis	9
Muito raras	8
Inexistentes*	3

* Queixaram-se de falta de interesse por parte do Governo.

7. Natureza do apoio governamental.

	ONGs (n = 22)
Financeiro	6
Outros	11

8. Vínculo ou associação nacional ou internacional.

	ONGs (n = 21)
Nacional	
Plataforma das ONGDs	15
Outras ONGs	8
Internacional	14

Instrumento:

Uma entrevista pessoal conduzida com as pessoas supracitadas.

As entrevistas conduzidas foram um contributo valioso e essencial para o presente estudo, por um lado, devido ao facto de a maioria das pessoas entrevistadas colaboraram activamente, contribuindo com todo o género de informações úteis; por outro, porque permitiu chegar à interessante conclusão de que embora representando ou estando envolvidos com ONGs das mais diferentes áreas, quase todos tinham opiniões muito semelhantes acerca da presente situação das ONGs em Portugal, o que serviu como sólida confirmação dos dados recolhidos através do Questionário, e nos permitiu tirar conclusões relativamente certas e seguras acerca do presente estado da sociedade civil portuguesa.

Uma observação comum a quase todos os entrevistados foi o «abismo» que consideraram existir entre a importância atribuída ao papel da sociedade civil em teoria, proclamado pelo Estado em princípios abstractos inseridos nas leis governamentais, e o reconhecimento e apoio dado a essa mesma sociedade civil na prática. Um representante de uma ONG chegou ao ponto de dizer: «Não existe sociedade civil em Portugal, os grupos existentes dentro da sociedade não têm capacidade de acção autónoma». É claro que esta é uma opinião extrema, embora não muito longe da realidade, como veremos adiante.

Em geral, todos consideraram que Portugal tem uma sociedade civil «débil». Disse outro representante de uma ONG: «As ONGs portuguesas estão atrasadas trinta anos em relação ao resto das ONGs da Europa Ocidental». Quando questionados acerca deste atraso, a maioria indicou os seguintes factores principais: 1) as ONGs, tal como todas as organizações dentro de uma determinada sociedade, reflectem o estado da sociedade em que se integram. Uma das principais causas da debilidade do associativismo português e das ONGs em geral foram os quarenta anos de ditadura, que isolaram Portugal do resto da Europa; 2) a perspectiva de as ONGs ganharem voz e força, capazes de exercer pressão significativa nas decisões governativas, tomadas ou a tomar, é olhada como uma «ameaça» à autoridade do Governo, que, nesta medida, as têm mantido «sob a sua alçada», submetendo-as a um controlo apertado e não subsidiando, ou subsidiando de forma não significativa, as suas actividades; 3) as ONGs são olhadas com desconfiança pela própria sociedade em geral,

Fundação Cuidar o Futuro

que frequentemente não lhes reconhece credibilidade nem utilidade. Este facto, que é motivo de queixa generalizado, torna difícil as ONGs reunirem em seu redor os vários tipos de apoios necessários daquela que, noutros países, é a sua principal e mais importante fonte de apoio: a própria sociedade; 4) há uma dificuldade real de acesso a fundos comunitários: a CE, normalmente, financia apenas projectos na área da cooperação para o desenvolvimento e, dentro desta área, sobretudo aqueles que se destinam à ajuda humanitária: a maioria dos representantes das ONGs criticou a política da CE de financiamento quase exclusivo de projectos de acção de emergência que não conduzem a um desenvolvimento e a um crescimento sustentados; a CE exerce um controlo demasiadamente apertado sobre os financiamentos que concede, o que requer da parte da entidade financiada uma gestão e contabilidade organizadas ao pormenor. A maioria das pequenas ONGs (quase todas as ONGs portuguesas) não têm esta capacidade, o que as torna, à partida, não elegíveis para os financiamentos comunitários. Este tipo de controlo exageradamente apertado por parte da CE acaba por canalizar os financiamentos para as grandes ONGs, fortalecendo assim as fortes e enfraquecendo as fracas; 5) a ausência de reconhecimento e de existência legal de um estatuto dos cooperantes e voluntários das ONGs torna extremamente difícil «atrair» as pessoas para uma carreira, ou mesmo para um apoio temporário ao sector não-lucrativo; 6) a Plataforma das ONGDs, que é dos poucos organismos nacionais que agrupa um conjunto de ONGs, aglomera todo o tipo de organizações – muitas das quais, em bom rigor, não se podem considerar como ONGDs, já que um grande número delas nem sequer prossegue qualquer actividade na área da cooperação para o desenvolvimento –, o que torna extremamente difícil chegar a posições comuns. Por outro lado, a plataforma das ONGDs não é reconhecida pelo Governo como «voz» colectiva das ONGDs, não lhe tendo sido dado estatuto consultivo em áreas de decisão relacionadas com a cooperação para o desenvolvimento a nível estatal, o que tem constituído um obstáculo a nível da promoção das suas posições.

Uma entrevista com um representante da secção portuguesa duma ONG Internacional ilustra mais concretamente o que foi dito acima: «Não há em Portugal uma sociedade civil autónoma do Estado, no sentido em que, se não é o Estado a financiar as escassas expressões existentes da sociedade civil, estas mais cedo ou mais tarde estão votadas ao desaparecimento (...)

«Os grupos existentes dentro da sociedade não são capazes de uma acção autónoma, por duas razões: falta de meios financeiros e falta de membros empenhados, 'activos', que, por seu lado, também não contribuem, não só a nível de recursos humanos, como a nível financeiro.

«Os partidos políticos não estão interessados nas estruturas de participação e, nesta medida, estas estruturas estão, mais cedo ou mais tarde, votadas ao desaparecimento». O entrevistado considerou ainda que o presente sistema democrático não é operativo, que precisa de reforma e criticou um Estado social «tentacular» que pretende invadir todas as áreas da sociedade incluindo o medio. Considera que revitalizar a ONG é um tema muito importante na medida [illegible] e [illegible] ONG's em Portugal. Demonstrou ter pessimismo [illegible] ONG, quando se trata [illegible] Estado. [illegible] e insuficiente apoio da CE, mencionando que os poucos financiamentos significativos que recebe são de entidades internacionais e para levar a cabo projectos específicos.

3.3. Discussão do estudo empírico.

A investigação de campo deu uma ideia das ONGs Portuguesas como uma série de organizações tentando manter-se «a tona» num mar de dificuldades, sendo as principais a falta de recursos humanos e financeiros, e que correm desesperadamente atrás de qualquer possível fonte de apoio financeiro.

É interessante constatar que a maioria das ONGs respondeu que os seus objectivos principais eram a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária, precisamente as duas áreas para as quais a CE concede financiamentos relevantes, que podem ir de 50 a 100 por cento.

Disse um representante de uma ONG na área da cooperação para o desenvolvimento: «A opção por uma ajuda humanitária pontual e esporádica está ligada a um dogma do nosso tempo: a visibilidade daquilo que se faz e dos que o fazem. É uma anedota comum dizer que o projecto que as entidades que concedem financiamentos preferem financiar é um 'poço' – é rápido de fazer, as fases podem ser comprovadas através da imagem e os resultados estão à vista. Quantas decisões são tomadas exclusivamente em nome dos relatórios a ser apresentados, dos resultados e estatísticas a exibir ao público ou ao Estado e dos currículos individuais!» (Luísa Teotónio Pereira).

Além da cooperação para o desenvolvimento, muitas ONGs citaram como principal actividade a educação e a formação profissional. Mais uma vez, notamos que estas duas áreas são igualmente áreas para as quais a CE concede financiamentos consideráveis. Quando inquiridas acerca de projectos a desenvolver no futuro, muitas ONGs mencionaram estas áreas.

No extremo oposto, o das actividades menos citadas, temos a solidariedade social. Este facto é apenas compreensível tendo em conta o critério utilizado para seleccionar as ONGs a ser questionadas, uma vez que existem cerca de 3000 Instituições Particulares de Solidariedade Social em Portugal. A maioria desse sistema é auto-financiada através [illegible] e apenas por parte do Estado e de alguns [illegible] de [illegible] [illegible] beneficiam de apoio do Estado de forma regular são normalmente aquelas que executam a política do Estado na sua área de actuação e a sua autonomia do Estado na maioria dos aspectos é praticamente nula.

Em relação aos problemas das ONGs, pudemos observar que o mais citado foi a falta de meios financeiros. Algumas ONGs declararam que a gravidade do problema chega ao ponto de terem de utilizar dinheiro conseguido para determinado projecto para financiar as infra-estruturas.

Em relação aos problemas internos, a falta de recursos humanos foi considerada um problema quase tão grave quanto a falta de recursos financeiros.

Em relação aos problemas externos, são de salientar os seguintes, uma vez que são muito expressivos da situação das ONGs em Portugal:

- Falta de apoio da própria sociedade: queixam-se da passividade da sociedade civil;
- Falta de apoio por parte do Estado (quando inquiridas acerca dos termos do seu relacionamento com o Estado, 50 por cento das ONGs consideraram que era «bom» e 40 por cento declararam receber financiamentos do Estado. Nesta medida, quando nos referimos à falta de cooperação por parte do Estado é no sentido de um trabalho e apoio mútuos, que salvaguarde a autonomia das ONGs, e não um apoio condicionado ao facto de as ONGs executarem a política do Estado na área de actividade a que se dedicam, tornando-se um mero prolongamento daquele);
- Inadequação das actuais leis, como se pode observar no estudo do enquadramento legal. Muitas ONGs queixaram-se da ausência do estatuto do

Documentação e Publicações da Fundação Cuidar o Futuro

Fundação Cuidar o Futuro

cooperante e voluntário das ONGs, bem como da necessidade de um tratamento fiscal mais favorável;

– Falta de cooperação entre ONGs. Em nossa opinião este problema, referido por um grande número de ONGs, é um problema sério. Exige-se [illegible] dade civil tem de estar organizada no sentido de ser capaz de uma acção conjunta e coordenada para poder receber e executar as responsabilidades delegadas;

– A capacidade das ONGs de trabalharem em conjunto é, sem dúvida, uma das condicionantes da sua credibilidade perante a sociedade e o Estado, e a existência de uma instância que representasse o colectivo das ONGs, e que, consequentemente, se assumisse como a voz de uma sociedade civil organizada, facilitaria o diálogo com o Estado e aumentaria a credibilidade junto da sociedade e do Estado. Presentemente não existem estas condições em Portugal.

Porém, nos últimos anos, surgiram pelo menos dois importantes exemplos do esforço das ONGs de se organizarem entre si. São eles, como já as referimos, a Plataforma das ONGDs e o Centro Português de Fundações.

Foi também interessante verificar que a dificuldade de se organizarem e de se apoiarem mutuamente em Portugal tem levado muitas ONGs a buscar esta parceria e apoio no cenário internacional. Um dos «parceiros» mais citados foi o Comité de Liaison des ONGDs Européens, a voz das ONGs portuguesas junto da CE, através da qual se obtêm os fundos comunitários.

De salientar ainda a importância que as ONGs atribuíram ao seu papel de «sensibilização» das pessoas, grupos e instituições governamentais, para os problemas da democracia, actuando como corpos intermédios, entre a população, com a qual têm contacto imediato e de cujos interesses são expressão, e o Governo, incapaz devido à sua pesada estrutura burocrática, de ter a percepção e de responder adequadamente às diversas carências e necessidades sociais.

A título de conclusão, passamos a citar dois representantes de ONGs:

1) A. Jardim Gonçalves: «A independência e a imparcialidade que têm sempre caracterizado as ONGs não dispensa que a sua acção seja social e

financeiramente apoiada, tanto pela sociedade civil da qual são expressão, como pelo Governo, tão pronto a reconhecer os seus méritos, em teoria.

«A capacidade de angariar fundos é uma necessidade e uma exigência que pressupõem sustentabilidade [illegible] ONGs mas que também implica apoio do Governo, o qual por vezes desconfia e chama a si [illegible] instituições determinadas por objectivos de solidariedade social».

2) Luís Teixeira Pereira «À excepção de meios ligados à Igreja Católica, não há grupos sociais em Portugal com um mínimo de estabilidade e coerência para apoiar a criação e o desenvolvimento das ONGs. É por isso que não nos devemos surpreender com a heterogeneidade das ONGs que integram a Plataforma das ONGDs, com a dispersão da sua acção, nem com a sua incapacidade de realizar e de intervir como força capaz de mobilizar a sociedade e fazer exigências às entidades governamentais.

«Esta situação cria uma forte dependência das ONGs face ao Estado (União Europeia e Estados Nacionais) e tende a acentuar uma mentalidade 'receptora' (...)

«Numa altura em que toda a gente afirma a relevância da sociedade civil, ainda há pouco reconhecimento, e na prática poucos instrumentos, para consolidar a consciência de acção das ONGs no nosso país».

Estas duas opiniões são claramente representativas de todos os outros entrevistados e levam-nos a concluir que, se por um lado, a actual política do Governo proclama a sociedade civil como um dos factores mais importantes para o desenvolvimento da democracia, por outro, a atitude das instituições governamentais e o actual enquadramento legal frustra na prática os ideais proclamados em teoria.

4. Portugal e a Europa. Breve estudo comparativo.

«O crescimento de expressões organizadas da sociedade civil, tais como as ONGs, foi impulsionado pelo crescimento da classe média com formação universitária, basta este facto para avaliar da importância da educação e do nível de vida dos cidadãos no crescimento para a maturidade dos sistemas democráticos».

The Economist, Agosto de 1994

Documentação e de Publicações
FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

Fundação Cuidar o Futuro

Tabela 1.
Tipos principais de associações aos quais os cidadãos pertencem formalmente e para as quais levam a cabo, como voluntários, uma actividade não-lucrativa (em percentagem).

	Pertença formal						Pertença efectiva					
	1990			1981			1990			1981		
	Europa	Italia	Portugal	Europa	Italia	Portugal	Europa	Italia	Portugal	Europa	Italia	Portugal
Apoio aos idosos e deficientes	5'9	4'4	2'4	1	4	2'81	1'4	3'3	2'9	3	5	3
Organizações religiosas	12	1	6'1	3	1		5	2'9	0'2	3	9	3
Educação e actividades culturais	1'6	4'4	4'4	9	4		3'2	8'2	0'8	3	5	4
Sindicatos	0'5	0'9	2'5	5	8		2'2	8'1	0'1	2	5	4
Grupos políticos \ partidos	9'6	1'1	1'1	1	1		2'1	4'1	1'0	1	1	1
Acção comunitária local de solidariedade social	2'2	9'2	6'2	1	2		2'1	1'1	1'0	1	1	1
Cooperação para o desenvolvimento e direitos humanos	2'4	2'9	9'3	1	3		2'9	1'1	4'1	1	1	1
Protecção ambiental												
Associações profissionais	2'9	1'9	2'3	4	9		8'2	8'1	2'1	2	1	1
Grupos de juventude	9'3	2'3	9'2	3	3		2'9	1'2	1'1	1	1	1
Outros	1'01	1'01	2'81		2	4	3	2'9	1'0	1	1	1
Desporto	2'3	2'3	3'0	1'1	1'1	1'59	1'5	2'9	2'5	3	2	2
Outros sindicatos	2'3	1'1	1'1	2'1	2'1	8'2	8'5	1'2	6'3			
Movimentos para a paz	1'5	1'6	2'1	2'1	2'1	8'2	6'3	2'2	2'1			
Associações de defesa dos animais	2'3	2'1	1'1	2'0	2'1	9'0	6'3	2'1	2'1			
Associações para a defesa dos direitos humanos												
Não responderam	1'2	8'2										

Tabela II.
Pertença formal e eventual pertença efectiva pela prestação duma actividade não-lucrativa enquanto voluntários, de acordo com várias variáveis (em percentagem).

	Pertença formal		Pertença efectiva		Pertença eventual	
	Europa	Italia	Europa	Italia	Europa	Italia
Total	3,94	3,3	3,22	1,1	3,22	3,3
Sexo						
Masculino	4,6	3,3	4,2	1,3	5,4	3,7
Feminino	3,3	3,2	2,0	1,0	1,9	2,7
Idade (em anos)						
18-29	2,2	1,61	1,5	1,2	1,1	1,1
30-59	4,61	3,2	4,21	1,3	4,2	3,4
60 ou mais	3,6	2,5	0,5	1,6	0,9	2,3
Educação						
Sem estudos	1,0	1,0	1,0	3,8	0,9	3,5
Ensino Básico	1,0	3,8	0,2	4,0	0,8	3,4
Ensino Preparatório	5,1	5,3	2,4	0,1	1,8	3,2
Ensino Secundário	1,31	3,1	4,11	6,1	1,9	2,1
Ensino Superior	2,12	1,9	3,3	5,0	2,5	2,0
Situação profissional						
Empregado	0,92	3,2	4,4	1,0	3,4	3,1
Desempregado	1,91	8,01			1,5	2,0
Reforma profissional						
Independente	8,8	8,8	5,0	10,0	2,5	2,0
Termo c/ ou administrativo	1,60	10,1	5,3	1,1	3,3	1,1
Operários	4,21	5,2	4,2	6,2	9,0	2,4
Não activos	3,4	5,6	1,2	1,31	1,1	2,5
Não responderam	1,1	1,8	0,9	1,3	1,2	2,3

	Pertença formal		Pertença efectiva		Pertença eventual	
	Europa	Italia	Europa	Italia	Europa	Italia
Total	3,94	3,3	3,22	1,1	3,22	3,3
Estatuto social						
Classe média-alta	0,7	3,6	9,2	0,0	4,9	3,7
Classe média	2,21	0,01	0,11	2,2	1,9	2,6
Operário especializado	3,21	1,9	2,5	9,2	1,9	2,0
Operário desqualificado	0,4	0,01	1,8	2,0	1,9	2,0
Não responderam						
Opção política						
Esquerda-Esquerda	1,9	4,2	8,2	1,10	5,9	4,1
Centro-Esquerda	1,11	9,0	2,2	0,9	1,2	3,2
Centro-Direita	2,4	2,1	0,1	9,0	2,0	5,0
Direita	0,1	2,2	2,3	1,0	3,2	6,0
Extrema-Direita	1,1	0,0	8,2	0,0	9,2	9,0
Não sabe	8,2	2,1	1,1	1,1	1,8	0,8
Não responderam	2,2	2,3	2,2	3,1	2,2	2,3
Estatuto profissional						
Estudante	1,1	1,9	4,1	2,2	1,0	4,1
Empregado	2,2	4,2	1,10	0,9	1,2	2,1
Desempregado	1,2	1,0	0,9	1,1	2,1	2,1
Reformado	2,2	2,2	2,6	2,0	2,2	2,2
Doméstica	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Situação religiosa						
Católico religioso	0,4	1,1	4,12	1,8	2,6	6,01
Católico não praticante	2,21	2,2	8,2	2,2	2,1	6,9
Ortodoxo	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Outro	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Ateu	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Situação económica (Italia)						
Muito nunca	4,12	8,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Um vez em quando	2,21	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Um vez por semana, ou mais	1,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2

Fundação Cuidar o Futuro

Documentação e de Arquivo
Biblioteca
CUIDAR O FUTURO

sigmificativa entre membros masculinos e femininos). Também é curioso o facto de a maioria dos membros italianos de ONGs serem religiosos praticantes.

Características dos membros. No que diz respeito a características das ONGs existe um número de traços comuns aos membros de ONGs, quer os das ONGs da Europa em geral quer das ONGs Italianas, e esses traços, como pode ser apreciado na tabela II, são os seguintes: a maioria de membros das ONGs são normalmente oriundos da classe média, com educação universitária, com uma profissão estável e com idades compreendidas entre os 30 e os 59 anos. Em relação a Itália, é interessante observar que a maioria dos membros de ONGs vivem no Norte, a zona mais próspera do país. Também a maioria dos membros são homens (no resto da Europa não há diferença

apenas o Estado intervinha, tais como intervenção a nível da comunidade local em áreas como a solidariedade social (i.e., habitação, problemas raciais, desemprego, etc.), desportos, organização de voluntários para cuidados de saúde, etc.

A participação dos Europeus em certos tipos de ONGs durante o período de nove anos, entre 1981 e 1990, decresceu em casos como o das organizações religiosas, sindicatos, apoio à terceira idade e deficientes e organizações de juventude, mas registou um crescimento, por exemplo, nas áreas da educação, actividades culturais, cooperação para o desenvolvimento, direitos humanos e protecção ambiental. Em geral, a participação dos Italianos nos vários tipos de ONGs é inferior aos restantes Europeus, excepto nos casos de grupos e partidos políticos.

Participação em associações. Como demonstra a tabela II, em 1990, 46 por cento dos Europeus participavam numa ou mais ONGs, contudo, na prática, apenas 23,6 por cento da população europeia era membro activo de grupos dos quais formalmente se declaravam como membros.

Ainda de acordo com os dados fornecidos pelo European Values System Study Group (EVSSG), a percentagem de membros activos em 1981 era de 19 por cento, um aumento de aproximadamente 5 por cento em nove anos. A realidade italiana, ainda que muito longe dos níveis europeus no que respeita à pertença formal a associações e outras ONGs: apenas 32,1 por cento, isto é, quase 10 por cento abaixo da média Europeia; no que respeita a militância activa 22,3 por cento está apenas 1 por cento abaixo do padrão europeu.

4.1.1. Discussão.

Podemos, portanto, tirar uma série de conclusões em relação ao papel e à importância da sociedade civil nos sistemas democráticos europeus. Em cada 2 Europeus, um pertence formalmente a uma ou mais organizações do sector não-lucrativo. Em cada 4 Europeus, um colabora activamente como voluntário no sector não-lucrativo. A maioria dos membros das ONGs são de meia-idade, pessoas oriundas da classe média, com uma educação universitária e que desempenham uma profissão na área dos serviços. A população desempregada é uma minoria, no que diz respeito à participação activa nas ONGs; a maioria dos membros activos têm um emprego estável, bem remunerado.

O crescimento de expressões organizadas da sociedade civil, tais como as ONGs, deveu-se a uma expansão da classe média com educação universitária. Isto determina a importância que têm a educação e o nível de vida dos cidadãos no desenvolvimento e crescimento para a maturidade dos sistemas democráticos.

Um bom exemplo do que acabou de ser dito é a ONG britânica de dimensão europeia Friends of the Earth (FOE), da qual 87 por cento dos seus membros ocupam «posições superiores de gestão, administrativas, profissionais, educacionais, técnicas ou científicas. Um estudo da Universidade de Aberdeen descobriu que um terço dos membros da FOE têm o grau de 'distinção' como classificação final da licenciatura, um quinto têm graus de pós-graduação e 10 por cento caminham ainda para um grau académico superior. O estilo e as técnicas da maior parte dos 'grupos de pressão' reflectem o alto nível da educação dos seus membros».

Este aspecto é extremamente importante no que diz respeito à credibilidade das ONGs com os Governos: «Os Governos raramente se podem dar ao luxo de ignorar os conselhos de organizações bem-fundamentadas, largamente difundidas, e que se concentram numa área específica», e uma vez mais um olhar às estatísticas da tabela 1, mostra como estes grupos «invadiram» áreas novas e específicas da sociedade, pela comparação da pertença a certos tipos de ONGs em 1990, tipos estes que não existiam em 1981 ou não eram suficientemente expressivos.

«Nesta medida, uma cada vez maior classe-média que possui formação universitária, 'consciente' de poder obter mais influência aderindo a uma ONG específica do que a um partido, já que assim pode ter uma voz directa e imediata num processo político permanente, é o motor da importância cres-

cente das expressões organizadas da sociedade civil, as quais os Governos não podem continuar a ignorar mas que, pelo contrário, se constituíram como uma parte decisiva no processo democrático» (The Economist, Agosto de 1994).

4.2. A realidade portuguesa.

A aproximação usada para estudar a realidade portuguesa será a mesma usada para estudar a realidade europeia e italiana, após o que se seguirá uma discussão dos resultados obtidos.

Principais tipos de associações. De acordo com o estudo de Maria Emília Brederode Santos e Mariana Dias (Bem-Estar Individual, Relações Interpessoais e Participação Social, 1993), «não há diferenças significativas entre a natureza das ONGs nas quais os cidadãos portugueses e europeus geralmente participam: ONGs de desporto e lazer, juntamente com ONGs de natureza religiosa registam em ambos os casos os mais altos níveis de participação». Há ligeiras diferenças entre o ranking europeu e português na ordem de prioridade entre as ONGs culturais, profissionais e políticas. Embora estas diferenças se refiram a uma minoria de ONGs, é curioso notar que a participação em sindicatos na Europa e quase o dobro da portuguesa, enquanto a participação em grupos e partidos políticos regista praticamente valores idênticos. Tanto em Portugal como na Europa «novos movimentos sociais» (movimentos ecológicos, pacifistas e de direitos humanos) têm ainda um carácter muito marginal no que diz respeito à intervenção social.

Participação em associações. 64 por cento dos Portugueses não pertencem a nenhuma ONG. Este valor é mais elevado do que aquele registado para o conjunto dos países europeus, onde a não-pertença a qualquer ONG é da ordem dos 52 por cento. No entanto, pertencer a uma ONG não significa participar activa e efectivamente nas suas actividades. «De facto, se 64% responderam que não pertenciam, 80% afirmaram que não participavam. Daqueles que participam, a maioria participa em ONGs de desporto e lazer (6%), assim como em ONGs de natureza religiosa (6%) e ONGs culturais (4%). Uma participação mais baixa regista-se ao nível das ONGs políticas (3%) e sindicatos (1%). Nestes últimos os valores da pertença formal e da efectiva são praticamente idênticos» (ibid.).

Fundação Cuidar o Futuro
Documentação e de Publicações
FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

Tabela III.
Principais tipos de associações às quais os cidadãos pertencem formalmente e para as quais levam a cabo, como voluntários, uma actividade não-lucrativa, em 1990 (em percentagem).

	Pertença formal	Pertença efectiva
Organizações religiosas	11	6
Educação e actividades culturais	8	4
Sindicatos	5	1
Grupos \ partidos políticos	5	3
Acção comunitária local de solidariedade social	5	3
Cooperação para o desenvolvimento e direitos humanos	2	1
Protecção ambiental		
Associações profissionais	4	1
Grupos de jovens	3	2
Desportos	14	6
Movimentos feministas		
Movimento para a Paz	1	0
Protecção dos animais	1	1
Organizações de voluntários para os cuidados de saúde	3	2
Outros grupos	3	2
Nenhuns		
Não responderam		

Membros das associações. Ainda de acordo com o estudo supracitado, «uma análise factorial aplicada à questão relacionada com a participação em associações», demonstrou uma tendência para uma pertença formal simultânea às seguintes ONGs: 1) ONGs ecológicas e feministas; 2) movimentos pacifistas e ONGs relacionadas com o combate à pobreza, desemprego e discriminação racial; 3) sindicatos, associações profissionais, associações desportivas e de lazer; 4) protecção animal, movimentos ligados ao apoio ao terceiro mundo e direitos humanos; 5) Associações religiosas e de juventude; 6) ONGs dedicadas aos cuidados de saúde, e ONGs para apoio aos idosos, deficientes e necessitados.

A tendência para participar nestes grupos de ONGs está geralmente relacionada com o nível de rendimento, estatuto social e nível de educação: homens tendem a participar em 3) e mulheres em 5); quanto maior o habitat onde uma pessoa vive, maior a probabilidade para participar em 1), 3) e 6); a probabilidade da participação entre os desempregados é baixa, especialmente em 3), 4) e 5); classe média com educação universitária predomina em 1).

Fundação Cuidar o Futuro

Emília Brederode Santos e Mariana Dias concluem este estudo dizendo que a maioria dos Portugueses não pertence formalmente a associações. Se esta passividade se faz notar em relação à pertença formal, ela é ainda mais acentuada no caso da participação activa, onde a ausência de participação activa ronda os 80 por cento.

4.2.1. Discussão.

O que achou de ser dito é essencial para compreender o «panorama» português no que diz respeito a expressões organizadas da sociedade civil.

Quarenta e oito anos de ditadura deixaram Portugal isolado do resto da Europa em vários aspectos, e apesar da sua integração europeia em 1985, a situação global do país é de trinta anos de atraso em relação à maioria dos outros países da CE.

Hoje, Portugal é o segundo país mais pobre da CE, com GDP per capita apenas 56 por cento da média da CE em 1990.

A educação é obrigatória até à idade dos 14 anos, mas muitos abandonam o ensino antes disso e mais de 40 por cento das crianças Portuguesas não completam a sua formação escolar (por oposição a uma média comunitária de apenas 10 por cento). Em resultado, a taxa de analfabetismo, 13 por cento, é a mais alta na CE. Apenas um em cada dez portugueses que termina a sua formação escolar segue para o ensino superior, comparado com a média da CE de um em três.

Estes três factores são essenciais para compreender o estado e a capacidade de expressão da sociedade civil portuguesa. A sociedade civil está sempre presente em qualquer sistema político e em qualquer modelo democrático, mas do que se pode concluir do estudo comparativo entre a Europa e Itália só assume uma expressão organizada, capaz de influenciar vários sectores de «decisão» do Governo bem como o cenário internacional, num estado de «maturidade» do sistema democrático do qual emerge. Por esta razão observámos que a maior parte dos membros de ONGs da Europa e Itália possuíam uma formação universitária, eram pessoas de classe-média com empregos estáveis e um bom nível de vida. O estudo também demonstrou que o número de pessoas com empregos instáveis, com baixos níveis de vida, ou mesmo os desempregados, bem como aqueles com uma educação escolar reduzida (e a

educação escolar é directamente proporcional à probabilidade de adeir a uma ONG e desenvolver uma actividade no sector não-lucrativo), eram uma minoria, no total daqueles que participam em actividades no sector não-lucrativo das ONGs.

Um exemplo interessante para confirmar esta relação directa entre um nível elevado de educação e a tendência para participar em organizações não-lucrativas, é o caso do Brasil (um país onde as ONGs se estão a desenvolver e são uma das poucas organizações dentro do mecanismo social que «funcionam»), onde, de acordo com um estudo desenvolvido por Ernesto Bernardes e Kaike Nanne (1994) nesta área, as estatísticas demonstraram que 87 por cento dos Brasileiros, que trabalhavam no sector não-lucrativo, possuíam formação universitária.

Se tivermos em conta o que foi dito em relação ao GDP Português per capita e a média de escolaridade percebemos que estes factores não podem ser dissociados da «debilidade» e «desorganização» da sociedade civil portuguesa. A «imaturidade» dum sistema democrático não quer dizer uma ausência de sociedade civil, como dissemos acima, e como se pode observar nas tabelas que se seguem (e das quais podemos concluir que ao todo há cerca de 6500 ONGs em Portugal!), mas o que quer realmente dizer é uma falta de autonomia da sociedade civil do Estado (tab. 1).

Se considerarmos que há 6432 associações em Portugal e 272 fundações, isto perfaz quase 6500 ONGs. Destas, quase metade, 2622 (tab. 2) são Instituições Privadas de Solidariedade Social.

Das tabelas expostas podemos concluir que anteriormente à Revolução de 1974 já havia 1586 associações e segundo o Guia das Fundações Portuguesas havia cerca de 70 fundações. Mas os números indicam também que no período de vinte anos, desde o final do regime ditatorial até hoje, e com o facto de o País se ter assumido como uma democracia pluralista, o movimento associativo literalmente explodiu em vinte anos, sendo o número de associações e fundações quatro vezes maior do que antes.

A primeira conclusão que podemos tirar deste facto é que a «explosão» de ONGs em Portugal está intimamente ligada ao novo ambiente duma democracia pluralista. O próprio Estado, para assegurar o seu estatuto de Estado democrático (nos seus princípios) foi o primeiro a proclamar a liberdade de associação como um princípio constitucional, considerando que a liberdade de expressão da sociedade civil é um dos pilares de uma democracia pluralista.

1. ONGs registadas em Portugal.

1984	292
1985	181
1986	402
1987	363
1988	303
1989	253
1990	325
1991	456
1992	247
1993	404
1994	374
	3600

Até 1974* = 1586
1974-84 = 1246

* Sob a lei anterior ao DL, nº 594/74.

Fonte: Governo Civil de Lisboa.

Associações registadas antes de 1974, sob a lei anterior ao DL, nº 594/74: 1586. Registadas em 1974-84: 1246.
Associações presentemente existentes em Portugal: c. 6432.

2. Instituições privadas de solidariedade.

	Número de registos
1980	3
1981	143
1982	245
1983	233
1984	154
1985	295
1986	198
1987	195
1988	208
1989	176
1990	180
1991	179
1992	214
1993	176
1994	23
	2622

Fonte: Direcção-Geral de Acção Social (dados não-oficiais).

Fundação Cuidar o Futuro

Contudo, confrontando o Estudo do Enquadramento Legal e o Estudo Empírico, somos levados a concluir que o problema da situação presente da sociedade civil em Portugal reside no facto de que, por um lado, o Governo reconhece os méritos e até assume a obrigação legal de apoiar as ONGs, por outro lado, a falta de apoio efectivo e a ausência de meios na prática disponibilizados acaba por frustrar a acção destas.

O Estado tem ainda muito receio desta nova «força» dentro da sociedade a qual, por um lado, é indispensável à acção do Estado, mas, por outro, contesta frequentemente a sua acção: para «controlar» esta nova força, o Governo acaba por dar apoio substancial às ONGs apenas quando elas colaboram com as políticas do Estado para uma determinada área de actuação.

Assim, a maioria das 6500 ONGs Portuguesas dependem do Estado ou da CE para sobreviver e conforme foi dito acima, tanto o Estado como a CE apenas concedem subsídios e financiamentos para a execução de projectos dentro duma política por aquele estabelecida, e assim as ONGs limitam-se ao papel de meras executantes das políticas da CE ou do Estado.

Num país pobre, a sociedade civil «deixa-se engolir» pelo Estado; e quanto mais pobre é um país mais tem necessidade dum Estado-Providência, e quanto mais baixo o índice de escolaridade de uma população, mais ádbica de ter «voz», acabando por aceitar e não contestar o Estado-Providência. Isto conduz a uma estagnação da busca de alternativas por parte da população e tende a tornar-se num ciclo vicioso. O que poderá ser feito para quebrar este ciclo?

5. Conclusões.

«O ideal democrático surge como uma exigência de relações justas e iguais entre pessoas e grupos. Mais especificamente, o ponto de partida para uma verdadeira democracia é a natural exigência humana de que os relacionamentos sociais ajudem a afirmação do indivíduo. O espírito de uma autêntica democracia mobiliza as pessoas numa atitude de respeito activo umas para com as outras, num modo que tendem a afirmar-se umas às outras no que respeita aos seus valores e à sua liberdade».

L. Giussani, 1964

Fundação Cuidar o Futuro

A liberdade do indivíduo e a possibilidade de relações sociais pacíficas encontram-se hoje seriamente ameaçadas. Um novo «totalitarismo» do Estado ameaça substituir a liberdade do indivíduo, da família e da própria sociedade constituindo uma ameaça para a vida quer dos cidadãos quer dos grupos.

O Estado, i.e. aqueles que detêm o poder a qualquer título, com a desculpa de organizarem melhor, sufocam o direito, a liberdade de associação dos indivíduos, ou seja a liberdade de reunião pacífica para comunicar e pôr em prática o que considerarem necessário para promover um relacionamento social mais justo e mais livre. Hoje as leis, os «projectos», os modos de actuação e as atitudes do «poder público», ou seja do Estado, parecem não ter em conta nem a liberdade dos indivíduos nem a das associações.

O desejo de organizar soluções inovadoras a partir «de baixo» para um número de problemas sociais e de dirigir as poupanças familiares para estas iniciativas, é na prática sufocado pelas intenções absurdas de um monopólio estatal (o Estado Providência) e pela necessidade voraz de financiar o fisco. A Constituição proclama as associações como fundamentais no processo democrático, e considera-as como formações sociais livres promovidas por cidadãos que se reúnem para exercer os seus direitos inalienáveis, mas as actuais leis governamentais sufocam e literalmente impedem qualquer expressão autónoma da sociedade civil.

Hoje, as iniciativas dos grupos e das associações está reduzida a um voluntarismo exausto e sem qualquer horizonte, à margem da realidade económica e social. Ou então estão invadidos por uma mentalidade marcada pela dependência do Estado, entendido como a origem última da consistência da acção humana.

Num cenário de uma progressiva «assimilação» da sociedade civil por parte do Estado, ameaçando assim um dos pilares fundamentais das democracias liberais, o princípio da autonomia, o que poderá ser feito para evitar este novo e sub-repticio «totalitarismo» do Estado. É a esta pergunta que tentamos responder ao longo do presente estudo.

Ousaria de focar essencialmente três pontos.

O primeiro é que, apesar da desilusão política que caracteriza grande parte das democracias ocidentais e que tem conduzido a uma passividade da participação dos cidadãos no processo político (cerca de 40 por cento da população portuguesa absteve-se nas últimas eleições), a alternativa à má política não pode ser a ausência de política. As ONGs, enquanto expressão organizada da

sociedade civil, não são uma alternativa à política, mas são idealmente a possibilidade de uma «revitalização» da política. Não são a alternativa à política num sistema democrático, mas são a possibilidade de amadurecimento e de consolidação desse mesmo sistema e dessa mesma política.

«Há várias razões pelas quais a apreciação crítica dos modelos democráticos existentes e a busca de posições alternativas é importante. Antes de mais, não nos podemos esquivar ao envolvimento político, embora muita gente o pretenda. Quer uma pessoa explicitamente reconheça a sua adesão a uma perspectiva política ou não, as nossas acções pressupõem um enquadramento específico de um Estado e de uma sociedade que, de uma maneira ou de outra, acabam por nos determinar. A acção dos apáticos não escapa à política mas apenas deixa as coisas como estão (...). Ao falarmos dos problemas da democracia, torna-se necessário reflectir sobre a razão pela qual, para tanta gente, o facto de algo ser reconhecidamente uma afirmação política, é o suficiente para cair imediatamente em descrédito. Hoje em dia a política é frequentemente associada a uma busca do próprio interesse, hipocrisia e com a actividade de «relações públicas» direccionada de modo a vender 'pacotes políticos'. O problema deste ponto de vista é que, embora compreensível, as dificuldades do mundo moderno não se resolverão com a rejeição da política, mas apenas pelo desenvolvimento e a transformação da política de modo a melhor e mais eficazmente permitir modelar e organizar a vida humana. Não existe a opção da 'não política'. Por fim (...) o cepticismo e o cinismo acerca da política não são necessariamente factores inevitáveis da vida humana. Estabelecendo a credibilidade e a viabilidade de modelos alternativos de 'governar instituições' (...) existe a hipótese de que a desconfiança em relação à política possa ser ultrapassada» (David Held, 1987).

O segundo ponto é que a sociedade civil tem de ser autónoma do Estado para poder desempenhar a sua função cabalmente, como pilar central dum sistema democrático pluralista.

Segundo David Held (1987) «a separação do Estado da sociedade civil tem que ser um aspecto fulcral de qualquer ordem política. Porém (...), há um sentido profundo no qual a sociedade civil nunca pode ser separada do Estado; é que o último, enquanto fornece o enquadramento legal global duma ordem social até um certo ponto, constitui a primeira. Porém, mesmo assim não seria exagerado afirmar que a sociedade civil mantém um carácter próprio, na medida em que é constituída por áreas da vida social (...) que estão organizadas

por acordos privados ou voluntários entre indivíduos e grupos fora do controlo directo de Estado». É neste sentido que o termo é aqui utilizado. Isto conduz-nos ao ponto três.

O terceiro ponto, consequência dos anteriores, é que a acção coordenada entre o Estado e a sociedade civil é essencial para o funcionamento e consolidação dos sistemas democráticos. O Estado tem de delegar responsabilidades e tarefas na sociedade civil, e esta, por sua vez, deve estar organizada e apoiada pelo próprio Estado para as poder desempenhar. Esta interdependência, apesar da autonomia das duas esferas, é essencial. A sociedade civil tem de se tornar num poder no Estado, um poder autónomo mas dentro do Estado, não um prolongamento do Estado, no sentido de um poder do Estado, nem – e esta constitui a alternativa mais perigosa – um poder contra o Estado. No entanto, se o Estado não estiver preparado para enquadrar em si a sociedade civil, para integrar a sociedade civil, são estas as alternativas.

Vejamos agora o papel das ONGs nos sistemas democráticos. Antes de mais, no período de transição que a maioria das democracias estão a atravessar (e que determinará a sua futura credibilidade), é das ONGs, entendidas como expressões organizadas da sociedade civil, que devem ser esperadas novas oportunidades de emprego, novas formas de solidariedade social, novas formas de resolução de conflitos sociais, nova oposição à política partidária.

O Estado é apenas um instrumento – embora indispensável – para proporcionar as condições para que as pessoas e grupos possam actuar livre e eficazmente. O Estado não pode substituir a iniciativa e a responsabilidade de uma sociedade civil devidamente organizada (entendida como corpo intermédio entre os cidadãos e o Estado) nos sectores nos quais pode desempenhar uma acção eficaz, nem destruir o espaço necessário à sua livre expressão.

Para melhor entender o modo pelo qual esta autonomia, embora interdependente coexistência entre o Estado e a sociedade, pode ser conseguida, devem ser ponderados os seguintes pontos:

1) As ONGs são uma expressão organizada da sociedade civil, grupos de pessoas organizados e conscientes do seu papel de cidadãos;

2) Esta consciência de cidadania emerge e é mais forte, quanto mais alto é o nível de escolaridade de uma população;

3) ONGs bem organizadas e com capacidade de acção autónoma do Estado, no sentido em que não dependem inteiramente de financiamentos do Estado para sobreviverem, só emergem em sistemas democráticos com um

Fundação Cuidar o Futuro

certo grau de maturidade, onde uma separação, uma certa autonomia entre a sociedade civil e o Estado já foi conseguida: as ONGs são um produto genuíno da democracia, exprimem o grau de maturidade de uma sociedade democrática.

A autonomia da sociedade civil do Estado proclama a crise do Estado Providência. Para se resolverem os problemas tinha de se estar no Governo. «A proliferação de entidades como as ONGs é a prova de que existe uma desconfiança saudável em relação ao poder do Estado por parte de uma sociedade cada vez mais desejosa de assumir tarefas que anteriormente eram exclusivas do Estado», diz o sociólogo brasileiro Leónocio Martins Rodrigues (Ernesto Bernardes e Kaike Nanne, 1994).

«Naturalmente que o Estado não pode ser afastado das suas funções básicas, e genericamente substituído nestas funções pelas ONGs. O que nós «celebramos» é a expansão do conceito de cidadania. Mais e mais pessoas participam na solução de problemas colectivos, quer no domínio ambiental, quer no domínio da solidariedade social. É este o principal significado da expansão da rede de ONGs. A sua eficácia e a sua autonomia são a expressão e a prova da maturidade de um sistema democrático» (ibid.);

4) Quando os sistemas democráticos já atingiram um certo grau de desenvolvimento, com uma sociedade civil capaz de actuar com autonomia em relação ao Estado, as ONGs são o principal motor para um salto «qualitativo» do sistema democrático, e para a sua consolidação Nesta fase, se por um lado o Estado é indispensável para apoiar as ONGs e para criar condições para que possam actuar eficazmente, por outro as ONGs são indispensáveis para «supervisionar» as políticas e as acções governamentais e para complementar os serviços tradicionalmente prestados pelas entidades oficiais;

5) Se por um lado o Estado não se pode pôr de lado, por outro também não é objectivo das ONGs pôr de lado o Estado. A questão coloca-se então do seguinte modo: como é que a sociedade civil pode ser democraticamente recordenada, e como é que a sociedade civil pode contribuir para que o Estado funcione democraticamente?

a) Em relação à primeira questão, o Estado tem, antes de mais, de reconhecer as ONGs como sendo vitais para o seu funcionamento e aceitar «submeter» as suas actividades à sua supervisão. Este reconhecimento não pode ser operado apenas teoricamente, deve ser um reconhecimento efectivo no sentido de um apoio prático. O Estado tem de institucionalizar o poder das

ONGs como um poder no Estado, que deve ser ouvido e levado em conta na definição de políticas governamentais para um certo número de áreas.

Para assegurar o seu funcionamento eficaz dentro do enquadramento legal definido, o Estado tem por sua vez de exercer um controlo de legalidade da criação e funcionamento das ONGs para assegurar que efectivamente levam a cabo as actividades que se propõe, embora sem interferir na sua actividade. Em nossa opinião, o modo pelo qual este controlo deve ser exercido é pelo estabelecimento da obrigação legal para as ONGs de enviarem anualmente ao Governo os balancos e a prestação de contas (de acordo com o já estabelecido no art. 12º da lei que regula as pessoas colectivas de utilidade pública). Esta é uma forma objectiva de controlo por parte do Estado. O controlo contabilístico das ONGs assegura assim um controlo objectivo sobre as suas actividades. Esta forma de controlo é de extrema importância porque assegura às ONGs uma credibilidade não apenas em relação ao Estado mas também em relação aos seus membros, bem-feitores e em relação à sociedade em geral.

Além desta forma de controlo por parte do Estado, a legislação governamental devia também instituir mecanismos que dinamizassem a actividade das ONGs.

Como formas de apoios por parte do Estado às ONGs sugerimos que fossem objecto de legislação específica os seguintes: 1) Benefícios fiscais (porque embora em Portugal muitas actividades das ONGs estão isentas de IVA certas actividades como por exemplo a publicidade não estão. Em nossa opinião, estas actividades deviam estar isentas se o lucro delas proveniente fosse reinvestido. Neste caso, é patente a importância do controlo contabilístico); 2) Emprestimos bonificados para a constituição e fase de arranque bem como para as actividades das ONGs; 3) Acesso a infra-estruturas (das quais o Estado é proprietário) que facilitem a prossecução da sua actividade (a presente lei das pessoas colectivas de utilidade pública estabelece precisamente o inverso: é o Estado que tem a faculdade de usar as infra-estruturas das ONGs!); 4) Legislação que enquadre profissionalmente os trabalhadores dos trabalhadores, cooperantes e voluntários das ONGs;

b) Em relação à segunda questão, a sociedade civil tem de se organizar de modo a poder mais eficazmente exercer os poderes, as responsabilidades que lhe forem delegadas por parte do Estado. Quanto mais organizadas as ONGs estiverem em Plataformas, Centros, Uniões, bem como outras expressões colectivas de ONGs, mais fácil será chegarem a posições e entendimentos

Fundação Cuidar o Futuro

comuns, que terão a força que as posições isoladas por mais certas que estejam não podem ter. A força das posições comuns em relação a certos assuntos dar-lhes-á mais credibilidade junto da sociedade e do Estado e tornará mais fácil a promoção dos seus interesses. Nesta medida, aquilo que tem de ser mudado não é este ou aquele aspecto da lei mas toda uma mentalidade. Para consolidar os sistemas democráticos o Estado e as ONGs, embora autónomos e com áreas de actuação demarcadas, tem de ter uma acção concertada, de trabalhar em conjunto. O modelo mais adequado para dar forma a esta actuação conjunta tem de ser ponderado caso a caso, tendo em conta o desenvolvimento de cada país e as necessidades específicas das ONGs. O Estado deve estar disposto adoptar e promulgar leis que permitam responder mais eficazmente às necessidades das ONGs.

6) Do que foi dito até agora podemos concluir que a presença das ONGs, enquanto expressão duma sociedade civil autónoma e organizada, são uma condição essencial para a consolidação não para a implantação dos sistemas democráticos. A razão pela qual esta distinção é importante, é que um Estado, para poder delegar responsabilidades tem de ter uma sociedade civil bem estruturada e organizada para receber esta «delegação». Nas democracias recentemente implantadas, as «jovens» democracias, nem o Estado está suficientemente confiante para delegar responsabilidades, nem a sociedade civil está suficientemente organizada para as receber e desempenhar.

7) A questão põe-se então do seguinte modo: Que papel podem as ONGs ter nas jovens democracias e como pode este papel ser potenciado?

O primeiro ponto que um Estado democrático tem de reconhecer é que cresceria a passos muito mais rápidos para uma democracia madura se usar a sociedade civil como «aliada» do que se deperder inteiramente da interacção da política partidária.

O segundo ponto a reconhecer pelo Estado é que quanto mais forte o aliado mais o Estado se poderá apoiar nele.

Assim sendo, nas «jovens» democracias, para que a sociedade civil tenha um papel, tenha credibilidade, o Estado tem de ajudar a «fortalecer» a sociedade civil. Como? Evidentemente que não vale a pena ceder infra-estruturas, ou outras formas de apoios a uma realidade que pouco uso poderá fazer deles devido ao seu estado ainda «embrionário». A acção mais importante do Estado nesta fase é motivar os cidadãos para se empenharem com o seu trabalho nas ONGs. «O desenvolvimento é uma questão de homens», se-

gundo Arturo Alberti. Como pode então o Governo motivar os cidadãos a trabalhar no sector não-lucrativo? Sobretudo através da criação de um enquadramento legal que conceda privilégios e incentivos, bem como uma perspectiva de carreira às pessoas que trabalham no sector não-lucrativo. A «atractividade» da carreira devido aos incentivos, e a sua credibilidade devido a um estatuto profissional com enquadramento legal daqueles que trabalham no sector não-lucrativo, certamente motivarão uma força de trabalho qualificada a trabalhar no sector não-lucrativo, criando assim desde o início as condições para que a sociedade civil se empenhe na construção da democracia.

Igualmente importante é o já mencionado estabelecimento de um controlo objectivo do Estado sobre a sociedade civil, exigindo que as ONGs tenham uma contabilidade organizada, o que evitará o descrédito das ONGs junto da sociedade e do Estado devido à falta de qualquer controlo como é o caso do Brasil onde a ausência de qualquer fiscalização tem criado um clima de desconfiança em relação às ONGs e favorecido um ambiente propício à proliferação de ONGs «fantasma».

8) Se o Estado estiver disposto a colaborar e a criar as condições acima citadas, a criar incentivos para as pessoas trabalharem com as ONGs, as ONGs tornar-se-ão um sólido e activo aliado do Estado, preparadas para assumir tarefas e responsabilidades em áreas onde a intervenção do Estado é lenta e burocrática e para as quais o orçamento do Estado cada vez mais se revela insuficiente. Nesta medida as ONGs tornar-se-ão um aliado insubstituível do Estado no crescimento estável para uma democracia madura.

Bibliografia

Alberti, Arturo (1994), Le organizzazione non-governative, comunicação oral*.

Bernardes, Ernesto, e Nanne, Kalke (1994), «O Brasil organizado funciona», in Veja.

Chinkin, Christine (1994), The Future of Non-Governmental Organizations in the International Order, comunicação oral*.

Drucker, Peter F. (1990), Managing the Non-Profit Organization, Harper Business (Harper Collins Publications).

— (1993), Post-Capitalist Society.

Fundação Cuidar o Futuro

Economist Intelligence Unit (1993-94), «Portugal. Country Report», London, United Kingdom.
– «Portugal. Country Profile», London, United Kingdom.

The Economist (Agosto de 1994), «A Nation of Groupies».

Fundação Oriente (1993), Guia das Fundações Portuguesas, Lisboa.

Gonçalves, A. Jardim (Março de 1994), «ONG: Expressão Inovadora da Sociedade Civil», in Cooperação Portuguesa, nº 1.

Held, David (1987), Models of Democracy, Stanford University Press.

França, Luís de (1993), Portugal: Valores Europeus. Identidade Cultural, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

Mendes, Victor, e Ferreira, Gomes (1994), Legislação das Associações, Lejis Editora.

Neves, A. Castanheira (1992), Lições de Filosofia do Direito. Texto policopiado.

Pereira, Luísa Teotónio (Outubro de 1994), Uma ONGD em Portugal.

Sciddi, Giuseppe (1993), «Associazionismo e attività non-profit in Italia ed in Europa», in Aggiornamenti Sociali, nº 2.
– (1989), «Le organizzazione non-governative e la società italiana», in Dimensioni dello Sviluppo, Trimestrale di Scienze Sociale dell'Associazione Volontari per il Servizio Internazionale (AVSI), Outubro-Dezembro de 1989, Ano VI, nº 4, Cesena.

* Textos fornecidos pelos autores.

Fundação Cuidar o Futuro

Documentação e de publicações da FUNDAÇÃO CUIDAR O FUTURO

Aspectos práticos do acesso às profissões forenses

Comunicação à 3ª Secção do IV Congresso dos Advogados Portugueses (Funchal, Maio de 1995)

Ângelo Vidal d'Almeida Ribeiro
Antigo Bastonário da Ordem dos Advogados
Presidente de Mesa da 3ª secção

1. As considerações que vão seguir-se estão na mente da quase totalidade dos Advogados, afiguram-se-me óbvias e limitam-se a lançar algumas pistas de discussão para o indispensável debate. São feitas sem preocupações de teorizar seja o que for, mas no produto de uma larga vivência com as profissões forenses – Advogados, Funcionários Judiciais, Notários, Conservadores e Solicitadores, isto é, todos aqueles que há quarenta ou cinquenta anos se reclamam de pertencer à chamada «Família Judicial», também hoje, como nas autênticas famílias, sujeitas ao «divórcio» de interesses divergentes – nos procedimentos e na forma de encarar o papel de cada um – quando a convergência devia fazer-se toda em torno da Justiça, uma vez que nos rotulamos, com algum orgulho – não isento de desilusões – de sermos um Estado de Direito.

2. A situação da Advocacia atingiu uma pletora nunca vista. Em 31 de Dezembro de 1993 existiam 11 939 Advogados com a inscrição em vigor e 1807 Advogados Estagiários nas mesmas condições. E sem contar em relação àqueles, com 3800 Advogados com a inscrição suspensa e 522 Advogados reformados, com ou sem autorização para continuar a exercer a profissão.

É uma situação nunca vista neste último meio século, com alarmante tendência para aumentar, uma vez que os Advogados Estagiários são lançados anualmente para a vida forense, oriundos de dezasseis Faculdades de Direito que não pararam de produzir licenciados.