

Cooperación portuguesa: a perspectiva das ONGDs

Pedro Krupenski

Mentres a solidariedade en Portugal é un fenómeno milenar, a Cooperación para o Desenvolvemento, na concepción moderna do termo, é relativamente recente. Aínda foi nos anos 70 que naceu a Cooperación Portuguesa, incluíndo ONGD. Nunha primeira fase, cun papel máis político, apareceron as primeiras ONGD asociadas aos movementos de liberación nacional das ex-colonias. Daquí evolucionaron cara organizacións creadoras de sociedades sólidas co Sur, na construción das novas nacións máis democráticas e humanizadas. Co ingreso de Portugal na CEE, as ONGD portuguesas coñeceron un novo escenario, novas experiencias que permitiron o seu desenvolvemento. Nos anos 80, o Estado portugués recoñeceu o papel das ONGD e formalmente encetou unha relación de cooperación.

Esta relación evoluciona positivamente até recentemente. En 2003, o Estado portugués converteu a relación de cooperación nunha relación de prestación de servizo das ONGD ao Estado. Esta nova relación vén contrariar a natureza e a filosofía das ONGD, vai contra a práctica europea e revélase, así, totalmente inadecuada á realidade das ONGD portuguesas.

Sen prexuízo dun esforzo de crecemento e perfeccionamento das ONGD é, pois, necesaria unha política clara e participada de cooperación nacional, unha lexislación que regule as ONGD, que regule os subsidios e as prácticas de co-financiamento, o mecenado, os cooperantes e voluntarios e é preciso un aumento da Axuda Pública ao Desenvolvemento, para que a Cooperación Portuguesa poida estar ao mellor nivel da Europa Comunitaria.

I. Introducción

O propósito deste artigo sería o de facultar ao lector a perspectiva das Organizacións Non Governamentais para o Desenvolvemento (ONGD) portuguesas sobre a Cooperación Portuguesa. A perspectiva que as ONGD portuguesas teñen sobre a Cooperación como área de actuación, non é moi diferente da perspectiva de ONGD doutros Países: esperan que a través da Cooperación poidan contribuír para un mundo máis xusto en que os recursos sexan distribuídos de forma equilibrada e equitativa. No entanto, ofrecer unha perspectiva uniforme das ONGD portuguesas sobre a efectiva Cooperación Portuguesa, é unha tarefa imposible de realizar. Parece unha limitación, mais as razóns que o impiden, demostran certamente bastante saúde e vitalidade no sector.

Unha das razóns que imposibilita a existencia dunha única perspectiva das ONGD sobre a Cooperación Portuguesa é o feito de esta ter evolucionado bastante, nos últimos 30 anos, estrutural, estratéxica e politicamente. Tal evolución non permite unha visión estática e unitaria sobre a Cooperación. A perspectiva das ONGD sobre a Cooperación ten, por iso, mudado ao longo dos tempos.

Outro dos factores –moi positivo (a diversidade é riqueza)– que non permite a existencia dunha perspectiva única sobre a cooperación é o feito de as ONGD portuguesas seren, na súa maioría, xenuína expresión do despuntar da Sociedade Civil, en tanto que portadoras da filosofía e do modo de vivir alternativos ao do poder instituído. Moitas –desenvolvendo o mesmo tipo de actividades– teñen orientacións, filosofías (de inspiración relixiosa, humanista, política, cívica, etc), posicionamentos e estratexias moi diferentes. Nun abano tan rico de ONGD encóntranse varias perspectivas e non apenas unha. A perspectiva sobre a Cooperación, por iso, tende a variar de tal modo que non é posíbel trazar senón unha tendencia.

Así, este traballo pretende levar ao lector a versión máis aproximada (resultante da observación empírica cotidiana do seu autor) daquilo que se pode considerar a tendencia común de perspectiva das ONGD portuguesas sobre a Cooperación Portuguesa.

II. Encadramento

a) Cooperación

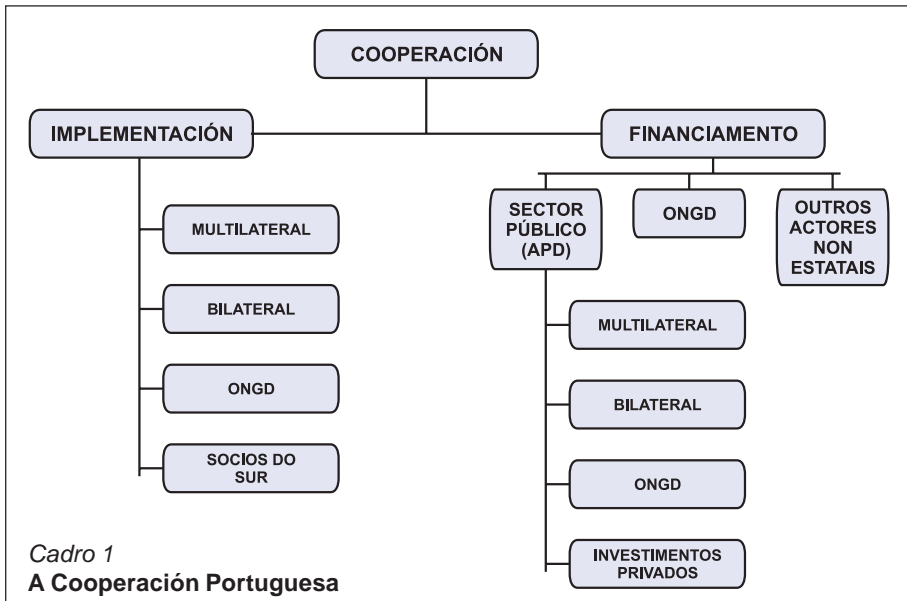
Enténdase por Cooperación, ao longo deste traballo, o conxunto de políticas e estratexias, compromisos e relacións, instrumentos e accións que procuran a diminución da separación existente entre os Pobos e as Nacións máis favorecidas e desenvolvidas e os Pobos e as Nacións máis desfavorecidas e menos desenvolvidas.

O *cadro 1*, tenta ofrecer unha perspectiva global de como a Cooperación funciona en Portugal, isto é, cales son os mecanismos de implementación e financiamento que están á disposición da Cooperación para o Desenvolvemento.

Ollando para a Cooperación desde dúas ópticas: a da **implementación** das políticas de desenvolvemento –actuación na área da Cooperación– e a do **financiamento** das varias accións de Cooperación para o Desenvolvemento, obtemos, como no *cadro 1* o seguinte:

- A **implementación** da Cooperación pode ser:

Multilateral, caso en que a axuda pública portuguesa é levada a cabo a través de axencias internacionais e oficiais de Cooperación internacional das cales Portugal faga parte, como é o caso, entre outros, das axencias das Nacións Unidas (v.g. Programa das Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD) e Organización Mundial da



Saúde (OMS), etc⁽¹⁾) da Organización para Cooperación e Desenvolvemento Europeo (CAD/OCDE), da Unión Europea (v.g. Orzamento da Unión Europea, Fondo Europeo para o Desenvolvemento (FED), etc⁽²⁾), do Banco Mundial (v.g. Asociación Internacional de Desenvolvemento (AID) e Banco Internacional para a Reconstrución e o Desenvolvemento (BIRD), etc).

Bilateral, na circunstancia en que a axuda pública portuguesa é levada a cabo a través da relación directa entre o Estado portugués (nomeadamente polo Instituto Portugués para o Desenvolvemento (IPAD)) e os órganos do poder instituído do país destinatario da acción de Cooperación.

ONGD, cando a axuda é levada a cabo polas Organizacións Non Governamentais para o Desenvolvemento.

Socios do Sur, se a axuda portuguesa é levada a cabo a través de socios estratéxicos públicos e/ou da Sociedade Civil dos países destinatarios das accións de Cooperación.

• O **financiamento** da Cooperación pode ser:

A través da **Axuda Pública ao Desenvolvemento (APD)** que é un capítulo do Orzamento do Estado afecto á Cooperación e que chegará ao seu destino pola vía:

Multilateral, caso en que os fondos de Cooperación son entregados a axencias internacionais e oficiais de Cooperación internacional das cales Portugal faga parte.

(1) PNUA (Programa das Nacións Unidas para o Ambiente); UNESCO (Organización das Nacións para a Educación, Ciencia e Cultura); OMC (Organización Mundial do Comercio); FAO (Organización das Nacións Unidas para a Agricultura e Alimentación); UNICEF (Fondo das Nacións Unidas para a Infancia); ACNUR (Alto Comisariado das Nacións Unidas para os Refuxiados) e PAM (Programa Alimentar Mundial), etc.

(2) European Community Humanitarian Office (ECHO).

Bilateral, circunstancia en que os fondos de Cooperación son entregados polo Estado portugués (nomeadamente polo IPAD) aos órganos do poder constituído do País destinatario da acción.

ONGD, cando os fondos da axuda pública son entregados ás ONGD, a través de concurso público, para implementación de proxectos de Cooperación.

Investimentos privados, ocasión en que o Estado portugués crea mecanismos de crédito bonificado ou outro tipo de incentivos, nomeadamente fiscais (mecenado), a fin de incentivar o investimento privado en determinados sectores dos países en Desenvolvemento, sexa en cooperación empresarial sexa a través das ONGD. Con este obxectivo existiu tamén, desde 1992, o Fondo de Cooperación Económica, entidade provedora de axuda financeira a proxectos destinados por empresas aos países en Desenvolvemento, cando estiveren insertos no cadro da política nacional de Cooperación para o Desenvolvemento.

ONGD, cando as ONGD afectan fondos propios para os proxectos que implementan, o que representa a práctica totalidade dos casos en que están implicadas. Varía apenas a porcentaxe da súa propia contribución no valor total de cada proxecto, mais case todos os proxectos contan con fondos propios das ONGD.

Outros Actores Non Estatais, no caso en que, a través de campañas de captación de fondos ou outras accións, son canalizados para accións de Cooperación fondos ou xéneros de varios actores da Sociedade Civil que non son necesariamente axentes de Cooperación. É o caso dos fondos das universidades, das empresas, do público en xeral.

b) Estrutura e orgánica

Aínda que non sempre teña sido así, hoxe, a Cooperación para o Desenvolvemento en Portugal é responsabilidade política do Ministerio dos Negocios Estranxeiros. Hai cerca de dúas décadas que, naquel Ministerio, existe unha Secretaría de Estado dos Negocios Estranxeiros e da Cooperación que tende a centralizar toda a tutela política da Cooperación. Para o traballo de natureza máis executiva e técnica, a Secretaría de Estado dos Negocios Estranxeiros de Cooperación, ten contado coa competencia de varios institutos públicos⁽³⁾. O interlocutor público directo das ONGD para as cuestións da Cooperación é, desde xaneiro de 2003 o IPAD (Instituto Portugués de Apoio ao Desenvolvemento). Antes deste existían dous institutos públicos: o Instituto da Cooperación Portuguesa (ICP) e o APAD (Axencia Portuguesa de Apoio ao Desenvolvemento) con diferentes vocacións, mais ambas desenvolvendo a mesma política de Cooperación.

Alguns dos Ministerios, como o Ministerio do Traballo e da Seguridade Social ou o Ministerio da Agricultura entre outros, teñen gabinetes de Cooperación propios, que tamén desenvolven, en coordinación co Ministerio dos Negocios Estranxeiros, accións de Cooperación.

(3) Entre outros o ICEP (Instituto de Cooperación Económica Portuguesa) e o Instituto Camões.

Fóra do ámbito do poder central, moitos dos Municipios en tanto que axentes do poder local, tamén teñen os seus gabinetes, programas e conxunto de accións de Cooperación para o desenvolvemento. Neste ámbito ten particular relevo o fenómeno dos irmanamentos entre cidades.

Desde a Sociedade Civil, aínda que moitas entidades asuman responsabilidade e actúen na área de Cooperación para o Desenvolvemento (como é o caso por exemplo das universidades non públicas, Fundacións, etc) quen teñen un papel preponderante son as Organizacións Non Governamentais para o Desenvolvemento (ONGD). Segundo datos do Ministerio dos Negocios Estranxeiros, existen nel rexistradas 96 ONGD. Destas, cerca de 50 encóntranse asociadas á Plataforma Portuguesa das ONGD.

Segundo os criterios de dimensión de ONGD definidos pola Comisión Europea⁽⁴⁾ non existe en Portugal ningunha ONGD de grande dimensión, existen si algunhas de media dimensión, sendo a grande maioría de pequena dimensión. Todas elas dedícanse simultánea ou alternativamente á Cooperación para o Desenvolvemento, á Axuda Humanitaria e de Emerxencia e/ou á Educación para o Desenvolvemento.

c) Repartición xeográfica da Cooperación portuguesa

Debido aos lazos históricos que Portugal mantivo coas antigas colonias despois do proceso de descolonización que tivo lugar en Portugal a partir de 1974, e por outras razóns de orde política e económica e cultural, a Cooperación para o Desenvolvemento portuguesa, especialmente a Bilateral e a feita a través das ONGD, incide maioritariamente sobre os Países Africanos de Lingua Oficial Portuguesa (PALOP): Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Mozambique, S. Tomé e Príncipe. A par destes están tamén o Brasil e Timor Leste.

Naturalmente, constitúe excepción a esta tendencia a Cooperación Multilateral, cuxos criterios de distribución de Axuda non dependen apenas da política portuguesa, e os casos de Axuda Humanitaria e de Emerxencia que non escollen nacionalidade ou tendencias.

III. A Cooperación portuguesa, a perspectiva das ONGD

a) Breve reseña histórica da Cooperación portuguesa

Antes de 1974 en Portugal dificilmente se pode falar de Cooperación para o Desenvolvemento en termos modernos. Desde moi cedo na historia dos Descubrimentos portugueses houbo a preocupación, na conquista de novas terras, de tratar os pobos autóctonos de forma humanizante. Na verdade, e exceptuando algúns abusos

(4) Con orzamento: de pequena dimensión (con orzamento anual até 1 millón de euros); de media dimensión (con orzamento anual entre 1 millón e 10 millóns de euros) e de grande dimensión (con orzamento anual superior a 10 millóns de euros).

cometidos, a Igrexa católica estivo sempre presente nos lugares de misión onde procuraban promover unhas condicións de vida minimamente dignas para os homes e mulleres que encontraban. A solidariedade portuguesa, interna e externa, nace e crece, pois, neste escenario: un papel preponderante da Igrexa a par dun papel importante desempeñado polas Misericordias (organizacións seculares da Igrexa).

Apenas no Século XX a Cooperación portuguesa asume trazos máis modernos. A adhesión de Portugal ás Nacións Unidas nos anos cincuenta, a adhesión (como membro fundador⁽⁵⁾) de Portugal ao Comité de Axuda ao Desenvolvemento (CAD) nos anos 70 e a adhesión de Portugal á Comunidade Económica Europea (CEE) nos anos 80, foron marcos históricos para tornar a Cooperación portuguesa naquilo que é hoxe.

A forma de encarar a Cooperación evolucionou da simple caridade cara unha perspectiva do desenvolvemento como crecemento económico. Nos anos 70, Portugal pasa a encarar o desenvolvemento como desenvolvemento integrado (desenvolvemento socioeconómico). Avanza, entón, a política de Cooperación portuguesa, para considerar o desenvolvemento como a opción pola abertura da economía de mercado ao exterior, para chegar ao desenvolvemento sustentábel e á inclusión das preocupacións e dereitos das minorías e grupos vulnerábeis na política de Cooperación, acompañando así as tendencias internacionais.

b) Fraxilidades políticas

O Estado portugués ten desempeñado, naturalmente, un papel importante na concepción daquelas varias definicións. As ONGD teñen estado presentes e participado neste debate e nestas definicións e téñeno feito, en particular, no cadro das estruturas non gobernamentais europeas, mais tamén no ciclo de grandes conferencias mundiais.

Aínda e desde sempre, a política do Estado portugués para a Cooperación ten pecado de falta de clarezza. En efecto, ao longo dos tempos (e por veces simultaneamente) é definida, por parte de responsábeis nacionais, a Cooperación para o Desenvolvemento como un instrumento de proxección de Portugal no mundo, de formación das elites dos PALOP, de internacionalización da economía portuguesa, de promoción da lingua portuguesa, entre outras definicións pouco claras e por veces contraditorias. Estas teñen, no entanto, un trazo común: a consideración implícita de que a Cooperación para o Desenvolvemento é un instrumento de política externa.

Neste sentido, frecuentemente asístese a actitudes preocupantes baseadas nesta concepción, da que son exemplo algunhas iniciativas de promoción de accións humanitarias. Lémbrense, por exemplo, as accións humanitarias financiadas polo Estado portugués na posguerra de Afganistán, como este ano está a acontecer no Iraq. Os Pobos daqueles dous países son naturalmente merecedores da nosa solidariedade, mais

(5) Despois de Portugal ter sido membro fundador do CAD, por razóns ligadas ao proceso de descolonización, tivo que saír para voltar a ser membro en 1991.

cuestiónase a prioridade de canalización de recursos do Estado portugués para un apoio humanitario a países onde non existirá perspectiva algunha de continuidade de cooperación.

Regularmente os axentes da Cooperación deben enfrontarse coas limitacións orzamentais de Portugal, sempre alegadas para xustificar o non crecemento do apoio financeiro ás accións continuadas de Cooperación para o Desenvolvemento levadas a cabo por ONGD. Porén, unha intervención humanitaria sen continuidade, determinada por necesidades de política externa, é suficiente para provocar distorsións financeiras na prioridade á Cooperación para o Desenvolvemento (afirmada polos sucesivos gobernos) dada a exigüidade dos medios postos á disposición das ONGD a tal efecto.

Así, é imperativa unha clarificación política, con base en principios éticos de solidariedade e equidade independentes de consideracións políticas e de seguridade de outra orde. Non interesa unha política de Cooperación subordinada ao combate ao terrorismo, a intereses económicos velados, a compromisos políticos con socios estratéxicos do Norte. Interesa si, unha política de cooperación centrada na erradicación da pobreza. Interesa si, para a Cooperación, unha política de Estado e non unha política governamental en oscilación constante conforme os ciclos electorais. O proceso de definición desta política deberá ser (e raras veces ten sido) participada polos varios axentes de Cooperación. Só así, o recoñecemento natural do espazo de iniciativa e de creatividade de entidades non-gobernamentais diversas, a Sociedade Civil, será democraticamente respectado e, por iso, non serán as tales entidades reducidas a meros instrumentos do Estado.

c) As Organizacións Non Governamentais para o Desenvolvemento (ONGD)

Aínda que, antes de 1974, existisen entidades cuxa estrutura, filosofía e funcionamento se asemellaban bastante a aquilo que hoxe caracteriza unha ONGD (Caritas Portuguesa, Cruz Vermella Portuguesa e Fundación Calouste Gulbenkian), estas non eran encaradas como tales. As primeiras ONGD, como hoxe as coñecemos, comezaron a xurdir durante os anos de 1974 en diante. As primeiras naceron asociadas aos movementos de liberación nacional das ex-colonias, asumindo así un papel cun cariz esencialmente de *lobbying* político. Perante unha sanguenta guerra colonial e un proceso de descolonización desarticulado e desresponsabilizado, as primeiras ONGD pretendían non apenas premer nos decisores políticos de entón, tamén pretendían crear lazos cos movementos das sociedades civís deses países emerxentes como independentes, con obxecto de auxiliar a construción dun futuro sólido, autónomo e duradeiro para eses países e Pobos. Así, pouco a pouco xurdiron as varias ONGD portuguesas. Ao longo dos anos foron dialogando entre si a fin de definir un perfil común, un estatuto común e unha forza de presión común.

En 1985, na secuencia desta vontade de formar un movemento sólido de ONGD, informalmente naceu a Plataforma Portuguesa das ONGD. En 1999 foi formalizada a existencia da Plataforma que ten vido a crecer e a asumir un papel poten-

ciador do traballo das ONGD até hoxe. Desde entón o papel das ONGD deixou de ser predominantemente político para pasar a ser máis de acción no terreo, especialmente a través de accións de Cooperación para o Desenvolvemento, de Axuda Humanitaria e de Emerxencia e de Educación para o Desenvolvemento.

Este tipo de proxectos tense levado a cabo esencialmente nos PALOP. Durante algúns anos estes países case esgotaban a actuación da maioría das ONGD portuguesas, excepto as que se dedican á Axuda Humanitaria e de Emerxencia. En 1999, Timor Leste asumiu unha importancia moi significativa nas prioridades das ONGD portuguesas. Nese ano e nos que seguiron, moito traballo das ONGD portuguesas foi desenvolvido en Timor Leste ou en prol deste país. Actualmente, o afastamento tense feito sentir, porque a política de Cooperación portuguesa deixou de considerar Timor Leste como a primeira das súas prioridades, polo que foron reducidos os fondos dispostos para que as ONGD actuasen nese terreo.

Estando a acción das ONGD maioritariamente centrada nos PALOP e en Timor Leste, as ONGD que compón a Plataforma Nacional teñen áreas de intervención moi diversificadas, moitas delas dentro de cadros de loita contra a pobreza, encadrada nunha perspectiva de promoción do desenvolvemento comunitario nas súas diversas vertentes dos coidados primarios e preventivos de saúde a diversas formas de educación de base e alfabetización, do desenvolvemento rural á formación, información e comunicación comunitarias, sen esquecer o apoio ao reforzo das organizacións locais e da Sociedade Civil dos Países con quen cooperan.

Todos os anos as ONGD teñen capacidade de, xunto cos seus socios, formular decenas de proxectos en áreas diversas do desenvolvemento e as limitacións que enfrontan son cada vez máis de orde financeira que de capacidade de reunir as competencias técnicas adecuadas.

d) Posición privilexiada das ONGD na construción de sociedades co Sur

Outra característica destacábel da evolución da Cooperación para o Desenvolvemento efectuada polas ONGD ten que ver co papel determinante que moitas delas recoñecen ás organizacións dos países con quen cooperan e á construción de reais sociedades coas mesmas.

A concentración da cooperación nos PALOP condicionou durante moitos anos a forma de cooperar, pois os Estados/Partidos únicos eran tamén os interlocutores únicos. No entanto, os procesos de abertura política foron conseguidos co xurdimento dun conxunto moi diversificado de organizacións autónomas das poboacións e da Sociedade Civil, que teñen vido a conquistar o dereito de decidir sobre os seus propios destinos.

A sociedade é tamén un dos factores que institucións como o Parlamento Europeo e a Comisión Europea consideran prioritarios ao definiren o papel das ONGD europeas na Cooperación para os Desenvolvemento. Considéranas portadoras de valores engadidos esenciais, como é a posibilidade de contribuíren para o reforzo das organizacións dos Países en Desenvolvemento e da súa participación no Desenvolve-

mento, a maior proximidade coas poboacións máis desfavorecidas, a capacidade de oílas e de facer oír a súa voz, unha maior flexibilidade e axilidade para conseguiren nos proxectos unha boa relación custo/beneficio.

e) A Educación para o Desenvolvemento (sensibilización da opinión pública)

Non chega só con traballar en prol dos pobos máis desfavorecidos. É necesaria tamén a concienciación da opinión pública, a educación dos pobos do Norte para unha cultura de solidariedade e do compartir, de tolerancia e de xenerosidade. Mellor que ningunha outra institución, as ONGD están na posición ideal para este traballo: coñecen moi ben a realidade dos Países en Desenvolvemento (e nunha dupla perspectiva: a oficial e a sentida pola Sociedade Civil local, que non sempre coinciden) e teñen acceso a moitos medios no seu propio país para, ao serviren de portavoz daqueles que non a teñen, loitar polos seus dereitos ao concienciar e educar a cultura nacional para un mundo mellor.

A cultura da solidariedade en Portugal é aínda en grande medida unha cultura de emocións pasaxeras, da que a mobilización por Timor Leste en 2000 e o case esquecemento daquel país nos días de hoxe é o exemplo máis evidente da tal emotividade.

É neste cadro que o traballo de sensibilización realizado por moitas ONGD –designado como Educación para o Desenvolvemento– con diversos grupos de poboación portuguesa (unhas veces en complementariedade cos obxectivos da súa acción de cooperación para o desenvolvemento, outras veces definido de forma autónoma) asume unha importancia determinante para a mudanza de mentalidades e constitúe un dos valores engadidos máis importantes das ONGD en Portugal.

Non existe, no entanto, como en case todos os outros Estados Membro da Unión Europea e contrariamente ás decisións sobre “*best practices*” do Comité dos Estados Membro, nin unha prioridade política par este sector, nin unha liña de financiamento público afecta a este fin, o que representa un recúo que foi tamén obxecto de crítica do CAD da OCDE.

f) As ONGD portuguesas e a Unión Europea

A adhesión á CEE traducíuse, para as ONGD, nunha importante oportunidade de contacto con outras realidades e experiencias de organización e de participación de Sociedades Cívís máis maduras, nun espazo de reflexión sobre novos problemas e desafíos e tamén nunha posibilidade de acceso a medios para actividades de Cooperación para o Desenvolvemento e accións de Educación para o Desenvolvemento (sensibilización da opinión pública portuguesa).

O desenvolvemento do sector das ONGD en Portugal beneficiouse bastante dos contactos que a adhesión á CEE proporcionou. Integrándose, desde a adhesión, nas redes de conexión europeas, as ONGD portuguesas gañaron acceso a información, formación, experiencia e medios financeiros. Neste último dominio, as ONGD pasaron dun montante de 0,9 millóns de Euros e un 14º lugar na

lista dos 15 Estados membros, en 1996, para 6,3 millóns e o 8º lugar na referida lista, en 2000 (a pesar das limitacións impostas ás ONGD polo baixo nivel de cofinanciamento do Estado portugués, xa que o financiamento europeo esixe contrapartidas de cofinanciamento nacional).

Foi tamén do contacto co movemento europeo que moitas ONGD portuguesas puideron aumentar a súa consciencia das formas de tradución práctica de valores esenciais –é diso exemplo a definición e adopción de Códigos de Conduta, tanto nas accións de cooperación como na de Educación para o Desenvolvemento–.

Non obstante, non todo é positivo para as ONGD portuguesas nesta dimensión. O orzamento europeo non ten aumentado, a concorrència polos fondos é cada vez maior, as esixencias administrativas son progresivamente incompatíbeis coa pequena dimensión das ONGD portuguesas á escala europea e o número de ONGD que ten acceso a fondos de forma estábel, en cantidade e a tempo, é moi reducido.

En todas as áreas, máis especialmente en áreas como a Educación para o Desenvolvemento, as ONGD protuguesas procuran superar as dificultades de financiamento nacional na Unión Europea, debido á non existencia de liñas de cofinanciamento para este fin en Portugal. Porén, neste escenario, as ONGD portuguesas que, como arriba se verificou son, na súa maioría de pequena dimensión, están en competición coas súas conxéneres da Europa Comunitaria. Así, apenas cerca de 5 ONGD portuguesas conseguen co-financiamento da Unión Europea para os seus proxectos con regularidade. Esta realidade remite as ONGD para unha maior dependencia dos fondos públicos internos que son escasos, dos fondos propios que escasos son e da boa vontade do público xeral que comeza a estar saturado das campañas de captación de fondos.

g) Evolución da relación do Estado coas ONGD

A relación das ONGD co Estado portugués comezou a ter algunha expresión desde que, no fin da década dos 80 o entón secretario de estado da Cooperación, José Manuel Durão Barroso, asinou o primeiro contrato de co-financiamento a un proxecto de cooperación dunha ONGD portuguesa.

Con este acto foi inaugurada a relación de colaboración entre o Estado portugués e as ONGD para a implementación de proxectos de cooperación nos Países en Desenvolvemento considerados prioritarios pola política de cooperación do goberno. A relación de co-financiamento era, no entanto, un pouco indefinida porque non existían normas expresas que a regulasen. Sen regularidade, cantidade e, moitas veces, prioridades definidas, esta relación –sempre de colaboración– evolucionou de modo incerto. Un pouco ao acaso, foron sendo definidas as regras deste xogo: en 1994, a Asemblea da República aprobou a primeira Lei das ONGD (máis tarde modificada pola actual Lei nº 66/98 de 14 de outubro) que veu definir a forma de constitución dunha ONGD e os seus dereitos e deberes perante o Estado. Con esta Lei, as relacións Estado/ONGD evolucionaron considerablemente.

Da mutua desconfianza, as ONGD e algunhas institucións do Estado foron pasando progresivamente á creación dalgúns espazos de diálogo, facilitadores de clarificacións esenciais e de recoñecemento mutuo e á melloría das condicións de desenvolvemento das funcións de cada un ou mesmo da interacción.

Á par da aprobación desta Lei, foi consagrado o principio de contribución financeira do Estado para os proxectos das ONGD e o recoñecemento como interlocutor da Plataforma das ONGD por parte das institucións responsábeis da Cooperación portuguesa. Tal recoñecemento veu, en 2001, ser formalizado en Protocolo asinado entre a Plataforma e o Ministerio dos Negocios Estranxeiros.

Outro factor que contribuíu para a evolución desta relación de colaboración Estado/ONGD foi a definición (en 2001) do montante anual de financiamento dispoñible para apoio a proxectos de ONGD, así como a aprobación, no mesmo ano, de documentos de criterios e normas para o co-financiamento de proxectos das ONGD. Todos estes documentos foron construídos en diálogo, en negociación e en colaboración coas ONGD, nomeadamente a través da Plataforma.

Esta relación de colaboración entre o Estado e as ONGD, consolidada ao longo de dúas décadas, coñeceu no ano pasado (2003) un grave retroceso que até hoxe aínda non foi resolvido. O goberno do mesmo José Manuel Durão Barroso que, en 1984, encetou en Portugal a relación ONGD/Estado en réxime de colaboración, veu abrupta e inexplicablemente alterar esta longa relación de colaboración para tornala nunha relación de prestación de servizos das ONGD ao Estado.

Se antes as ONGD, no uso do seu dereito á iniciativa, presentaban proxectos ao goberno que previamente definía os criterios de elixibilidade e unha vez aprobados eran entregados os fondos á ONGD para unha libre xestión por parte desta (que naturalmente, por forza do contrato entón asinado entre o goberno e a ONGD, tería que ser xustificada e documentada) sendo así verdadeiras colaboradoras do Estado, o goberno de Durão Barroso, pasou a aplicar ás ONGD un réxime baseado nunha lóxica de concurso de contrato de obra pública. Agora as ONGD –sen fins lucrativos– compiten coas empresas fornecedoras de servizos ao Estado. Após 30 anos de construción dunha filosofía non governamental, as ONGD topáronse un Estado portugués que contraría esta natureza ao esixir que as ONGD pre-financien os seus propios proxectos.

Cando en outubro de 2003 as ONGD con proxectos aprobados, e algunhas con contratos asinados, agardaban o desbloqueo dos fondos que lles eran debidos, foron sorprendidas (en decembro, despois de 2 meses de indefinición) cunha Resolución do Consello de Ministros a prescribir que, dos financiamentos concedidos ás ONGD, apenas o 25% da totalidade do financiamento podería ser entregado ás ONGD en réxime de adiantamento e para custear gastos moi específicos (os preparatorios: como viaxes ao terreo e equipamento). Despois de pasados 60 días deste adiantamento e comprobados os gastos relativos a aquel 25%, entón a ONGD podería recibir (ou ir recibindo) o restante 75% sempre que presentar facturas. Nunca foi discutida a necesidade de presentación de facturas, o que ademais sempre aconteceu e as ONGD sempre defenderon. O que se discutiu (e discute) foi (é) o momento en que debe

facerse. Se o IPAD apenas entrega o subsidio mediante a presentación de facturas é porque o gasto xa ten que ter sido realizado. Isto presupón que a ONGD, pre-financiando o proxecto, dispoña de fondos para facer fronte aos custos dos proxectos. Todos saben e non poden ignorar que as ONGD portuguesas non teñen dimensión financeira para estas esixencias e, sen fins lucrativos, non teñen estrutura para crear riqueza suficiente para “emprestar diñeiro ao Estado”. Isto significou o abandono dalgúns proxectos por parte dalgunhas ONGD e poderá significar a extinción dalgunhas ONGD.

É desde entón que a Plataforma se enfrenta aos decisores políticos, con pareceres de xuristas de renome nacional e internacional, demostrando a práctica pola Europa Comunitaria, demostrando o obvio. Cando o goberno comezaba a dar sinais de algunha sensibilidade coa cuestión, o primeiro ministro abandona o goberno para presidir a Comisión Europea. Con el saen os interlocutores públicos (ministro dos Negocios Estranxeiros e secretario de estado da Cooperación), ficando as ONGD a falar soíñas perante un conxunto de normas en vigor que son inadecuadas para a realidade das ONGD. Co novo goberno están a (re)comezar conversas e negociacións a este nivel.

Ao longo destes anos, a relación Estado/ONGD evolucionou tamén con outros problemas. En primeiro lugar, esta relación padece dun defecto que está na orixe de varios outros: existe aínda por parte do Estado unha deficiente valoración do papel das ONGD como expresións organizadas da Sociedade Civil e do dereito de participación cívica e política, cun lugar e competencias propias nunha cuestión fundamental como é a da cooperación para o Desenvolvemento. En suma, poderá dicirse que no que respecta ao diálogo, as ONGD fican á porta dos *fóra* de definición das políticas e programas de Cooperación. Porén, nese mesmo diálogo, cóntase coa colaboración das ONGD para a execución das políticas que a través del son definidas. Non é pois un diálogo tripartito como debería ser. Estado portugués, Estado destinatario da axuda e as ONGD. A título de exemplo, indíquese a Comisión Interministerial para a Cooperación (CIC), un órgano público en que teñen asento todos os organismos sectoriais –públicos e privados– que teñen maior ou menor relación coa Cooperación para a definición e o acompañamento da política de Cooperación. As ONGD, unha vez máis, están fóra.

As ONGD senten como esencial a posibilidade de participación permanente no debate sobre as diferentes naturezas, obxectivos e lugares para a Cooperación para o Desenvolvemento, para a Axuda Humanitaria, para o Comercio Internacional, para as políticas de Internacionalización da Economía, para a Xeopolítica ou para a Xeoestratexia. É un debate que está considerablemente atrasado tamén na Sociedade Civil en xeral e nas ONGD en particular.

h) Limitacións

Como se afirmou arriba, verifícase unha clara infravaloración do papel das ONGD por parte dos decisores políticos. É, probablemente, desta insuficiente

valoración do papel das ONGD que advén moitas das insuficiencias e problemas, que se van mantendo ao longo dos anos e que sistematicamente son obxecto de análise e consecuente crítica ou recomendación de organizacións internacionais de que Portugal fai parte. A este nivel véxanse, por exemplo, os relatorios dos Exames do CAD da OCDE á Axuda Pública ao Desenvolvemento portuguesa, de 1993, 1997 e 2001).

De certo, constitúe unha grave limitación a reducida Axuda Pública ao Desenvolvemento portuguesa (APD) e a respectiva cota afecta ás ONGD. A pesar do crecemento en números absolutos, a parte da Axuda Pública ao Desenvolvemento portuguesa disposta para proxectos das ONGD tense mantido nunha cota do 1 a 2% cando a media europea é, no mínimo, do 8% (Grecia: 13,60% da APD, Irlanda: 12,09%, Holanda: 12,92% da APD, entre outros⁽⁶⁾).

Datos Comparativos - Cooperación Europea - 2002				
	APD en % RNB	APD Global millóns de euros	Cota APD p/NSA millóns de euros	APD en %
Comisión Europea		8.398	3.404,30	40,54
Alemaña	0,27 (0,27% en 2001)	5.650	392,00	6,90
Austria	0,26 (0,29% en 2001)	552	9,00	1,60
Bélxica	0,43 (0,37% en 2001)	1.137	3,18	0,28
Dinamarca	0,96 (1,03% en 2001)	1.744	133,00	7,60
España	0,26 (0,30% en 2001)	1.817	5,30	0,29
Finlandia	0,35 (0,32% en 2001)	490	43,00	8,70
Francia	0,38 (0,32% en 2001)	5.821	62,00	1,06
Grecia	0,21 (0,17% en 2001)	293	40,00	13,60
Holanda	0,81 (0,82% en 2001)	3.542	457,50	12,92
Irlanda	0,40 (0,33% en 2001)	422	51,00	12,09
Italia	0,20 (0,15% en 2001)	2.475	45,60	1,84
Luxemburgo	0,77 (0,76% en 2001)	156	2,10	1,35
Portugal	0,27 (0,25% en 2001)	205	2,10	1,24
Reino Unido	0,31 (0,32% en 2001)	5.226	278,00	5,31
Suecia	0,83 (0,77% en 2001)	2.113	104,00	4,92

Fonte: CAD/OCDE, Comisión Europea, Estados Membro UE e Plataformas de ONGD Europeas.

Lenda: Todos os valores monetarios están expresados en millóns de euros e inclúen o apoio aos países do Leste Europeo e FED (Fondo Europeo para o Desenvolvemento).

APD, Axuda Pública ao Desenvolvemento.

AHE, Axuda Humanitaria e de Emerxencia.

ED, Educación para o Desenvolvemento (sensibilización da opinión pública) na Europa.

FOSC, Fondos para Organizacións da Sociedade Civil.

NSA, Non State Actors (Actores da Sociedade Civil incluíndo as ONGD).

PECO, Países da Europa Central e Oriental.

PVD, Cooperación cos Países en Vías de Desenvolvemento.

RNB, Rendemento Nacional Bruto.

A parte contemplada para proxectos de Educación para o Desenvolvemento (sensibilización da opinión pública) é inferior á cota do 10% practicada pola Comisión Europea e a contribución está suspensa desde hai cerca de 2 anos. A parte disposta pola Cooperación portuguesa para proxectos de Cooperación das ONGD representou, entre 1991 e 2001, unicamente o 8% dos montantes mobili-

(6) Destacamos apenas estes exemplos pois son países con dimensións do nivel de Portugal e contan cun APD moito máis elevado que o Portugués.

zados polas ONGD, non atinxindo sequera o 10% esixíbel para proxectos con cofinanciamento europeo, coas consecuencias negativas que iso implica para o acceso aos fondos europeos.

Outro problema grave da Cooperación portuguesa que afecta ás ONGD reside no Mecenado. A non existencia de lexislación do Mecenado para a Cooperación é unha lagoa grave, nomeadamente se atendermos ao feito de que a Axuda Pública ao Desenvolvemento (APD) e respectiva cota para as ONGD é das máis reducidas da Europa Comunitaria. Fechando o Estado portugués a porta da APD (contemplando unha reducida parte do Orzamento de Estado para a Cooperación) debería abrir a “xanela” do Mecenado. Se non pode apoiar financeiramente de forma directa as actividades das ONGD, que o faga polo menos creando incentivos (fiscais e outros) para que o sector privado –especialmente as empresas– se sintan estimuladas para se implicaren nas actividades da ONGD. En Portugal, curiosamente ambas, “porta e xanela”, están cerradas, pois (como vimos arriba) a APD é moi reducida e non existe, a pesar dos varios esforzos negociadores e de *lobbying* das ONGD, mecenado para a Cooperación.

A Lei das ONGD colócaa no ámbito do mecenado cultural cando a case totalidade das ONGD desenvolve actividades de natureza social. Esta é a primeira das incoherencias. A Lei das ONGD remite así para o Estatuto do Mecenado. Neste non consta referencia algunha ao mecenado para a Cooperación ou sequera ás ONGD na lista das entidades que, segundo esa lei, poden ser obxecto de donativos por parte de empresas que, como recoñecemento, poidan gozar de beneficios fiscais⁽⁷⁾ –outras dúas incoherencias.

Non se pretende un réxime especial ou de excepción para as ONGD. Preténdese só que, na Lei do Mecenado, sexa creado un artigo de mecenado para a Cooperación e que as ONGD sexan incluídas na referida lista.

Sería fundamental a consagración destas regras, xa que podería ser unha forma de reforzar os medios financeiros para proxectos das ONGD sen custos adicionais para o Orzamento do Estado.

Existen outros problemas a outros niveis: Hai máis dunha década que a Plataforma insistía aos Gobernos sucesivos na necesidade urxente de lexislación para os voluntarios e cooperantes das ONGD. Só no corrente ano (2004) e despois de inexplicablemente ter sido interrompido un longo proceso negociador coas ONGD para a súa elaboración, o Goberno tomou a iniciativa de levar á Asemblea da República unha proposta de Estatuto do Cooperante que veu ser aprobada, sen grandes modificacións. Foi un paso adiante, mais o réxime do Cooperante e do Voluntario en Portugal padece aínda dalgunhas omisións graves e de incoherencias sistémicas, especialmente no que se refire aos incentivos fiscais e outros⁽⁸⁾.

(7) Decreto Lei nº 74/1999 de 16 de marzo de 1999 (coas alteracións introducidas polas leis nº 160/1999, de 14 de setembro; nº 176-A/1999, de 31 de decembro; nº 3-B/2000, de 4 de abril e nº 30-C/2000, de 29 de decembro).

(8) Lei nº 13/2004 de 14 de abril.

IV. Desafíos futuros

A Cooperación para o Desenvolvemento, como un proceso simultáneo de apoio á construción de Estados máis democráticos e de sociedades de benestar colectivo é un desafío que complace as ONGD portuguesas e que tamén complace as organizacións que con elas colaboran, africanas ou doutros continentes.

Para alén da necesaria clarificación dunha política de Estado para a Cooperación para o Desenvolvemento, son esenciais para as ONGD algunhas medidas, a ser tomadas urxentemente a diferentes niveis, para garantir un clima máis propicio ao recoñecemento pleno do seu dereito de participación como organizacións da Sociedade civil e tamén ao pleno aproveitamento das súas capacidades.

A nivel político é urxente:

- Unha clarificación das políticas e programas de Cooperación e unha regulamentación coherente con tales políticas e adecuada á realidade portuguesa das mesmas.

- A consagración do dereito de participación na definición das políticas e programas de Cooperación e respectivas prioridades, como actores que son xa recoñecidos como tales.

- A regulamentación dese dereito, especialmente a través da revisión do marco legal do CIC (Consello Interministerial para a Cooperación) e o inicio do seu pleno funcionamento.

- Unha mellor articulación coas estruturas europeas, a fin de permitir mellores condicións de acceso das ONGD portuguesas aos programas comunitarios.

- O sostemento das grandes orientacións políticas e dos marcos normativos, máis alá de ciclos electorais e de mudanzas dos titulares dos órganos de decisión pública do sector.

- Garantir resultados das accións de Cooperación en articulación con formas de manter espazo para novos actores, novas iniciativas, novos proxectos, procurando as mellores formas de precaver os riscos inherentes.

A nivel lexislativo, é necesaria:

- A revisión do marco lexislativo, especialmente a Lei da ONGD.

- A creación de lexislación nacional (lei marco) sobre subsidios públicos.

- A creación de normas que regulen a distribución de co-financiamento do Estado aos proxectos das ONGD que teñan en consideración a relación histórica Estado/ONGD, a natureza non lucrativa destas organizacións e a súa inherente dificultade de liquidez.

- A discusión e aprobación dun Estatuto de Mecenado para a Cooperación e de outros medios de incentivo fiscal.

- A revisión do Estatuto do Cooperante e do Voluntario.

A nivel financeiro, é imperativo:

- O crecemento da APD.

- O crecemento da cota da APD que é reservada para proxectos de ONGD, nun camiño de aproximación aos outros países da UE.

- O reforzo continuado dos medios financeiros accesíbeis ás ONGD para proxectos de Cooperación para o Desenvolvemento e de Educación para o Desenvolvemento.
- Accións do Estado con organismos internacionais de Cooperación multilateral con vista a explorar potencialidades de acceso das ONGD aos fondos desas axencias.
- Promoción pública do debate sobre formas alternativas de financiamento da Cooperación.

V. Conclusións

Como resulta do descrito arriba, colocando nun dos pratos da balanza a Cooperación portuguesa como ten vido a ser practicada e no outro prato da balanza o potencial de Portugal para a Cooperación (atendendo a súa localización xeográfica, histórica, cultural, lingüística face aos Países en Desenvolvemento con que coopera), a balanza penderá claramente para este lado. Vence, pois, o potencial sobre a práctica. Efectivamente, a Cooperación portuguesa ten desaproveitado innumerábeis oportunidades de ter perante os PALOP, especialmente, unha acción moito máis privilexiada, moito máis eficaz e eficiente que aquela que ten levado a cabo.

No que se refire ás ONGD, e sen prexuízo de certa maduración da que algunhas carecen, non será esaxeración nin partidismo, considerar que moitas teñen sido verdadeiramente heroicas na construción da Cooperación portuguesa: para o benestar dos seus Pobos irmáns, loitan contra as adversidades con que todas as ONGD europeas loitan e (ademais) contra os varios obstáculos políticos, lexislativos e financeiros que –por acción ou omisión– o Estado portugués ten colocado á súa fronte.

Pedro Krupenski é director executivo da Plataforma Portuguesa das ONGD.

Bibliografía

- AFONSO, María Manuela: *Cooperação para o Desenvolvimento, características, evolução e perspectivas futuras*, CIDAC, Lisboa, 1995.
- CAD/OCDE: *Le rôle de la coopération au développement à l'aube du XXIème siècle*, OCDE, París, 1996.
- Comission Des Communautés Européennes: *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, La politique de développement de la Communauté européenne*, CE, Bruxelas, 2000.
- LIMA RIBEIRO, Mario Luís: *O potencial das Organizações Não Governamentais Portuguesas de Desenvolvimento (ONGD)*, CIDAC, Lisboa, 1995.
- PAULA DE MATOS, Rui Pedro: *As ONG(D) e a crise do Estado Soberano*, Universidade Lusíada, Lisboa, 2001.
- PEREIRA, Guilherme e MATIAS, Nelson: *Caracterização sócio-profissional dos cooperantes portugueses*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa, 1991.
- Plataforma Portuguesa das ONGD: *Recursos Humanos para o Desenvolvimento*, Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa, 2002.
- Plataforma Portuguesa das ONGD: *Audição na Assembleia da República em 2004*, Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa, 2004. (Non publicado, mais disponível no *website* da Plataforma).
- PROENÇA, Fátima: *Audição na Assembleia da República em 2003*, Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa, 2003. (Non publicado, mais disponível no *website* da Plataforma).