

Diagnóstico das ONG em Portugal



FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN
CIDADANIA ATIVA



ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY

eea
grants

Diagnóstico das ONG em Portugal

Diagnóstico das ONG em Portugal

Estudo sobre Organizações Não Governamentais
realizado pela Universidade Católica Portuguesa,
sob orientação de Raquel Campos Franco



FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN
CIDADANIA ATIVA



ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY

EQUIPA DE INVESTIGAÇÃO

Alexandra Esteves
Faculdade de Ciências Sociais, UCP

Américo M. S. Carvalho Mendes
Faculdade de Economia e Gestão
e Área Transversal de Economia Social da UCP

Ana Lourenço
Faculdade de Economia e Gestão, UCP

Fernando Chau
Centro de Estudos dos Povos e Culturas
de Expressão Portuguesa (CEPCEP), UCP

Filipe Pinto
Faculdade de Economia e Gestão
e Área Transversal de Economia Social da UCP

Francisca Guedes de Oliveira
Faculdade de Economia e Gestão, UCP

Manuel Antunes da Cunha
Faculdade de Ciências Sociais, UCP

Marisa Tavares
Faculdade de Economia e Gestão, UCP

Raquel Campos Franco
Faculdade de Economia e Gestão, UCP

Ricardo Gonçalves
Faculdade de Economia e Gestão, UCP

Sara de Azevedo Garrido
Área Transversal de Economia Social da UCP

Sofia Silva
Faculdade de Economia e Gestão, UCP

Tommaso Ramus
Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais, UCP

AUTORES DOS ESTUDOS DE CASO

Elisabete Monteiro
Investigadora

Filipe Pinto
Faculdade de Economia e Gestão UCP
e Área Transversal de Economia Social da UCP

Leonor Rodrigues
Investigadora

Marisa Tavares
Faculdade de Economia e Gestão, UCP

Rosário Pereira Faria
Investigadora

Rosário Silva
Investigadora

COORDENAÇÃO

Raquel Campos Franco
Faculdade de Economia e Gestão, CEGEA, UCP

DESIGN GRÁFICO

TVM Designers

IMPRESSÃO

Gráfica Maiadouro

TIRAGEM

500 exemplares

ISBN 978-972-31-1551-2

Depósito Legal 388536/15

EDIÇÃO

Fundação Calouste Gulbenkian

Av. de Berna, 45A
1067-001 Lisboa
Portugal
Tel. (+351) 21 782 3000

Email: cidadaniaativa@gulbenkian.pt
www.gulbenkian.pt

© Fundação Calouste Gulbenkian 2015

PESSOAS QUE COLABORARAM
NO PREENCHIMENTO DOS INQUÉRITOS
E NOS ESTUDOS DE CASO

Abílio Manuel Saraiva da Cunha
Abílio Martins
Acácio Fernando dos Santos Lopes de Sousa
Adelina Correia
Adelina Ferreira
Alexandra Maria Resende Matos
Alexandre Queijo
Alfredo Alves de Sousa
Alfredo Oliveira
Alfredo S. Oliveira de Sousa
Álvaro Manuel Chaves Ribeiro
Amâncio Alberto Pinho Ribeiro
Américo M. S. Carvalho Mendes
Ana Carla Gonçalves
Ana Clement
Ana Gabriela
Ana Raquel Duarte
Ana Filipa Ramos Pires
Ana Luísa Freitas Sousa
Ana Maria Martins Santos
Ana Rial
Ana Rita Marques Carrasco
Ana Rita Soares Marques
Ana Sofia Albuquerque Alegre Correia
Anabela Rafael Borba
Andrea Braga Guedes
Andreia Brás
Andreia Isabel da Rocha Gomes
António Carichas
António Carvalho Ramos
António Gonçalves Ferreira
António José de Bessa Carvalho
António José Mota Rodrigues
António Manuel Barreiro Silva
António Mota Henriques
António Santos
António Simões Lima
António Vilaça
Armando Magina
Augusto Flor
Augusto Reis
Bárbara Gomes

Brigitte Valério Pinto Gonçalves
Bruno Alcaide
Carina Susana Pais dos Santos Baptista
Carla Adília Fernandes Ferreira
Carla Isabel Ferreira Vieira Caldas
Carla Martins
Carlos Alberto Rodrigues
Carlos Jerónimo
Carlos Martins
Carlos Miguel Rodrigues
Carmo Fernandes
Celestiano Gameiro
Célia Martins
Celisa Maria de Jesus Simão Carreira
Cláudia Miranda Tomaz
Clementina Rodrigues
Comandante Gomes Costa
Cristina Cohen
Cristina Farinha
Cristina Martins
Cristina Passos
Cristina Paula Moreira Branco Ferreira
Cristóvão Filipe Abade
Daniel Tavares Gomes
Daniela Teixeira Pereira
David Celestino Augusto Froes David
David Marques
Diogo Filipe Pinheiro Frazão
Dulce Coutinho
Eduardo Augusto de Carvalho Basso
Eduardo Camacho
Elisabete Carvalho Monteiro
Elisabete Silva Cangueiro Meleiro
Elvira do Nascimento Pinto Palma
Elvira Magusto
Ema Borrego
Emanuel Fernando Gonçalves Pereira
Emídio Manuel Tavares Barradas
Eunice Raquel Ferreira da Silva
Fabrícia Cláudia Martins Costa
Fernando Fernandes Duarte
Fernando Medeiros Vaz
Filipa Isabel Neves Reis

Filipe Nuno Carvalho Barros Pinto
Francisco Cordeiro Alves
Francisco Sottomayor
Gilda Torrão
Glória Regina da Rocha Pacheco
Glória Rocha
Graça Rojão
Graciete Maria Pontes de Campos
Hélder do Carmo Afonso Sousa
Helena Diogo
Helena da Conceição Chaveiro Recto
Helena Galhoz
Helena Reis
Helena Sofia Osório do Vale
Henrique Sim-Sim
Inês Couceiro
Inês Vouga Vaz Ferreira
Isabel Jonet
Isabel Monteiro
Ivo Neves
Janete Fernandes
Jéssica Barcelos Rocha
Joana Brás
Joana Morais e Castro
Joana Moreira
Joana Morgado
João Alexandre Lino Roque Carvalho da Silva
João Alvelos
João Daniel Fonseca Faustino
João José Fernandes
João Manuel de Carvalho Ramalho Ribeiro
João Manuel dos Santos Henriques
João Paulo Ferreira dos Santos
João Ratinho
João Lázaro
Joaquim Amado
Joaquim Pinti
Joaquim Sá
Jorge Pinto Ferreira
Jorge Manuel Lima Pinto Mayer
Jorge Pinheiro
José António Barros Rodrigues
José António Bernardes Tralhão
José António Oliveira
José Augusto Ferreira de Campos
José Augusto Paiva Lima

José Carlos Marques
José Carlos Sousa Araújo
José Centeio
José das Neves Machado
José Ferreira
José Ferreira Martins
José Manuel Ramalho Ribeiro
José Marques Fernandes
José Miguel Pavão
José Monteiro Escalreira
José Queiroz
José Quintino Gomes Moreira
José Ribeiro Valbom
José Rodrigues Frazão
Judite Fernandes de Abreu
Júlio Luís da Silva Cunha Viana
Júlio Ricardo
Justino António Pereira Peças Dias
Lara Cristina Cerqueira de Castro
Laurinda de Sousa Figueiras
Leonor Rodrigues
Liliana Carreira
Liliana Gonçalves do Santos
Liliana Laranjeira
Lino Alexandre Roque Carvalho da Silva
Luís Alberto Ferraz da Silva
Luís Garcia Braga da Cruz
Luís Manuel Dinis Correia
Luís Meneses
Luís Miguel Belo Miguens
Luís Miguel Guia
Luís Pedro Domingues João
Luís Salvado
Luís Seabra Galante
Luísa Casimiro Silva Gomes Coelho
Luísa Teotónio Pereira
Mafalda Teixeira Bastos
Manuel Empis de Lucena
Manuela Dias Rei
Márcia Santos
Maria A. do Carmo
Maria Alexandra Machado Mota Vieira Dias
Amorim Coelho
Maria Andreia Pereira Dias
Maria Celeste Pereira Raimundo Martins
Maria Cláudia Sousa Dias Mendes da Silva Dimitre

Maria Helena Reis
Maria Idalina Valente
Maria Isabel Cabral
Maria Jeni Soeiro
Maria João Sarabando Dias Mautempo Coelho
Maria José Afonso
Maria José da Silva Gomes
Maria Madalena Eça Guimarães de Abreu
Maria Manuela Dias Rei
Maria Manuela Oliveira
Maria Margarida Corrêa de Aguiar
Maria Margarida Duarte
Maria Odete Pereira
Mariana Silva
Marina Teixeira
Mário Martins Júnior
Marisa Fernando Figueiredo Tavares
Marlene Jorge
Marta Oliveira
Michele Reys
Miguel Filipe Silva
Miguel Sottomayor
Nelson Costa
Nelson Dias
Norberto de Jesus Ribeiro
Nuno Lopes
Nuno Ornelas Martins
Odete Alves de Melo Machado
Padre Feliciano Garcês
Padre Filipe Martins
Patrícia Elisabete Jesus Pires Moreira
de Costa
Patrícia Oliveira Pinto
Patrícia Isabel Marques do Vale Pereira
Patrícia Santos
Patrícia Maria Arez Dias de Cintra Seromenho
Paula Coutinho
Paula Martins
Paula Susana Olivença Dias
Paula Viegas
Paulo Côrte-Real
Paulo Edgar Ré
Pedro Jorge Jesus Amorim
Rafaela Beatriz Cunha e Lopes

Raquel Campos Franco
Raquel Ezequiel
Renato Manuel Melo Oliveira
Ricardo Miguel Afonso Pinto
Rosa Carreira
Rosa Couto
Rosa Maria Gaspar Ferreira Cotrim Lagriminha
Rosa Maria Macedo
Rosa Maria Oliveira
Rosário Pereira Faria
Rosário Silva
Rui Martins
Rui Santos
Rui Spranger
Sandra da Cruz Peixoto
Sara de Azevedo Garrido
Sara Morais Pinto
Sílvia Cardoso
Sílvia Lagoa
Sílvia Nogueira
Sílvia Pimentinha Ferreira Engenheiro
Sónia Maria Santos Pereira
Sónia Tchissole Pires da Silva
Stéphane Laurent
Susana Caeiro
Susana Réfega
Susana Vieira
Tânia Araújo
Tânia Isabel Pereira Lourenço Viegas
Teresa Ema Lopes Machado
Teresa Janson
Teresa Maria de Lemos e Sousa Amaral
Teresa Martins
Teresa Pedrosa
Timóteo Macedo
Vera Cristina Azevedo Diniz
Vera Lúcia Araújo Vaz
Victor Coelho
Virgínia Cunha Rodrigues
Vítor Manuel Alves Agostinho
Vítor Maurício
Vítor Miguel Martins de Jesus
Vítor Rosa
Vitorino de Oliveira

PREFÁCIO	10
SUMÁRIO EXECUTIVO	12
INTRODUÇÃO	44
CAPÍTULO 1	Conceito de ONG 46
CAPÍTULO 2	Papel das ONG na economia e sociedade portuguesas, da história ao presente 68
CAPÍTULO 3	Desenvolvimento institucional das ONG em Portugal e sua posição no conjunto das Organizações de Economia Social 108
CAPÍTULO 4	Capacidade do setor das ONG 132
CAPÍTULO 5	Comparações Internacionais 168
CAPÍTULO 6	Notas conclusivas, análise SWOT e recomendações 198
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	218

PREFÁCIO

A Fundação Calouste Gulbenkian tem vindo a assumir, no quadro das suas atividades de filantropia em prol da comunidade em que se insere, um papel cada vez mais ativo no apoio às Organizações da Sociedade Civil, tanto em matéria de intervenções de cariz social como de defesa de causas e de melhoria do funcionamento da democracia.

Tais apoios têm incidido não só sobre projetos de intervenção social mas igualmente sobre a capacitação das organizações não governamentais e a reflexão e promoção de mecanismos e processos que tornem as atuações destas entidades de vocação altruísta mais sustentáveis, eficazes e com maior impacto social.

Esta missão foi recentemente reforçada com a implementação do Programa Cidadania Ativa pela Fundação, na sequência de seleção efetuada pelos países financiadores do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu. Tratou-se do primeiro programa exclusivamente destinado a projetos de iniciativa de organizações não governamentais e que tem como fim último o fortalecimento deste setor e o estímulo a uma participação mais ativa das populações no desenho e concretização das políticas que as afetam.

O Programa Cidadania Ativa tem uma duração de quatro anos – 2013 a 2016 –, envolve 8,7 milhões de euros, e instituiu como áreas prioritárias a participação das ONG na definição e implementação das políticas públicas; os direitos humanos, a não discriminação e o apoio a grupos vulneráveis; a capacitação das ONG; e a empregabilidade e inclusão social dos jovens.

Em paralelo com o apoio direto a projetos das organizações não governamentais, inclusive em cooperação com as dos países financiadores, a Fundação lançou diversas iniciativas visando, por um lado, atualizar a informação disponível e conhecer melhor o setor e os seus condicionalismos nos últimos anos e, por outro, criar condições para uma maior visibilidade e desenvolvimento sustentável destas organizações.

É neste contexto que se insere a elaboração deste Estudo pela Universidade Católica Portuguesa, na sequência de um desafio lançado a todas as Universidades portuguesas. Pretendeu-se realizar um diagnóstico conciso e atualizado das ONG em Portugal, que de alguma forma apresente os pontos fortes e fracos do setor e aponte caminhos a trilhar no futuro para as apoiar na sua ação meritória.

Este Estudo teve naturalmente como ponto prévio que se debruçar sobre o conceito mesmo de Organização Não Governamental, de forma a definir o universo de análise. Não estando tal conceito tipificado na lei portuguesa, os autores, inspirados na literatura e experiência internacionais, tiveram que definir um conjunto coerente de critérios capazes de definir o conjunto de entidades filantrópicas sobre os quais se justificará fazer incidir uma política ativa de apoio à Sociedade Civil organizada. Seria desejável que este trabalho possa servir de base a uma reflexão mais alargada sobre a matéria, ajudando a cimentar o conceito de ONG.

Finalmente, uma palavra de agradecimento à Prof. Doutora Raquel Campos Franco e à sua equipa pelo empenho que colocaram na elaboração deste Estudo, o qual permitiu ultrapassar obstáculos e realizar dentro de prazos exigentes um trabalho de elevada qualidade e de referência para as organizações não governamentais em Portugal.

ISABEL MOTA
Administradora
Fundação Calouste Gulbenkian

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente Estudo, elaborado ao longo de 2014 pela Universidade Católica Portuguesa para a Fundação Calouste Gulbenkian, pretendeu suprir lacunas de conhecimento sobre as ONG em Portugal, sendo os seus principais contributos os seguintes:

- um **conceito de ONG** fundado em **conceitos económicos** adequados para este efeito e operacionalizado em termos de uma classificação detalhada das atividades e do que se considera serem as ONG e os seus estatutos jurídicos;
- uma **base de dados** consistente com esse conceito, construída expressamente para este efeito, por extração a partir de uma outra (DES – Diretório da Economia Social) que abrange o conjunto das organizações de economia social, em construção na Universidade Católica Portuguesa (Porto), base de dados essa que permitiu quantificar **o número total de ONG e as suas distribuições por atividades principais, estatutos jurídicos e localização**;
- uma caracterização da **estrutura interna das ONG** no que se refere ao seu **modo de governo e práticas de gestão, recursos humanos, equipamentos, financiamento, trabalho em rede e relações com entidades públicas** feita com base num inquérito muito desenvolvido a 153 ONG distribuídas por todas as atividades onde as ONG operam e por todos os distritos do país; a que se juntou um inquérito online mais reduzido feito a 350 ONG na área dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa, com uma taxa de resposta de 20%; um estudo econométrico sobre os fatores influenciadores da sustentabilidade económica das IPSS; e 10 estudos de caso específicos sobre ONG da área social e ONG com atividade na Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa.

CAPÍTULO 1

CONCEITO DE ONG

De acordo com o conceito de ONG proposto por este Estudo, são Organizações Não Governamentais as organizações que satisfizem cumulativamente as seguintes condições:

- Têm **personalidade jurídica** que é de **natureza civil e coletiva**;
- São **privadas**, no sentido de nascerem da livre iniciativa da sociedade civil e, por isso, não pertencerem nem à administração direta ou indireta do Estado, nem à Administração Pública autónoma, nem à categoria de sociedades de interesse coletivo;
- Têm **modos de governo autónomos** relativamente ao Estado;
- Os seus **clientes**, que geralmente não coincidem com os seus utentes, são **voluntários**, no sentido de contribuírem em dinheiro, em espécie, ou em trabalho voluntário, da forma que entenderem, para a sustentabilidade económica destas organizações;
- A sua missão principal é o incentivo à ação coletiva para o desenvolvimento de **relações mais solidárias** dos seres humanos entre si e com o meio ambiente em que vivem;
- O resultado global da atividade destas organizações, quando cumprem essa missão principal, tem a natureza de um **bem público** (ex. redução da pobreza e doutras formas de exclusão social, defesa dos direitos humanos, redução das disparidades regionais, proteção do ambiente, proteção do património cultural e arquitetónico, proteção civil, melhoria da saúde pública, produção de conhecimento do domínio público, etc.), mesmo quando os bens e serviços que providenciam individualmente aos seus utentes possam ser bens ou serviços privados, ou bens de clube, desde que estes bens e serviços sejam fornecidos em condições que não ponham em causa essa missão principal, mas antes sejam instrumentais para o seu cumprimento (ex. a produção de bens e serviços privados fornecidos abaixo do preço de custo pelas IPSS aos seus utentes que, doutra forma, não poderiam ter acesso a eles);
- Os **excedentes** que sejam gerados na atividade destas organizações são **reinvestidos** no cumprimento da sua missão, sem distribuição a dirigentes, a colaboradores, a utentes, ou a clientes;
- Os bens que constituem o património da organização são geridos num regime de «**universalidade**», ou seja, de maneira a beneficiar a sociedade em geral e não exclusivamente os proprietários desse património, os dirigentes, os colaboradores, os associados, os clientes, ou os utentes da organização.

CAPÍTULO 2

PAPEL DAS ONG NA ECONOMIA E SOCIEDADE PORTUGUESAS, DA HISTÓRIA AO PRESENTE

Compreender as ONG portuguesas de hoje implica conhecer a sua história, as múltiplas formas que a solidariedade foi assumindo, de forma individual e coletiva, o que esteve na base dos impulsos que conheceram, do controlo a que estiveram submetidas e das restrições que lhes foram impostas. **São, assim, os seguintes, os principais momentos na história, suas instituições e papéis desempenhados:**

- As organizações solidárias que encontramos em Portugal na **época medieval** ou são ligadas à Igreja ou fortemente inspiradas nos valores cristãos e nas obras de misericórdias. A caridade cristã era a mobilizadora da criação de instituições.
- Entre as instituições que alcançaram um maior destaque na época medieval, estão as confrarias, que são responsáveis pela criação de hospitais, asilos e albergarias. Com o crescimento das cidades em plena Idade Média e o desenvolvimento dos ofícios, surgem as corporações de mesteres, importantes manifestações do associativismo laical.
- A pobreza assumia um caráter instrumental: presume-se a dispensabilidade de projetos estatais ou da Igreja que visassem a sua erradicação, dado que os pobres eram necessários nas solidariedades que se estabeleciam entre vivos e mortos para se garantir a redenção da alma. Apesar da ausência de preocupações sociais por parte do Estado, as organizações assistenciais estavam submetidas à superintendência régia e eclesiástica, que procurava regular o seu funcionamento.
- O serviço prestado na generalidade dessas organizações não primava pela qualidade e eram frequentes os casos de abuso, de corrupção e de má administração. Este quadro levou a uma reestruturação da assistência, semelhante à realizada noutros lugares da Europa.
- Na época moderna o protagonismo, em termos assistenciais, pertence às misericórdias, instituições régias de inspiração cristã fundadas em 1498 pela Rainha D. Leonor, e inseridas num movimento maior de reorganização da assistência no contexto europeu.
- Desde a sua fundação, as misericórdias usufruíram do apoio do Estado, que, por essa via, procurava controlar a atividade assistencial.
- No auxílio aos necessitados as confrarias também desempenharam nesta época um importante papel. As corporações mantêm-se também ao longo deste período, com fins assistenciais.
- A partir do reinado de D. José aumenta a ingerência da coroa nas instituições, não só nas de proteção régia, como misericórdias e hospitais, mas igualmente nas confrarias e ordens terceiras.

- ◉ A instauração da monarquia constitucional inaugurou a época liberal, que acarretou mudanças significativas nas áreas de intervenção das misericórdias: supressão de alguns dos serviços que prestavam, e sujeição à fiscalização e à ação inspetiva dos órgãos administrativos criados pela nova ordem política.
- ◉ Foi uma era de forte pendor associativista, com a emergência de sociedades, associações e clubes, ligados a diferentes quadrantes profissionais e sociais e com finalidades diversas. Após a extinção das corporações em 1834, é criada, em 1839, a primeira associação. Nos finais do século, já existia um importante movimento associativista, ligado ao movimento operário. O mutualismo surge como reação às difíceis condições de vida e de trabalho que afetavam as classes trabalhadoras, particularmente a classe operária, desprotegida e exposta a vários riscos. Os finais do século XIX são marcados pelo surgimento das primeiras cooperativas e pelas associações de classe, que, tal como as associações mutualistas, conseguem resistir perante as dificuldades que o país atravessa durante este período. Ganham impulso os sindicatos agrícolas e surgem agremiações de cariz católico.
- ◉ A erradicação da pobreza não passou de uma quimera, foi apenas atenuada pela ação das misericórdias, confrarias, ordens terceiras, estas duas mais vocacionadas para auxiliar os seus irmãos, e da própria Igreja. A Igreja, apesar dos intentos secularizantes oitocentistas, continuou a ter um papel fundamental no apoio aos mais carenciados.
- ◉ No **Estado Novo**, o poder central assume uma atitude de desconfiança e hostilidade em relação às organizações da sociedade civil, em particular as mutualidades e as cooperativas, tidas como organizações de orientação coletivista. Na procura do controlo da atividade das associações, o Estado destituiu órgãos diretivos, perseguiu ativistas, extinguiu algumas associações e outras integrou-as nas instituições corporativas entretanto criadas, como as Casas do Povo e as Casas dos Pescadores.
- ◉ A assistência está essencialmente a cargo da Igreja e é no pós guerra que surgem os Centros Paroquiais e a Caritas portuguesa.
- ◉ No **pós 25 de Abril de 1974**, a participação cívica dos cidadãos ganha um forte dinamismo em diferentes áreas, que se traduziu no seu maior envolvimento em agremiações de natureza sindical, patronal, solidária, humanitária, cultural, desportiva e recreativa. Com a entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia, houve um enorme aumento do número de organizações, nomeadamente associações e cooperativas. A sociedade civil portuguesa tem uma reduzida participação em movimentos sociais. Portugal conheceu, contudo, vários movimentos sociais nos últimos séculos, embora geralmente menos expressivos do que noutros países.
- ◉ Houve em Portugal exemplos de «**movimentos sociais primitivos**» na primeira metade do século XIX, no período de implantação da sociedade liberal e capitalista, sob a forma de motins de subsistência e de atos de banditismo, protagonizados, neste caso, por quadrilhas de salteadores que atuavam nas regiões mais isoladas e recônditas do país.

- ◉ O processo de industrialização aconteceu em Portugal mais tarde e foi mais fraco do que nos países mais industrializados e, conseqüentemente, o **movimento operário** também se desenvolveu de forma mais lenta.
- ◉ A partir da década de 70, o operariado português tende a renegar o protecionismo paternalista da burguesia e a ganhar uma verdadeira consciência de classe.
- ◉ A entrada no século XX e a implantação do novo regime não apaziguaram as relações do operariado com os grupos de poder. A agitação social, que se traduziu em greves, perseguições e prisões, agravou-se com a participação de Portugal na I Guerra Mundial e a deterioração das condições de vida da população, sobretudo da residente nos centros urbanos.
- ◉ Com a instauração do regime ditatorial, o movimento operário entrou num período marcado pela repressão e pela perseguição, e os trabalhadores viram-se forçados a desenvolver lutas na clandestinidade ou na semiclandestinidade.
- ◉ O **movimento feminista** em Portugal está associado à formação da Liga Portuguesa da Paz, que passou a dispor, a partir de 1906, de uma secção feminista e ganhou expressão com a ascensão das correntes republicanas. Com a chegada da República, foram reconhecidos alguns direitos cívicos às mulheres, mas não os políticos, como o direito de voto, só reconhecido em 1931 e em condições específicas. Sendo de cariz elitista, o movimento feminista não teve o carácter violento de outros movimentos congéneres.
- ◉ Durante o Estado Novo organizações femininas que não fossem promovidas pelo regime não eram permitidas. Os anos 50 são marcados pela presença de mulheres em movimentos de oposição ao regime. Em finais dos anos 60 e sobretudo nos anos 70 o movimento feminista faz-se novamente notar de forma mais pujante na sociedade portuguesa, ainda que com novos objetivos, mais focalizado nos temas da sexualidade, do amor e da profissão.
- ◉ A partir de 1974, o movimento feminista abraça novas causas e empreende novas lutas, de que são exemplo a despenalização do aborto e o direito à contraceção. No entanto, logo após a queda do regime ditatorial muitas reivindicações feministas diluíram-se na multiplicidade de problemas que se colocavam à sociedade portuguesa.
- ◉ Nos anos 70, a partir do processo «Novas Cartas Portuguesas», surge o Movimento de Libertação das Mulheres, que se autoproclamava como um movimento mais radical do feminismo. Na década de 80, apesar de um certo adormecimento da onda feminista, assiste-se à persistência dos temas por parte dos movimentos portugueses.
- ◉ Os anos 90 representam o período da globalização dos movimentos feministas. Entre as causas mais recentes destaca-se a luta pela paridade e contra a violência doméstica. A entrada no novo milénio foi realizada com o tema do aborto a marcar as agendas políticas e os movimentos feministas.
- ◉ Em Portugal, o **movimento estudantil** cresceu ao longo da década de 60, embora a oposição ao Estado Novo tenha começado logo após a sua instauração, intensificando-se depois da II Guerra Mundial, ainda nos anos 50. Ideais como a liberdade e a igualdade

inspiravam a luta contra o regime. A defesa da autonomia universitária e a oposição à guerra colonial eram o prato forte das exigências estudantis.

- Como as reuniões políticas estavam proibidas, muitos jovens congregavam ideias e concepções em movimentos de inspiração católica de âmbito local ou paroquial, dado que, à partida, estes não levantavam suspeitas à polícia política.
- A partir dos anos 70, os movimentos estudantis endureceram a sua ação contra o regime e verificou-se em Portugal um processo de forte politização do meio académico e das suas reivindicações, para a qual contribuiu a entrada de grupos de extrema-esquerda no meio universitário. A oposição à guerra tornou-se, então, um dos principais temas do movimento estudantil.
- Nos anos 90, as movimentações estudantis incidem na luta contra as propinas.
- No que diz respeito aos **movimentos pacifistas**, a partir de meados do século XIX, com a consolidação dos Estados liberais, assiste-se à proliferação de associações de índole pacifista e antimilitarista, nas quais as mulheres assumiram um papel de relevo. Quando deflagrou a I Grande Guerra, o movimento pacifista já não tinha qualquer expressão em Portugal.
- Os **movimentos ecológicos** e o desenvolvimento do associativismo ambiental português deve ser tratado à luz de um conjunto de tendências sociais que continuavam a caracterizar o país em todo o século XX e que Soromenho-Marques sintetiza em quatro pontos essenciais: ruralidade dominante, falta de espírito competitivo, escassa literacia associada a uma débil organização da sociedade civil e um Estado burocrático e anquilosado
- Até meados dos anos 1980, o movimento ambientalista português encontra sérias dificuldades para se impor no espaço nacional, dado que a opinião pública estava ainda muito centrada noutras prioridades (consolidação da democracia e combate à pobreza). Uma outra razão prende-se com o forte individualismo e fragmentação das diversas intervenções em favor do ambiente.
- Durante os anos 1990, apesar do desaparecimento de um conjunto de estruturas nascidas na década anterior, algumas ONG portuguesas (Quercus, Liga para a Proteção da Natureza, GEOTA) logram influenciar a agenda ambiental nacional, mercê do nível de formação e de preparação dos seus quadros, maioritariamente recrutados junto duma elite urbana.
- Em Portugal o **movimento associativo lésbico, gay, bissexual e transgénero (LGBT)** atravessou três fases distintas, obedecendo ao padrão comum dos países da Europa do Sul: a primeira fase (1974-1991) subdivide-se em dois períodos distintos, separados pelo aparecimento da epidemia de Sida (1984-1986; sendo 82 o ano em que se descriminaliza em Portugal a homossexualidade); um segundo período (1991-1997) inicia-se com a criação da primeira associação duradoura, englobando um período de transição com características mistas (1995-1997); numa última fase (com início em meados dos anos 1990) surgem organizações com representatividade no seio da comunidade, com visibilidade no espaço público, formas de pressão sobre as instituições político-partidárias e uma agenda política própria.

CAPÍTULO 3

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DAS ONG EM PORTUGAL E SUA POSIÇÃO NO CONJUNTO DAS ORGANIZAÇÕES DE ECONOMIA SOCIAL

Um dos propósitos do presente Estudo foi produzir dados sobre o **número total de organizações** que correspondem ao conceito de ONG proposto no capítulo 1, e sobre as suas **distribuições geográfica, por atividades principais e por estatuto jurídico**. Assim:

- para o conjunto do país, recorrendo ao **DES - Diretório da Economia Social**, que está a ser organizado pela ATES-Área Transversal de Economia Social da Universidade Católica (Porto) foram contabilizadas **17.012 organizações** cujas características correspondem ao conceito de ONG proposto neste estudo;
- o **núcleo central** deste conjunto, que representa cerca de um terço do número total de ONG, corresponde a organizações que emanam da iniciativa da população numa **base territorial geralmente infra-concelhia** (ao nível da freguesia, ou de freguesias conexas) para responder, de forma coletivamente organizada, à necessidade de **serviços sociais** (através das IPSS e doutras organizações nesta área), a situações de **emergência** (através das associações humanitárias de bombeiros voluntários) e a **necessidades de expressão artística e cultural**, muitas vezes combinadas com fins lúdicos (através das coletividades de cultura, recreio e desporto e das associações de moradores);
- as outras ONG emanam de grupos onde essa base territorial e a necessidade de serviços de proximidade não existem, ou são menos relevantes, como é o caso das atividades científicas, de proteção do ambiente, de defesa dos direitos humanos, de educação e cooperação para o desenvolvimento e outras de natureza internacional;
- sendo aquele o núcleo central do conjunto das ONG em Portugal, uma consequência que daí decorre na sua distribuição geográfica é uma **disparidade regional no rácio do número de habitantes por ONG** que é significativamente menor nos distritos do interior do que nos do litoral, situação que poderá ter um impacto negativo cada vez mais acentuado nas ONG do interior à medida que diminui a população desta parte do país ;
- a **exceção** a essa distribuição regional é o distrito de Lisboa por causa da sua especialização que desalinha desse modelo «Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto / IPSS e outras ONG prestadoras de serviços sociais / Associações Humanitárias de Bombeiros» ao ser a sede da maior parte das sociedades científicas, das ONG com atividades internacionais e de muitas das associações de imigrantes e de apoio a imigrantes;
- estão a emergir ONG vocacionadas para prestar serviços e mobilizar recursos para apoiar as organizações de economia social, mas este grupo de ONG ainda é relativamente pouco denso e pouco diversificado para responder satisfatoriamente a essas necessidades de apoio;

- até hoje foi só no seio do núcleo central do setor das ONG, ou seja, no seio do conjunto «Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto / IPSS e outras ONG prestadoras de serviços sociais / Associações Humanitárias de Bombeiros» que conseguiu emergir uma **plataforma de nível nacional com representatividade e alguma capacidade de negociação** para influenciar de uma forma eficaz financiamentos e medidas de política pública, mais precisamente as organizações que federam as IPSS (CNIS, União das Misericórdias Portuguesas e União das Mutualidades Portuguesas).

CAPÍTULO 4

CAPACIDADE DO SETOR DAS ONG

As metodologias adotadas neste estudo foram desenhadas por forma a dar resposta aos pedidos da Fundação Calouste Gulbenkian e em articulação com esta. Por um lado, tendo em vista uma caracterização do setor das ONG em Portugal foram construídos inquéritos para implementar junto de um número significativo de organizações: um extenso inquérito realizado junto de 153 ONG e um inquérito on-line realizado a ONG de Defesa dos Direitos Humanos. Por outro lado, foram realizados estudos de caso que permitiram compreender maior profundidade o setor no seu contexto real. Assim, os inquéritos visaram a obtenção de informação passível de servir de base à análise da capacidade do setor das ONG em Portugal, enquanto os estudos de caso permitiram também dar ênfase às questões contextuais e enriquecer o nível de detalhe da informação por forma a tentar dar resposta a questões explicativas de «como» e «porquê». Em síntese, foram estes os resultados obtidos:

a) Modo de governação e Práticas de gestão

O que nos dizem os inquéritos:

- As ONG em Portugal são lideradas por pessoas em situação de voluntariado, maioritariamente de meia idade, com habilitações literárias superiores e forte predominância do sexo masculino;
- As ONG em Portugal têm lideranças exercidas em regime de voluntariado, dedicadas às suas funções de direção, com algumas dificuldades em fazerem-se substituir, mas que não se eternizam nos lugares, nem são dinásticas;
- As direções estatutárias delegam nas direções técnicas decisões de gestão corrente, mas ainda se abrem pouco à participação e à avaliação externas, embora com indícios de que a participação interna está a começar a fazer algum caminho.
- As ONG têm investido de forma crescente na implementação de atividades de marketing e no planeamento estratégico, embora seja ainda longo o caminho a percorrer.

O que nos dizem os estudos de caso:

- A **eficácia dos órgãos sociais e, em particular, da Direção** é apresentada como fundamental para a implementação de práticas de gestão bem sucedidas. Grande parte das organizações alvo de estudo refere como essencial ao sucesso o **envolvimento** de todos os que participam na vida da instituição, num processo de delegação de competências, de responsabilização e de autonomização de todos os intervenientes. Mesmo as instituições de maior dimensão e com procedimentos de gestão mais rígidos manifestam vontade de pôr em prática metodologias mais participativas e flexíveis. Embora a Direção desempenhe um papel essencial no sucesso da organização, algumas ONG relatam dificuldades em encontrar pessoas competentes, motivadas e disponíveis para assumirem com comprometimento o exercício de funções (quase sempre voluntárias) nos órgãos sociais. Esta dificuldade em captar pessoas para o cargo, associada às dificuldades financeiras enfrentadas por muitas organizações, leva a que, em algumas ONG estudadas, ainda prevaleçam estruturas diretivas mais informais e centralizadas, onde a Direção acumula inúmeras funções e papéis. Esta acumulação, embora possa conferir alguma fragilidade à gestão da ONG, também pode promover a proximidade entre a Direção e toda a equipa, que se vê forçada a trabalhar em conjunto para assegurar a sobrevivência da organização. A atribuição de diferentes «pelouros» aos membros da Direção Estatutária é, frequentemente, referida como uma forma eficaz de organizar e distribuir as responsabilidades pelos diferentes elementos da Direção. A **comunicação e articulação** entre a Direção Estatutária, a Direção Executiva e as equipas no terreno é identificada como fundamental. Alguns exemplos de práticas de gestão identificadas como promotoras da fluidez na transmissão da informação (quer num sentido *top-down* quer num sentido *bottom-up*) são: a presença de elementos da estrutura executiva na Direção, a realização de reuniões regulares entre a Direção e as equipas no terreno, a existência de uma figura intermédia (secretário-geral) que faz a ponte entre a Direção e o dia-a-dia da organização e uma estrutura diretiva com a representação dos diversos departamentos chave da organização. As organizações referem que a elaboração dum **planeamento estratégico** confere uma visão de longo-prazo que vai para além do mandato dos órgãos sociais e funciona como garante da estabilidade na estratégia da organização. Há, no entanto, algumas organizações que mencionam dificuldades na definição formal destes objetivos de longo prazo.
- Quase todas as ONG em estudo referem a área do Marketing e da Comunicação como crucial para o futuro da organização. A promoção da imagem da ONG, a sua divulgação e reconhecimento pela comunidade pode ter impactos positivos na capacidade de angariação de fundos e na sua sustentabilidade. No entanto, apesar desta consciência, algumas das organizações analisadas só recentemente começaram a apostar nesta área, outras referem que é uma das áreas que mais precisa de desenvolvimento e outras ainda referem a ausência de recursos humanos e dum departamento especificamente criado com este objetivo.

Os processos de **certificação da qualidade** são identificados como fatores importantes de aposta na qualidade do serviço e de diferenciação face à concorrência. No entanto, algumas organizações em estudo ainda estão a iniciar (ou ainda nem iniciaram) este processo de certificação que se torna difícil por falta de tempo, de competências ou de recursos.

b) Colaboradores remunerados e voluntários

O que nos dizem os inquéritos:

- Os colaboradores remunerados são principalmente do género feminino, a tempo integral e com contratos sem termo;
- O sistema de gestão das pessoas contém elementos de formalização numa percentagem já considerável de ONG, mas ainda há muitas carências de formação, apesar das melhorias ocorridas nos últimos anos;
- Há uma presença de voluntários (para além dos que são membros dos órgãos sociais) em grande parte das ONG, embora em pequeno número em cada organização, e na generalidade dos casos sem contrato e sem formação para o voluntariado.

O que nos dizem os estudos de caso:

- Os **recursos humanos remunerados** são identificados como o ativo fundamental das organizações. Todas as ONG em estudo referem que, dada a sua missão, o recrutamento de colaboradores alinhados com a visão da instituição é essencial ao sucesso do seu trabalho. As organizações reconhecem que o nível de exigência e de disponibilidade das funções desempenhadas pelos colaboradores remunerados exigem, muitas vezes, um espírito de serviço e de missão em linha com os trabalhadores voluntários. Alguns dos trabalhadores, quando são contratados, já estão há muitos anos ligados à organização, alguns como antigos beneficiários outros como voluntários, o que pode facilitar o alinhamento com a causa e a visão da organização. A exigência das funções, por um lado, e as dificuldades financeiras das instituições que não permitem o pagamento de salários muito elevados, por outro, levam a que as Direções de diversas ONG identifiquem algumas dificuldades no recrutamento de mais colaboradores qualificados que seriam importantes para o desenvolvimento das atividades no terreno. A maior parte das organizações em estudo diz ter um manual escrito com a definição das funções por posto de trabalho bem como um processo de avaliação de desempenho implementado. Mesmo as organizações de menor dimensão, em que o processo de avaliação de desempenho não pode dar lugar a progressões significativas na carreira por exiguidade da própria estrutura interna, tenta-se que esta avaliação identifique as necessidades de formação mais prementes, por forma a permitir aos colaboradores crescimento e enriquecimento ao nível das suas competências. Algumas organizações enfatizam a necessidade do desenvolvimento e aprofundamento das competências de gestão dos seus colaboradores.

- ◉ O papel e a importância atribuídos ao **voluntariado** são muito diferentes de organização para organização. Há ONG cuja atividade se alicerça essencialmente no voluntariado, tendo um quadro de trabalhadores remunerados reduzido; outras recorrem ao voluntariado apenas como uma forma de enriquecimento complementar da sua atividade, mas que não devem substituir os colaboradores remunerados.

As organizações cujo trabalho no terreno assenta no voluntariado referem, quase sempre, a importância fundamental da formação e acompanhamento dos voluntários, mas também a importância da promoção da sua autonomia, envolvimento e responsabilização. As organizações que recorrem menos ao trabalho voluntário relatam, com mais frequência, a existência de más experiências a este nível e a dificuldade em captar voluntários regulares com perfil adequado, ao nível da maturidade, empenho e resiliência. No entanto, estas organizações manifestam também vontade de melhorar a sua estratégia de gestão do voluntariado, o que nos permite levantar a questão se as experiências de insucesso poderão estar relacionadas com falhas na gestão e aproveitamento do trabalho voluntário.

Para além do trabalho desenvolvido na organização, várias ONG referem a importância que os voluntários têm na divulgação do trabalho da organização junto da comunidade ou na promoção da imagem da ONG. Várias organizações referem que as alterações no contexto económico na sequência da crise, as dificuldades vividas no mercado de trabalho, bem como algumas alterações sócio culturais têm dificultado a captação de voluntários em número suficiente mas, acima de tudo, com a qualidade desejada. No entanto, também é referido que a maior consciencialização da comunidade para os problemas sociais, bem como a disponibilidade de pessoas muito qualificadas em idade de reforma podem abrir novas oportunidades de voluntariado.

c) Partilha de recursos, trabalho em rede e relações com as entidades públicas

O que nos dizem os inquéritos:

- ◉ A partilha de recursos materiais e humanos é pouco frequente, sendo apenas no uso de instalações que ela tem alguma expressão;
- ◉ O trabalho em rede e as parcerias acontecem na maior parte das ONG, mas provavelmente concentram-se na partilha de informação e não ainda na doutros tipos recursos;
- ◉ É com as entidades públicas que lhes estão mais próximas (Administração Central des-concentrada e autarquias locais) que as ONG têm relações mais frequentes, de melhor qualidade e com mais possibilidades de trabalho em parceria.

O que nos dizem os estudos de caso:

- ◉ As **redes e parcerias** com outras instituições públicas ou privadas assumem diferente relevância dependendo do tipo de atividades desenvolvidas pela organização. No entanto, quase todas as ONG em estudo referem a importância destes parceiros:

- Na partilha de boas práticas;
- Na promoção de sinergias;
- No aproveitamento de complementaridades e na partilha de recursos;
- No alargamento da experiência e do conhecimento na área;
- Na melhoria da qualidade do serviço.

Algumas ONG também apontam a ineficácia e inoperacionalidade de algumas redes, bem como a dificuldade em estabelecer parcerias numa base horizontal com organismos públicos financiadores. Neste âmbito, o trabalho com os organismos desconcentrados da Administração Central, bem como com os municípios e as Juntas de Freguesia é referido pelas ONG em estudo como mais eficaz, mais aberto e mais participativo, corroborando, aliás, os resultados obtidos no inquérito mais alargado realizado às ONG.

d) Estrutura dos gastos e dos rendimentos

O que nos dizem os inquéritos:

- Com os gastos com o pessoal a serem a principal componente dos gastos das ONG, existem melhorias de eficiência a explorar nas aquisições e utilizações de bens e serviços que podem passar por mais e melhor trabalho em parceria;
- O financiamento público é uma fonte de rendimento muito importante para as ONG, complementado por comparticipações dos utentes e donativos de particulares, sendo ainda relativamente pouco expressivo o financiamento privado institucional;
- A angariação de fundos privados é praticada pela maioria das ONG, mas principalmente junto de particulares e menos junto de empresas, sendo que a maioria carece de organização e de desenvolvimento de competências nesta área;
- As questões ligadas à sustentabilidade económica são as mais sentidas pelas ONG.

O que nos dizem os estudos de caso:

- A **dificuldade de financiamento** é, indubitavelmente, a principal preocupação identificada pelas organizações em estudo e também pelas organizações auscultadas no inquérito às ONG. A percecionada diminuição do financiamento público é referida por quase todas as ONG em estudo como um dos maiores desafios à sua sustentabilidade e a aposta na diversificação de fontes de financiamento é identificada como fundamental à sua sobrevivência. Nos casos em estudo, encontramos, no entanto, realidades muito diversas ao nível da estrutura de receitas. Observamos organizações com uma dependência de fundos públicos que atinge os 85% ao passo que outras conseguem uma captação notável de apoios de privados (que pode chegar aos 60%). Várias organizações referem dificuldades na captação de apoios financeiros empresariais (ou na continuidade/manutenção destes apoios) como consequência da difícil conjuntura económica. No entanto, as empresas mostram-se bastante

mais recetivas ao estabelecimento de parcerias e à prestação de serviços especializados a título *pro-bono* que é, também, um apoio referido como fundamental por algumas ONG em estudo. Em algumas organizações tal não é contabilizado como uma doação, sendo apenas encarado como redução dos custos (e não como «entrada» de receitas).

No que se refere ao **financiamento com base em projetos candidatados a sistemas de incentivos públicos nacionais, ou europeus**, as ONG identificam os seguintes problemas: torna o trabalho da organização no terreno dependente de prioridades de agenda que podem não ser coincidentes com as suas, algumas organizações acham difícil e dispendioso (em termos de tempo e recursos) todo o processo de candidatura e, adicionalmente, é referido algum desajustamento das políticas públicas que tendem a privilegiar o financiamento dos grande projetos (e das grande ONG), deixando de fora as pequenas.

O potencial de aproveitamento de **receitas próprias** é referido por várias ONG, mas carece de desenvolvimento e investimento adicional por parte de quase todas as organizações em estudo. As ONG identificam dificuldades crescentes sentidas pelos utentes no pagamento das participações. As quotas representam, quase sempre, um valor residual no financiamento e várias ONG estudadas, apesar do número elevado de associados, manifestam grande dificuldade em conseguir que estes tenham as suas quotas em dia. O aproveitamento do potencial de fundos próprios através da criação de negócios sociais parece ser uma aposta de várias ONG para o futuro próximo, sendo, no entanto, ideias que ainda se encontram em fase de reflexão e maturação no seio das organizações.

- Várias organizações em estudo mencionam a urgência de desenvolver **competências** ao nível da angariação de fundos e na melhoria do conhecimento acerca do «mercado» dos potenciais mecenas privados. As organizações que conseguem uma boa angariação de fundos privados referem que a fidelização dos benfeitores é fundamental e, para isso, muito contribui a comunicação personalizada com os doadores, a transparência na prestação de contas e a comunicação regular dos resultados das atividades desenvolvidas.

O que nos dizem os estudos de caso, com um carácter mais geral:

- A **envolvente contextual** é referida pelas organizações como sendo cada vez mais difícil, dinâmica e complexa. Por vezes, este contexto é identificado pelas ONG como uma ameaça, outras vezes é apresentado como uma oportunidade. Também as dificuldades financeiras são, por um lado, uma ameaça à sustentabilidade das ONG, mas são também um incentivo e uma oportunidade para as ONG se reinventarem.
- A **crescente exigência dos utentes**, a **maior complexidade dos problemas** a resolver e o **aumento da concorrência** de outras organizações do setor, quer ao nível da prestação de serviços, quer ao nível do acesso aos fundos são, também, problemas enfrentados pelas ONG e, simultaneamente, desafios à capacitação das organizações do setor que terão que provar estar à altura.

CAPÍTULO 5

COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

Compreender as ONG portuguesas exige compreender a realidade europeia e internacional deste tipo de organizações. Neste capítulo o objetivo foi duplo: primeiro, destacar as singularidades do setor em Portugal relativamente a outros países europeus no que diz respeito ao seu enquadramento jurídico, composição e evolução no tempo; segundo, comparar com outros países o impacto do setor na economia e no bem-estar da população com base na apresentação de casos específicos de interesse. Assim, em síntese:

- Nos EUA, o terceiro setor nasce da reação contra o absolutismo europeu do século XVIII e as relações de poder entre o Estado e a Igreja, constituindo-se, pois, como o tipo ideal de um modelo liberal de sociedade civil onde um nível baixo de despesa pública no domínio da prestação de serviços sociais e de assistência social — como saúde, educação, cultura e segurança social — tem estado associado a um vasto setor não lucrativo, financiado não apenas (e principalmente) pelo Estado, mas também por doações privadas.
- Na Europa Ocidental, as organizações da economia social — na forma de cooperativas, associações, fundações e mutualidades — já eram ativas e cruciais na área da prestação de serviços sociais antes da Segunda Guerra Mundial.
- É possível identificar na Europa pelo menos quatro padrões específicos diferentes:

Países bismarckianos ou «corporativistas» como a Alemanha, França, Bélgica e Irlanda — onde as organizações da economia social têm desempenhado, historicamente, um papel importante nos setores da assistência social e da saúde, quase sempre sob a supervisão e com o apoio financeiro de organismos públicos, em particular no que se refere à aplicação de políticas laborais destinadas a grupos marginalizados que foram rejeitados pelo mercado de trabalho.

Países nórdicos, incluindo a Suécia, a Finlândia e a Noruega — onde as organizações da economia social tiveram sempre um papel secundário e se têm centrado, acima de tudo, em atividades representativas e de defesa de causas devido ao papel dominante dos organismos públicos no fornecimento de bens e serviços públicos nos domínios da educação, assistência social e saúde.

Reino Unido — Um modelo liberal em que um nível baixo de gastos públicos com serviços sociais está associado a um setor de organizações sem fins lucrativos e de trabalho voluntário forte, maioritariamente financiado por fundos privados.

Países do sul da Europa, em particular Portugal, Espanha e Itália – Com o fim das ditaduras, e no final da década de 1970 e início da década de 1980, foram atingidos por elevados índices de desemprego e viram-se a braços com a incapacidade do Estado para assegurar a prestação de serviços sociais adequados, pelo que as organizações da economia social recuperaram o seu protagonismo na prestação de serviços públicos, em particular nos setores da assistência social e dos serviços pessoais.

- O serviço social, em particular, é a área de intervenção mais importante nos países do Sul da Europa (Itália, Espanha e Portugal), onde o setor não lucrativo tem, historicamente, substituído o Estado. Enquanto em França e no Reino Unido as organizações da economia social dominam a prestação de serviços expressivos (cultura e educação), nos países escandinavos assumem uma relevância excecional enquanto atores políticos que identificam problemas que permanecem por resolver – como violações de direitos humanos, poluição – e os divulgam junto do grande público.
- Em termos de legislação, o papel de atores da economia social como as cooperativas, as mutualidades, as associações e as fundações enquanto agentes privados legítimos da sociedade civil foi reconhecido em quase todos os países da Europa. Todavia, nem todas as formas de economia social são reconhecidas em igual medida, em particular as cooperativas.
- Os EUA revelam uma dependência superior das doações particulares comparativamente com Portugal, onde, pelo contrário, as organizações sem fins lucrativos dependem largamente do financiamento público.

Alguns dados

- As associações e as fundações são a principal «família» da economia social na Europa, constituídas por mais de 2,5 milhões de organizações (92%) e empregando mais de 9,2 milhões de pessoas na Europa a 27, o que corresponde a mais de 65% dos empregos do setor.
- As organizações da economia social têm um impacto significativo na economia europeia, já que, em média, criam oportunidades de emprego a 6,5% da população ativa dos 27 países da UE.
- Em Portugal e países comparáveis, o impacto da economia social no total do emprego é muito inferior ao da média europeia, embora em todos esses países o setor tenha registado um crescimento importante ao longo dos últimos dez anos.
- Com os seus mais de 250.000 trabalhadores, Portugal tem o setor de maior dimensão face a países comparáveis, seguido pela Áustria e pela Dinamarca.
- Em média, as organizações da economia social em Portugal empregam 5,2 trabalhadores remunerados por organização, um número ligeiramente superior à média da UE a 27.

- Em Portugal é na área social onde o voluntariado tem mais expressão.
- Enquanto nos países escandinavos, os voluntários representam uma percentagem significativa do PIB nacional – o que está em consonância com a herança de participação cívica típica destes países – nos países do Sul da Europa como Itália e Portugal e em muitos países da Europa Oriental (como a República Checa e a Hungria), o peso do voluntariado é inferior a 1% do PIB.
- As associações desempenham um papel dominante em todos os países europeus, em especial no Reino Unido e na Alemanha (onde representam mais de 90% da população), com a importante exceção da Itália onde as cooperativas representam perto de 70% do total das organizações do terceiro setor.

CAPÍTULO 6

NOTAS CONCLUSIVAS, ANÁLISE SWOT E RECOMENDAÇÕES

A análise SWOT realizada resulta dos dados recolhidos via inquéritos, assim como da informação obtida para os estudos de caso realizados. As amostras utilizadas, propositadamente pequenas de forma a garantir a exequibilidade da recolha, que serviria de base a uma análise que se pretendia extensa em temáticas e profunda, não permitem a extrapolação da análise para o setor das ONG, mas levantam muitas pistas para aquilo que poderá ser encontrado na realidade das instituições que o integram. Os pontos fortes e fracos são o resultado da análise interna às ONG estudadas; as ameaças e oportunidades são o resultado da análise do ambiente que rodeia as ONG, realizada pelas ONG estudadas e complementada pela equipa de investigação.

Com base na análise SWOT foram feitas várias recomendações que aqui se inserem.

ANÁLISE SWOT

PONTOS FORTES

1. Órgãos Sociais

- Modelos de gestão participativos: Há ONG que descrevem como positivos os modelos de gestão que promovem a interação entre os diferentes órgãos sociais e entre os órgãos sociais e todos os membros da organização, na medida em que isto potencia os laços entre as pessoas.
- Articulação entre Direções: Uma boa articulação entre a Direção técnica e a Direção estatutária é considerada fundamental para o sucesso das ONG, como identificado por algumas das organizações. A presença de elementos da estrutura executiva na Direção (estatutária), a realização de reuniões regulares entre a Direção e as equipas no terreno, a existência de uma figura intermédia (secretário-geral) que faz a ponte entre a Direção e o dia-a-dia da organização e uma estrutura diretiva com a representação dos diversos departamentos chave da organização, são alguns exemplos de práticas identificadas como promotoras da fluidez na transmissão da informação (quer num sentido *top-down* quer num sentido *bottom-up*).
- Autonomia de decisão da direção técnica: A média-elevada autonomia de decisão da direção técnica revelada pelas ONG pode ser um ponto forte, muito embora para o ser esteja dependente das competências desta direção, bem como da capacidade da direção estatutária desempenhar cabalmente as suas funções de governação.
- Membros da direção não remunerados: A gratuidade dos membros da Direção estatutária é uma característica que facilita a sua independência no momento de tomar decisões, ainda que faça supor também a dificuldade de lhes ser exigido empenho e uma disponibilidade maior por não serem remunerados pela função. Em diversas Não IPSS são admitidos trabalhadores nos órgãos diretivos, contudo, é muitas vezes deliberado pelas próprias organizações, alinhados por boas práticas internacionais, não poderem ser em número maioritário.
- A existência de um órgão consultivo é apresentada pelas ONG como um ponto positivo, contudo são poucas as ONG que afirmam ter este tipo de órgão.

2. Práticas de Gestão

- Práticas ao nível do marketing: A maioria das ONG afirma trabalhar a área do marketing (ver, contudo, o ponto fraco «competências ao nível do marketing»). Há uma consciência grande da importância da divulgação, comunicação e sensibilização, para o sucesso das ONG.
- Implementação de sistemas de gestão da qualidade: A maioria das ONG com estatuto de IPSS ou já implementou ou está a implementar um sistema de gestão da qualidade.

Sendo este um bom indício da evolução ao nível da qualidade da gestão das ONG, deve ser olhado com cautela. A resposta afirmativa das organizações nada nos diz sobre os resultados que têm sido alcançados com os processos de certificação.

- Práticas ao nível do planeamento estratégico: A maioria das ONG referiu realizar planos estratégicos, e destas, a maioria monitoriza e avalia a sua execução. Estes resultados não nos evidenciam, contudo, a qualidade do processo e os resultados (ver, ainda, o ponto fraco «competências ao nível da gestão estratégica»). Algumas organizações manifestam a boa prática de elaboração dos planos estratégicos dissociados dos momentos eleitorais dos seus órgãos sociais, contrariando a possível tendência da estratégia ser alterada sempre que são alteradas as direções estatutárias. As ONG que elaboram o planeamento estratégico de uma forma participativa conseguem potenciar o envolvimento de todos os membros.
- Práticas ao nível dos planos de atividades/orçamentos: A maioria das ONG realiza planos de atividades e orçamentos, mas mantém-se a questão sobre qual o efetivo uso destas ferramentas ao serviço de uma gestão eficaz e eficiente da organização.
- Participação dos associados: No caso específico das associações é reconhecida positivamente a participação dos associados nos processos de tomada de decisão, por promover uma implicação maior por partes destes, ainda que nas organizações maiores e com um funcionamento mais complexo o processo de decisão se possa tornar menos ágil. As ONG de Defesa dos Direitos Humanos evidenciaram um enfoque grande no associativismo, embora também nestas se verifique inatividade de um grande número dos associados.

3. Recursos Humanos

3.1. Trabalhadores remunerados

- Identificação e sentido de missão: Há uma identificação com a causa e forte sentido de missão por parte dos colaboradores. Este envolvimento dos colaboradores com a ONG é fruto da missão das próprias organizações e também do facto de muitos colaboradores serem recrutados entre ex-voluntários ou beneficiários.
- Investimento na qualificação: As últimas três décadas exigiram das organizações um reforço na qualificação dos seus corpos técnicos, em particular nas áreas que se prendem com a atividade principal da organização. A aposta na formação é identificada como essencial. É, contudo, ainda insuficiente quer em nº de ONG, quer em volume de horas de formação em que cada uma investe.
- Sistemas de avaliação do desempenho: A existência de um sistema de avaliação do desempenho em 40% das ONG respondentes é um bom indício de controlo da atividade no sentido do cumprimento dos objetivos. Contudo, só um levantamento que permitisse conhecer o desenho e processos associados aos sistemas de avaliação, permitiria compreender o real impacto dos mesmos na atividade da organização e no cumprimento dos

seus objetivos e missão. Mesmo nas pequenas ONG em que a avaliação de desempenho não é relevante para a progressão na carreira dada a pequena dimensão, esta avaliação é usada para identificar áreas de formação.

- Consciência sobre competências em falta ao nível da gestão: A consciência das direções sobre as competências que precisam de desenvolver nas organizações é um excelente ponto de partida para o seu investimento no seu desenvolvimento. No top 10 das competências que identificaram necessitar, a maioria é do domínio do marketing e da angariação de fundos (ex. imagem e comunicação externas, campanhas de angariação de fundos, gestão e mobilização de associados), mas ressaltam também competências ao nível da gestão estratégica (onde podemos incluir competências de monitorização de avaliação de resultados e impactos), e outras associadas a estes domínios como a elaboração de projetos, a identificação de entidades financiadoras e linhas de financiamento e de candidaturas a fundos europeus.

3.2. Voluntários

- A maioria das ONG já tem voluntários. (ver, contudo, ponto fraco «Voluntários») Nas ONG de Defesa dos Direitos Humanos inquiridas via on-line, metade não tinha trabalhadores remunerados, indiciando uma relevância significativa do voluntariado.
- Desafios vencidos por algumas (poucas ONG) na gestão de voluntários: Algumas (poucas) ONG partilharam um conhecimento de experiência interessante ao nível da gestão de voluntários, que nestas representam pontos fortes, mas que na maioria são ainda inexistentes:
 - A formação dos voluntários é fundamental para uma boa experiência de voluntariado.
 - Conseguir a regularidade, assiduidade e pontualidade dos voluntários regulares é apresentada como importante.
 - A promoção da autonomia dos voluntários é também necessária.
 - Os atuais voluntários e antigos voluntários permitem alargar a rede de contactos e potenciais benfeitores bem como divulgar a atividade da ONG.
 - A atração de voluntários com competências técnicas, humanas e maturidade adequadas é fundamental.

4. Financiamento e Mobilização de Recursos

- Partilha: Há já instituições a realizar partilha de instalações. (ver ponto fraco «Partilha»)
- Diversificação: Esforço crescente por parte das ONG de diversificação de fundos. Nas ONG de Defesa de Direitos Humanos a repartição dos fundos pelas três proveniências (públicos, privados e próprios) declarada foi equilibrada, por contraste, por exemplo, com os pesos encontrados no inquérito às 153 ONG, em que os fundos públicos evidenciaram

um peso superior, seguido dos fundos próprios e com os fundos privados a representar uma fatia pequena. Há, contudo, uma consciência crescente da necessidade de investir na diversificação das fontes de fundos.

- Financiamento europeu: Aposta crescente de algumas ONG na captação de financiamento europeu, ainda que as evidências apontem que este é maioritariamente via programas geridos por Portugal.
- Receitas próprias: Consciência crescente do potencial de aumento das receitas próprias, transformando em serviços vendáveis o enorme know-how nas áreas de atuação. Nalguns casos esta consciência nasce da inexistência de fontes alternativas de fundos, noutras das oportunidades que a inovação social e o empreendedorismo social têm vindo a evidenciar.
- *Pro bono* empresarial: A prestação de serviços *pro bono* por parte de empresas (área jurídica, financeira, estudos de mercado, marketing e comunicação, etc.) pode ter um peso importante na sustentabilidade da ONG, como se encontrou neste estudo.
- Fidelização dos doadores: A fidelização dos benfeitores tem de ser mantida através duma relação de proximidade. A transparência na prestação de contas e a comunicação dos resultados atingidos com as atividades desenvolvidas é fundamental na fidelização dos mecenas. Esta é uma área em que poucas ONG têm revelam prática.
- Fundos internacionais: Aposta crescente na angariação de fundos noutros países (principalmente nos casos em que a ONG tem atividade internacional).
- Rigor: Crescente consciência da importância do rigor na gestão financeira, tornada evidente quer por situações de debilidade financeira postas em evidência nos últimos anos, pela gravidade das situações, quer porque imperativos de transparência das contas se revelam cada mais essenciais no processo de desenvolvimento de fundos junto de doadores potenciais.

5. Relações com entidades parceiras

- Redes e parcerias: As redes e parcerias são essenciais para potenciar a aprendizagem mútua, a troca de experiências e boas práticas e a colaboração com entidades públicas e da sociedade civil. A maioria das ONG está envolvida pelo menos numa parceria e numa rede.
- Parcerias: Crescente constatação que as parcerias permitem fortalecer as respostas e serviços e partilhar recursos e obter sinergias. ONG têm vindo a apostar em parcerias empresariais. ONG têm procurado potenciar relações próximas com as autarquias e governo local.

PONTOS FRACOS

1. Órgãos Sociais

- Sucessão das «lideranças»: embora de forma não tão significativa como se poderia antecipar, continua a merecer atenção a idade dos dirigentes das ONG, o tempo de permanência no cargo, bem como o investimento na formação de potenciais (mais jovens) sucessores. Foi também manifestada uma grande dificuldade em encontrar pessoas motivadas e com disponibilidade para o exercício de funções de Direção.
- Órgão consultivo: A maioria das organizações não tem um órgão de natureza consultiva, o que constitui uma oportunidade perdida de saberes adicionais, de rede e de potencial acesso a recursos adicionais.
- Algumas direções estatutárias ainda acumulam muitas funções fruto de alguma informalidade, ou pouca profissionalização da gestão da ONG, ou ainda desconhecimento da diferença entre as funções de governação que devem desempenhar e funções de gestão que devem delegar nas direções técnicas. Há, efetivamente em muitas ONG incapacidade ou dificuldade dos dirigentes em compreenderem a diferença entre governação e gestão, confundindo-as na prática, o que contribui para o desgoverno, o abuso de poder, a ineficiência e a ineficácia, etc.
- As mesas da Assembleia Geral e os Conselhos Fiscais são ainda pouco proativos na sua função, cumprindo apenas funções formais.

2. Práticas de Gestão

- Práticas ao nível do planeamento estratégico: Em alguns casos os planos estratégicos não têm a participação ativa ou têm uma participação mínima das direções estatutárias, que têm a responsabilidade de determinar as linhas estratégicas de trabalho da organização, sendo o trabalho de elaboração e concretização realizado pela direção/equipa técnica.
- Articulação estratégias / operações: Parece ser questionável a articulação que é estabelecida entre os planos estratégicos e os planos anuais, em que muitas vezes estes últimos são elaborados sem incorporar as orientações alargadas e de longo prazo da organização.
- Doações de particulares: Pouca experiência das organizações na angariação de fundos junto de particulares, com níveis de organização e estruturação da área precários.
- Presença on-line: Apesar de muitas organizações possuírem sites e pertencerem a diversas redes sociais, muitas vezes encontram-se desatualizados e poucas vezes voltados para a captação de pessoas interessadas em colaborar tanto economicamente como em voluntariado.
- Prestação de contas: Falta de mecanismos adequados de prestação de contas à sociedade, associados e colaboradores. Sobretudo para com os doadores, a prestação de contas deve incluir informação económica explicativa de como foram aplicados os donativos na organização ou atividades, resultados e impactos.

- Competências ao nível do marketing: A identificação desta como uma das competências a desenvolver, indicia competências reduzidas ou ausentes ao nível do marketing, o que limita em grande medida a eficácia da atuação, entre outros, ao nível da angariação de fundos (onde se inclui a angariação de novos associados, por exemplo). Além disso um reduzido número de ONG afirmam ter um documento estratégico para esta área. (ver ponto forte: «marketing»)
- Competências ao nível da gestão estratégica: A declarada necessidade de desenvolverem competências ao nível da gestão estratégica, além de denunciar que muitas organizações ainda estão aquém do que desejariam nesta área, pode ser um sinal de que a realização dos planos estratégicos ainda poderá estar numa fase embrionária nalgumas ONG que os elaboram.
- Códigos de conduta: São ainda insuficientes as organizações que têm códigos de conduta sobre práticas organizacionais ou que subscreveram códigos das redes, confederações, plataformas a que pertencem.
- Intervenção local vs Visão global?: Predomínio da intervenção local das ONG (que em si não é uma fraqueza) não equilibrado por uma adequada visão global, por exemplo ao nível das fontes de fundos. Há fundos fora do país que as ONG desconhecem e/ou não têm competências para obter.

3. Recursos Humanos

3.1. Trabalhadores remunerados

- Colaboradores em número insuficiente em muitas ONG.
- Recrutamento: Dificuldade em encontrar trabalhadores qualificados, sobretudo nas áreas da gestão e marketing. Processos de recrutamento ainda pouco estruturados, muitas vezes não publicitados em escala.
- Risco de *burnout* por acumulação de funções, desgaste ou exigência psicológica do trabalho desenvolvido em todos os níveis da hierarquia.
- Salários: Baixos salários pagos aos colaboradores (embora as organizações acrescentem que a alteração desta realidade escapa ao seu controlo). Baixa capacidade financeira da organização para integrarem recursos humanos a trabalhar exclusivamente em áreas como a comunicação externa ou angariação de fundos. Ainda é baixo o nível de consciência para a necessidade destas áreas estarem incluídas em organigrama e com pessoas a trabalhar exclusivamente nestas funções.

3.2. Voluntários

- Número de voluntários: Apesar da maioria das inquiridas ter voluntários, estes tendem, contudo, a ser em número reduzido por organização. Mas há organizações que consideram não necessitar de voluntários ou que a organização não é atrativa para os voluntários

(na questão sobre as razões para não ter voluntários). O número comparativamente reduzido de respostas sobre os voluntários pontuais (em comparação com as relativas aos voluntários regulares) pode indiciar desconhecimento da distinção entre os dois tipos, ou incapacidade de reconhecer o valor que podem ter os voluntários pontuais se todos os processos a estes associados forem bem geridos (desde a atração à gestão da sua presença na organização). Tem-se assistido a uma diminuição do número de voluntários (por causa da crise, por exemplo). Decréscimo na qualidade dos voluntários mais jovens a quem falta alguma maturidade e visão multidisciplinar.

- Competências de gestão do voluntariado: Necessidade das ONG desenvolverem competências de gestão do voluntariado. Não fica claro se as más experiências que algumas organizações relatam ter com o voluntariado não poderá ser fruto destas deficiências na gestão.
- Estruturação da área: Muitas organizações não têm esta área estruturada, quer do ponto de vista da captação, recrutamento, acolhimento e formação, quer do ponto de vista do seguimento, avaliação e reconhecimento.

4. Financiamento e Mobilização de Recursos

- Diversidade de fontes: Reduzida diversidade de fontes de financiamento.
- Precariedade da situação financeira de algumas ONG.
- Associados: O número de associados é reduzido e muitos não são efetivamente ativos (ex. quotas em dia). A maioria das ONG respondentes indica que o número de associados irá crescer. Esse potencial existe, em geral, nas ONG, se olharmos ao que é a realidade de outros países. (ver, contudo, ponto fraco «competências ao nível do marketing»)
- Competências para candidaturas a projetos, nomeadamente internacionais: São elegidas como uma das competências que as ONG não têm e nas quais têm que investir. Grande parte das organizações portuguesas não sabe a que organizações internacionais pode submeter pedidos e candidaturas. Falta de experiência na captação de fundos a fundações internacionais. Baixas competências ao nível da elaboração de propostas ou candidaturas em língua estrangeira.
- Partilha: Poucas instituições revelam partilhar viaturas.
- Fundos públicos: As ONG percecionam uma diminuição dos apoios públicos. Algumas ONG têm uma grande dependência de fundos públicos.
- Doações de particulares: As ONG admitem falta de conhecimento sobre o mercado dos doadores particulares.
- Financiamento por projetos: As ONG identificam alguns problemas associados ao financiamento por projetos, que torna o trabalho no terreno dependente de prioridades de agenda que podem não ser coincidentes com as suas. Algumas organizações acham difícil e dispendioso (em termos de tempo e recursos) todo o processo de candidatura. As ONG que recorrem a financiamento por projetos dizem que este é mais pontual e irregular.

- Tesouraria: A gestão da tesouraria pode ser um desafio constante, quer pela irregularidade, quer pela imprevisibilidade da entrada dos fundos.
- Utentes: Em algumas ONG, há um aumento do número de utentes que não conseguem pagar as participações.
- Acordos: Em algumas ONG, há dificuldades na revisão do acordo com a Segurança Social.

5. Relações com entidades parceiras

- Ineficácia: Inoperacionalidade de algumas redes quer de âmbito local, quer nacional. Existência de parcerias que são meramente formais, no papel. Dificuldade de gerir protagonismos e relações pessoais.
- Financiadores públicos: Dificuldade de dialogar numa base mais horizontal com as entidades públicas nacionais financiadoras.
- Défice de parcerias internacionais.
- Empresas: Dificuldade de interação com o mundo empresarial numa ótica de benefício mútuo.

OPORTUNIDADES

- Estruturas federativas: Crescentes competências das estruturas federativas na influência ao nível governamental sobretudo na área social.
- África: Crescimento económico no continente Africano (para as ONG que atuam ou podem vir a atuar nesta região).
- O setor na Europa: Legislação europeia sobre o setor, legitimando-o e criando novas regras internacionais constituem uma oportunidade de afirmação também das ONG portuguesas.
- Parcerias e redes internacionais: Profissionalização crescente das ONG a nível internacional, necessidades crescentes das populações e fundos disponíveis que impõem trabalho colaborativo, abrem oportunidades de parcerias e integração em redes internacionais às ONG portuguesas. As novas tecnologias de comunicação potenciam o aprofundamento e extensão destas relações com cada vez menos custos financeiros e de tempo.
- Fundos europeus disponíveis para as áreas da inovação e do empreendedorismo social.
- Sociedade: Aumento da sensibilidade da sociedade para os problemas sociais.
- Empresas: Novas formas de financiamento por parte das empresas. A transformação social não é matéria exclusiva do setor das ONG, nem do setor público. Desde a década de 90, o conceito de responsabilidade social empresarial tem ganho corpo e alertado o setor empresarial, não só para os impactos económicos ou ambientais, mas também para os sociais. A crise veio, contudo, abrandar ou parar algum do avanço conseguido.

- ◉ Doadores particulares: Reduzida exploração da capacidade de dar dos indivíduos (particulares), em termos comparativos em relação a outros países, faz antever potencial por explorar em Portugal.
- ◉ Mercado de trabalho e realização pessoal: Crescente procura de empregos nas empresas/ organizações que proporcionem, além de emprego, uma realização pessoal, é uma oportunidade para as melhores ONG atraírem jovens talentos formados nas áreas da gestão e da economia, em detrimento, por exemplo, de carreiras empresariais.
- ◉ O investimento crescente das mulheres numa profissão, aliada à ascensão de mulheres a cargos de direção em vários quadrantes, prenuncia uma oportunidade de também isto ser possível nas ONG, podendo o problema da sucessão das direções ser assim parcialmente amenizado.
- ◉ Crescente consciência da sociedade da necessidade de contribuir de alguma forma – doações, tempo, ... – e nas mais variadas faixas etárias.
- ◉ Necessidades novas e crescentes na sociedade constituem excelentes oportunidades para o aparecimento de novas ONG ou a reconversão de ONG existentes cuja missão perdeu a validade (ex. área de atividade da infância, ameaçada com decrescentes taxas de natalidade, pode ser «substituída» por serviços à terceira idade).
- ◉ O avanço de tecnologias de comunicação permite o acesso a boas práticas e novas ideias que se estejam a desenvolver em qualquer parte do mundo. «Não é muitas vezes necessário inventar a roda, mas adaptar.»
- ◉ Novos instrumentos financeiros, alguns em experiência nalguns pontos do globo, constituem excelentes potenciais oportunidades de financiamento do setor (ex. Obrigações de impacto), a que as ONG e a sociedade devem prestar especial atenção e replicar.
- ◉ Esperanças de vida elevadas significam um enorme potencial de voluntários de idades mais ou menos avançadas que as ONG devem aprender a cativar e a acolher nas instituições. Com a noção de que provavelmente terão que adaptar as oportunidades de voluntariado às diferentes idades e inerentes capacidades.

AMEAÇAS

- ◉ Crescente exigência dos utentes e maior complexidade dos problemas (pode ser uma oportunidade para as organizações mais capazes).
- ◉ Lentidão na recuperação da crise económica: Pode levar à diminuição dos apoios públicos e privados. Pode ainda dificultar a atração de voluntários, que não podem correr riscos no mercado de trabalho. Pode também prejudicar a obtenção de resultados do trabalho das ONG, nomeadamente de projetos para o mercado, geradores de receitas próprias que podem decair.
- ◉ Maior concorrência entre as ONG no acesso aos fundos.

- Tendência para que a agenda de financiamento público nacional continue a privilegiar projetos assistencialistas.
- Tendência para o privilégio dos grandes projetos (e das grandes ONG), deixando de fora as pequenas.
- Estruturas federativas: Com a exceção do subsector social e das ONG da área da cooperação e desenvolvimento, nos restantes subsectores não existem sinais evidentes de desenvolvimento de estruturas federativas com capacidade de influência.
- Legislação: As alterações legislativas frequentes dificultam a definição de estratégias de longo-prazo ao nível da sustentabilidade da ONG. Desajustamento da legislação do setor à realidade, com ligeiros sinais de mudança a este nível (alterações recentes no Estatuto das IPSS).
- Concorrência estrangeira: O facto de também para as ONG cada vez mais o palco de atuação ser internacional, pode intensificar a concorrência estrangeira por fundos nacionais, nomeadamente das poucas, mas grandes, fundações nacionais, e das maiores empresas e grupos empresariais.

RECOMENDAÇÕES

Tendo por referência os dados recolhidos, a análise SWOT realizada e a reflexão informada pela experiência acumulada, são feitas as seguintes recomendações:

1. Capacitação de dirigentes e de colaboradores

São vários os resultados ao longo deste estudo que mostram a resiliência das ONG face ao problema crónico de financiamento da produção de bens públicos que as caracteriza, agravado pela situação de crise dos últimos anos:

- na grande maioria das ONG inquiridas o emprego, até agora, estabilizou ou mesmo cresceu;
- os esforços para fazer aumentar os recursos próprios intensificaram-se;
- houve progressos significativos na formação dos colaboradores, especialmente dos indiferenciados;
- implementaram-se sistemas de gestão da qualidade e de avaliação de desempenho.

Apesar destes progressos, há ainda muito a fazer em termos de capacitação não só dos colaboradores, mas também dos membros das direções estatutárias.

a) Formação – ação

O que mostra a experiência dos últimos anos em vários programas de formação para estas organizações é que a forma mais adequada de promover esta capacitação de maneira a que

ela conduza a efetivas melhorias de desempenho das organizações é através de programas de **formação – ação** que assentem em diagnósticos **participados** das necessidades de formação. Desta forma identificam-se melhor estas necessidades, responde-se melhor às mesmas e promovem-se processos de gestão participativa que são muito importantes para o desenvolvimento destas organizações muitas vezes bloqueadas por situações de demasiada longevidade dos seus elencos diretivos.

Efetivamente, o sucesso do cumprimento da missão das ONG está fortemente dependente do envolvimento ativo e participativo de todos os que participam na vida da instituição (Direção, colaboradores remunerados, voluntários, beneficiários e respetivas famílias,...). Parece fundamental que, independentemente da organização adotar estratégias de gestão mais ou menos informais, se coloquem em prática metodologias que fomentem a participação e proximidade entre todos os elementos da organização. E a formação-ação tem provado ser um meio eficaz nesse incentivo.

Se os programas de formação forem bem desenhados, com momentos de formação que envolvam colaboradores e dirigentes de várias organizações afins, eles podem, também, ser um alfofre de **parcerias e trabalho em rede** entre essas organizações, como alguma experiência recente também mostra.

O desenvolvimento do trabalho em rede e em parceria é crucial na partilha de boas práticas (nacionais ou europeias), na promoção de sinergias, no aproveitamento de complementaridades e na partilha de recursos, no alargamento da experiência e do conhecimento na área, bem como na melhoria da qualidade do serviço. Esta é uma das vertentes em que as ONG mais podem apostar para racionalizar custos e potenciar a eficácia do seu trabalho.

Existem áreas de formação que são incontornáveis, porque indispensáveis a estas organizações, e reconhecidas como tal pela maioria das organizações inquiridas: em gestão e planeamento estratégico e em marketing e comunicação.

É fundamental promover formação, adequada ao setor, sobre práticas e instrumentos de **gestão estratégica e operacional** que possam ser utilizados pelas organizações. Além da importância da compreensão dos princípios de uma gestão estratégica orientada para uma visão e uma missão, nos quais deverá assentar o planeamento estratégico, é sobretudo importante praticar nas ONG uma postura estratégica de constante perscrutação do ambiente, e consequente aproveitamento das oportunidades e defesa contra as ameaças, numa procura contínua da melhoria dos pontos fortes e superação dos pontos fracos das organizações. Esta área de formação é tão relevante para os corpos diretivos como para as direções executivas ou operacionais.

A promoção da imagem das ONG, a sua divulgação e reconhecimento pela comunidade pode ter impactos positivos na capacidade de angariação de fundos e na sua sustentabilidade. No entanto, apesar das organizações terem consciência da sua importância e face a outras necessidades urgentes no dia a dia das ONG, a área do marketing e da comunicação é das que mais precisa de investimento e de desenvolvimento.

Também esta formação é fundamental quer para os corpos diretivos, quer para as direções executivas ou operacionais.

b) Articulação entre Governação e Gestão e renovação dos órgãos sociais

Esta área de promoção da melhor articulação possível entre as direções estatutárias e as executivas ou operacionais é outra das que merece investimento do setor das ONG. Para tal, deveria haver **mais formação**, em particular dos órgãos de governo, **sobre governação**, uma vez que sendo para estes claro o papel que devem desempenhar, a articulação com os gestores executivos ou operacionais será mais fácil, tendo estes últimos desta forma mais claramente compreendidas as suas funções e responsabilidades.

A comunicação e articulação entre a direção estatutária, a direção executiva e as equipas no terreno é fundamental. Alguns exemplos de práticas que promovem esta comunicação (quer num sentido *top-down* quer num sentido *bottom-up*) e que foram identificadas nos estudos de caso, são:

- A incorporação de elementos da estrutura executiva na Direção;
- A realização de reuniões regulares entre a Direção e as equipas no terreno;
- A existência de uma figura intermédia (Ex: secretário-geral) que faz a ponte entre a Direção e a gestão corrente da organização;
- Uma estrutura diretiva com a representação dos diversos departamentos chave da organização;
- A atribuição de diferentes «pelouros» aos membros da Direção é, frequentemente, referida como uma forma eficaz de organizar e distribuir as responsabilidades pelos diferentes elementos da Direção.

A **renovação dos órgãos sociais** é uma questão relacionada com a governação e que é já preocupação de algumas ONG. A este nível, vislumbra-se como mais eficaz a necessidade de um investimento de âmbito nacional, por exemplo via plataformas ou estruturas federativas, que promovam junto das camadas mais jovens o apelo ao serviço público e a sua concretização no seio de uma ONG.

2. Promoção da implementação de processos de certificação da qualidade

Estes processos, apesar de exigentes, são identificados como fatores importantes de aposta na qualidade do serviço e de diferenciação face à concorrência. Para que a sua implementação possa ser alargada a mais organizações e a mais valências dentro das organizações é necessário promover estratégias de capacitação das ONG nesta área, quer em termos de aquisição das competências, quer em termos dos recursos necessários para levar a cabo este processo.

3. Ajustamento das políticas públicas, com a definição de estratégias integradas para cada uma das áreas (Ex: cooperação, sem abrigo, deficiência)

Diferentes ONG de diferentes áreas de atuação referem nos estudos de caso que as políticas públicas tendem a parecer um conjunto de medidas avulso com uma agenda política que nem sempre se alinha com as necessidades no terreno. É essencial a definição de políticas públicas e quadros legislativos integrados, adequados e desenvolvidos com a participação ativa de quem atua no terreno.

Adicionalmente, é fundamental promover a articulação entre os sistemas de polícia, de justiça criminal, de saúde, de segurança social e de educação, pois um funcionamento adequado, célere e eficaz destes sistemas é fundamental ao bom trabalho das organizações.

É, também, importante que a agenda de projetos apoiados por financiamento público seja coerente, estável e vá de encontro às necessidades do terreno. Deve ser evitada uma agenda que privilegie projetos de grande dimensão que nem sempre contribuem para a real capacitação dos beneficiários e comunidades e que deixam de fora as ONG de pequena dimensão.

4. Financiamento

a) Diversificação das fontes de financiamento

Sem nenhuma surpresa, este estudo mostra que há uma clara unanimidade das ONG no que se refere àquilo que consideram como sendo o seu principal problema, a saber, as dificuldades de financiamento.

Para além de ser fundamental a definição de políticas que garantam uma maior estabilidade do financiamento público é fundamental apostar na diversificação das fontes de receitas:

- É necessária a aposta na formação e desenvolvimento de competências ao nível da elaboração de candidaturas a projetos financiados por fundos públicos (nacionais e europeus), obviamente, sem que isso comprometa ou enviesse os objetivos estratégicos de intervenção da ONG;
- Aposta na formação e desenvolvimento de competências na área da angariação de fundos quer juntos de benfeitores particulares (em Portugal e no estrangeiro) quer no desenvolvimento de parcerias com empresas. A prestação de serviços a título *pro-bono* por parte do setor empresarial pode revelar-se uma forma eficaz de potenciar o envolvimento do setor empresarial no âmbito da responsabilidade social das empresas. Contudo, o maior potencial de volume parece realmente estar do lado dos doadores particulares;
- Promoção da participação e envolvimento dos associados nomeadamente no que concerne ao pagamento das quotas e à divulgação da imagem da ONG na comunidade e captação de novos associados;

- Aproveitamento do potencial de fundos próprios através da criação de negócios sociais. Esta é uma aposta de várias ONG para o futuro próximo encontrando-se, no entanto ainda em fase de reflexão e maturação na maioria delas.

b) Contratualização do financiamento público

A natureza de bem público que caracteriza o essencial da produção das ONG justifica que devam contar com o financiamento público como um recurso essencial para a sua sustentabilidade económica, sem prejuízo dos esforços que devem fazer para o complementar com recursos próprios e financiamentos de privados (particulares e empresas).

No caso das IPSS está instituído um regime de contratualização («acordos de cooperação») dos financiamentos públicos a estas organizações periodicamente negociado com as suas entidades que as representam e cuja implementação é monitorizada em conjunto pelas partes envolvidas.

Este regime tem sido essencial para a sustentabilidade económica destas organizações, não tendo prejudicado os esforços que esta fazem para mobilizar contributos dos seus utentes e de financiadores privados.

Um aspeto muito importante deste regime é que ele institui **previsibilidade** no financiamento público com o qual as IPSS podem contar.

Para as outras ONG não existe um sistema do mesmo género. Não é que estas ONG não possam contar com financiamento público. Têm recorrido a ele e são mesmo mais dependentes dele do que as IPSS. A diferença aqui é que não existindo um regime de contratualização como no caso das IPSS, estas ONG vivem na contingência de haver ou não programas de financiamento a que se possam candidatar, programas esses com critérios de elegibilidade, calendários e procedimentos de implementação que muitas vezes não se ajustam ao que é mais relevante para o seu desenvolvimento e as oneram com custos de transação que não ajudam à sua sustentabilidade.

Por isso, deveria ser considerada a possibilidade de estender o regime da contratualização negociada e monitorizada dos financiamentos públicos a mais famílias de ONG do que as IPSS.

Não se trata aqui de reivindicar mais financiamentos públicos, mas antes melhoria da gestão desses financiamentos.

Também não se está aqui a falar de ser o financiamento público a financiar a quase totalidade, ou até mesmo a maior parte dos custos da ONG. Trata-se, simplesmente, de assegurar que para uma parte significativa desses custos as ONG podem contar com financiamento público num montante que é previsível, contratualizado e monitorizado, financiamento esse a que têm todo o direito se cumprirem a sua missão de produzirem bens públicos que são essenciais para o Bem Comum.

5. Potenciar o papel das organizações de nível superior (Ex: federação, confederação)

Estas estruturas permitem unificar, numa só voz, as diversas ONG que atuam numa determinada área, conferindo-lhes maior poder junto de outras instituições da sociedade civil e das estruturas do Estado. Estas uniões podem ter um papel fundamental no diálogo com o poder político na definição das políticas para o setor e para as suas diversas áreas de intervenção.

6. Promoção da participação e organização da sociedade civil

Num contexto cada vez mais global, difícil, dinâmico, complexo e exigente é fundamental que toda a comunidade desenvolva uma crescente sensibilidade para os problemas sociais e que a democracia não se esgote na organização partidária.

7. Desenvolvimento de dados para a melhoria do conhecimento sobre o setor

Este estudo deu alguns contributos para produzir dados novos e necessários sobre a dimensão e composição do setor das ONG, mas, com atrás foi referido, esses dados, no estado de desenvolvimento em que estão, não permitem ainda caracterizá-lo nas suas dimensões económicas (emprego remunerado, trabalho voluntário, VAB, etc.).

É possível chegar aí a partir do trabalho aqui feito se, depois deste estudo, houver quem esteja disponível para continuar a investir nesta melhoria do conhecimento sobre este setor.

INTRODUÇÃO

Não existe, ainda, nenhum estudo, nem dados estatísticos para o conjunto das Organizações Não Governamentais (ONG) em Portugal. Existem estudos para alguns subconjuntos, por exemplo, as Organizações Não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento (ONGD), bem como avanços consideráveis ao nível da contabilidade nacional do setor mais abrangente da economia social, com a publicação, pelo INE, da Conta Satélite das Instituições Sem Fim Lucrativo, em 2011, e da Conta Satélite da Economia Social, em 2013, no seguimento dos trabalhos desenvolvidos pela Universidade de Johns Hopkins, Baltimore, em colaboração desde 2004 com a Universidade Católica Portuguesa e o INE. Estes trabalhos, no entanto, não produziram dados estatísticos e análises específicas para o conjunto das ONG.

O estudo que aqui se apresenta dá alguns contributos para suprir esta lacuna, em resposta à solicitação da Fundação Calouste Gulbenkian, no âmbito do Programa Cidadania Ativa. Mais precisamente, esses contributos são os seguintes:

- um **conceito de ONG** fundado em conceitos económicos adequados para este efeito e operacionalizado em termos de uma classificação detalhada das atividades e do que se considera serem as ONG e os seus estatutos jurídicos;
- uma **base de dados** consistente com esse conceito, construída expressamente para este efeito, por extração a partir de uma outra (DES – Diretório da Economia Social) que abrange o conjunto das organizações de economia social, em construção na Universidade Católica Portuguesa (Porto), base de dados essa que inclui 17.012 ONG e que se pretendeu que fosse a mais completa e atualizada possível no fornecimento de informação sobre o número destas organizações e a sua distribuição geográfica, por atividades principais e por estatutos jurídicos;

- ▶ um **inquérito** muito desenvolvido a 153 ONG distribuídas por todas as atividades onde as ONG operam e por todos os distritos do país, inquérito esse que embora não dê resultados que, com rigor, possam ser extrapoláveis para a população das ONG, permite fazer análises com muito interesse sobre a gestão das ONG (composição dos órgãos de governo, práticas de gestão, recursos humanos, situação económica e financeira, fontes de financiamento, parcerias e relacionamento com a Administração Pública e com outras entidades);
- ▶ um **inquérito on-line, mais breve**, às ONG de Defesa dos Direitos Humanos constantes do DES (Total de 601), com uma taxa de resposta de 18,6% das 350 ONG contactadas;
- ▶ um **estudo econométrico** sobre os fatores influenciadores da sustentabilidade económica das IPSS;
- ▶ **10 estudos de caso específicos** sobre dois grupos de ONG: ONG da área social e ONG com atividade na Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa.

O prazo muito curto disponível para a realização deste estudo e a época do ano em que foi realizado o inquérito (Verão) não permitiram ir mais além no que se refere às informações incluídas na base de dados e no alargamento e melhoria da composição da amostra de ONG inquiridas. É, por isso, um contributo que enferma das limitações daí decorrentes, que trabalhos posteriores poderão melhorar.

CAPÍTULO 1 Conceito de ONG

Um dos objetivos centrais deste trabalho é a proposta de um conceito de ONG para Portugal, tendo em conta a realidade destas organizações no país, bem como os conceitos já regulados na legislação portuguesa (ONGA¹, ONGD², ONGPD³) e os que foram adotados pelas organizações estatísticas oficiais a nível internacional (OSFL – Organização Sem Fins Lucrativos, OES – Organização da Economia Social). O que aqui se apresenta é uma revisão desses conceitos, e a proposta de um conceito de ONG fundado na teoria económica, bem como a sua aplicação empírica à realidade portuguesa.

1. ALGUNS CONCEITOS JÁ EXISTENTES

1.1. O CONCEITO DE ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

O conceito de «organizações sem fins lucrativos», tal como foi definido por Lester Salamon, Helmut Anheier e pela equipa do *Center for Civil Society Studies* da Universidade de *Johns Hopkins* (Salamon *et al.*, 1997), e que foi depois adotado no *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* das Nações Unidas (UN, 2003) é o seguinte:

«O setor sem fins lucrativos consiste em unidades que são:

- (a) Organizações;
- (b) Sem fins lucrativos e que não distribuem lucros;
- (c) Institucionalmente separadas da Administração Pública;
- (d) Que se autogovernam;
- (e) Voluntárias.»

(UN, 2003, p. 18; nossa tradução).

¹ Lei n.º 35/98, de 18 de Julho.

² Lei n.º 66/98, de 14 de Outubro.

³ DL n.º 106/2013, de 30 de Julho.

É este conceito que esteve na base do estudo⁴ conduzido em Portugal por uma equipa do Prof. Salamon e da Universidade Católica Portuguesa – Porto (Franco *et al.*, 2005) e da **Conta Satélite das Instituições Sem Fim Lucrativo** de 2006, publicada pelo INE em 2011 (INE, 2011).

1.2. O CONCEITO DE ORGANIZAÇÕES DE ECONOMIA SOCIAL DO CIRIEC

O conceito atrás apresentado exclui as cooperativas e as associações mutualistas⁵ porque nestas organizações existe a possibilidade de distribuição de excedentes pelos cooperantes e associados, quando esses excedentes existem. Como na Europa as organizações cooperativas e mutualistas têm uma posição nuclear no que muitos consideram como devendo ser o âmbito do setor da economia social, as entidades que representam estas organizações advogam um conceito de «organizações de economia social» que inclui essas organizações, juntamente com as organizações sem fins lucrativos. Uma entidade que se tem destacado no desenvolvimento deste conceito é a rede de investigação CIRIEC (*Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie Publique, Sociale et Coopérative*) que define o «setor da economia social» como sendo constituído pelos seguintes dois subsectores:

Subsetor mercantil da Economia Social:

O conjunto das empresas privadas, com uma organização formal, com autonomia de decisão e de adesão voluntária, criadas para satisfazer as necessidades dos seus membros através do mercado, produzindo bens ou serviços, seguros e produtos financeiros, onde o processo de decisão e qualquer distribuição de resultados pelos membros não estão ligados diretamente ao capital ou a outras contribuições de cada membro e onde cada um deles tem direito a um voto.

(Barea & Monzón, 2006, p. 31; nossa tradução).

Subsetor não mercantil da Economia Social:

O conjunto das organizações privadas, com organização formal, com autonomia de decisão, de adesão voluntária, que produzem serviços não comercializáveis para as famílias e cujos resultados positivos, se existirem, não podem ser apropriados pelos agentes económicos que as criaram, que as controlam ou que as financiam.

(Chaves & Monzón, 2007, p. 20; nossa tradução).

⁴ O estudo intitulado «Comparative NonProfit Setor Study» (CNP) foi conduzido em vários países, incluindo Portugal (ver <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-setor>).

⁵ No caso português, o estudo CNP incluiu as Associações Mutualistas, com exceção das caixas económicas anexas.

É este conceito que serviu de base à **Conta Satélite da Economia Social** publicada em 2013 pelo INE, com dados relativos a 2010 (INE & CASES, 2013).

1.3. UM CONCEITO ALTERNATIVO DE ORGANIZAÇÕES DE ECONOMIA SOCIAL

Por ser a base de partida para a construção do conceito de ONG proposto neste estudo, é útil referir aqui um conceito de organizações de economia social alternativo ao do CIRIEC (Mendes, 2011).

Uma razão para o desenvolvimento desse conceito alternativo tem que ver com um problema do conceito proposto pelo CIRIEC que é o de não corresponder a uma abordagem **unitária** centrada nas **características comuns** a todas as organizações de economia social. Com efeito, face a um conceito de organizações sem fins lucrativos que não inclui as organizações cooperativas e mutualistas, o que se faz na abordagem do CIRIEC é **justapor** ao conceito de subsector não mercantil da economia social, que corresponde às organizações sem fins lucrativos, o conceito de subsector mercantil da economia social definido de maneira a abranger as organizações cooperativas e mutualistas. Ao conjunto dos dois subsectores chama-se, depois, setor da economia social, sem que haja uma definição abrangente centrada nas características comuns às organizações incluídas nos dois subsectores.

O conceito alternativo de organizações de economia social a seguir apresentado tem essa perspetiva abrangente, procurando o que há de comum nas organizações sem fins lucrativos, nas cooperativas e nas mutualidades nos seguintes domínios:

- **missão principal;**
- **natureza económica dos bens e serviços produzidos⁶;**
- **natureza económica dos principais recursos utilizados na produção desses bens e serviços.**

⁶ A tipologia económica dos bens e serviços aqui referida baseia-se na combinação de dois critérios:

- o **grau de exclusão no acesso ao consumo** do bem ou serviço, ou seja, o facto do consumidor ter (exclusão total), ou não (ausência de exclusão) que cumprir com determinadas condições para poder aceder a esse consumo;
- **grau de rivalidade no consumo do bem ou serviço**, ou seja, o facto da quantidade e/ou qualidade do bem ou serviço diminuir (rivalidade total), ou não (ausência de rivalidade) quando ele é consumido por alguém.

Combinando estes dois critérios e os dois valores extremos que podem ter, obtém-se a seguinte tipologia:

- **bens e serviços privados:** bens e serviços com exclusão total e rivalidade total;
- «**bens públicos**»: bens e serviços sem exclusão e sem rivalidade;
- **bens e serviços de clube:** bens e serviços com exclusão total e sem rivalidade;
- **bens e serviços de livre acesso:** bens e serviços sem exclusão e com rivalidade.

Dando atenção a estes três domínios, esta abordagem também se diferencia das do CIRIEC e da Universidade de Johns Hopkins ao apelar a **conceitos da teoria económica** para caracterizar a natureza económica dos bens e serviços produzidos e dos recursos utilizados pelas organizações de economia social.

Eis, então, o conceito alternativo proposto por Mendes (2011):

«são aqui consideradas como sendo organizações de economia social as organizações que satisfazem cumulativamente as seguintes condições:

- ◉ *Têm personalidade jurídica, ou, sendo informais, dispõem de normas do conhecimento público que regulam a pertença à organização e o seu modo de governo e de funcionamento;*
- ◉ *São privadas, no sentido de nascerem da iniciativa da sociedade civil e, por isso, não pertencerem nem à administração direta ou indireta do Estado, nem à Administração Pública autónoma, nem à categoria de sociedades de interesse coletivo;*
- ◉ *Têm formas de autogoverno;*
- ◉ *São de adesão voluntária;*
- ◉ *Estão abertas a contribuições voluntárias dos seus membros ou doutras entidades;*
- ◉ *Incluem nas suas missões principais o incentivo à ação coletiva para o desenvolvimento de relações mais solidárias dos seres humanos entre si e com o meio ambiente em que vivem;*
- ◉ *Fazem isso através da produção de bens públicos (ex. redução da pobreza e doutras formas de exclusão social, defesa dos direitos humanos, redução das disparidades regionais, proteção do ambiente, proteção do património cultural e arquitetónico, proteção civil, melhoria da saúde pública, produção de conhecimento do domínio público, etc.) e/ou da produção de bens ou serviços privados, ou de clube em condições que contribuam para relações sociais mais solidárias (ex. produção de bens e serviços privados fornecidos abaixo do preço de custo a pessoas que sem isso não poderiam ter acesso a eles);*
- ◉ *Para produzirem esses bens e serviços, constituem um património regido em regime de propriedade comum.»*

(Mendes, 2011, pp. 39-40)

Neste conceito cabem não só as organizações sem fins lucrativos, mas também as organizações cooperativas e mutualistas, assim como organizações sem personalidade jurídica, desde que regidas por normas que sejam do conhecimento público.

É de acordo com este conceito que está organizado o **DES – Diretório da Economia Social**, uma base de dados em construção no âmbito da ATES – Área Transversal de Economia Social da Universidade Católica Portuguesa (Porto) para consulta pública, com informação de identificação das organizações de economia social em Portugal (NIF, denominação, atividade principal, estatuto jurídico, endereço, contactos telefónicos, e-mail e website). Foi a partir deste diretório que se constituiu a base de dados que permitiu a aplicação empírica a Portugal do conceito de ONG proposto neste estudo e que será apresentada no capítulo 3.

1.4. CONCEITO DE ONG DO CADERNO DE ENCARGOS PARA ESTE ESTUDO

Do caderno de encargos para este estudo consta a seguinte definição de ONG que tem sido usada como referência no Programa Cidadania Ativa em curso:

«As ONG portuguesas são pessoas coletivas de direito privado, de base voluntária, sem fins lucrativos, independentemente da forma jurídica que revistam e que reúnam, à data da apresentação da candidatura, os seguintes requisitos:

- a) *Estejam legalmente constituídas em Portugal;*
- b) *Prossigam finalidades de interesse geral ou de bem comum;*
- c) *Sejam independentes de quaisquer autoridades locais, regionais, ou nacionais e de outras entidades públicas ou organizações socioprofissionais ou empresariais;*
- d) *Não sejam organizações partidárias ou partidos políticos;*
- e) *Não sejam organizações religiosas.»*

1.5. CONCEITOS DE ONG COM ESTATUTO JURÍDICO ESTABELECIDO NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

O conceito de ONG utilizado até agora no Programa Cidadania Ativa é consistente com o que está definido na legislação portuguesa, que regula três tipos específicos de ONG, a saber:

- as Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA) e equiparadas;
- as Organizações Não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento (ONGD);
- as Organizações Não Governamentais das Pessoas Com Deficiência (ONGPD).

A Lei N.º 35/98, de 18 de Julho, que atualmente regula o estatuto jurídico das ONGA, define-as do seguinte modo, no seu artigo 2.º:

«1. Entende-se por ONGA, para efeitos da presente lei, as associações dotadas de personalidade jurídica e constituídas nos termos da lei geral que não prossigam fins lucrativos, para si ou para os seus associados, e visem, exclusivamente, a defesa e valorização do ambiente ou do património natural e construído, bem como a conservação da natureza.
2. Podem ser equiparados a ONGA, para efeitos dos artigos 5.º, 6.º, 13.º e 15.º da presente lei, outras associações, nomeadamente socioprofissionais, culturais e científicas, que não prossigam fins partidários, sindicais, ou lucrativos, para si, ou para os seus associados, e tenham como área principal o ambiente, o património natural e construído ou a conservação da natureza.»

A Lei n.º 66/98, de 14 de Outubro, que atualmente regula o estatuto jurídico das ONGD, define-as do seguinte modo, nos seus artigos 2.º, 3.º, 4.º e 5.º :

«Artigo 2.º

Âmbito

Não se regem pelo presente diploma as ONGD que prossigam fins lucrativos, políticos, sindicais ou religiosos, ou que, independentemente da sua natureza, desenvolvam atividades de cooperação militar.

Artigo 3.º

Natureza Jurídica

As ONGD são pessoas coletivas de direito privado, sem fins lucrativos.

Artigo 4.º

Constituição

As ONGD constituem-se e adquirem personalidade jurídica nos termos da lei geral.

Artigo 5.º

Objetivos

1. São objetivos das ONGD a conceção, a execução e o apoio a programas e projetos de cariz social, cultural, ambiental, cívico e económico, designadamente através de ações em países em vias de desenvolvimento:
 - a. De cooperação para o desenvolvimento;
 - b. De assistência humanitária;
 - c. De ajuda de emergência;
 - d. De proteção e promoção dos direitos humanos.

2. São ainda objetivos das ONGD a sensibilização da opinião pública para a necessidade de um relacionamento cada vez mais empenhado com países em vias de desenvolvimento, bem como a divulgação das suas realidades.
3. As ONGD, conscientes de que a educação é um fator imprescindível para o desenvolvimento integral das sociedades e para a existência e o reforço da paz, assumem a promoção desse objetivo como uma dimensão fundamental da sua atividade.
4. As ONGD desenvolvem as suas atividades no respeito pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.»

Finalmente, quanto às ONGPD, o Decreto-Lei N.º 106/2013, de 30 de Julho que, na sequência da Lei N.º 127/99, regula o estatuto jurídico destas organizações, define-as do seguinte modo:

«Artigo 2.º

Natureza Jurídica

1. Independentemente da forma jurídica, as ONGPD são pessoas coletivas de direito privado, sem fins lucrativos.

(...)

Artigo 3.º

Objetivos

1. As ONGPD prosseguem os seguintes objetivos:
 - a. A defesa e promoção dos direitos e interesses das pessoas com deficiência e suas famílias, em ordem à integração social e familiar dos seus membros, à respetiva valorização pessoal e profissional;
 - b. A eliminação de todas as formas de discriminação das pessoas com deficiência;
 - c. A promoção da igualdade de tratamento das pessoas com deficiência.
2. Além dos objetivos enunciados no número anterior, as ONGPD podem prosseguir outros fins que com aqueles sejam compatíveis.»

Comparando estes três estatutos jurídicos, observam-se as seguintes características comuns às ONG que eles regulam:

1. Organizações com personalidade jurídica;
2. Pessoas coletivas de direito privado;
3. Sem fins lucrativos;
4. Sem fins políticos, sindicais ou religiosos;
5. Com uma atividade exclusiva ou principal que é de interesse geral, ou de bem comum (proteção do ambiente, educação e cooperação para o desenvolvimento, apoio a pessoas com deficiência e suas famílias).

2. CONCEITO PROPOSTO DE ONG

2.1. METODOLOGIA SUBJACENTE AO CONCEITO PROPOSTO DE ONG

O conceito de ONG aqui proposto toma em atenção o conceito de ONG utilizado até agora no Programa Cidadania Ativa, bem como os conceitos de ONGA, ONGD e ONGPD definidos na legislação portuguesa, combinando isso com o tipo de abordagem que está na base do conceito de organização de economia social apresentado no ponto 1.3. Seguindo a abordagem de base económica que subjaz a esse conceito de organizações de economia social, também aqui as ONG serão definidas tendo em conta a **natureza económica dos bens e serviços que produzem**.

Essa natureza pode ser caracterizada com base nos conceitos da teoria económica que permitem precisar o sentido dos termos «**interesse geral**» e «**bem comum**» que fazem parte do conceito de ONG utilizado até agora no Programa Cidadania Ativa e que também incluem o que a legislação portuguesa define como devendo ser os objetivos das ONGA, ONGD e ONGPD.

2.2. NATUREZA ECONÓMICA DOS BENS E SERVIÇOS PRODUZIDOS PELAS ONG

Na linha da metodologia atrás referida, propõe-se que para ser ONG uma organização deve ter como atividade principal produzir bens ou serviços com a natureza de **bens públicos**, ou seja, bens e serviços para os quais há ausência de exclusão no acesso ao seu consumo e ausência de rivalidade nesse consumo.

Eis alguns exemplos de produção de bens públicos:

- Contribuir para mais coesão social como fazem, por exemplo, as IPSS que se comportam de acordo com a sua missão quando prestam serviços sociais a pessoas que, de outro modo, não teriam acesso a eles;
- Contribuir para defender o património histórico, artístico e cultural;
- Produzir bens e serviços culturais e artísticos de livre acesso;
- Contribuir para elevar o nível geral de educação da população;
- Produzir conhecimento científico do domínio público;
- Contribuir para a melhoria da saúde pública;
- Realizar atividades de proteção civil;
- Proteger o ambiente;
- Contribuir para reduzir as disparidades regionais;
- Defender os direitos humanos;

- Promover a cidadania ativa;
- Realizar atividades de ajuda humanitária internacional;
- Realizar atividades de educação e cooperação para o desenvolvimento que contribuam para reduzir as disparidades de desenvolvimento entre países ricos e países pobres.

Se a **missão principal e o resultado global da atividade** de uma organização for contribuir para que haja mais coesão social, para que um património cultural ou artístico seja defendido, ou outros dos serviços atrás referidos sejam produzidos, todas as pessoas beneficiam com isso sem que, para terem acesso a esse benefício, tenham que cumprir determinadas condições como, por exemplo, terem obrigatoriamente que pagar alguma coisa a essa organização. Há, pois, **ausência de exclusão** no acesso ao consumo dos bens e serviços atrás referidos.

A outra característica definidora dos bens públicos, ou seja, a ausência de rivalidade no consumo também aqui se verifica: o facto de alguém beneficiar de mais coesão social, de um património histórico, artístico e cultural preservado, de melhor qualidade do ambiente, ou de um maior nível de educação e de empenhamento cívico da população, não faz com que as outras pessoas passem a beneficiar disso em menor quantidade, ou qualidade.

Note-se que, como atrás se referiu, o produto das ONG considerado como bem público é o que corresponde ao resultado **global** da sua atividade, se estiverem a cumprir a sua missão principal: mais coesão social, melhor ambiente, direitos humanos melhor protegidos, etc. Não se está, pois, a falar ao nível mais **elementar** dos bens e serviços que estas organizações providenciam aos seus utentes. Estes são muitas vezes bens e serviços privados. Por exemplo, a alimentação, ou os cuidados de higiene que uma IPSS presta aos seus utentes são bens e serviços privados. Se produzir e distribuir estes bens e serviços de acordo com a sua missão, ou seja, se os providenciar preferencialmente a pessoas que, de outro modo, não teriam acesso a eles, então, ao proceder assim com os seus utentes, o resultado global da sua atividade é contribuir para mais coesão social. Este é que é o produto desta IPSS que tem a natureza de um bem público.

As organizações que, podendo ser de economia social, ficam excluídas do âmbito das ONG, são as que têm **atividades principais centradas nos interesses dos seus utentes** sejam eles económicos, ideológicos, ou lúdicos, e cujos benefícios revertem, por isso, essencialmente para esses utentes. Isto tende a ser o caso das organizações com as seguintes atividades principais:

- associativismo empresarial;
- associativismo sindical;
- associativismo profissional;
- atividades partidárias;
- atividades religiosas;
- atividades recreativas e desportivas.

Não se quer com isto dizer que organizações que operam num, ou em vários destes seis tipos de atividades atrás referidos não possam produzir bens públicos. Também não se quer com isto dizer que não possa haver organizações de base empresarial, sindical, profissional, partidária, religiosa, recreativa ou desportiva que sejam ONG. Tudo aqui depende de saber se, no conjunto das atividades de uma organização, e dos impactos que elas geram, o que prevalece são benefícios que **vão bem para lá dos interesses dos seus membros, ou utentes mais diretos**, ou se são benefícios que, no essencial, se circunscrevem a esses membros ou utentes.

Por exemplo, uma associação recreativa pode desenvolver o seu leque de atividades para lá das de natureza meramente recreativa, ao ponto de se tornar uma organização de desenvolvimento local. Neste caso, esta associação, mesmo que mantenha o termo «recreativa» na sua denominação, deve ser considerada como sendo uma ONG.

Outro exemplo possível é o de uma organização que, partindo de uma base de natureza religiosa, desenvolve serviços sociais para pessoas em situação de exclusão social, sem discriminação de credo, ou de outra ordem e sem fins de proselitismo religioso. Neste caso, esta organização deve ser considerada como sendo uma ONG, mesmo que mantenha a sua afiliação religiosa.

Num setor florestal como o português, onde mais de 98% da área florestal é privada, a propriedade é fragmentada e o risco de incêndio elevado, surge um outro exemplo possível de ONG que é o das associações de produtores florestais. Estas, embora prestem serviços privados aos seus associados, o que é a sua missão principal é promoverem formas de organização coletiva dos produtores florestais privados, sem as quais não é possível enfrentar eficazmente os problemas do setor, como, por exemplo, reduzir o risco de incêndio. Por isso, mais do que os serviços individualizados que estas organizações prestam aos seus associados, o seu produto principal é o contributo para essa organização coletiva, e isto é bem público. Se essas organizações derem pouca importância à promoção de formas de organização coletiva dos seus associados, então não se justifica que sejam consideradas como sendo ONG.

Assim sendo, propõe-se a classificação de atividades principais das ONG a seguir apresentada, se as organizações que as realizarem o fizerem de uma forma onde o resultado principal dessa atividade corresponde a benefícios acessíveis a toda a população. Esta classificação está organizada em grupos que são próximos dos considerados na **CIISFL – Classificação Internacional das Instituições sem Fins Lucrativos** (ICNPO – *International Classification of Nonprofit Organizations*).

CLASSIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES PRINCIPAIS DAS ONG

CULTURA E ARTES⁷

- ▶ Atividades Artísticas (Ballet e Dança)
- ▶ Atividades Artísticas (Coros e Orfeões)
- ▶ Atividades Artísticas (Música)
- ▶ Atividades Artísticas (Teatro)
- ▶ Atividades Artísticas (Ópera)
- ▶ Atividades Artísticas (Circo)
- ▶ Atividades Artísticas (Artes Performativas Diversas)
- ▶ Atividades Artísticas (Cinema)
- ▶ Atividades Artísticas (Desenho, Gravura, Pintura e Escultura)
- ▶ Atividades Artísticas (Fotografia)
- ▶ Atividades Artísticas (Artes Visuais Diversas)
- ▶ Atividades Artísticas (Museus de Arte)
- ▶ Associativismo de Amigos de Aquários de Jardins Botânicos e Zoológicos
- ▶ Associativismo de Amigos de Bibliotecas e Museus
- ▶ Defesa do Património Cultural e Histórico
- ▶ Atividades Culturais (Arquivos, Bibliotecas e Museus)
- ▶ Atividades Culturais e Artísticas Diversas

EDUCAÇÃO E INVESTIGAÇÃO

- ▶ Atividades Científicas
- ▶ Associativismo de Amigos de Estabelecimentos de Ensino
- ▶ Associativismo de Estabelecimentos de Ensino
- ▶ Associativismo de Interface de Estabelecimentos de Ensino Superior
- ▶ Divulgação de Informação Técnica e Científica
- ▶ Divulgação e Observação Astronómica
- ▶ Educação Pré-Escolar
- ▶ Ensino Básico e Secundário
- ▶ Ensino e Formação Profissional
- ▶ Ensino Superior
- ▶ Educação (Diversos)

SAÚDE

- ▶ Associativismo de Amigos de Unidades de Saúde
- ▶ Associativismo de Dadores Benévolos de Sangue
- ▶ Associativismo de Doentes e de Apoio a Doentes
- ▶ Saúde (Diversos)

⁷ Deste grupo da CIISFL também fazem parte atividades de recreio e desporto que, como já foi dito, estão excluídas do âmbito do conceito de ONG proposto neste estudo. Por isso, na CIISFL este grupo chama-se «Desporto, recreação, arte e cultura».

SERVIÇOS SOCIAIS

- ▶ Serviços a Crianças Sobredotadas
- ▶ Serviços a Pessoas Portadoras de Deficiência
- ▶ Serviços a Pessoas com Toxicodependência
- ▶ Serviços Sociais Diversos
- ▶ Escutismo
- ▶ Turismo Social

PROTEÇÃO CIVIL⁸

- ▶ Proteção Civil

PROTEÇÃO DO AMBIENTE

- ▶ Proteção do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
- ▶ Associativismo de Espeleólogos
- ▶ Associativismo de Produtores Florestais
- ▶ Associativismo Ornitológico e Ornitológico
- ▶ Proteção dos Animais

DESENVOLVIMENTO⁹

- ▶ Associativismo de Moradores
- ▶ Desenvolvimento Territorial
- ▶ Inovação e Desenvolvimento Tecnológico
- ▶ Promoção do Empreendedorismo Social
- ▶ Promoção do Empreendedorismo (Diversos)

DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA ATIVA¹⁰

- ▶ Associativismo de Ciganos e de Apoio a Ciganos
- ▶ Associativismo de Emigrantes e de Apoio a Emigrantes
- ▶ Associativismo de Imigrantes e de Apoio a Imigrantes
- ▶ Defesa de Causas Cívicas
- ▶ Comércio Justo
- ▶ Defesa dos Direitos dos Consumidores
- ▶ Educação, Reflexão e Intervenção Cívica¹¹

⁸ A CIISFL inclui a proteção civil num subgrupo do grupo dos Serviços Sociais designado «Emergência e Socorro».

⁹ Na CIISFL este grupo chama-se «Desenvolvimento económico, social e comunitário, habitação, emprego e formação».

¹⁰ A principal diferença entre o que aqui está referido e o grupo correspondente da CIISFL é que esta última inclui os partidos e outras organizações políticas excluídas do conceito de ONG. Na CIISFL este grupo chama-se «Defesa de causas, lei e organizações de ação política».

¹¹ Não estão aqui incluídos movimentos, muitas vezes ditos de intervenção cívica, criados com o propósito principal de apresentação de candidaturas a eleições autárquicas.

**FILANTROPIA, ANGARIAÇÃO
DE FUNDOS, PARTILHA DE RECURSOS
E PROMOÇÃO DO VOLUNTARIADO¹²**

- ▶ Atividades de Partilha de Recursos (ex. boleias em viaturas partilhadas e outras)
- ▶ Serviços de Apoio à Economia Social (Angariação de Fundos)
- ▶ Serviços de Apoio à Economia Social (Comunicação)
- ▶ Serviços de Apoio à Economia Social (Diversos)
- ▶ Microfinança
- ▶ Ética Empresarial e Responsabilidade Social das Empresas
- ▶ Financiamento Filantrópico da Economia Social
- ▶ Financiamento Filantrópico da Investigação e Divulgação Científica
- ▶ Financiamento Filantrópico da Atividades Culturais e Artísticas
- ▶ Financiamento Filantrópico de Bolsas de Estudo e Prémios de Mérito
- ▶ Promoção e Apoio ao Voluntariado
- ▶ Atividades Fundacionais Diversas

ATIVIDADES INTERNACIONAIS

- ▶ Ajuda Humanitária Internacional
- ▶ Educação e Cooperação para o Desenvolvimento
- ▶ Intercâmbio Cultural Internacional

¹² Na CIISFL este grupo chama-se «Intermediários filantrópicos e promotores de voluntariado».

Dos grupos considerados na CIISFL não estão aqui incluídos os seguintes: o das congregações e associações religiosas e o das associações empresariais, profissionais e sindicais.

Da CIISFL também não estão aqui consideradas as atividades de recreio e desporto que esta classificação internacional agrega às atividades culturais e artísticas, e as atividades políticas que a CIISFL junta com as de defesa de causas.

Na edição de 2013 da Conta Satélite da Economia Social, o INE adota uma **Classificação das Atividades das Organizações de Economia Social** que não difere substancialmente da CIISFL a não ser na inclusão de grupos para as atividades nos setores da agricultura, silvicultura, pescas, indústria, comércio, serviços e atividades financeiras onde se inserem as cooperativas que operam nestes ramos.

Essa classificação é a seguinte:

- | | |
|--|--|
| · Cultura, Desporto e Recreio/Lazer; | · Atividades de Transformação; |
| · Ação Social; | · Comércio, Consumo e Serviços; |
| · Saúde e Bem Estar; | · Atividades Financeiras; |
| · Ensino e Investigação; | · Cultos e Congregações; |
| · Desenvolvimento, Habitação e Ambiente; | · Organizações Profissionais, Sindicais e Políticas; |
| · Agricultura, Silvicultura e Pescas; | · Não especificadas. |

As organizações de economia social que estão excluídas do âmbito do conceito de ONG, arrumadas segundo os grupos desta classificação são as seguintes:

Cultura, desporto e recreio/lazer

- Associações Columbófilas
- Associações de Adeptos Desportivos
- Associações de Agentes Desportivos
- Associações de Promoção do Desporto
- Associações de Amigos e Proprietários de Veículos Clássicos
- Associações de Caçadores e de Pescadores Lúdicos e Desportivos
- Associações de Campistas e Caravanistas
- Associações de Cinófilos e Canicultores
- Associações de Radioamadores
- Associações de Sêniores

- Associações Enófilas e Gastronómicas
- Associações Equestres
- Associações Tauromáquicas
- Clubes de Serviços (Rotary, Lyon's e outros)
- Clubes e Associações de Clubes Desportivos
- Organizações de Atividades de Desenvolvimento Pessoal
- Cooperativas Culturais

Ação social

- Associações Mutualistas

Desenvolvimento, habitação e ambiente

- Cooperativas de Habitação e Construção

Agricultura, silvicultura e pescas

- Associações de Regantes
- Assembleias de Compartes e Conselhos Diretivos de Baldios
- Associações e Cooperativas de Apicultores
- Associações e Cooperativas de Produtores Agrícolas e Pecuários
- Juntas de Agricultores
- Associações e Cooperativas de Pescadores e Armadores de Pesca

Atividades de transformação

- Associações e Cooperativas de Artesãos
- Cooperativas de Produção Operária

Comércio, consumo e serviços

- Associações de Arbitragem de Litígios
- Cooperativas de Comercialização
- Cooperativas de Consumo
- Cooperativas de Serviços

Atividades financeiras

- Cooperativas de Crédito
- Mútuas de Seguro de Gado e outras

Organizações profissionais, sindicais e políticas

- Associações de Militares e Ex-Militares
- Associações Empresariais
- Associações Profissionais
- Associações Sindicais

Cultos e congregações

- Associações Religiosas
- Congregações Religiosas
- Confrarias Religiosas
- Fábricas da Igreja

Organizações de economia social não especificadas

- Associações de Antigos Alunos
- Associações de Defesa de Direitos Patrimoniais
- Associações de Espiritismo e Medianismo
- Associações de Estudantes
- Associações de Pais e Encarregados de Educação de Alunos
- Associações de Proprietários Imobiliários

2.3. TENDÊNCIA PARA HAVER DIFERENCIAÇÃO ENTRE UTENTES E CLIENTES

Muito ligada à característica atrás referida da natureza económica da produção que corresponde ao resultado global da atividade das ONG está a tendência para haver diferenciação entre utentes e clientes destas organizações:

- utentes são as pessoas que beneficiam com os bens e serviços que as ONG produzem;
- clientes são quem financia os custos da produção desses bens e serviços.

Se o principal da produção das ONG corresponde a bens públicos, isto implica que quem beneficia deles pode fazê-lo sem ter que obrigatoriamente contribuir para suportar os custos da sua produção (ausência de exclusão).

Isto também acontece nos casos de ONG, como as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), onde embora o produto principal seja um bem público (menos pobreza e outras formas de exclusão social), a face visível da sua atividade é a produção de bens e serviços que são privados (exclusão total no acesso ao consumo e rivalidade total no consumo) e, portanto, são suscetíveis de lhes poder ser atribuído um preço. O problema aqui é que se esse preço que o utente tiver que pagar for de modo a cobrir os custos de produção, então a organização deixa de poder cumprir a sua missão de contribuir para reduzir a pobreza e outras formas de exclusão social.

A tendência para a diferenciação entre utentes e clientes nasce, pois, precisamente destas características económicas dos principais bens e serviços produzidos pelas ONG (o bem público que corresponde ao resultado global da atividade da ONG se ela cumprir a sua missão, e os bens e serviços privados que ela providencia individualmente aos seus utentes em condições que não podem ser de modo a excluir os que não puderem pagar por eles). Para suportar os seus custos de produção, as ONG têm, assim, que recorrer muitas vezes a clientes que vão para além dos utentes com alguma capacidade para pagar pelos bens e serviços que a ONG lhes providencia. É o caso de benfeitores (pessoas singulares ou coletivas) que contribuem com donativos em dinheiro, em espécie, ou em trabalho voluntário e entidades públicas que as apoiam com subsídios.

Uma característica importante dos clientes das ONG é que o são de forma **voluntária**, ou seja, apoiam estas organizações de forma livre e não porque tenham que o fazer para satisfazer as suas necessidades. Podem fazê-lo de forma unilateral, como é o caso dos donativos e do trabalho voluntário, ou através de acordo voluntário e livremente negociado com estas organizações (ex. Acordos de Cooperação negociados entre o Estado e a CNIS, União das Misericórdias e União das Mutualidades).

2.4. UNIVERSALIDADE DOS BENS QUE CONSTITUEM O PATRIMÓNIO DA ORGANIZAÇÃO

Outra componente do conceito aqui proposto de ONG também está muito ligada às características económicas da produção das ONG. Trata-se daquilo que aqui designamos por «universalidade» dos bens que constituem o património destas organizações. Isto significa que esses bens são geridos de maneira a beneficiar a sociedade em geral e não exclusivamente os proprietários desse património, os dirigentes, os colaboradores, os associados, os clientes, ou os utentes da organização.

Geralmente isto envolve formas de propriedade comum desse património, ou seja, situações onde as decisões principais sobre a aquisição, a gestão e a alienação do património são tomadas por uma instância de natureza coletiva, por exemplo, a Assembleia Geral, no caso de uma associação.

2.5. RESTANTES CARACTERÍSTICAS DAS ONG

Os restantes elementos definidores do conceito de ONG aqui proposto são comuns aos das outras organizações de economia social, tal como foram definidas por Mendes (2011), com exceção do que se refere à personalidade jurídica.

A) Com personalidade jurídica civil coletiva

O termo «organização» é aqui entendido como correspondente à existência de personalidade jurídica civil do tipo «**pessoa coletiva privada**».

Para o caso das ONG, isto inclui não só as pessoas coletivas privadas sem fins lucrativos (associações de direito privado, fundações de direito privado e cooperativas de solidariedade social), mas também as **pessoas jurídicas públicas da Igreja Católica** às quais o Estado Português reconhece personalidade jurídica civil, ao abrigo do Direito Concordatário.

Temos, então, a seguinte tipologia de ONG em função do seu estatuto jurídico:

TIPOS DE ESTATUTOS JURÍDICOS DAS ONG		
Associações de Direito Privado, sem fins lucrativos		
Cooperativas de solidariedade social		
Organizações de natureza fundacional	Fundações de Direito Privado	
	Fundações Canónico-civis	Centros Sociais Paroquiais
		Institutos de Congregações Religiosas
		Outras
Associações Públicas de Fiéis Católicos	Irmandades da Misericórdia	
	Outras	

B) De livre iniciativa privada

As ONG são criadas pela livre iniciativa privada, ou seja, são criadas de forma autónoma relativamente ao Estado e a outras entidades públicas. Assim sendo, as ONG não dispõem dos poderes de autoridade que são próprios das entidades públicas.

C) Modo de governo autónomo relativamente ao Estado

No que se refere ao modo do governo das ONG, aqui opta-se por uma formulação que mantém o carácter **não governamental** destas organizações, mas sem mais especificações. É, por isso, um conceito inclusivo que abrange não só organizações com processos de decisão de natureza democrática (cada associado um voto), ou completamente autogovernadas, mas também outras organizações com processos de decisão diferentes desse, ou onde os órgãos diretivos podem ser instituídos por entidades exteriores à organização, desde que não sejam públicas.

D) Com uma missão de solidariedade

As ONG têm por missão principal contribuir para **relações mais solidárias** dos seres humanos entre si e destes com o meio ambiente em que vivem. Entende-se aqui por «mais solidariedade» o haver mais e melhor cooperação, mais e melhor coordenação, mais e melhor resolução pacífica de conflitos e mais e melhores relações interpessoais.

E) Sem distribuição de excedentes aos seus membros ou dirigentes

Os excedentes que a atividade de uma ONG gera não são distribuídos aos seus membros (se forem de natureza associativa, ou cooperativa), ou dirigentes, sendo reinvestidos no cumprimento da missão da organização.

Esta característica exclui do âmbito das ONG as cooperativas (exceto as de solidariedade social que, de acordo com a legislação que as regula, não podem distribuir excedentes) e as mutualidades.

2.6. ENUNCIADO DO CONCEITO PROPOSTO DE ONG

Reunindo os elementos de caracterização atrás apresentados, o conceito de ONG aqui proposto é o seguinte:

São consideradas como sendo Organizações Não Governamentais as organizações que satisfazem cumulativamente as seguintes condições:

- Têm **personalidade jurídica** que é de **natureza civil e coletiva**;
- São **privadas**, no sentido de nascerem da livre iniciativa da sociedade civil e, por isso, não pertencerem nem à administração direta ou indireta do Estado, nem à Administração Pública autónoma, nem à categoria de sociedades de interesse coletivo;
- Têm **modos de governo autónomos** relativamente ao Estado;
- Os seus **clientes**, que geralmente não coincidem com os seus utentes, são **voluntários**, no sentido de contribuírem em dinheiro, em espécie, ou em trabalho voluntário, da forma que entenderem, para a sustentabilidade económica destas organizações;
- A sua missão principal é o incentivo à ação coletiva para o desenvolvimento de **relações mais solidárias** dos seres humanos entre si e com o meio ambiente em que vivem;
- O resultado global da atividade destas organizações, quando cumprem essa missão principal, tem a natureza de um **bem público** (ex. redução da pobreza e outras formas de exclusão social, defesa dos direitos humanos, redução das disparidades regionais, proteção do ambiente, proteção do património cultural e arquitetónico, proteção civil, melhoria da saúde pública, produção de conhecimento do domínio público, etc.), mesmo quando os bens e serviços que providenciam individualmente aos seus utentes possam ser bens ou serviços privados, ou bens de clube, desde que estes bens e serviços sejam fornecidos em condições que não ponham em causa essa missão principal, mas antes sejam instrumentais para o seu cumprimento (ex. a produção de bens e serviços privados fornecidos abaixo do preço de custo pelas IPSS aos seus utentes que, doutra forma, não poderiam ter acesso a eles);
- Os **excedentes** que sejam gerados na atividade destas organizações são **reinvestidos** no cumprimento da sua missão, sem distribuição a dirigentes, a colaboradores, a utentes, ou a clientes;
- Os bens que constituem o património da organização são geridos num regime de **«universalidade»**, ou seja, de maneira a beneficiar a sociedade em geral e não exclusivamente os proprietários desse património, os dirigentes, os colaboradores, os associados, os clientes, ou os utentes da organização.

3. QUADRO COMPARATIVO DOS CONCEITOS DE ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS, ORGANIZAÇÕES DE ECONOMIA SOCIAL E ONG

O quadro seguinte sintetiza e compara os elementos definidores dos conceitos de organizações sem fins lucrativos, organizações de economia social e ONG atrás apresentados.

CARACTERÍSTICAS DEFINIDORAS	
Personalidade jurídica	Com Sem
Privadas	
Clientes voluntários	
Modo de governo	Autogoverno Outros modos de governo não governamentais
Possibilidade de distribuição de resultados	Sim Não («sem fins lucrativos»)
Atenção à natureza económica dos bens e serviços produzidos e possuídos pela organização	Sim Não
	Serviços Sociais
	Cultura e Artes
	Educação
	Atividades Científicas
	Saúde
	Proteção Civil
	Proteção do Ambiente
	Desenvolvimento Económico
	Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa
	Filantropia, Angariação de Fundos, Partilha de Recursos e Promoção do Voluntariado
	Ajuda Humanitária Internacional
	Educação e Cooperação para o Desenvolvimento
	Intercâmbio Cultural Internacional
	Atividades Recreativas e Desportivas
	Atividades Políticas
	Atividades Religiosas
	Atividades Sindicais
	Associativismo Profissional
	Associativismo Empresarial

[illegible]

LEGENDA: OSFL (JHU; INE, 2011): conceito de Organizações Sem Fins Lucrativos proposto pela equipa do Prof. Lester Salamon da Universidade de Johns Hopkins e que esteve na base da Conta Satélite das Instituições Sem Fins Lucrativos publicada pelo INE em 2011.

OES (CIRIEC; INE, 2013):
conceito de Organizações de Economia Social
proposto pela rede CIRIEC e que está na base
da Conta Satélite da Economia Social publicada pelo
INE em 2013.

OES (Mendes, 2011; conceito de Organizações de Economia Social proposto por Mendes (2011) e que está na base do DES – Diretório da Economia Social organizado pela ATES – Área Transversal de Economia Social da Universidade Católica Portuguesa (Porto)

CAPÍTULO 2 Papel das ONG na economia e sociedade portuguesas, da história ao presente

Compreender as ONG portuguesas de hoje implica conhecer a sua história, as múltiplas formas que a solidariedade foi assumindo, de forma individual e coletiva, o que esteve na base dos impulsos que conheceram, do controlo a que estiveram submetidas e das restrições que lhes foram impostas. A sociedade civil portuguesa, estruturada em organizações, percorreu de facto um longo caminho que damos aqui a conhecer, sob a forma de percurso histórico e de visita breve aos principais movimentos a que foi aderindo ao longo dos tempos.

1. BREVE HISTÓRIA DO TERCEIRO SETOR EM PORTUGAL

A associação entre pessoas para promoverem a solidariedade é algo que existe desde tempos longínquos, remontando pelo menos à época anterior ao Cristianismo¹. As instituições que existiram nessa altura foram as precursoras das corporações de mesteres e das confrarias medievais que se estabeleceram pelo mundo cristão, sobretudo a partir dos séculos XII e XIII (Lopes, 2009). Mas a assistência no decurso da história vai muito além deste tipo de instituições, como veremos ao longo das épocas a analisar: a medieval, a moderna, a liberal, a do Estado Novo e, finalmente, a do pós 25 de Abril.

1.1. A ÉPOCA MEDIEVAL

Em Portugal, na época medieval, conseguimos encontrar organizações com fins solidários ligadas à Igreja ou fortemente inspiradas nas obras de misericórdia e nos valores cristãos. Ainda antes da fundação da nacionalidade e da existência de estruturas estatais, foram criadas **instituições de cariz assistencial** para auxiliar os mais desprotegidos e aqueles que

¹ Para uma organização histórica da assistência em períodos veja-se Correia (1944). Origens e formação das misericórdias portuguesas, Henrique Torres Editor.

mais facilmente caíam nas malhas da pobreza, ou seja, crianças, mulheres, doentes, idosos e presos. Os **mosteiros alto medievais**, além de apoio espiritual, distribuíam esmolas, mantimento e roupa pelos pobres, acolhiam doentes e davam guarida aos peregrinos². Auxiliar o próximo, através da prática da caridade, significava aproximar-se de Deus. Tratava-se de uma ação ainda essencialmente individual, que assumirá contornos coletivos nos finais daquele período, aquando da intervenção do Estado no campo da assistência³.

Até bem entrado o século XIX, **a caridade cristã foi o grande agente mobilizador da criação de instituições de assistência em Portugal**, apoiadas por particulares que, atormentados pelo espectro da morte, procuravam garantir, por essa via e ainda em vida, a salvação da alma, suprimindo, desse modo, a ausência de preocupações sociais por parte do Estado⁴. Quando pressentiam a aproximação da hora da morte, exaravam nos testamentos as últimas vontades, das quais faziam parte, entre outras decisões, a fundação de **hospitais, albergarias e mercearias, o apoio a confrarias, irmandades e mosteiros**. A passagem pelo Purgatório podia ser abreviada através do estabelecimento de solidariedades entre vivos e mortos, com base em preces para sufragar as almas dos falecidos. Estavam reunidas, desta forma, as condições para o estabelecimento de uma economia da salvação apoiada na criação de instituições pias. Todavia, **estas organizações assistenciais estavam submetidas à superintendência régia e eclesiástica, que procurava regular o seu funcionamento**.

² Sobre o papel dos mosteiros na assistência leia-se Tavares, Maria José Ferro (2000). A Assistência. *Época Medieval*. In Azevedo, Carlos Moreira. *Dicionário de História Religiosa de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 136-137. Sobre a obra assistencial dos mosteiros veja-se ainda Marques, José (1989). A assistência no Norte de Portugal nos finais da Idade Média. *Revista da Faculdade de Letras. História*, 2.ª série, n.º 6, pp. 35-37.

³ Sobre a assistência e as instituições de assistência no período medieval salientam-se os trabalhos de Maria José Tavares Ferro, como (1983). Para o estudo do pobre em Portugal na Idade Média. *Revista de História Económica e Social*, n.º 11, pp. 29-54. Da mesma autora: (1989). *Pobreza e Morte em Portugal na Idade Média*. Lisboa: Editorial Presença. Cruz, A (1979). A assistência na cidade do Porto e o seu termo durante a Idade Média. In *A pobreza e a assistência aos pobres na Península Ibérica durante a Idade Média. Atas das 1.ªs Jornadas Luso-espanholas de História Medieval*, tomo 2. Lisboa: Faculdade de Letras, pp. 329-344. Fonseca, J. (1998-1999). Para a história do associativismo no Alentejo medieval. A confraria e albergaria do Espírito Santo do Vimieiro (1282). *A cidade de Évora*, n.º 3, II série, pp. 37-38. Gonçalves, Iria (1979). Formas medievais de assistência num meio rural estremo. In *A pobreza e a assistência aos pobres na Península Ibérica durante a Idade Média. Atas das 1.ªs Jornadas Luso-espanholas de História Medieval*, tomo 2. Lisboa: Faculdade de Letras, pp. 438-454. Mata, Luís (2000). *Ser, Ter e Poder, O hospital do Espírito Santo de Santarém nos finais da Idade Média*. Lisboa: Ed. Magno. Mattoso, José (1979). O ideal de pobreza e as ordens monásticas em Portugal durante os séculos XI-XIII. In *A pobreza e a assistência aos pobres na Península Ibérica durante a Idade Média. Atas das 1.ªs Jornadas Luso-Espanholas de História Medieval*, tomo 2. Lisboa: Faculdade de Letras, pp. 637-669. Beirante, Maria Ângela (1999). Ritos alimentares em algumas confrarias portuguesas medievais. In *Atas do Colóquio Internacional Piedade Popular, Sociabilidades, Representações e Espiritualidade*. Lisboa: Terramar, pp. 559-579. Veja-se igualmente Beirante, Maria Ângela (1990). *Confrarias medievais portuguesas*. Lisboa: Ed. A.. Refira-se também os trabalhos de Coelho, Maria Helena da Cruz (1992). As confrarias medievais portuguesas: espaços de solidariedades na vida e na morte. In *Cofradías, grêmios, solidariedades en la Europa Medieval. XIX Semana de estudos Medievales*. Navarra: Dep. Educación y Cultura, pp. 149-183. Da mesma autora (1996). Assistência em Coimbra em tempos manuelinos. *O hospital Novo. Biblos*, n.º 72, pp. 223-257.

⁴ Sobre a morte no período medieval leia-se Rosa, Maria de Lurdes (2010). A morte e o além. In Mattoso, José, *História da vida privada em Portugal. A Idade Média*. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 402-417.

A partir dos mosteiros nasceram as **albergarias**, que, em Portugal, se espalharam ao longo do Caminho de Santiago, dando abrigo e proteção a peregrinos, a comerciantes e a viandantes⁵. Segundo um ponto de vista que não reúne consenso, as albergarias estão na origem dos hospitais, que funcionaram como espaços de assistência. Fundados por iniciativa régia, por câmaras municipais, ordens religiosas e confrarias, mas sobretudo por particulares, movidos por sentimentos caritativos e com intenções salvíficas, só na Idade Moderna ficarão associados às misericórdias, integrando um movimento de reforma da assistência que se verificou por toda a Europa nos séculos XV e XVI. Até então, os hospitais eram pequenas unidades, com um reduzido número de camas, por vezes não mais de uma ou duas, onde as preocupações com a sobrevivência e a salvação da alma se sobrepunham a qualquer tratamento médico.

Desde muito cedo, **os hospitais estavam conotados com a pobreza**: quem os procurava eram os mais pobres, os que tinham fome e precisavam de agasalho, de algum conforto e descanso, até porque os mais abastados continuavam a preferir o recato do lar para receberem apoio médico e tratarem dos seus males (Sá, 1996, p. 89). Tratava-se de instituições que, além de enfermos, **também recebiam peregrinos**. Daí a confusão, que se manterá até muito tardiamente, entre hospitais e albergarias.

Ainda no período medieval, dá-se o aparecimento de **hospitais com fins específicos, destinados a acolher leprosos, estudantes e meninos órfãos**. Em Portugal, ao contrário do que sucedeu noutros pontos da Europa, o número de gafarias, leprosas ou lazaretos, foi reduzido, dado que o país não foi muito afetado pela lepra, embora a doença se tivesse manifestado em todo o território desde a Alta Idade Média (Rocha, 2011, p. 16). Enfermidade contagiosa, a lepra era altamente estigmatizante, o que levava os gafos a afastarem-se da convivência com a restante população, refugiando-se em locais ermos, em bosques e cavernas, onde acabavam por perecer. A criação de gafarias partiu das câmaras municipais, como foi o caso de Braga, Guimarães, Lisboa e Porto, da iniciativa régia e até dos próprios gafos. Na sua obra *História da Medicina em Portugal*, Maximiano de Lemos apresenta uma lista das leprosas que terão existido em Portugal: oito em Lisboa, cinco em Leiria, três em Braga, Évora e Viseu, quatro no Porto e em Viana do Castelo e uma nos demais distritos. Com o declínio da lepra, esses estabelecimentos foram integrados nas misericórdias ou nos hospitais gerais, e alguns acabaram por cair em ruína. Sobre os hospitais para estudantes escasseia a informação. Estavam associados às universidades e, durante muitos séculos, em Portugal houve apenas uma instituição desta natureza. Os primeiros hospitais para enjeitados, destinados a acolher crianças órfãs, funcionaram em Lisboa e em Santarém.

O **programa cristão do Portugal medieval, apoiado nas catorze obras de misericórdia (sete espirituais e sete corporais)**, levou ao surgimento e à disseminação de outras iniciativas

⁵ Acerca das albergarias leia-se Marques, José, «A assistência no Norte de Portugal nos finais da Idade Média»..., p. 37.

assistencialistas, individuais e coletivas, pela mão de ordens religiosas, como, por exemplo, o resgate de cativos pelos cavaleiros trinitários⁶. As **mercearias**, espécie de asilos ou recolhimentos, destinavam-se a acolher mulheres viúvas, pobres e honradas, com mais de cinquenta anos de idade, beneficiárias da solidariedade de um instituidor, que, além de abrigo, lhes fornecia vestuário e alimentação. Como forma de compensação, deviam orar pela alma do benfeitor.

Entre as instituições que alcançaram um maior destaque na época medieval, tanto em Portugal como na Europa ocidental, estão as **confrarias**, que são responsáveis pela criação de hospitais, asilos e albergarias⁷. Para enfrentar as múltiplas adversidades, os homens propendem a estreitar relações e a desenvolver sociabilidades, que se vão traduzir na criação de organizações de carácter devocional e com propósitos caritativos. Presume-se que as primeiras confrarias contavam apenas com religiosos nas suas fileiras. Só mais tarde são admitidos leigos. As suas funções estavam muito ligadas à preocupação com a morte, à necessidade de preparar uma boa morte. Uma boa morte era uma morte preparada, que pressupunha a realização de um testamento, a oração e os sacramentos. Na Idade Média e em épocas subsequentes, um dos temores que mais assombrava a vida humana era a morte inesperada.

As confrarias procuravam garantir a aplicação das obras de misericórdia, tendo em vista a salvação da alma dos seus afiliados. Para conseguir esse objetivo, havia um programa a executar, no qual os pobres estavam envolvidos. **A pobreza assumia, por isso, um carácter instrumental.** Daqui também se presume a dispensabilidade de projetos estatais ou da Igreja que visassem a sua erradicação, dado que os pobres eram necessários nas solidariedades que se estabeleciam entre vivos e mortos para se garantir a redenção da alma. Numa sociedade marcada por profundas desigualdades, consideradas naturais e resultantes da vontade divina, que atribuía aos pobres e aos ricos funções e lugares na hierarquia social, os mais necessitados eram os que viviam à imagem de Cristo e que mais facilmente podiam alcançar o céu. As preocupações assistencialistas com os mais desfavorecidos concretizavam-se com o apoio espiritual e material, neste caso através da esmola em dinheiro, alimento e vestuário (Abreu, 2007, p. 43).

Com o crescimento das cidades em plena Idade Média e o desenvolvimento dos ofícios, surgem as **corporações de mesteres**, importantes manifestações do associativismo laical. Homens que exercem a mesma profissão agrupam-se por ruas, organizam-se em corporações e unem-se contra as adversidades sob a proteção de um santo patrono. Além de associações profissionais de disciplina económica, as corporações tinham então também funções de

⁶ Sobre os trinitários leia-se Pereira, Nuno Moniz (2005). *A Assistência em Portugal na Idade Média*. Lisboa: CTT Correios de Portugal, pp. 96-100.

⁷ Sobre este assunto leia-se Oliveira, Maria Helena Mendes da Rocha (2001). *A Confraria de S. Crispim e S. Crispiano e o seu Hospital na Idade Média*. Porto: Universidade do Porto, Faculdade de Letras.

assistência e religiosa aos seus membros (Moreira, 1972). Outras instituições havia que juntavam a isto os fins de beneficência dando origem às confrarias, uma nova realidade no mundo jurídico (Lopes, 2009, p. 22). O papel dessas confrarias será fundamental num tempo em que o aparelho administrativo central se mostrava incapaz de cuidar dos mais desfavorecidos, cujo número não parava de crescer, sobretudo a partir de finais do século XIII e, de modo mais evidente, no século XIV.

Nos finais do período medieval e nos alvares da modernidade, Portugal dispunha de uma **vasta rede assistencial**, que abrangia hospitais, confrarias, albergarias, mercearias, gafarias, entre outras organizações. Contudo, **o serviço prestado não primava pela qualidade e eram frequentes os casos de abuso, de corrupção e de má administração**. Este quadro levou a uma **reestruturação da assistência**, semelhante à realizada noutros lugares da Europa, e que se traduziu, nomeadamente, na fusão dos vários hospitais de Lisboa, dando origem ao Hospital Real de Todos os Santos, símbolo da grandiosidade do poder régio (Abreu, 2008, p. 38). Continuada por D. Manuel, esta reforma levou à extinção de muitas instituições e à consolidação de outras⁸.

1.2. A ÉPOCA MODERNA

Na Idade Moderna, o protagonismo, em termos assistenciais, pertence às **misericórdias**. Instituições régias de inspiração cristã, fundadas em 1498 pela Rainha D. Leonor, podem ser inseridas num movimento maior de reorganização da assistência no contexto europeu. Apesar de a sua criação ser atribuída à irmã do rei D. Manuel I, é a este monarca que muitos historiadores atribuem um papel mais interventivo, quer no que diz respeito à sua consolidação, quer à sua expansão⁹. Desde a sua fundação, as irmandades da misericórdia têm passado por diferentes ciclos, uns marcados pelo crescimento, outros pela retração. Seguramente, o período quinhentista, em particular o reinado manuelino, é de afirmação, atestada pelo número de instituições criadas. A primeira misericórdia portuguesa foi a de Lisboa, seguindo-se outras em diversos pontos do país.

As misericórdias são instituições genuinamente portuguesas, apesar de haver quem lhes atribua inspiração espanhola ou italiana, **dada a existência de organizações similares nesses países**. Contudo, como refere Maria Antónia Lopes, essa perspetiva esbarra em diferenças notórias. Enquanto as congéneres espanholas se concentram em uma ou duas obras de misericórdia, as agremiações portuguesas procuram atender a todas, para além das diferenças que

⁸ Leia-se Gomes, Saul António (1995). Notas e documentos sobre as confrarias portuguesas entre o fim da Idade Média e o século XVII: o protagonismo dominicano de Santa Maria Vitória. *Lusitania Sacra*, 2.ª série, n.º 7, p. 90.

⁹ Leia-se Paiva, José Pedro; Isabel dos Guimarães Sá (Coord.) (2002). *Portugaliae Monumenta Misericordiarum. Fazer a história das misericórdias*. Lisboa: União das Misericórdias Portuguesas.

se colocam a nível da própria jurisdição (Lopes, 2010, p. 47)¹⁰. De facto, as misericórdias portuguesas apresentam características únicas que lhes conferem originalidade. A sua implantação não se confinou às fronteiras de Portugal, mas estendeu-se a vários pontos do império ultramarino, contribuindo também para atestar a presença portuguesa no mundo.

Desde a sua fundação, as misericórdias usufruíram do apoio do Estado, que, por essa via, procurava controlar a atividade assistencial. Como assinala Maria Marta Lobo de Araújo, estas irmandades, ao contrário das restantes agremiações, não pretendiam restringir a sua intervenção a uma obra em particular, ou atender apenas às carências dos seus agremiados, mas antes **cobrir toda a atividade assistencial e cuidar de todos os necessitados** (Araújo, 2012, pp. 44-45).

As santas casas foram também espaços promotores de integração dos leigos, num tempo em que a doutrina valorizava a materialização da fé cristã através das obras. O trabalho confraternal era executado graciosamente. A compensação consistia na salvação da alma (Araújo, 2002). O ingresso nas misericórdias não estava aberto a todos os eventuais interessados e, sobretudo a partir de 1577, os critérios de admissão estabelecidos denotam claramente um processo de elitização. A entrada de mulheres estava vedada e os seus membros, entre outros requisitos, deviam ter mais de 25 anos, saber ler e escrever, não ter sangue judeu ou mouro. A imposição de regras seletivas deveu-se ao elevado número de leigos que pretendia ingressar nas santas casas locais, movidos, certamente, pelas regalias de que passariam a beneficiar.

São várias as razões que poderão ser invocadas para explicar o êxito destas instituições. À sua capacidade organizativa, poderá juntar-se a gestão de bens hospitalares e o reforço da doutrina do Purgatório, saído do Concílio de Trento, **que vai contribuir para a sua estabilização económica através dos legados testamentários.** Cabe ainda mencionar a aquisição, no reinado de D. João III, de padrões de juro e o monopólio dos enterros a partir de 1593. Por conseguinte, podemos afirmar que, na Idade Moderna, **estas organizações impõem-se não apenas como promotoras da caridade, mas também como gestoras de crédito e palcos de afirmação social das elites locais.**

Uma das obrigações das misericórdias era **visitar os presos**, que constituía uma das obras de misericórdia e uma das práticas mais antigas, que lhes foi atribuída pelos monarcas e que foi cumprida de acordo com a sua disponibilidade financeira¹¹. Cuidavam não apenas de vestir

¹⁰ Veja-se igualmente Sá, Isabel dos Guimarães (1997). *Quando o rico se faz pobre: Misericórdias, caridade, poder e império português (1500-1800)*. Lisboa: Comissão Nacional dos Descobrimentos Portugueses.

¹¹ Sobre os privilégios concedidos pelos monarcas às misericórdias no domínio da assistência aos presos leia-se Araújo, Maria Marta Lobo de (2009). A aguardar justiça: os presos pobres em Portugal durante a Época Moderna. In Ribeiro, Gladys Sabina; Neves, Edson Alvisi; Ferreira, Maria de Fátima Cunha Moura (org.). *Diálogos entre Direito e História: cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Fluminense, pp. 110-111. Veja-se igualmente Sá, Isabel dos Guimarães (1997). *Quando o rico se faz pobre: Misericórdias, caridade e poder no império português 1500-1800*. Lisboa: Comissão Nacional para a Comemoração dos Descobrimentos Portugueses, pp. 64-65. Da mesma autora, (2001). As Misericórdias nas sociedades portuguesas do período moderno. *Cadernos do Noroeste*, n.º 15 (1-2), pp. 339-340.

e alimentar os presos pobres, mas também os socorriam na doença, davam andamento aos seus *livramentos* e apoiavam-nos no cumprimento de algumas penas, como o degredo ou a pena capital. Este apoio estendia-se à hora da morte quando pereciam no cárcere, tomando a seu cargo o enterro do corpo e a salvação da alma¹². O acompanhamento espiritual era um preceito materializado nos ofícios religiosos que tinham lugar nas proximidades das cadeias, ou na participação nas cerimónias religiosas da Semana Santa.

Um outro importante setor onde se fez e tem feito notar a ação das misericórdias é o da **saúde, através do auxílio prestado aos doentes mais necessitados**. Como já referimos, foram elas que assumiram a gestão de hospitais já existentes, antigas leprosas e albergarias, além de fundarem os seus próprios hospitais (Araújo, 2006). A reduzida capacidade de acolhimento da maioria destes estabelecimentos era atenuada com o apoio domiciliário aos enfermos para lhes administrar as substâncias medicamentosas e levar alimento aos mais desfavorecidos.

A atividade das misericórdias fez-se sentir também noutras áreas: assistência a crianças abandonadas; enterramento dos mortos, não só dos seus irmãos e familiares, mas igualmente daqueles que não tinham recursos para custear o funeral. Num tempo marcado pela extrema fragilidade da condição feminina, também as mulheres contaram com o amparo destas instituições. Preocupadas com a honra feminina e cientes da importância do casamento para a sua estabilidade, procuravam dotar raparigas órfãs e pobres. Esta preocupação com a probidade feminina está igualmente patente na fundação de recolhimentos e no apoio concedido às mulheres viúvas.

Apesar do inquestionável protagonismo assumido pelas misericórdias no auxílio aos mais necessitados, também merece ser evidenciado o papel que, no período moderno, as **confrarias** desempenharam nesse domínio. Instituições devocionais e assistenciais, conheceram um grande impulso na Idade Moderna, fruto das deliberações tridentinas, que fizeram vingar vários cultos, nomeadamente o mariano¹³. Outros fatores, não menos relevantes, decorrentes da necessidade de construção de identidades sociais, contribuíram para que algumas emergissem associadas, por exemplo, a certos grupos sociais ou profissionais. De facto, propiciaram o incremento da coesão social, ao criarem momentos de intensa religiosidade, que, por sua vez, permitiam o estabelecimento de redes de sociabilidades¹⁴. Estas eram proporcionadas pelas obrigações confraternais, por peditórios, missas, procissões, bem como pelas

¹² Acerca dos serviços prestados pelas misericórdias aos presos leia-se Escocard, Marta Tavares (1998). As Misericórdias e a assistência aos presos. *Cadernos do Noroeste*, vol. 11 (2), pp. 70-71.

¹³ Sobre as alterações registadas nas confrarias portuguesas no período compreendido entre o pós-Trento e o reinado de D. Maria I confira-se Abreu, Laurinda Faria dos Santos (1999). *Setúbal na Modernidade: Memórias da Alma e do Corpo*. Viseu: Palimage Editores. Sobre a piedade mariana consulte-se Marques, João Francisco (2002). Orações e devoções. In Azevedo, Carlos Moreira (dir.). *História Religiosa de Portugal*, vol. 2. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 603-670.

¹⁴ Sobre as festas, procissões, enterros e outros momentos propiciadores de convivialidade, no século XVIII, na confraria mais prestigiada da vila de Ponte de Lima, a Misericórdia, consulte-se Araújo, Maria Marta Lobo de (2004). As Misericórdias enquanto palcos de sociabilidades no século XVIII. *Bracara Augusta*, vol. LII, pp. 179-197.

festividades promovidas em honra dos santos de devoção¹⁵. Por outro lado, as irmandades eram também oportunidades de evasão, num quotidiano marcado pela dureza do trabalho no campo e nas oficinas.

Muitas confrarias foram mais além e transformaram-se em espaços de poder, aos quais o indivíduo queria estar ligado, não apenas nas várias etapas e ritos de passagem que marcavam a sua vida, mas também no momento da morte. A sua ação continuava a promover o desenvolvimento de solidariedades entre o terreno e o além, entre os vivos e os mortos, estabelecendo entre si relações de dependência, tendo como fim último a salvação da alma. Aos vivos cabia orar pelos falecidos, tendo em vista minorar a passagem pelo Purgatório. Nesse sentido, os mais abastados tornavam-se membros de diferentes irmandades, com o intuito de garantir a redenção da alma, através dos sufrágios a que ficavam obrigadas em troca do pagamento de joias de entrada e de anuários. Na Idade Moderna, estas instituições destacaram-se pela promoção de festividades no âmbito do calendário litúrgico, assinalando momentos de pausa e de folguedo numa vivência feita de dificuldades. Aliás, a profusão de eventos festivos, sob o pretexto de celebração de datas devocionais, serviu de mote para as críticas lançadas pelos fisiocratas, que encaravam as mesmas como ocasiões propiciadoras de ociosidade e de corrupção dos comportamentos, quando se pugnava pela moralização dos costumes¹⁶. Estas festas eram momentos de exaltação sob o ponto de vista religioso e, simultaneamente, oportunidades para a exibição de poder e prestígio social. Se algumas confrarias e ordens terceiras se limitaram à ajuda dentro de portas, dirigidas aos seus membros, outras destacaram-se pelo seu labor assistencial, intervindo, por exemplo, na fundação de hospitais.

Importa assinalar a existência de outros mecanismos solidários, embora difíceis de apurar, dado que emergiam apenas da vontade individual. Reconhece-se a dificuldade em descobrir os contornos de uma caridade informal, embora se admita a presença de meios que eram usados aquando da ocorrência, por exemplo, de crises agrícolas que afetavam a economia familiar. Prova disso são os chamados **celeiros comuns**. O primeiro conhecido surgiu em Évora em 1576. Aliás, a tendência foi para a sua concentração na região alentejana. Juntamente com os **montepios agrícolas**, desenvolvem-se nos séculos seguintes, sendo extintos já dentro do quadro liberal, no século XIX. A sua atuação era dirigida sobretudo aos pequenos agricultores, fornecendo-lhes cereal e concedendo-lhes empréstimos a juro muito baixo. No século XVIII, segundo Laura Larcher Graça, dá-se o aparecimento de celeiros noutras regiões do país, nomeadamente no Algarve, em Trás-os-Montes e nos Açores, sendo uns particulares, que

¹⁵ Leia-se Penteado, Pedro (1995). As confrarias portuguesas na época moderna: problemas, resultados e tendências de investigação. *Lusitânia Sacra*, 2.ª série, n.º 7, pp. 15-28.

¹⁶ Esta era a perspetiva defendida por Lima Bezerra. Consulte-se Bezerra, Manuel Gomes de Lima (1992). *Os estrangeiros do Lima*, vol. II. Viana do Castelo: Câmara Municipal de Viana do Castelo; Instituto Politécnico de Viana do Castelo; Centro de Estudos Regionais e Instituto da Cultura Portuguesa da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp. 10-12.

visavam o lucro, cobrando juros muito elevados, e outros, puramente filantrópicos, também promovidos por irmandades. No século XIX, as fragilidades destas agremiações, abaladas por abusos e comportamentos corruptos, culminaram na sua extinção. Conforme refere aquela autora, em 1826, dos 56 celeiros existentes por todo o país, 26 não tinham cereal nem dinheiro (Graça, 1999, pp. 19-21).

Por outro lado, o **sistema de corporações profissionais**, fortemente hierarquizado, com a participação de mestres, oficiais e aprendizes, manter-se-á também com finalidades assistenciais durante todo o Antigo Regime, só começando a ser posto em causa em finais do século XVIII. Estas agremiações não admitiam elementos do sexo feminino nas suas fileiras, embora as mulheres tivessem um papel relevante na atividade artesanal, em particular no setor têxtil. Naquele mesmo século, a inscrição nestas associações foi tornada obrigatória, ao mesmo tempo que corriam ventos ideológicos contrários à sua existência.

Há muito que o Estado procurava intervir nas corporações. Segundo Miriam Halpern Pereira, essa intromissão remonta ao século XV (Pereira, 1994, p. 62). O peso dos mestres na vida municipal manifesta-se, nesse século, com a **Casa dos Vinte e Quatro**. Institucionalizada em Lisboa, onde fixava taxas, preços e salários, organizações similares surgem noutras localidades do país com prerrogativas e capacidade de intervenção distintas. Na segunda metade de setecentos, o seu poder foi reduzido na sequência da criação da **Junta de Comércio**, uma instituição dependente do poder central (Pereira, 1994, pp. 62-63). A machadada final no sistema de corporações profissionais foi dada pela monarquia constitucional, mais propriamente pelo decreto de 7 de maio de 1834, que determinava a extinção dos cargos de Juiz e Procuradores do Povo, Mesteres, Casas dos Vinte e Quatro e dos «Grémios dos diferentes ofícios»¹⁷.

A tendência para uma maior intervenção estatal no domínio da assistência surgiu ainda no reinado de D. José I e prosseguiu durante os dois reinados seguintes, de D. Maria I e D. João VI. Com o pombalismo, aumenta a ingerência da coroa nas instituições, não só nas de proteção régia, como misericórdias e hospitais, mas igualmente nas confrarias e ordens terceiras. Como refere Maria Antónia Lopes, o alvará de 18 de outubro de 1806 é um exemplo dessa interferência, que definia, entre outros aspetos, as áreas de atuação que deviam privilegiar e previa mecanismos de controlo sobre o trabalho assistencial realizado (Lopes, 2010, pp. 126-138).

O reinado de D. Maria I ficou marcado pela ação de Pina Manique na **repressão da falsa pobreza** e pela **criação da Casa Pia de Correção de Lisboa**, destinada à reclusão e à rege-

¹⁷ O referido de decreto estabelece: *Não se coadunando com os princípios da Carta Constitucional da Monarchia, base, em que devem assentar todas as disposições Legislativas, a instituição de Juiz e Procuradores do Povo; Mesteres, Casa dos vinte e quatro, e classificação dos diferentes gremios; outros tantos estorvos á industria Nacional, que para medrar muito carece de liberdade, que a desenvolva, e de proteção que a defenda (...).* (1837). *Collecção de Leis e outros documentos officiais publicados desde 15 de Agosto de 1834 até 31 de Dezembro de 1835*, Quarta Série. Lisboa: Imprensa Nacional, p. 115.

neração pelo trabalho de mendigos e vagabundos¹⁸. A intenção era criar outros organismos congêneres, tendo sido projetada a edificação de uma Casa Pia no Porto, mas que não foi concretizada (Santos, 2001).

1.3. A ÉPOCA LIBERAL

A instauração da monarquia constitucional acarretou **mudanças significativas nas áreas de intervenção das misericórdias**, que se traduziram, designadamente, na supressão de alguns dos serviços que prestavam, e na sujeição à fiscalização e à ação inspetiva dos órgãos administrativos criados pela nova ordem política¹⁹.

Com a vitória liberal em 1834, é inaugurada uma nova era, caracterizada por um **forte pendor associativista**, que se materializará na emergência de sociedades, associações e clubes, ligados a diferentes quadrantes profissionais e sociais e com finalidades diversas. Para este movimento contribuíram, entre outros fatores, **a extinção das corporações e o consequente vazio em matéria assistencial**. O século XIX, apesar do atraso português, foi marcado não só por mudanças políticas, mas igualmente económicas, com a industrialização e a urbanização, embora sem os contornos registados noutros países, e que estão na base da chamada «questão social». Neste contexto, emergem diversos problemas, designadamente a **quebra das solidariedades informais**, proporcionadas por familiares e vizinhos, pondo a nu a ineficiência dos mecanismos habituais de ajuda. O **mutualismo** surge, por conseguinte, como reação às difíceis condições de vida e de trabalho que afetavam as classes trabalhadoras, particularmente a classe operária, desprotegida e exposta a vários riscos.

Se em alguns países o associativismo é uma realidade essencialmente urbana, ligada ao movimento operário, o mesmo não acontece em Portugal, onde, devido ao atraso do seu processo de industrialização, o número de comerciantes, artesãos e agricultores era superior ao de operários. Por conseguinte, não é de estranhar que a primeira associação reconhecida pela ordem liberal, a Associação de Artistas Lisbonenses, esteja ligada ao universo dos artesãos, e que as associações operárias só se desenvolvam a partir da década de 70 do século XIX.

Com a nova ordem liberal e a sequente reforma administrativa, emergiram novas entidades, qualificadas como representantes do poder central, com amplos poderes em áreas

¹⁸ Sobre este assunto leia-se Abreu, Laurinda (2013). *Pina Manique. Um reformador No Portugal das Luzes*. Lisboa: Gradiva, pp. 152-162.

¹⁹ Foi o caso dos expostos que ficaram ao cuidado das autoridades municipais. Leia-se Sá, Isabel dos Guimarães; Lopes, Maria Antónia (2008). *História Breve das Misericórdias Portuguesas. 1498-2000*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 86-87. Sobre o auxílio prestado pelas misericórdias aos presos, entre os finais do século XVIII e as primeiras décadas do século XIX, consulte-se Paiva, José Pedro; Lopes, Maria Antónia (Coord.) (2008). *Portugaliae Monumenta Misericordiarum. Sob o signo da mudança: de D. José a 1834*. Lisboa: União das Misericórdias Portuguesas, pp. 32-33.

muito variadas. O país foi dividido em distritos, que, por sua vez, foram repartidos em concelhos e estes subdivididos em freguesias. À frente do distrito, fica o governador civil, apelidado de administrador geral no Código Administrativo de 1836; a liderar o município aparece o administrador do concelho, coexistindo com a câmara municipal; e em cada freguesia surge a figura do regedor. A par da criação destas novas autoridades, foram criados novos órgãos administrativos: a nível distrital, o conselho de distrito e a junta geral administrativa do distrito; a nível da freguesia, a junta de paróquia. Os magistrados eram cargos de nomeação, enquanto os elementos que integravam as câmaras municipais e as juntas de paróquia eram eleitos pelo povo²⁰.

Às novas entidades administrativas foram atribuídas competências importantes em matéria assistencial, que se inscrevem no propósito do **Estado liberal de controlar e, se possível, de erradicar a pobreza**, através da aplicação de um plano que previa o auxílio aos verdadeiros pobres e a repressão daqueles que escolhiam a mendicância como modo de vida. Os falsos pobres e vadios deveriam ser punidos com a privação da liberdade e regenerados pelo trabalho.

Num tempo de grande instabilidade, governadores civis, administradores dos concelhos e regedores eram elementos chave no processo, que se pretendia descentralizado, de fiscalização da pobreza. Segundo o disposto no Código Administrativo de 1836, cabia às juntas gerais de distrito determinar o contributo de cada concelho para o sustento dos expostos e os locais onde se devia proceder à instalação das *rodas*²¹. As câmaras municipais, por sua vez, continuavam a ter a seu cargo o sustento e a educação dos enjeitados e a elaboração dos regulamentos das *rodas*²². Saliente-se que, no século XIX, os grupos que mais facilmente caíam na indigência eram os mesmos do período histórico anterior: crianças, mulheres, doentes, idosos e presos (Araújo, 2003).

As instituições que na época moderna se destacavam no auxílio aos mais carenciados conservavam essa função, embora acompanhadas por outras entretanto criadas pelo Estado liberal, e sujeitas a uma maior fiscalização por parte das entidades administrativas, nomeadamente em matéria financeira. As confrarias são exemplo disso mesmo. Os governos civis tinham competência para analisar as despesas efetuadas pelas irmandades. Importa ainda assinalar o disposto no artigo 108º, § 5 do Código Administrativo de 1836, que conferia poderes ao governador civil para canalizar as verbas sobranças das irmandades para os estabelecimentos que julgasse mais necessitados, o que na prática se traduzia numa clara ingerência na atividade assistencial de misericórdias e confrarias. Portanto, hospitais, asilos e albergues ficaram igualmente sujeitos à ação inspetiva do governador civil, a quem também cabia zelar

²⁰ (1836). *Código Administrativo Portuguez*, Lisboa, Imprensa Nacional. Daqui em diante (CA, 1836)

²¹ CA, 1836, p. 35.

²² CA, 1836, p. 41.

pelo seu estado de conservação e pela execução das obras de melhoramento que fossem consideradas indispensáveis²³.

As juntas de paróquia, enquanto comissões de beneficência pública, assumiam, a nível da freguesia, importantes competências: listar, juntamente com o regedor, as pessoas que deviam beneficiar de ajuda pública e requerer o ingresso dos classificados como carecentes de amparo em hospitais e asilos, em conformidade com o disposto nos normativos vigentes. Tinham ainda a prerrogativa de promover medidas que visassem a repressão da mendicidade, em particular dos falsos pobres, e fiscalizar as amas que tinham a seu cargo os expostos²⁴. Por sua vez, os governos civis, cujas competências incluíam a manutenção da ordem e da tranquilidade pública, deviam fazer cumprir os regulamentos respeitantes aos mendigos, vagabundos e prostitutas.

Posto isto, podemos concluir que **o combate à pobreza e os mecanismos assistenciais eram controlados, pelo menos num plano teórico, pelo Estado liberal, que se mostrou, aliás, pouco empenhado na estimulação da iniciativa privada. A erradicação da pobreza não passou de uma quimera, foi apenas atenuada pela ação das misericórdias, confrarias, ordens terceiras, estas duas mais vocacionadas para auxiliar os seus irmãos, e da própria Igreja. Esta, apesar dos intentos secularizantes oitocentistas, continuou a ter um papel fundamental no apoio aos mais carenciados, fruto da abertura demonstrada pelos governantes liberais em relação às ordens religiosas e à sua presença em diversas instituições, como os hospitais, o que permitiu superar a inoperância das mesmas e a inexistência de profissionais qualificados.**

A afirmação do higienismo explica o surgimento de balneários públicos, dado que a burguesia emergente, defensora acérrima dessa ideologia, se empenha na educação sanitária das populações, sobretudo das classes populares, centrada na água²⁵. Esta adquire uma importância vital para a limpeza de espaços públicos e privados, dos corpos e da roupa, com o objetivo de extirpar os elementos potenciadores de doenças. Neste novo quadro, uma doença já antiga ganha novas proporções: a tuberculose. Esta enfermidade, que assumiu contornos verdadeiramente pandémicos até meados do século XX, ficou conhecida nos anais da História como a peste branca.

Entretanto, num contexto marcado pela industrialização, pelo êxodo rural e pela emergência da classe operária, outras instituições despontaram para dar resposta aos novos problemas sociais. Assim, por todo o país, vão nascendo creches, lactários, albergues notur-

²³ CA, 1836, p. 65.

²⁴ CA, 1836, p. 65.

²⁵ Sobre este assunto consulte-se Pereira, Ana Leonor.; Pita, João Rui (2011). A higiene: da higiene das habitações ao asseio pessoal. In Vaquinhas, Irene (dir.). *História da Vida Privada em Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 97-100.

nos e asilos para a infância desvalida²⁶. Por outro lado, no âmbito da assistência aos pobres, emergem novas linhas de atuação, centradas no apoio aos mais precisados, na repressão da vagabundagem e da falsa pobreza, a par da adoção de um conjunto de medidas profiláticas, designadamente em matéria de higiene pública e privada, para enfrentar doenças e epidemias, sobretudo após os primeiros surtos de cólera na década de trinta de oitocentos.

No século XIX, Portugal foi palco de mudanças que se refletiram no campo do associativismo. **Após a extinção das corporações em 1834, é criada, em 1839, a primeira associação.** Nos finais do século, já existia um importante movimento associativista, ligado ao movimento operário. Aliás, é notória a relação entre a extinção das corporações, consideradas uma força bloqueadora do desenvolvimento, e a vontade de impulsionar uma nova forma de organizar as classes trabalhadoras. **As associações, que tinham em vista a realização de um objetivo comum, estavam sujeitas a restrições. O Código Penal de 1852 previa que só poderiam ser consideradas legais as que funcionassem com a autorização do Governo e respeitassem as condições impostas.**

É no século XIX que assistimos ao desenvolvimento das **associações mutualistas**. Segundo Costa Goodolphim, as primeiras surgiram em Portugal em 1807, com a designação de montepios. Trata-se de agremiações sem fins lucrativos, cujos associados pagavam uma quota, que garantia proteção contra uma série de contingências (acidentes de trabalho, doenças profissionais, invalidez, desemprego, velhice e morte). **Porém, em comparação com outros países, não alcançaram grande relevância em Portugal, o que, na perspetiva de Medina Carreira, pode ser explicado pela fragilidade do tecido industrial português e pela desconfiança que se foi instalando em relação à classe operária e às suas organizações.** Segundo Ana Paula Saraiva, o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, entre 1852 e 1866, autorizou a constituição de 113 associações, sendo que em 1891 já existiam 437 com estatutos aprovados (Saraiva, 2011, pp. 23-61). Apesar das limitações e dos receios suscitados pela organização das classes trabalhadoras, considerava-se positiva a sua implementação, sobretudo pela sua componente previdencialista, dado que libertava o Estado da necessidade de aplicar políticas sociais e assistencialistas. A iniciativa privada no setor social era potenciada, de modo a que o Estado se pudesse eximir de responsabilidades nesta área (Saraiva, 2011).

No contexto português, podemos distinguir entre as agremiações do espaço rural, dado o grande peso da atividade agrícola, e as do espaço urbano, mais ligadas à atividade comercial, empresarial e industrial.

No espaço rural oitocentista, surgiram várias iniciativas solidárias, como as **Associações de Vintém, as Lutuosas e as Mútuas de Gado**, e outras que resultaram da união dos proprie-

²⁶ Leia-se Sá, Isabel Guimarães (2000). Assistência. In Azevedo, Carlos. *Dicionário de História Religiosa de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, p. 148. Consulte-se igualmente Lopes, Maria Antónia (1993). Os pobres e a assistência pública..., pp. 501-515.

tários, como a Associação Central de Agricultura Portuguesa²⁷. Em 1860, promovidas pelo Estado, nascem as Sociedades Agrícolas. Aparecem ainda os **Sindicatos Agrícolas**, de inspiração francesa e extintos pelo Estado Novo, **as Adegas, as Caixas de Crédito e as Cooperativas**, em diferentes regiões do país.

No espaço urbano, multiplicam-se as associações de cariz cultural e recreativo. No campo mutualista e com preocupações filantrópicas, destaca-se, em 1850, a Associação dos Operários. Porém, só vinte anos mais tarde, surgirão as associações operárias de natureza mais reivindicativa, como a Fraternidade Operária (1872) ou a Associação dos Trabalhadores da Região Portuguesa (1873). Apesar do empenhamento manifestado pelo operariado português para a organização em associações, é de salientar o seu reduzido número, a sua fragilidade e dispersão, não deixando, porém, de representar uma tentativa de lutar pela melhoria das condições de vida.

Do lado do patronato e das empresas, são criadas a Sociedade Promotora da Indústria Nacional (reorganizada em 1834), a Associação Comercial de Lisboa e a Associação Comercial do Porto (ambas em 1834). Estas agremiações comerciais rapidamente se estenderam a outras zonas do país ainda na centúria oitocentista. Com a Regeneração e a existência de condições para apostar na indústria e nas obras públicas, **espalham-se as associações industriais**, que atuavam como agentes de pressão junto das entidades governativas e como instrumentos promotores do desenvolvimento local: a Associação Promotora da Indústria Fabril, em Lisboa, e a Associação Industrial, no Porto. Contudo, na ótica de Maria Filomena Mónica, estas organizações, que tiveram uma vida efémera, pouco mais tinham de indústria do que a própria designação. Mais tarde, são criadas outras estruturas de cariz industrial, como a Associação Promotora Metalúrgica e a União dos Industriais do Norte (Mónica, 1987, pp. 849-850). Assiste-se ainda à emergência de agremiações com preocupações específicas, como o foi o caso do Grémio Popular, virado para a instrução. Para além das associações mutualistas, surgem as coletividades de classe que integravam os profissionais do mesmo setor de atividade: comerciantes, industriais, operários, entre outros.

Os finais do século XIX são marcados pelo surgimento das primeiras cooperativas e pelas já referidas associações de classe, que, tal como as associações mutualistas, conseguem resistir perante as dificuldades que o país atravessa durante este período. Nos anos 30 do século XX, verifica-se a obrigatoriedade de inscrição nos seguros sociais, num sistema de Previdência Social. Ainda na República se tinha intentado a sua criação, mas em vão. Neste período, apesar da instabilidade política, ganham impulso os sindicatos agrícolas (Coelho, 2008).

²⁷ Sobre o espaço rural e a atividade agrícola leia-se Graça, Laura Larcher (1999). *Propriedade e agricultura: evolução do modelo dominante do sindicalismo agrário em Portugal...*, pp. 17-18.

Durante a monarquia constitucional, surgem agremiações de cariz católico. O liberalismo mostrou-se adverso ao catolicismo, materializando esse antagonismo numa política anticongregacionista, que determinou a expulsão das ordens religiosas. Esta medida teve forte impacto num país onde a Igreja estava fortemente implantada em diversos setores da vida quotidiana. No entanto, os governos liberais reconsideraram a sua posição e as ordens religiosas acabaram por regressar. Em 1901, por decreto de Hintze Ribeiro, foram reconhecidas 55 associações e congregações religiosas com objetivos assistenciais, educativos e de propagação da fé, nos territórios ultramarinos.

Nos inícios do século XX, apesar das tentativas laicizantes, coexistiam, no domínio da assistência, estruturas católicas, laicais, privadas e mistas. A própria sociedade civil vai manifestar-se, fazendo uso do seu direito de associação, a favor da Igreja Católica. A primeira formação de leigos surge ainda na década de 40 de oitocentos: a Sociedade Católica Promotora da Moral Evangélica e Toda a Monarquia Portuguesa. Trinta anos mais tarde, são fundadas associações católicas nas cidades de Porto, Braga, Lisboa e Guimarães. Como refere Braga da Cruz, trata-se de organizações que desempenharam um papel de relevo na evolução do movimento católico, dado que foi por sua iniciativa que tiveram lugar os primeiros congressos católicos em Portugal (Cruz, 1980, p. 26). Já na década de 80 do mesmo século, é criada a União Católica Portuguesa e a Associação Católica de Lisboa. No encerramento do século, mais precisamente em 1898, surgem os Círculos Católicos Operários.

1.4. O ESTADO NOVO (1933-1974)

Implantada a República em 1910, a criação de associações, por parte da sociedade civil, tinha conhecido um novo impulso, contudo, a partir de 1933, **com a instauração do regime ditatorial (1933-1974), no contexto de implantação de um sistema corporativo e assistencialista, o Estado assume uma atitude de desconfiança e hostilidade em relação às organizações da sociedade civil, em particular as mutualidades e as cooperativas, tidas como organizações de orientação coletivista.** Durante este período, procurou-se controlar a atividade das associações através da **ingerência do Estado na sua vida interna, que se traduziu, nomeadamente, na destituição de órgãos diretivos e na perseguição de alguns ativistas. Algumas foram mesmo extintas e outras integradas nas entretanto criadas Casas do Povo e Casas dos Pescadores e outras instituições de carácter corporativo.** Deste modo, podemos afirmar que o Estado tirou partido do movimento associativo para enquadrar os cidadãos em agremiações consideradas obrigatórias (Casas do Povo, Casas dos Pescadores e Grémios da Lavoura).

O Estado Novo procurou organizar a sociedade portuguesa em grupos, com base em objetivos agrícolas, industriais e comerciais, apostando na conciliação, nas mesmas organizações, dos interesses do patronato e dos trabalhadores. Estamos perante um Estado

corporativo, caracterizado pela autarcia e pelo isolacionismo e ainda por alguma reserva relativamente à atividade industrial, que se refletirão na formação de organizações pela sociedade civil. Se juntarmos a este cenário **as limitações à liberdade de expressão, de associação e de reunião, facilmente podemos adivinhar as dificuldades que tiveram de enfrentar as associações constituídas antes da instauração do regime**, sendo que as novas, entretanto criadas, tinham uma lógica claramente corporativa, visando a doutrinação e a monitorização comportamental, à maneira de uma sociedade panótica, centrada no controlo e na vigilância. Perante as limitações existentes à participação na vida política do país, **urgia impor uma aparência de democracia, tendo-se instrumentalizado as associações recreativas e culturais nesse sentido** (Melo, 1999, pp. 96-97).

A assistência está essencialmente a cargo da Igreja, surgindo, posteriormente, as Instituições Particulares de Assistência. Finalmente, durante este período, as relações entre o Estado e a Igreja Católica foram apaziguadas, o que permitiu à Igreja uma maior intervenção junto daqueles que mais precisavam de proteção social. Importa referir, **no pós-Guerra, a criação dos Centros Paroquiais, como espaços de promoção da solidariedade e da fraternidade cristãs, bem como o surgimento da Caritas portuguesa, alicerçada em estruturas diocesanas** (Teixeira, 2000, pp. 151-152).

É de salientar o caráter supletivo do Estado em relação às iniciativas particulares, que eram incentivadas a intervir no campo assistencial, à luz do Estatuto da Assistência Social de 1944. O Estado afirmava-se previdencialista, apoiado em regimes contributivos proporcionados por corporações. A Previdência Social era constituída pelas Caixas, com a finalidade de proteger o trabalhador de um conjunto de eventualidades, e assentava em três setores distintos: o corporativo, o privado (caixas de reforma, associações de socorros mútuos) e o público.

1.5. O PÓS 25 DE ABRIL DE 1974

Chegados a 1974, **o quadro associativista português é muito incipiente.** Com a Revolução de 25 de Abril, **a participação cívica dos cidadãos ganha um forte dinamismo em diferentes áreas, que se traduziu no seu maior envolvimento em agremiações de natureza sindical, patronal, solidária, humanitária, cultural, desportiva e recreativa.** Os objetivos são igualmente variados: desde a luta pelos direitos profissionais e pela defesa do ambiente, até à promoção de atividades culturais e de ações de solidariedade. **Com a entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia, houve um enorme aumento do número de organizações, nomeadamente associações e cooperativas.** No caso das associações, assistiu-se a uma autêntica explosão em diversos campos de intervenção, como a defesa do ambiente, do consumidor, dos direitos da mulher, de ensino e educação especial, do apoio à terceira idade e à toxicod dependência, a par de formas de organização mais tradicionais, como as associações desportivas e

recreativas, as associações de bombeiros voluntárias, entre muitas outras. É neste contexto que Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), antes designadas por Instituições de Assistência, na sua maioria associações de direito canónico, passaram a ter um forte crescimento quantitativo, desempenhando hoje em dia um papel de enorme relevância no domínio da ação social. Constituídas com base nos princípios de solidariedade e justiça social, a sua atuação abrange áreas muito variadas, como a infância, a população sénior, o apoio às famílias, a integração social e comunitária, a proteção a cidadãos com incapacidades, a prestação de cuidados de saúde preventivos e curativos, entre outras.

Na senda do 25 de Abril (1974) e da integração na CEE (1986), Portugal tem vindo a convergir com padrões europeus, num processo que se pode dividir em três fases distintas (até 2010) (Quintão, 2011, pp. 12-13). Num primeiro momento (1974-1976/7), marcado pelo fervor revolucionário, assiste-se à dinamização de certas formas de organização da sociedade civil, quer vinculadas à defesa dos direitos e liberdades fundamentais (associações políticas, sindicais e patronais), quer associadas à resposta de necessidades básicas (associações de moradores, de educação popular, cooperativas e outras iniciativas comunitárias). Num segundo período (1977-1986), que vai até à entrada na Comunidade Económica Europeia, a crise económica e as políticas liberais produzem um retrocesso no que se refere à mobilização social. Finalmente, a partir de 1986/1987, uma certa estabilidade estimulada pelos fundos estruturais permite uma aproximação aos padrões e às dinâmicas europeias do terceiro setor, com um crescimento significativo do número de instituições até ao final da primeira década do século XXI. De acordo com os dados disponíveis, o terceiro setor português era então constituído por cerca de 17.000 associações sem fim lucrativo, 5.000 IPSS (entre as quais, 390 Misericórdias), 3.150 cooperativas, 350 fundações e 120 mutualidades (Quintão, 2011, p. 15). Esta terceira fase é ainda caracterizada, entre outras tendências, por novas formas de enquadramento jurídico e pela abertura à intervenção internacional.

1.6. CONCLUSÕES

A título de síntese deste subcapítulo da Breve história do terceiro setor em Portugal:

Compreender as ONG portuguesas de hoje implica conhecer a sua história, as múltiplas formas que a solidariedade foi assumindo, de forma individual e coletiva, o que esteve na base dos impulsos que conheceram, do controlo a que estiveram submetidas e das restrições que lhes foram impostas. São, assim, os seguintes, os principais momentos na história, suas instituições e papéis desempenhados:

- As organizações solidárias que encontramos em Portugal na **época medieval** ou são ligadas à Igreja ou fortemente inspiradas nos valores cristãos e nas obras de misericórdias. A caridade cristã era a mobilizadora da criação de instituições.
- Entre as instituições que alcançaram um maior destaque na época medieval, estão as confrarias, que são responsáveis pela criação de hospitais, asilos e albergarias. Com o crescimento das cidades em plena Idade Média e o desenvolvimento dos ofícios, surgem as corporações de mesteres, importantes manifestações do associativismo laical.
- A pobreza assumia um caráter instrumental: presume-se a dispensabilidade de projetos estatais ou da Igreja que visassem a sua erradicação, dado que os pobres eram necessários nas solidariedades que se estabeleciam entre vivos e mortos para se garantir a redenção da alma. Apesar da ausência de preocupações sociais por parte do Estado, as organizações assistenciais estavam submetidas à superintendência régia e eclesiástica, que procurava regular o seu funcionamento.
- O serviço prestado na generalidade dessas organizações não primava pela qualidade e eram frequentes os casos de abuso, de corrupção e de má administração. Este quadro levou a uma reestruturação da assistência, semelhante à realizada noutros lugares da Europa.
- Na época moderna o protagonismo, em termos assistenciais, pertence às misericórdias, instituições régias de inspiração cristã fundadas em 1498 pela Rainha D. Leonor, e inseridas num movimento maior de reorganização da assistência no contexto europeu.
- Desde a sua fundação, as misericórdias usufruíram do apoio do Estado, que, por essa via, procurava controlar a atividade assistencial.
- No auxílio aos necessitados as confrarias também desempenharam nesta época um importante papel. As corporações mantêm-se também ao longo deste período, com fins assistenciais.
- A partir do reinado de D. José aumenta a ingerência da coroa nas instituições, não só nas de proteção régia, como misericórdias e hospitais, mas igualmente nas confrarias e ordens terceiras.

- A instauração da monarquia constitucional inaugurou a época liberal, que acarretou mudanças significativas nas áreas de intervenção das misericórdias: supressão de alguns dos serviços que prestavam, e sujeição à fiscalização e à ação inspetiva dos órgãos administrativos criados pela nova ordem política.
- Foi uma era de forte pendor associativista, com a emergência de sociedades, associações e clubes, ligados a diferentes quadrantes profissionais e sociais e com finalidades diversas. Após a extinção das corporações em 1834, é criada, em 1839, a primeira associação. Nos finais do século, já existia um importante movimento associativista, ligado ao movimento operário. O mutualismo surge como reação às difíceis condições de vida e de trabalho que afetavam as classes trabalhadoras, particularmente a classe operária, desprotegida e exposta a vários riscos. Os finais do século XIX são marcados pelo surgimento das primeiras cooperativas e pelas associações de classe, que, tal como as associações mutualistas, conseguem resistir perante as dificuldades que o país atravessa durante este período. Ganham impulso os sindicatos agrícolas e surgem agremiações de cariz católico.
- A erradicação da pobreza não passou de uma quimera, foi apenas atenuada pela ação das misericórdias, confrarias, ordens terceiras, estas duas mais vocacionadas para auxiliar os seus irmãos, e da própria Igreja. A Igreja, apesar dos intentos secularizantes oitocentistas, continuou a ter um papel fundamental no apoio aos mais carenciados.
- No **Estado Novo**, o poder central assume uma atitude de desconfiança e hostilidade em relação às organizações da sociedade civil, em particular as mutualidades e as cooperativas, tidas como organizações de orientação coletivista. Na procura do controlo da atividade das associações, o Estado destituiu órgãos diretivos, perseguiu ativistas, extinguiu algumas associações e outras integrou-as nas instituições corporativas entretanto criadas, como as Casas do Povo e as Casas dos Pescadores.
- A assistência está essencialmente a cargo da Igreja e é no pós guerra que surgem os Centros Paroquiais e a Caritas portuguesa.
- No **pós 25 de Abril de 1974**, a participação cívica dos cidadãos ganha um forte dinamismo em diferentes áreas, que se traduziu no seu maior envolvimento em agremiações de natureza sindical, patronal, solidária, humanitária, cultural, desportiva e recreativa. Com a entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia, houve um enorme aumento do número de organizações, nomeadamente associações e cooperativas.

2. MOBILIZAÇÃO E CAUSAS DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA EM PORTUGAL

Os movimentos sociais, em cuja génese se encontra o descontentamento social, desenvolvem-se à margem das instituições e não devem ser confundidos com meros protestos populares, constituindo antes organizações claramente estruturadas e identificáveis, de duração variável, que têm em vista a defesa ou a promoção de determinados objetivos, geralmente com uma conotação social. Caracterizam-se, portanto, pelo seu caráter reivindicativo, ou seja, pugnam pelo reconhecimento e pelo triunfo de ideias, interesses, valores, etc. Os objetivos que movem os movimentos sociais, em particular os da atualidade, são muito variados: abolição da pena de morte, desarmamento nuclear, defesa do ambiente, igualdade jurídica e política da mulher, defesa do património, etc. Agindo, por vezes, como grupos de pressão junto dos órgãos de poder, representam importantes elementos a ter em conta nas sociedades atuais, dada a sua capacidade mobilizadora e a força reivindicativa de que dispõem.

Sempre presentes ao longo da História, os movimentos sociais ganharam maior relevo a partir de finais do século XVIII, inícios do século XIX, quando surgiram o que Eric Hobsbawm designou de «movimentos sociais primitivos», que mais não eram do que manifestações de resistência à penetração das ideologias liberais e às transformações decorrentes da implantação do capitalismo.

Portugal conheceu estes «movimentos sociais primitivos» na primeira metade do século XIX, no período de implantação da sociedade liberal e capitalista, sob a forma de motins de subsistência e de atos de banditismo, protagonizados, neste caso, por quadrilhas de salteadores que atuavam nas regiões mais isoladas e recônditas do país.²⁸ Tratavam-se de bandos chefiados por líderes míticos, que, beneficiando muitas vezes do apoio popular, afrontavam a ordem estabelecida. Algumas regiões, nomeadamente o Alto Minho, a Beira Interior e o Algarve, viveram anos conturbados, devido às incursões levadas a cabo por quadrilhas que atuavam nessas áreas, lideradas, respetivamente, por Tomás das Quingostas, João Brandão e Remexido.

Nos anos 60 e 70, já numa sociedade pós-industrial, desenvolvem-se os chamados **novos movimentos sociais**, que – como refere António Teixeira Fernandes –, acabam por funcionar como um critério de análise do grau de democraticidade de um Estado (Fernandes, 1993). Tal facto prende-se com o facto de apenas os Estados democráticos estarem preparados para a criação de nichos de discussão e de crítica às suas contradições ou lacunas; apenas estes consentem oportunidades de contestação por parte de movimentos não politizados ou

²⁸ Estes movimentos primitivos foram tratados pela historiografia portuguesa. Salientam-se alguns trabalhos Ferrão, J. M. Dias, *João Brandão*, Lisboa, Livraria Moraes, 1931; Machado, António do Canto; Cardoso, António Monteiro, *A Guerrilha do Remexido*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1981; Mesquita, José Carlos Vilhena, «O Remechido, glória e morte de um mito», in *Remexido*, Lagoa, Arquivo Municipal da Lagoa, 2005, pp. 12-28. Esteves, Alexandra, *Entre o crime e a cadeia : violência e marginalidade no Alto Minho (1732-1870)*, Braga, Universidade do Minho, 2011. Tese de doutoramento policopiada.

dominados por partidos políticos, que emergem da sociedade civil. Assim se poderá explicar o atraso português no surgimento de movimentos feministas, pacifistas e ecologistas, entre outros, dada a longevidade do regime ditatorial que vigorou até 25 de Abril de 1974. Só após a instauração da democracia surgem em Portugal os novos movimentos sociais, que se afirmam não apenas nos meios urbanos, já que também as populações do meio rural, em múltiplas circunstâncias e pelas mais variadas razões, se unem na defesa dos seus interesses e na luta por melhores condições de vida (Fernandes, 1993, p. 807). Tratam-se de movimentos com objetivos e composição muito diversos, de duração variável, cujas ações têm mais ou menos impacto mediático. Assim, por exemplo, os movimentos pacifistas pugnam pela paz e contra a guerra nuclear; os movimentos ecologistas lutam pelo equilíbrio ambiental e contra as agressões cometidas pelo Homem contra o meio envolvente. Apesar da sua diversidade, facilmente se descobre nestes movimentos sociais a presença da classe média, instruída e urbana, zeladora dos seus direitos.

A noção de «movimentos sociais» está intimamente associada ao conceito de «conflito social», que diz respeito ao confronto entre atores sociais em torno do desempenho e dos objetivos de uma organização social, da (re)configuração das instituições, das orientações políticas, da repartição dos rendimentos, etc.. Nesse âmbito, os movimentos sociais designam mobilizações com uma dimensão tal – com base num conjunto de reivindicações de cariz universal – que desafiam a própria ordem social e os discursos dominantes no espaço público.

A expressão «novos movimentos sociais» designa um conjunto de novas formas de mobilização que despontam no decurso dos anos 1960 (movimentos feministas, ecológicos, regionalistas, de estudantes, de defesa dos imigrantes e, mais tarde, dos homossexuais e outras minorias, entre outros), na senda da qual um conjunto de pesquisas procurou renovar a análise dos conflitos sociais. De acordo com Érik Neveu (2005), estes novos movimentos têm quatro características fundamentais: as suas formas de organização e ação, os valores e reivindicações, a relação com o mundo político e, por fim, a identidade dos atores. Em primeiro lugar, os novos movimentos sociais distanciam-se da centralização burocrática dos partidos políticos e organizações sindicais. Procuram antes valorizar estruturas descentralizadas, objetivos concretos e repertórios específicos de ação coletiva, nos quais se destacam o aspeto festivo ou a dimensão simbólica. Em segundo lugar, contrariamente aos conflitos sociais clássicos mais centrados na distribuição da riqueza, as suas reivindicações manifestam sobretudo um estilo de vida, uma identidade. Em terceiro lugar, ao invés dos sindicatos, distanciam-se dos partidos políticos. Em último lugar, não se definem tanto em torno de uma unidade de classe (operária, agrícola, etc.), mas preferencialmente a partir de critérios mais culturais (identidade religiosa, regional, sexual, etc.). Em suma, para Erik Neveu, os novos movimentos sociais traduzem a emergência de conflitos cujos fundamentos já não são tanto de ordem laboral, mas antes de reconhecimento social. São geradores de identidade não apenas porque se constroem em torno de interesses comuns, mas porque geram um sentimento de pertença coletiva.

Portugal tem uma reduzida participação da sociedade civil em movimentos sociais, o que poderá ser explicado através de uma reflexão mais profunda sobre as características da sociedade portuguesa e de uma análise cuidada da sua História. Dada a complexidade destes movimentos, a sua heterogeneidade de base e as causas por que lutam, convirá particularizar cada um deles, de modo a compreender o seu aparecimento em Portugal, a sua consolidação e capacidade reivindicativa.

2.1. MOVIMENTO OPERÁRIO

O conceito de movimento social está muito ligado ao **movimento operário** e dos trabalhadores, que marca o século XIX e os primeiros anos do século seguinte, o qual, por sua vez, está intimamente associado à industrialização. Em Portugal, este processo aconteceu mais tarde e foi mais fraco do que nos países mais industrializados e, consequentemente, o movimento operário também se desenvolveu de forma mais lenta.

O crescimento industrial potenciou o estabelecimento de uma nova ordem económica, capitalista, e de novas relações sociais, cavando um fosso entre uma minoria rica e uma maioria de operários que se foi tornando reivindicativa e contestatária e detentora de uma consciência de classe, formando movimentos e, posteriormente, sindicatos.

Apesar de limitado em termos numéricos, pela tardia e incipiente industrialização portuguesa, o operariado português organizou-se e manifestou-se em prol de melhores condições de vida e de trabalho. Pouco numeroso e inserido num país eminentemente rural, com zonas de industrialização bem demarcadas, o que lhe conferia algumas particularidades, eram diversos os problemas que o afetavam, nomeadamente, baixos salários, diferenciação em função do sexo e da idade, horário de trabalho excessivo, ausência de qualquer tipo de proteção, arrendamento de qualquer intervenção política, entre outros.

Com a vitória liberal em 1834, foram extintas as tradicionais instituições de juiz do povo, procuradores, corporações e Casa dos Vinte e Quatro, e o trabalho, a justiça e a administração foram organizados em novos moldes. Em 1850, realizou-se a primeira assembleia geral da Associação dos Operários, com a representação de dezasseis profissões. Em 1852, foi fundada a Associação do Trabalho para os Fabricantes de Sedas e nasceu o Centro Promotor de Melhoramentos das Classes Laboriosas, importante espaço promotor de debate e instrução dirigido à classe operária, fundado por Sousa Brandão e Lopes de Mendonça. A primeira greve no nosso país acontece nesse mesmo ano. Porém, as greves serão proibidas pelo Código Penal de 1852, ao mesmo tempo que a classe burguesa procurava controlar o operariado através de ações promovidas por movimentos filantrópicos. Na mesma altura fundaram-se no Porto, em Coimbra, na Covilhã e em Setúbal mais associações operárias. Em 1863, foi publicada a primeira lei de proteção aos trabalhadores, referente aos estabelecimentos fabris perigosos e insalubres.

O final da década de 60 do século XIX, de apagamento associativo, mas de aprendizagem ideológica, foi marcado por maus anos agrícolas, que originaram o aumento da contestação ao aumento da carga fiscal (criação de um imposto de consumo), que culminou no movimento conhecido como a Janeirinha. A partir da década de 70 do século XIX, cresce a insatisfação das classes populares que se traduziu numa crescente onda de contestação e no aumento do número de greves nas duas últimas décadas de oitocentos. Nessa altura, chegavam a Portugal ecos do movimento revolucionário de Paris e tiveram lugar as Conferências do Casino, que contribuíram para a disseminação das ideias da Comuna de Paris (Castro, 1999, p.21). A partir daquela década, o operariado português tende a renegar o protecionismo paternalista da burguesia e a ganhar uma verdadeira consciência de classe. Em 1872, é fundada a Associação Protetora do Trabalho Nacional, cujos estatutos foram redigidos por Antero de Quental. No ano seguinte, é criada por José Fontana, em Lisboa, a Fraternidade Operária, com filiais espalhadas por todo o país, mas com particular sucesso em Lisboa e Porto, dado o elevado número de associados que conseguiram reunir. Em 1873, em resultado da fusão da Associação Protetora do Trabalho Nacional e a Fraternidade Operária, surge a Associação dos Trabalhadores da Região Portuguesa.

Em 1875, na sequência da visita a Lisboa de uma delegação da I Internacional de Trabalhadores, foi fundado o Partido Socialista Português. A partir de então, o movimento operário português adquire uma feição socialista. No entanto, o socialismo era conhecido desde os anos 50, sobretudo por influência dos acontecimentos verificados em França em 1848, década em que surgem várias associações operárias. A partir de então, o movimento operário assume uma vertente económica e política, através da participação do Partido Socialista nas eleições. Deste modo, as décadas de 70 e 80 de oitocentos serão marcadas por dois fenómenos sociais: o crescimento do proletariado urbano e o aparecimento do movimento socialista.

No seguimento das greves de 1889 e 1890 e do Congresso das Associações de Classe, que teve lugar em 1891, em Lisboa, foi aprovado um caderno reivindicativo que previa, nomeadamente, a inspeção das condições de trabalho nas fábricas e nas oficinas, a responsabilidade da entidade patronal em caso de ocorrência de acidentes de trabalho, a criação de tribunais de trabalho e a regulamentação do trabalho das mulheres e das crianças. Sucederam-se os congressos operários dos quais saíram a União Geral dos Trabalhadores (1908), a Federação Geral do Trabalho (1909), a União Operária Nacional (1913) e em 1919, no congresso de Coimbra, foi fundada a Confederação Geral do Trabalho (CGT).

A entrada no século XX e a implantação do novo regime não apaziguaram as relações do operariado com os grupos de poder. Apesar da aprovação de alguma legislação favorável à classe trabalhadora, como, por exemplo, a que instituiu o direito à greve, os conflitos sociais durante a I República (1910-1926) foram muito intensos. A agitação social, que se traduziu em greves, perseguições e prisões, agravou-se com a participação de Portugal na I Guerra Mundial e a deterioração das condições de vida da população, sobretudo da residente nos centros urbanos, onde ocorreram, aliás, assaltos a armazéns de alimentos.

Com a instauração do regime ditatorial, o movimento operário entrou num período marcado pela repressão e pela perseguição, e os trabalhadores viram-se forçados a desenvolver lutas na clandestinidade ou na semiclandestinidade. Nos finais dos anos 60 e nos inícios da década seguinte, a emigração para países europeus industrializados e a guerra colonial irão favorecer a tomada de posição da classe operária e, em 1970, surge a Intersindical Nacional.

Com as mudanças decorrentes da Revolução de 25 de Abril de 1974 os movimentos sociais ligados aos trabalhadores vão poder institucionalizar-se.

2.2. MOVIMENTOS FEMINISTAS

O movimento feminista em Portugal está associado à formação da Liga Portuguesa da Paz, que passou a dispor, a partir de 1906, de uma secção feminista e ganhou expressão com a ascensão das correntes republicanas (Esteves, 2001). Com a chegada da República, foram reconhecidos alguns direitos cívicos às mulheres, mas não os políticos, como o direito de voto. Sendo um movimento de cariz elitista, não teve o carácter violento de outros movimentos congéneres, embora tivesse sido impulsionado pelos ventos da mudança que já se faziam sentir noutros pontos da Europa e nos EUA.

Na transição do século XIX, as mulheres portuguesas estavam remetidas para um plano de inferioridade legal, social e cultural. Em Portugal, na luta das feministas destacaram-se, entre muitas outras, Ana de Castro Osório, Alice Pestana, Adelaide Cabete, Maria Lamas, Elina Guimarães, Carolina Beatriz Ângelo. Esta foi, aliás, a primeira mulher a votar na Península Ibérica, nas eleições constituintes em 1911, aproveitando uma brecha na lei, que dava direito de voto a todos os chefes de família que soubessem ler e escrever. Todavia, esta lacuna legal foi rapidamente corrigida, sendo retirado a todas mulheres, a partir de 1913, o direito de votar. Assim, o sexo feminino teve que aguardar até ao Estado Novo para conseguir alcançar esse direito, reconhecido em 1931 às mulheres detentoras de cursos secundários ou superiores, embora fosse reservado às chefes de família e abrangesse apenas as eleições locais (Marques, 2010, pp. 49-50). O republicanismo, apesar de tudo, trouxe a liberdade que permitiu às mulheres reivindicarem a igualdade e contestarem o modelo patriarcal que imperava na família, no trabalho, na área social e política. Contudo, a I República estava longe de ser favorável à causa feminista, até porque considerava a mulher um alvo fácil de influências nefastas, devido ao seu carácter alegadamente ingénuo e, por isso mesmo, era um grupo que precisava de mecanismos de proteção, através, por exemplo, da aposta na educação (Ramos, 1994, p. 414). Convém realçar que a mulher portuguesa, para além da menoridade que lhe era imputada perante a lei e da sujeição à tutela do pai ou do marido, apresentava uma elevadíssima taxa de analfabetismo (85,4%, em 1890; 85%, em 1910; 81,2%, em 1911), que, desde logo, a condicionava nas suas escolhas profissionais. Em 1906, é constituída a Secção Feminista da Liga Portuguesa da Paz;

em 1907, Ana de Castro Osório funda o Grupo Português de Estudos Feministas; em 1908, é fundada a Liga Republicana das Mulheres Portuguesas, patrocinada pelo Partido Republicano, que, em 1910, contava com 500 filiadas. Esta organização, que tinha alguns membros ligados à Maçonaria, destacou-se pela sua capacidade de iniciativa e conseguiu algumas vitórias, durante a I República, como a *Lei do Divórcio* e as *Leis das Famílias*. Saliente-se, porém, que o movimento feminista português não estava sob a alçada da maçonaria e do republicanismo, até porque contou com a participação de mulheres monárquicas e republicanas (Esteves, 2001). Em 1911, em resultado de uma cisão da Liga Republicana das Mulheres Portuguesas, é fundada a Associação de Propaganda Feminista.

Um dos movimentos mais importantes de luta pelos direitos das mulheres, ainda nos primeiros anos do século XX, foi o Conselho Nacional das Mulheres Portuguesas, criado em 1914, sendo de grande relevo a luta que empreendeu pela afirmação de conquistas femininas em várias frentes. Responsável pela organização de dois congressos feministas em Portugal, permitiu, seguindo as tendências internacionais, viver, na década de 20, os tempos dourados do feminismo no país. Porém, foi encerrado em 1947, por ordem de Oliveira Salazar, quando era presidido pela jornalista e escritora Maria Lamas. O fim desta associação dita o início do fim da primeira fase do movimento feminista português e o início de uma longa travessia no deserto das feministas. Organizações femininas que não fossem promovidas pelo regime não eram permitidas. Entendia-se, por exemplo, que a Obra das Mães pela Educação Nacional podia perfeitamente cumprir a tarefa educativa que algumas mulheres podiam reivindicar. Outras foram formadas, como a Mocidade Portuguesa Feminina e a Legião Portuguesa Feminina. Por outro lado, a nível internacional, também se verifica o declínio desta primeira vaga de movimentos feministas, desarticuladas pela eclosão da II Guerra Mundial.

A luta das mulheres portuguesas, ao longo da primeira metade do século XX, através dos movimentos referenciados, centrou-se na conquista de outros direitos políticos, ainda que de forma mais tímida, que foram além do sufrágio, como a possibilidade de exercício de cargos públicos (Silva, 1983, p. 895). A independência económica foi outra reivindicação da propaganda feminista, dado tratar-se de uma condição fundamental para conseguir a sua emancipação e a libertação do jugo masculino. Daqui infere-se a necessidade de alcançar uma outra conquista: o direito de acesso ao trabalho. Um outro tema que ocupou as primeiras feministas portuguesas foi o acesso à educação – a ignorância estava associada ao sexo feminino e era uma das razões da sua subalternização. A aposta na instrução seria uma condição *sine qua non* para o exercício de um novo papel por parte das mulheres.

Os anos 50 são marcados pela presença de mulheres em movimentos de oposição ao regime, nomeadamente no MUD (Movimento de Unidade Democrática), que tinha uma comissão feminina. Destaque-se ainda a participação das mulheres em lutas de carácter mais local, nos seus locais de trabalho, pugnando por melhores condições de trabalho e salários mais elevados. Um dos exemplos de luta foi o das enfermeiras contra as restrições coloca-

das pelo regime ao exercício da profissão por elementos do sexo feminino, exigindo-se-lhes exclusividade, pelo que apenas as mulheres solteiras e viúvas sem filhos podiam aceder à profissão.

Teremos que aguardar pelos finais dos anos 60 e, sobretudo, pelos anos 70 para que o movimento feminista se faça novamente notar de forma mais pujante na sociedade portuguesa, ainda que com novos objetivos, agora mais focalizado nos temas da sexualidade, do amor e da profissão. Todavia, em Portugal, estas reivindicações tinham ainda pouco eco, dado que as mulheres estavam mais concentradas nas lutas antifascistas e de oposição ao regime. Em 1968, nasce o Movimento Democrático das Mulheres (MDM), que assumiu particular relevância na luta contra a guerra colonial, o apoio aos presos políticos e na luta pela paz.

Nos anos 60 e 70, outros movimentos emergem em Portugal, que, no entanto, pouco terão a ver com os primeiros movimentos do século XX, entretanto abafados pelo Estado Novo que impôs à mulher uma cultura de submissão. A partir de 1974, o movimento feminista abraça novas causas e empreende novas lutas, de que são exemplo a despenalização do aborto. No entanto, logo após a queda do regime ditatorial muitas reivindicações feministas diluíram-se na multiplicidade de problemas que se colocavam à sociedade portuguesa. As mulheres estavam, então, integradas em movimentos mais globais de luta pela educação, saúde, creches, condições de trabalho, habitação. Estavam ainda longe das lutas que marcavam a cena internacional, nomeadamente de libertação do corpo, do direito ao prazer, de liberdade decisória na questão da maternidade e contra a violência de género.

Nos anos 70, a partir do processo «Novas Cartas Portuguesas», surge o Movimento de Libertação das Mulheres, que se autoproclamava como um movimento mais radical do feminismo, com influências claras do maio de 68 em França. Entre outras causas, defendia a educação sexual, o direito à contraceção e ao aborto, bem como outras reformas que colocassem as mulheres num patamar de igualdade relativamente aos homens. Na mesma década nasce a UMAR (União das Mulheres Antifascistas e Revolucionárias), que, entre outras lutas, também se associa à legalização do aborto. Nos finais da mesma década, assistimos à formação de outros movimentos, que também abraçam esta causa.

Na década de 80, apesar de um certo adormecimento da onda feminista, assiste-se à persistência de temas por parte dos movimentos portugueses, designadamente a despenalização do aborto e a violência doméstica, e surgem grupos muitos diversos, alguns deles com uma duração muito efémera.

Os anos 90 representam o período da globalização dos movimentos feministas. Entre as causas mais recentes que envolvem as feministas portuguesas, destaca-se a luta pela paridade e contra a violência doméstica. A entrada no novo milénio foi realizada com o tema do aborto a marcar as agendas políticas e os movimentos feministas.

2.3. MOVIMENTOS ESTUDANTIS

Os movimentos estudantis conheceram um grande impulso na década 60 do século passado. Tendo início na Universidade de Berkeley, em 1964, rapidamente se estenderam a outras universidades, atingindo o seu ponto alto nos meses de maio e junho de 1968, em França. Mais do que revoltas universitárias, tratava-se de revoltas de estudantes contra um determinado modelo de sociedade. Entre outras causas nas quais se empenharam, constavam a defesa dos direitos humanos, dos direitos das minorias étnicas, da mulher, da liberdade sexual e da despenalização do consumo de drogas. Os movimentos estudantis portugueses apresentaram características e reivindicações muito marcadas pelo cenário político e pelas condicionalidades que se verificavam no país durante a vigência do regime ditatorial: pugnavam pela liberdade política, pelo fim da guerra colonial e pela queda do próprio regime.

Em Portugal, o movimento estudantil cresceu ao longo da década de 60, embora a oposição ao Estado Novo tenha começado logo após a sua instauração, intensificando-se depois da II Guerra Mundial, ainda nos anos 50. Ideais como a liberdade e a igualdade inspiravam a luta contra o regime. A defesa da autonomia universitária e a oposição à guerra colonial eram o prato forte das exigências estudantis. Os anos 60 foram marcados por três crises estudantis. A primeira, que ocorreu em 1962 e durou vários meses, com greves às aulas, prisões de estudantes, manifestações e cargas policiais em Lisboa, Porto e Coimbra, representa um dos momentos mais marcantes do conflito entre os estudantes universitários portugueses e o regime do Estado Novo. Em 1965, dezenas de estudantes foram suspensos e detidos pela PIDE, por, alegadamente, pertencerem ao Partido Comunista Português. A crise de 1969, já sem Salazar à frente dos destinos do país, inspirou-se no maio de 68 no seu lado estético e na forma de reivindicar e deu atenção a outros problemas como a igualdade ou o amor livre.

A agitação vivida em finais dos anos 60 nos meios estudantis era favorecida pelo crescimento económico do país e pela abertura permitida por Marcelo Caetano no plano sindical (Accornero, 2013, p. 581). Deste modo, os movimentos juvenis que se manifestavam neste período, alguns deles de cariz católico, como o MOJAF (Movimento Juvenil de Ajuda Fraterna), dado que a Igreja também se vai demarcando do regime, sobressaía pela contestação contra a guerra, pela liberdade e pela afirmação de novos valores, que cada vez mais sopravam do exterior aproveitando a abertura marcelista (Lima, 2012, p. 10). Note-se que, como as reuniões políticas estavam proibidas, muitos jovens congregavam ideias e concepções em movimentos de inspiração católica de âmbito local ou paroquial, dado que, à partida, estes não levantavam suspeitas à polícia política. O descontentamento face ao regime fazia-se sentir em vários movimentos que integravam jovens católicos: Juventude Universitária Católica, Juventude Operária Católica e a Liga Operária Católica.

A partir dos anos 70, os movimentos estudantis endureceram a sua ação contra o regime e verificou-se em Portugal um processo de forte politização do meio académico e das suas rei-

vindicações, para a qual contribuiu a entrada de grupos de extrema-esquerda no meio universitário. A oposição à guerra tornou-se, então, um dos principais temas do movimento estudantil.

Nos anos 90, as movimentações estudantis incidem na luta contra as propinas. Em 1992, a chamada *Lei das Propinas* levou à contestação nacional dos estudantes, que se traduziu numa série de manifestações contra o ministro da educação, Couto dos Santos, e, mais tarde, contra a sua sucessora, Manuela Ferreira Leite, cujos intervenientes foram rotulados de «geração rasca» pelo jornalista do Público, Vicente Jorge da Silva. Todavia, em rigor, mais do que movimentos estudantis, estivemos perante manifestações de protesto contra as políticas educativas, em particular contra o aumento das propinas no ensino universitário.

A expressão «geração rasca» foi aproveitada, entretanto, para uma série de ações contestatárias e reivindicativas de carácter apartidário e pacífico, promovidas pelos jovens que adotaram para si a designação de «geração à rasca», e que reclamaram, nomeadamente, a melhoria das condições de trabalho, em particular o fim da precariedade do emprego, como aconteceu em março de 2011.

2.4. MOVIMENTOS PACIFISTAS

A partir de meados do século XIX, com a consolidação dos Estados liberais, assiste-se à proliferação de associações de índole pacifista e antimilitarista, nas quais as mulheres assumiram um papel de relevo. Em 1843, realizam-se em várias cidades europeias as primeiras conferências pela paz e em 1895 é instituído o Prémio Nobel da Paz. Todavia, apesar dos esforços em prol da paz, em 1914 teve início a I Guerra Mundial. Ainda no decurso do conflito, foram elaborados projetos com vista à instauração da paz definitiva, nos quais se inclui a criação da Sociedade das Nações, que, afinal, se revelaram inconsistentes e não impediram a eclosão da II Guerra Mundial. Em 1944, os representantes da China, dos EUA, do Reino Unido e da União Soviética, chegaram a acordo sobre os princípios essenciais da Organização das Nações Unidas (ONU). No ano seguinte, a ONU foi constituída com o objetivo de garantir «a manutenção da paz e da segurança internacional, a defesa dos direitos humanos e o progresso económico e social dos povos».

Em Portugal, uma das primeiras associações pacifistas, a Liga Portuguesa da Paz, foi fundada por uma mulher, Alice Pestana, em 1899, na qual figuram nomes como os de Olga de Moraes Sarmiento, Adelaide Cabete, Virgínia Quaresma, Carolina Beatriz Ângelo, Branca Gonta Colaço, Albertina Paraíso, Cláudia de Campos, entre muitos outros, que dinamizaram núcleos em vários pontos do país, incluindo nas ilhas e até nas colónias africanas. Quando deflagrou a I Grande Guerra, o movimento pacifista já não tinha qualquer expressão em Portugal. E a maioria das vozes feministas que até então defendia a resolução dos conflitos pela via do Direito e da diplomacia, passou a apoiar a intervenção de Portugal na guerra.

Durante o Estado Novo, este tipo de movimentos foi silenciado. No entanto, a então denominada Guerra do Ultramar, que acarretava elevados custos para o país, tanto materiais como humanos, e arrastava os jovens para o conflito ou os levava a abandonar clandestinamente o país, fez erguer muitas vozes de oposição, nomeadamente nas universidades.

Já no Portugal democrático, começam a surgir na imprensa textos de opinião que manifestam posições pacifistas, bem como partidos dispostos a incorporar esses ideais, ao mesmo tempo que aparecem diversas organizações que se assumem defensoras da paz, nomeadamente, a Comissão Nacional Justiça e Paz (CNJP), um organismo laical da Conferência Episcopal Portuguesa, que pretende promover e defender a justiça e a paz, à luz do Evangelho e da Doutrina Social da Igreja; a Ação para a Justiça e Paz (AJPaz), que tem como finalidade construir uma cultura de paz; o Conselho Português para a Paz e Cooperação, que se propõe lutar contra a guerra e pela resolução justa e pacífica de todos os conflitos.

2.5. MOVIMENTOS ECOLÓGICOS

O ambientalismo internacional nasce da confluência de três tradições: a conservacionista (proteção da natureza), a humanista (fome e demografia) e o risco (questão nuclear) (Schmidt, 2008). Apesar da criação, ainda no início do Estado Novo, da Liga para a Proteção da Natureza (1948), mais próxima dos movimentos conservacionistas, Portugal não se inscreve propriamente em nenhuma destas correntes. **O desenvolvimento do associativismo ambiental português deve ser tratado à luz de um conjunto de tendências sociais que continuavam a caracterizar o país em todo o século XX e que Soromenho-Marques sintetiza em quatro pontos essenciais: ruralidade dominante, falta de espírito competitivo, escassa literacia associada a uma débil organização da sociedade civil e um Estado burocrático e anquilosado** (Soromenho-Marques, 2005). O atraso endémico em que se encontrava Portugal nas vésperas da Revolução dos Cravos sujeitou a temática do ambiente para o fim da lista de prioridades dos primeiros executivos de transição democrática. No que se refere ao movimento ambientalista, a primeira década do pós-25 de Abril é marcada por três grandes tendências: a luta contra a energia nuclear, o desejo de conciliar a herança rural com as correntes de contestação pós-industrial (importadas da Europa e EUA) e, finalmente, uma intervenção fragmentada, polivalente e individualista (Soromenho-Marques, 2005, p. 128). Na opinião de Eugénia Rodrigues, «a emergência do associativismo ecológico em Portugal revela a vinculação a algumas das bandeiras típicas dos *velhos* movimentos, o que lhe conferiu uma forma particular pois, de certo modo, esteve com eles misturada e herdou-lhes alguns traços de doutrina e de métodos que se tornaram difíceis de expurgar» (Rodrigues, 1995, p. 31).

Definida como prioridade nacional, em 1974, pelo Secretário de Estado da Indústria e Energia, José de Melo Torres Campos (I, II e III Governos Provisórios), a opção nuclear desenca-

deia na sociedade portuguesa uma mobilização cívica que dá origem ao célebre protesto de Ferrel (1976), localidade onde se iniciavam então os trabalhos daquela que deveria ser a primeira central nacional. Nesse período, emerge a figura do jornalista Afonso Cautela, diretor do Frente Ecológica, órgão oficial do Movimento Ecológico Português (fundado a 14 de maio de 1974), como um dos porta-vozes do associativismo ambientalista português. Integram ainda essa luta, ainda que por outras vias, figuras oriundas do universo académico como o professor catedrático José Delgado Domingos, que leva a cabo uma profunda reflexão sobre as opções civilizacionais que então se apresentavam a Portugal.

Ainda no tempo do ditador Oliveira Salazar, o arquiteto Gonçalo Ribeiro Telles denunciara o desordenamento urbano da cidade de Lisboa que propiciou as cheias de 25 e 26 de novembro 1967, na sequência das quais se registaram cerca de meio milhar de vítimas mortais e mais de 1.000 desalojados. Com o advento democrático, Ribeiro Telles encarna uma nova linha de pensamento em matéria de ambiente e ordenamento do território, denominada «ecodesenvolvimento», tendo sido Subsecretário de Estado do Ambiente (I, II e III Governos Provisórios) e Secretário de Estado (I Governo Constitucional). Mais tarde, foi umas das vozes contestatárias de projetos como a ponte Vasco da Gama ou a Barragem do Alqueva.

Como lembra Soromenho-Marques, até meados dos anos 1980, o movimento ambientalista português encontra sérias dificuldades para se impor no espaço nacional, dado que a opinião pública estava ainda muito centrada noutras prioridades (consolidação da democracia e combate à pobreza). Uma outra razão prende-se com o forte individualismo e fragmentação das diversas intervenções em favor do ambiente (Soromenho-Marques, 2005, p. 135). Nascido em 1982 sob a denominação Movimento Ecologista Português – Partido «os Verdes», o Partido Ecologista «Os Verdes» procura então precisamente despertar a consciência ecológica da sociedade portuguesa.

Entretanto, o movimento ambientalista português vai tomando forma, impulsionado pela organização do I e II Encontro Nacional dos Ecologistas Portugueses (Foz do Arelho, novembro 1984, e Troia, março 1985) que juntam duas dezenas de estruturas nacionais²⁹, num processo de consolidação e internacionalização, com representantes de Alemanha, Espanha e Itália. Em meados dessa mesma década (31 de outubro de 1985), na cidade do Porto, nasce

²⁹ Nomeadamente, Associação para a Defesa e Estudo do Património Cultural e Natural dos Concelhos de Faro, Olhão e São Brás de Alportel (ADEIPA), A Batalha – Centro de estudos Libertários, A ideia, Associação Livre de Objetores e Objedoras de Consciência (ALOO), Amigos da Terra, Antítese – Centro de Cultura Libertária, Amigos de Milfontes, Associação Cultural Amigos da Serra da Estrela, Cooperativa de Informação e Animação Cultural (CEDI), Centro Ecológico, clube de Montanhismo de Setúbal, Frente de Libertação e Federação dos Povos (FLFP), Grupo de Estudos e Investigação das Ciências Experimentais (GEICE), Grupo de Investigação e Ordenamento do Território e Ambiente (GEOTA), Grupo de Investigação e Divulgação Científica (GIDC), Grupo de Intervenção Ecológica das Caldas da Rainha (GINEC), Grupo de Estudos Regionais Ecologia e Património (GEREP), Núcleo Ecologista da Escola Preparatória da Trafaria, Projeto Setúbal Verde, assim como personalidades independentes dissidentes de «os Verdes» e do ex-Partido Revolucionário do Proletariado. Cf. Soromenho Marques, Viriato, Raízes do ambientalismo em Portugal..., p. 137.

a associação ambientalista Quercus, que veio a tornar-se uma referência neste campo, com núcleos em todo o Continente e regiões autónomas.

Durante os anos 1990, apesar do desaparecimento de um conjunto de estruturas nascidas na década anterior, algumas ONG portuguesas (Quercus, Liga para a Proteção da Natureza, GEOTA) logram influenciar a agenda ambiental nacional, mercê do nível de formação e de preparação dos seus quadros, maioritariamente recrutados junto duma elite urbana. Uma boa preparação jurídica dos dossiês, uma rede de divulgação através da comunicação social, a autonomia face aos diversos interesses constituem alguns dos fatores que ajudam a explicar esta evolução (Soromenho-Marques, 2005, p. 144).

Em termos internacionais, Manuel Castells apresenta uma tipologia dos movimentos ambientalistas que divide em cinco correntes: preservação da natureza, defesa do próprio espaço, contracultura/ecologia profunda, salvar o planeta e política verde (Castells, 2003). No decurso das últimas décadas, a corrente ambientalista foi-se transfigurando, integrando o fluxo dos chamados novos movimentos sociais, marcado pelas seguintes características: questionamento do progresso técnico-científico, desconfiança do poder efetivo do Estado, recusa das utopias do fim da história e busca dum desenvolvimento sustentável (Soromenho-Marques, 1998, pp. 115-118). Todavia, em Portugal, devido a um atraso endémico, verificou-se, até meados dos anos 1990, «a confluência de ideologias e estratégias de ação que noutros países estiveram separadas por várias décadas» (Rodrigues, 1995, p.31), dando origem a traços contraditórios e de maior complexidade que primaram pelo seu caráter embrionário e disperso. Os movimentos ambientalistas portugueses passaram assim de um clima de hiperpolitização para uma lógica de pragmatismo quase tecnocrático, de uma legitimidade contestatária a uma legitimidade oficial, que necessita porém de uma classe média diplomada com maior peso no seio da sociedade portuguesa (Rodrigues, 1995, p. 31).

2.6. MOVIMENTOS LGBT

Segundo Cascais, em Portugal **o movimento associativo lésbico, gay, bissexual e transgénero (LGBT) atravessou três fases distintas**, obedecendo a sua sociogénese ao padrão comum dos países da Europa do Sul (Cascais, 2006). A primeira fase (1974-1991) subdivide-se em dois períodos distintos, separados pelo aparecimento da epidemia de Sida (1984-1986). Um segundo período (1991-1997) inicia-se com a criação da primeira associação duradoura – o Grupo de Trabalho Homossexual (GTH), no seio do Partido Socialista Revolucionário –, englobando um período de transição com características mistas (1995-1997). Finalmente, uma última fase (com início em meados dos anos 1990) permite a aproximação às estruturas congêneres do resto da Europa e dos EUA, mediante a configuração de organizações com representatividade no seio da comunidade, visibilidade no espaço público, formas de pres-

são sobre as instituições político-partidárias e uma agenda política própria (Cascais, 2006, p. 125).

Antes da implantação da democracia (1974), não há um movimento associativo LGBT em Portugal, contrariamente à vizinha Espanha onde despontaram embriões clandestinos de associativismo *gay* à sombra da oposição antifranquista e das organizações autonomistas. As reivindicações de emancipação sexual assumidas na esfera pública internacional em maio de 1968 (França) e na revolta de Stonewall (1969, Estados Unidos)³⁰, momentos de transição para a visibilidade e mobilização política das subculturas LGBT no mundo ocidental, esbarra-ram quer na ausência de liberdades democráticas cultivada pela ditadura, quer pelo distan-ciamento da esquerda portuguesa relativamente a uma temática então considerada elitista e fraturante (Cascais, 2006, pp. 110-111).

Nos anos 1970/1980, as iniciativas públicas vinculadas ao universo LGBT são deveras escassas. A publicação pelo *Diário de Lisboa*, a 13 de maio de 1974, do Manifesto do Movimento de Ação dos Homossexuais Revolucionários (MAHR), suscita fortes reações, sendo a mais conhecida a de Galvão de Melo, militar da Junta de Salvação Nacional. Fundado em 1980, no âmbito do Centro de Dinamização Juvenil Culturona, o Coletivo de Homossexuais Revolucionários (CHOR) apenas sobrevive até à realização dos *Encontros «Ser (homo)sexual»*, organizado pelo Centro Nacional de Cultura, no mesmo ano em que Portugal descriminaliza a homossexualidade (1982). Como refere Cascais, «a reivindicação de uma diferença identitária surge como suspeita ao igualitarismo fundacional do pensamento de esquerda de matriz iluminista» (Cascais, 2006, pp. 113).

Contrariamente a um certo número de países (EUA, França, etc.), em que a epidemia de Sida levou à mobilização da comunidade *gay*, o ativismo português LGBT desenvolve-se de forma mais perene e estruturada – tal como noutras sociedades semiperiféricas –, em torno das primeiras organizações não-governamentais associadas à luta contra esta doença (Brandão, 2009). Paulatinamente, opera-se um reconhecimento oficial da comunidade *gay*, cujas estruturas representativas se tornam interlocutores credíveis no espaço público, numa dinâmica progressivamente emancipatória. Todavia, nesta fase (início dos anos 1990), a comunidade ainda não tinha ultrapassado um estágio tradicional de menorização, objetificação, invisibilidade e acomodação (Cascais, 2006, pp. 119-120).

A essência do terceiro período deste processo de afirmação do associativismo LGBT caracteriza-se sobretudo pela visibilidade do referido movimento no espaço público nacional, com a multiplicação de estruturas representativas e iniciativas específicas: ILGA Portugal (1996), Clube Safo (1996), PortugalGay.PT (1996), revista *Korpus* (1996), Festival de Cinema

³⁰ De 27 para 28 de junho de 1969 e nos dias subsequentes, na sequência de uma rusga policial ao bar *gay* Stonewall Inn, em Greenwich Village (Nova Iorque), uma rebelião violenta mobiliza os movimentos em defesa dos direitos civis LGBT, conferindo-lhes uma visibilidade internacional.

Gay e Lésbico de Lisboa (1997), Opus Gay (1997), Arraial *Pride* (1997), programa radiofónico *Vidas Alternativas* (1999), Marcha do Orgulho LGTB (2000), não te prives – grupo de Defesa dos Direitos Sexuais (2001), Jornadas Lésbicas (2002), Rede *ex-aequo* (2003), @t-Associação para o Estudo e Defesa dos Direitos à identidade de Género (2003), Nós – Movimento Universitário para a Liberdade Sexual (2000-2003), Grupo Oeste Gay (2000-2005), Coisas do Género (2001-2003), ou ainda a Associação Portuguesa de Homossexualidade Masculina (2006) e o Grupo de Reflexão e Intervenção sobre Transexualidade – GRIT (2007), entre outras (Nogueira e Oliveira, 2010). Atualmente confrontado com um limite de crescimento e o início duma reação antiemancipatória – considera Fernando Cascais –, o movimento LGBT enfrenta a necessidade cognitiva e política de um maior autoconhecimento para assim obter um maior reconhecimento social e político (Cascais, 2006, p. 124). Certos autores consideram todavia que subsiste um fosso aparente entre os discursos de certos ativistas LGBT e os seus públicos-alvo, devido «a uma conceção linear da relação entre identidade, afetos e sexualidade» (Brandão, 2009, p. 5). A passagem de um argumentário essencialista para um discurso mais construcionista culminou com a afirmação do pensamento *queer* e a uma certa fraturação da comunidade (Cascais, 2006, p. 121).

Em termos legislativos, um conjunto de medidas específicas e/ou transversais traduz esse processo de visibilidade no espaço público, das quais destacamos apenas algumas: uniões de facto para pessoas do mesmo sexo (2001); revisão do Código do Trabalho (2003); inclusão da orientação sexual na Constituição (2004); revisão do Código Penal (2007); inclusão de questões relacionadas com orientação sexual na Lei de Educação Sexual nas escolas (2009) e extensão do casamento a pessoas do mesmo sexo (2010). Em simultâneo, o conjunto de trabalhos académicos sobre o movimento LGBT tem vindo a aumentar consideravelmente³¹, verificando-se porém uma estreita ligação entre ativismo e reflexão científica, uma vez que um certo número de atores deste debate se situa em ambos os tabuleiros (Santos, 2006).

2.7. MOVIMENTOS SOCIAIS DO SÉCULO XXI

Os problemas públicos (as questões de sociedade) nascem dum conflito entre pontos de vista em torno dos quais se reúnem grupos em competição que se dão em espetáculo – para retomar a expressão de Goffman (1993) – perante outros grupos. Cada indivíduo faz parte de um ou vários grupos, participando a uma certa *encenação* do espaço público mediada pelos

³¹ Apenas três exemplos, para além das obras já citadas: Cascais, A. Fernando (org.), *Indisciplinar a teoria. Estudos gays, lésbicos e queer*. Lisboa, Fenda, 2004; Santos, Ana Cristina, *A lei do desejo. Direitos humanos e minorias sexuais em Portugal*. Porto, Afrontamento, 2005; Almeida, Miguel Vale de, *A Chave do Armário, Homossexualidade, Casamento, Família*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2009.

meios de comunicação social. Eric Macé concebe a sociologia dos meios de comunicação social como «uma sociologia da configuração das relações sociais num processo de mediação» (Macé, 2001a e 2001b). Os *media – em função duma série de fatores, entre os quais o posicionamento ideológico de cada um –,* procuram refletir as representações simbólicas e os quadros de interpretação considerados legítimos naquele momento, no contexto duma luta entre atores inscritos em relações sociais de poder e de dominação.

O espaço público, estrutura deveras complexa, é hoje marcada por uma série de transformações, das quais salientamos aqui apenas o seu alargamento ao testemunho pessoal e a consequente diluição das fronteiras entre espaço público e privado. Encontramos este fenómeno na individualização / personalização da vida política, nos programas de televisão sobre a vida de indivíduos anónimos, na aprovação de leis na sequência duma tragédia ou duma história de vida, nas sanções disciplinares a funcionários por comentários partilhados numa rede social, no teletrabalho, etc..

Já presente na televisão da intimidade, analisada por Dominique Mehl (1996), esta dimensão reatualiza um pouco a velha tensão entre razão e técnica que opunha idealistas e sofistas no espaço público da antiga Grécia. Raciocínio intelectual e testemunho nem sempre são compatíveis. Podemos perfeitamente rebater argumentos, mas dificilmente contradizer uma história de vida. Se é inegável que o testemunho em si se tornou uma forma de comunicação específica no espaço público, também é certo que avaliação do seu impacto não reúne consenso. Por exemplo, a propósito do tratamento da questão dos direitos humanos nos meios de comunicação social, Marcel Gauchet diz que mobilizações emotivas fortes se traduzem, com alguma frequência, em mobilizações cívicas fracas (Gauchet, 1998). Outros autores analisam a realidade de modo diferente. O impacto da chamada sociedade civil e das suas manifestações sociais (olhemos para o que se passa hoje na Europa, mas também para a primavera árabe) tem forçosamente leituras diversificadas. Como sempre aconteceu, há atores e grupos (políticos, económicos, mediáticos, culturais, religiosos, etc.) com maior peso no espaço público, mas não modelam a eles só o corpo social.

Manuel Castells recorda que a emergência da Internet como novo espaço de sociabilidade deu lugar a interpretações contraditórias. Por um lado, considera-se que a estruturação de comunidades virtuais permitia substituir as relações humanas baseadas no território por sociabilidades escolhidas. Por outro lado, os detratores da Internet defendem que este novo meio de comunicação contribui para o isolamento social e a falta de comunicação, nomeadamente na rede familiar (Castells, 2001, p. 147). Seja qual for a interpretação, a manifestação de dezembro 1999, em Seattle, contra a Organização Mundial do Comércio (OMC) – por ser a primeira com uma tal dimensão – constitui um exemplo paradigmático dum novo tipo de movimentos sociais. Organizada a nível planetário com recurso às novas tecnologias, insere-se num cibermovimento, neste caso de cariz antimundialista. Castells define os cibermovimentos a partir de três grandes características: a mobilização em torno de movimentos culturais,

a substituição de organizações hierárquicas oriundas da era industrial e o caráter planetário (Castells, 2001, pp. 172-177). Cohen e Rai distinguem seis grandes tipos de movimentos sociais hoje estruturados de forma planetária, em termos de coordenação e de ação: direitos do homem, feminismo, ecologia, movimento operário, religioso e pacifismo (Cohen e Rai 2000).

A primavera árabe – também conhecida como «despertar árabe», «revolução Facebook», «revolução Twitter» ou ainda «revolução 2.0» –, cujo início remonta a dezembro de 2010 na cidade tunisina de Sidi Bouzid, consagrou a utilização das redes sociais como instrumento de politização da sociedade civil. Mais perto de nós, em Espanha, as análises sobre as manifestações de 15 de maio de 2011 (Democracia Real Ya) ilustraram que ciberativismo beneficiou aqui da confluência de três fatores: cansaço generalizado da crise económica; protagonismo e desejo de mudança por parte das novas gerações; uso de técnicas de gestão e de comunicação democrática aberta à participação dos utilizadores através das redes sociais (Piñero-Otero e Sanchez, 2012).

A partir da definição de movimento social de Charles Tilly (2004) – baseadas nas seguintes características: campanha de reivindicação coletiva, repertório de performances e representações concertadas (respeitabilidade, unidade, números, compromisso) – Dora Fonseca (2012) defende que a mobilização de 12 de março de 2011, em Portugal, não reúne todos esses atributos. Convocada através do *Facebook*, mas igualmente veiculada por meio de cartazes, panfletos e a comunicação social, a iniciativa levou à rua centenas de milhares de portugueses, na defesa dum manifesto contra a precariedade, o desemprego e algumas medidas governamentais. Não se trata propriamente duma campanha, dada a falta de continuidade, de consistência e de um objetivo concreto. A existência de um repertório – com recursos e estratégias que configuram um padrão – também não é clara, ficando-se mais por estratégias incipientes. Finalmente, no que diz respeito às representações concertadas, destaca uma respeitabilidade fugaz, uma unidade efetiva e um compromisso instável. Terá faltado «especificidade, definição de objetivos claros e concretização» (Fonseca, 2012, p. 128). Em jeito de síntese, considera, no entanto, que estamos perante um movimento espontâneo que produziu efeitos na sociedade civil, abrindo novos espaços de debate e mobilização, augurando assim uma nova dinâmica social.

2.8. CONCLUSÕES

A título de síntese deste subcapítulo da mobilização e causas de participação cívica em Portugal:

A sociedade civil portuguesa tem uma reduzida participação em movimentos sociais. Portugal conheceu, contudo, vários movimentos sociais nos últimos séculos, embora geralmente menos expressivos do que noutros países.

- Houve em Portugal exemplos de «**movimentos sociais primitivos**» na primeira metade do século XIX, no período de implantação da sociedade liberal e capitalista, sob a forma de motins de subsistência e de atos de banditismo, protagonizados, neste caso, por quadrilhas de salteadores que atuavam nas regiões mais isoladas e recônditas do país.
- O processo de industrialização aconteceu em Portugal mais tarde e foi mais fraco do que nos países mais industrializados e, conseqüentemente, o **movimento operário** também se desenvolveu de forma mais lenta.
- A partir da década de 70, o operariado português tende a renegar o protecionismo paternalista da burguesia e a ganhar uma verdadeira consciência de classe.
- A entrada no século XX e a implantação do novo regime não apaziguaram as relações do operariado com os grupos de poder. A agitação social, que se traduziu em greves, perseguições e prisões, agravou-se com a participação de Portugal na I Guerra Mundial e a deterioração das condições de vida da população, sobretudo da residente nos centros urbanos.
- Com a instauração do regime ditatorial, o movimento operário entrou num período marcado pela repressão e pela perseguição, e os trabalhadores viram-se forçados a desenvolver lutas na clandestinidade ou na semiclandestinidade.
- O **movimento feminista** em Portugal está associado à formação da Liga Portuguesa da Paz, que passou a dispor, a partir de 1906, de uma secção feminista e ganhou expressão com a ascensão das correntes republicanas. Com a chegada da República, foram reconhecidos alguns direitos cívicos às mulheres, mas não os políticos, como o direito de voto, só reconhecido em 1931 e em condições específicas. Sendo de cariz elitista, o movimento feminista não teve o caráter violento de outros movimentos congéneres.
- Durante o Estado Novo organizações femininas que não fossem promovidas pelo regime não eram permitidas. Os anos 50 são marcados pela presença de mulheres em movimentos de oposição ao regime. Em finais dos anos 60 e sobretudo nos anos 70 o movimento feminista faz-se novamente notar de forma mais pujante na sociedade portuguesa, ainda que com novos objetivos, mais focalizado nos temas da sexualidade, do amor e da profissão.

- A partir de 1974, o movimento feminista abraça novas causas e empreende novas lutas, de que são exemplo a despenalização do aborto e o direito à contraceção. No entanto, logo após a queda do regime ditatorial muitas reivindicações feministas diluíram-se na multiplicidade de problemas que se colocavam à sociedade portuguesa.
- Nos anos 70, a partir do processo «Novas Cartas Portuguesas», surge o Movimento de Libertação das Mulheres, que se autoproclamava como um movimento mais radical do feminismo. Na década de 80, apesar de um certo adormecimento da onda feminista, assiste-se à persistência dos temas por parte dos movimentos portugueses.
- Os anos 90 representam o período da globalização dos movimentos feministas. Entre as causas mais recentes destaca-se a luta pela paridade e contra a violência doméstica. A entrada no novo milénio foi realizada com o tema do aborto a marcar as agendas políticas e os movimentos feministas.
- Em Portugal, o **movimento estudantil** cresceu ao longo da década de 60, embora a oposição ao Estado Novo tenha começado logo após a sua instauração, intensificando-se depois da II Guerra Mundial, ainda nos anos 50. Ideais como a liberdade e a igualdade inspiravam a luta contra o regime. A defesa da autonomia universitária e a oposição à guerra colonial eram o prato forte das exigências estudantis.
- Como as reuniões políticas estavam proibidas, muitos jovens congregavam ideias e conceções em movimentos de inspiração católica de âmbito local ou paroquial, dado que, à partida, estes não levantavam suspeitas à polícia política.
- A partir dos anos 70, os movimentos estudantis endureceram a sua ação contra o regime e verificou-se em Portugal um processo de forte politização do meio académico e das suas reivindicações, para a qual contribuiu a entrada de grupos de extrema-esquerda no meio universitário. A oposição à guerra tornou-se, então, um dos principais temas do movimento estudantil.
- Nos anos 90, as movimentações estudantis incidem na luta contra as propinas.
- No que diz respeito aos **movimentos pacifistas**, a partir de meados do século XIX, com a consolidação dos Estados liberais, assiste-se à proliferação de associações de índole pacifista e antimilitarista, nas quais as mulheres assumiram um papel de relevo. Quando deflagrou a I Grande Guerra, o movimento pacifista já não tinha qualquer expressão em Portugal.

- Os **movimentos ecológicos** e o desenvolvimento do associativismo ambiental português deve ser tratado à luz de um conjunto de tendências sociais que continuavam a caracterizar o país em todo o século XX e que Soromenho-Marques sintetiza em quatro pontos essenciais: ruralidade dominante, falta de espírito competitivo, escassa literacia associada a uma débil organização da sociedade civil e um Estado burocrático e anquilosado
- Até meados dos anos 1980, o movimento ambientalista português encontra sérias dificuldades para se impor no espaço nacional, dado que a opinião pública estava ainda muito centrada noutras prioridades (consolidação da democracia e combate à pobreza). Uma outra razão prende-se com o forte individualismo e fragmentação das diversas intervenções em favor do ambiente.
- Durante os anos 1990, apesar do desaparecimento de um conjunto de estruturas nascidas na década anterior, algumas ONG portuguesas (Quercus, Liga para a Proteção da Natureza, GEOTA) logram influenciar a agenda ambiental nacional, mercê do nível de formação e de preparação dos seus quadros, maioritariamente recrutados junto duma elite urbana.
- Em Portugal o **movimento associativo lésbico, gay, bissexual e transgénero (LGBT)** atravessou três fases distintas, obedecendo a ao padrão comum dos países da Europa do Sul: a primeira fase (1974-1991) subdivide-se em dois períodos distintos, separados pelo aparecimento da epidemia de Sida (1984-1986; sendo 82 o ano em que se descriminaliza em Portugal a homossexualidade); um segundo período (1991-1997) inicia-se com a criação da primeira associação duradoura, englobando um período de transição com características mistas (1995-1997); numa última fase (com início em meados dos anos 1990) surgem organizações com representatividade no seio da comunidade, com visibilidade no espaço público, formas de pressão sobre as instituições político-partidárias e uma agenda política própria.

CAPÍTULO 3 Desenvolvimento institucional das ONG em Portugal e sua posição no conjunto das Organizações de Economia Social

1. BASE DE DADOS «DES»

Um dos propósitos principais deste capítulo é produzir dados quantitativos sobre o **número total de organizações** que correspondem ao conceito de ONG proposto no capítulo 1, e sobre as suas **distribuições geográfica, por atividades principais e por estatuto jurídico**.

Só é possível produzir esta informação se se dispuser de uma base de dados exaustiva para as organizações que cumprem os requisitos para serem consideradas ONG, **de acordo com o conceito adotado neste estudo**.

Assim sendo, para a realização deste estudo foi necessário constituir essa base de dados. Para isso partiu-se de um trabalho em curso no âmbito da ATES – Área Transversal de Economia Social da UCP (Porto) que é o **DES – Diretório da Economia Social**. Trata-se de uma base de dados em construção cujo objetivo é incluir, da forma mais exaustiva possível, a população das organizações de economia social de Portugal segundo o conceito proposto por Mendes (2011). O DES inclui, portanto, não só as organizações que podem ser consideradas ONG, mas também muitas outras para além dessas, num total que atualmente ultrapassa as 70.000. O propósito deste projeto da ATES é poder vir a disponibilizar para consulta pública e num local único os seguintes dados de identificação das organizações de economia social:

- | | |
|------------------------|---------------------------------|
| · NIF; | · concelho; |
| · denominação; | · distrito; |
| · atividade principal; | · telefone; |
| · estatuto jurídico; | · telemóvel; |
| · morada; | · fax; |
| · código postal; | · endereço de e-mail; |
| · localidade; | · endereço do site na internet. |

O DES ainda não inclui dados sobre o emprego, o trabalho voluntário e as contas das organizações nele incluídas.

No seu estado atual de desenvolvimento, o DES inclui a denominação, a atividade principal e o estatuto jurídico de todas as organizações nele incluídas, bem como boa parte dos restantes campos de informação, mas ainda não todos para todas as organizações. Por isso, para a realização deste estudo houve não só que extrair do DES as organizações cuja atividade principal e estatuto jurídico se adequam ao conceito de ONG aqui proposto, mas houve, também, que completar dados ainda em falta para estas organizações, nomeadamente os que se referem à sua localização.

São as contagens feitas com recurso à base de dados das ONG assim construída que vão ser apresentadas nos pontos seguintes. Pelo que já atrás ficou dito, isso só permite apresentar dados sobre o número total de ONG, e a sua distribuição por atividades principais, estatuto jurídico e localização que aqui se considerou ao nível do distrito.

Finalmente, apenas uma nota sobre variáveis de caracterização de natureza económica (emprego, VAB, etc.). Como já foi dito, no estágio de desenvolvimento em que atualmente se encontra, o DES não contém informação deste tipo. Obtê-la a partir do que atualmente existe no DES seria impossível no tempo disponível para este estudo. Poderia pensar-se em chegar lá utilizando as contagens de ONG obtidas com base no DES e multiplicando esses números por valores unitários obtidos com base no inquérito que foi feito a 153 ONG. No entanto, utilizar os resultados destes cálculos e tomá-los como válidos para o conjunto das ONG não seria rigoroso, uma vez que esse conjunto de 153 ONG inquiridas não é uma amostra representativa da população das ONG.

2. NÚMERO TOTAL DE ONG E SEU CONFRONTO COM O NÚMERO TOTAL DE ORGANIZAÇÕES DE ECONOMIA SOCIAL

O quadro seguinte apresenta o número total e a distribuição das ONG por atividades principais, segundo a classificação apresentada no ponto 2.2 do capítulo 1.

Recorrendo à base de dados atrás referida, contabilizaram-se **17.012 ONG**. Na Conta Satélite da Economia Social de 2013 o INE contabilizou **55.383** organizações de economia social e no Diretório da Economia Social da ATES/UCP (Porto) estão atualmente registadas mais de **70.000** organizações de economia social.

Recordam-se aqui os principais fatores que contribuem para as diferenças entre estes números:

- na Conta Satélite da Economia Social de 2013 estão incluídas não só as ONG, mas também organizações com personalidade jurídica que podem distribuir resultados (cooperativas e mutualidades) e outras com atividades de desporto e recreio, atividades religiosas, atividades políticas, atividades sindicais e associativismo empresarial e profissional;

- no Diretório da Economia Social da ATES / UCP (Porto), para além de todas as organizações que estão incluídas na Conta Satélite da Economia Social de 2013, também estão incluídas organizações que, embora não tendo personalidade jurídica, são regidas por outros tipos de normativos do conhecimento público (ex. agrupamentos de escuteiros, Conferências Vicentinas, Zonas de Intervenção Florestal, etc.).

Uma nota importante a fazer relativamente ao número total de ONG aqui contabilizado está relacionada com um ponto já atrás referido a propósito da classificação das ONG por atividades principais: há organizações que, pela sua denominação, aparentam ter uma atividade principal que cai fora do âmbito do conceito de ONG aqui adotado. No entanto, quando se examina melhor o conjunto de atividades dessas organizações chega-se à conclusão que o que, de facto, constitui o resultado global da sua atividade principal tem a natureza de um bem público. No número total de ONG atrás referido este tipo de organizações não está considerado, uma vez que só uma análise caso a caso os permite detetar. Tal análise detalhada era incompatível com o tempo disponível para a realização deste estudo.

3. DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE ONG POR ATIVIDADES PRINCIPAIS

O grupo mais numeroso é o das ONG cuja atividade principal é a prestação de **serviços sociais**, seguido das que estão nas **atividades culturais e artísticas**. Em conjunto, estes dois grupos representam 62,3% do número total de ONG.

Se nas organizações com atividades culturais e artísticas destacarmos as que correspondem às chamadas «**Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto**», mais as que produzem **serviços sociais** (com estatuto de IPSS e outras) e as **Associações Humanitárias de Bombeiros** temos aquilo que constitui o **núcleo central do conjunto das ONG em Portugal**. Este núcleo central corresponde a um total de 11.585 ONG, representando mais de **dois terços do número total de ONG** (68,1%).

Este grupo de ONG tem uma posição central no conjunto das ONG em Portugal, não só pelo peso relativo que tem, mas também porque é o que está **mais disseminado pelo território**. Com efeito, considerando a divisão administrativa do território com base nas freguesias antes do recente processo da sua fusão, há, em média:

- uma coletividade artística e cultural por freguesia;
- mais do que uma IPSS ou outra organização de prestação de serviços sociais por freguesia;
- uma associação de bombeiros para cerca de 8 freguesias.

Trata-se, pois, de um conjunto de **organizações associativas de base territorial infra-concelhia**, que emanaram da mobilização coletiva das populações a esses níveis geográficos, na generalidade do território português (litoral e interior, zonas rurais e zonas urbanas), para responder, com serviços de proximidade, a situações de emergência, apoio social e necessidades de expressão artística e cultural.

PESO RELATIVO DAS ONG COM ATIVIDADES ARTÍSTICAS E CULTURAIS, ASSOCIAÇÕES DE MORADORES, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS E ASSOCIAÇÕES DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS		
ATIVIDADES PRINCIPAIS	N.º ONG	% DO TOTAL DAS ONG
Atividades Artísticas e Culturais	3851	22,6
Associativismo de Moradores	820	4,8
Serviços Sociais	6377	37,5
Proteção Civil	537	3,2
TOTAL	11585	68,1

FONTE: Universidade Católica Portuguesa (Porto) / Área Transversal de Economia Social – Diretório da Economia Social

As restantes ONG para além desse núcleo central surgiram para responder a necessidades de âmbito menos generalizado quer em termos de distribuição geográfica, quer em termos dos grupos sociais que mobilizam. Os principais grupos dessas organizações têm as seguintes atividades:

- ▶ **proteção do ambiente (795 ONG);**
- ▶ **proteção dos animais (259);**
- ▶ **saúde (657);**
- ▶ **atividades científicas (808 ONG);**
- ▶ **desenvolvimento territorial (401 ONG);**
- ▶ **defesa dos direitos humanos e cidadania ativa (598 ONG);**
- ▶ **educação e cooperação para o desenvolvimento (220 ONG).**

Considerando agora a totalidade dos grupos de atividades principais que constam na classificação proposta no ponto 2.2. do capítulo 1, a distribuição do número total de ONG é a que se apresenta no quadro seguinte.

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE ONG POR GRUPOS DE ATIVIDADES PRINCIPAIS		
ATIVIDADES PRINCIPAIS	N.º ONG	%
Cultura e Artes	4258	25,0
Educação e Investigação	1543	9,1
Saúde	657	3,9
Serviços Sociais	6377	37,5
Proteção Civil	537	3,2
Proteção do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	1054	6,2
Desenvolvimento	1459	8,6
Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa	598	3,5
Filantropia, Angariação de Fundos, Partilha de Recursos e Promoção do Voluntariado	113	0,7
Atividades Internacionais	416	2,4
TOTAL	17012	100,0

FONTE: Universidade Católica Portuguesa (Porto) / Área Transversal de Economia Social – Diretório da Economia Social

O quadro seguinte compara esta distribuição do número total de ONG por atividades principais com as distribuições por atividades do número total de Instituições Sem Fins Lucrativos e do número total de Organizações de Economia Social apurados, respetivamente, na Conta Satélite das Instituições Sem Fins Lucrativos publicada pelo INE em 2011, e na Conta Satélite da Economia Social publicada pelo INE em 2103.

Comparando as distribuições das ONG e das OSFL, observa-se que a diferença entre o número total de cada um destes tipos de organizações se deve principalmente ao facto de fazerem parte do conjunto das OSFL as organizações com as seguintes atividades que estão excluídas do âmbito das ONG:

- recreio e desporto;
- atividades religiosas;
- atividades políticas;
- associativismo patronal, profissional e sindical.

Comparando agora as distribuições das ONG e das OES, observa-se que a diferença entre o número total de cada um destes tipos de organizações se deve principalmente ao facto de fazerem parte do conjunto das OES as seguintes organizações que estão excluídas do âmbito das ONG:

- organizações recreativas e desportivas;
- mutualidades;
- cooperativas (exceto as de solidariedade social);
- organizações religiosas;
- organizações políticas;
- organizações patronais, sindicais e profissionais.

COMPARAÇÃO DAS DISTRIBUIÇÕES POR GRUPOS DE ATIVIDADES PRINCIPAIS DAS ONG, ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS E ORGANIZAÇÕES DE ECONOMIA SOCIAL					
ONG (DES)		ISFL (INE, 2011)		OES (INE, 2013)	
ATIVIDADES	N.º DE ORG.	ATIVIDADES	N.º DE ORG.	ATIVIDADES	N.º DE ORG.
Cultura e Artes	4258	Cultura e Recreio	22897	Cultura, Desporto e Recreio/Lazer	26779
Educação e Investigação	1543	Educação e Investigação	2057	Ensino e Investigação	2325
Saúde	657	Saúde	636	Saúde e Bem Estar	805
Serviços Sociais	6377	Serviços Sociais ³²	6255	Ação Social ³³	7740
Proteção Civil	537				
Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa	598	Lei, Direito e Política	433		
Filantropia, Angariação de Fundos, Partilha de Recursos e Promoção de Voluntariado	113	Filantropia e Promoção do Voluntariado	95		
Proteção do Ambiente e DS	1054	Ambiente	773	Desenvolvimento, Habitação e Ambiente	2719
Desenvolvimento	1459	Desenvolvimento e Habitação	1785		
Atividades Internacionais	416	Atividades Internacionais	285		
		Religião	7102	Cultos e Congregações	8728
		Associações Patronais, Profissionais e Sindicais	2189	Organizações Profissionais, Sindicais e Políticas	2528
				Agricultura, Silvicultura e Pescas	285
				Atividades de Transformação	385
				Comércio, Consumo e Serviços	669
				Atividades Financeiras	98
				Não especificadas	1036
		TOTAL	17012	TOTAL	45543

FONTES: ONG: Universidade Católica Portuguesa (Porto) / Área Transversal de Economia Social – Diretório da Economia Social; OSFL: INE, 2011; OES: INE, 2013

³² Inclui a proteção civil.

³³ Inclui as mutualidades, a proteção civil, a defesa dos direitos humanos e cidadania ativa, a filantropia e a promoção do voluntariado.

O quadro seguinte detalha a distribuição do número total de ONG pelas atividades principais que constituem cada um dos grupos atrás apresentados.

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE ONG POR ATIVIDADES PRINCIPAIS ³⁴	
	N.º ONG
CULTURA E ARTES	4258
Atividades Artísticas (Artes Performativas Diversas)	33
Atividades Artísticas (Artes Visuais Diversas)	26
Atividades Artísticas (Cinema)	66
Atividades Artísticas (Circo)	2
Atividades Artísticas (Coros e Orfeões)	266
Atividades Artísticas (Dança)	83
Atividades Artísticas (Desenho, Gravura, Pintura e Escultura)	27
Atividades Artísticas (Fotografia)	25
Atividades Artísticas (Museus)	14
Atividades Artísticas (Música)	965
Atividades Artísticas (Ópera)	3
Atividades Artísticas (Teatro)	414
Atividades Artísticas Diversas	194
Atividades Culturais (Arquivos, Bibliotecas e Museus)	3
Atividades Culturais Diversas	1730
Associativismo de Amigos de Bibliotecas e Museus	80
Associativismo de Amigos de Jardins Botânicos e Zoológicos e de Aquários	8
Defesa do Património Cultural e Histórico	250
Universidades Sêniors	69

³⁴ A classificação das ONG em termos da sua atividade principal implica que cada ONG é contada apenas uma vez, na que é a sua atividade principal. Mesmo que possa ter outras atividades que constem desta classificação não volta a ser contada aí outra vez. Por exemplo, quando nesta tabela se diz que há 69 universidades sêniors, isto corresponde ao número de ONG onde este tipo de universidade constitui a sua atividade **principal**. Para além destas universidades sêniors há outras a funcionar em instituições de acolhimento que são ONG, mas onde a universidade sénior não é a atividade principal das mesmas (ex. em Misericórdias), ou então em instituições que não são ONG (ex. em municípios).

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE ONG POR ATIVIDADES PRINCIPAIS (cont.)	
	N.º ONG
EDUCAÇÃO E INVESTIGAÇÃO	1543
Atividades Científicas	808
Associativismo de Amigos de Estabelecimentos de Ensino	5
Associativismo de Estabelecimentos de Ensino	21
Associativismo de Interface de Estabelecimentos de Ensino Superior	18
Divulgação de Informação Técnica e Científica	22
Divulgação e Observação Astronómica	11
Educação (Diversos)	68
Educação Pré-Escolar	122
Ensino Básico e Secundário	154
Ensino e Formação Profissional	293
Ensino Superior	21
SAÚDE	657
Associativismo de Amigos de Unidades de Saúde	192
Associativismo de Dadores Benévolos de Sangue	113
Associativismo de Doentes e de Apoio a Doentes	264
Saúde (Diversos)	88
SERVIÇOS SOCIAIS	6377
Escutismo	2
Serviços a Crianças Sobredotadas	4
Serviços a Pessoas com Toxicodependência	43
Serviços a Pessoas Portadoras de Deficiência	415
Serviços Sociais Diversos	5912
Turismo Social	1

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE ONG POR ATIVIDADES PRINCIPAIS (cont.)	
	N.º ONG
PROTEÇÃO CIVIL	537
Proteção Civil	537
PROTEÇÃO DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	1054
Associativismo de Produtores Florestais	151
Associativismo Ornitófilo e Ornitológico	62
Associativismo de Espeleólogos	14
Proteção do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	568
Proteção dos Animais	259
DESENVOLVIMENTO	1459
Associativismo de Moradores	820
Desenvolvimento Territorial	401
Inovação e Desenvolvimento Tecnológico	125
Promoção do Empreendedorismo Social	6
Promoção do Empreendedorismo (Diversos)	107
DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA ATIVA	598
Associativismo de Ciganos e de Apoio a Ciganos	17
Associativismo de Emigrantes e de Apoio a Emigrantes	10
Associativismo de Imigrantes e de Apoio a Imigrantes	319
Comércio Justo	2
Defesa de Causas Cívicas	128
Defesa dos Direitos dos Consumidores	21
Educação, Reflexão e Intervenção Cívica	101

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE ONG POR ATIVIDADES PRINCIPAIS (cont.)	
	N.º ONG
FILANTROPIA, ANGARIAÇÃO DE FUNDOS, PARTILHA DE RECURSOS E PROMOÇÃO DO VOLUNTARIADO	113
Atividades de Partilha de Recursos	4
Atividades Fundacionais (Não Classificadas)	20
Ética Empresarial e Responsabilidade Social das Empresas	5
Financiamento Filantrópico da Economia Social	16
Financiamento Filantrópico da Investigação e Divulgação Científica	11
Financiamento Filantrópico de Atividades Artísticas e Culturais	1
Financiamento Filantrópico de Bolsas de Estudo	12
Financiamento Filantrópico de Prémios de Mérito	1
Microfinança	3
Promoção e Apoio ao Voluntariado	25
Serviços de Apoio à Economia Social (Angariação de Fundos)	10
Serviços de Apoio à Economia Social (Comunicação)	1
Serviços de Apoio à Economia Social (Diversos)	4
ATIVIDADES INTERNACIONAIS	416
Ajuda Humanitária Internacional	10
Educação e Cooperação para o Desenvolvimento	220
Intercâmbio Cultural	186
TOTAL	17012

FONTE: Universidade Católica Portuguesa (Porto) / Área Transversal de Economia Social – Diretório da Economia Social

Se considerarmos agora apenas as **fundações de direito privado**, a sua distribuição por grupos de atividades principais é a que se apresenta no quadro seguinte, que faz também o confronto dessa distribuição com a distribuição do número total de ONG.

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO POR GRUPOS DE ATIVIDADES PRINCIPAIS			
ATIVIDADES PRINCIPAIS	DISTRIBUIÇÃO DO N.º TOTAL DE FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO		DISTRIBUIÇÃO DO N.º TOTAL DE ONG (%)
	N.º	%	
Cultura e Artes	99	19,5	25,0
Educação e Investigação	54	10,6	9,1
Saúde	6	1,2	3,9
Serviços Sociais	248	48,8	37,5
Proteção Civil	1	0,2	3,2
Proteção do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	3	0,6	6,2
Desenvolvimento	14	2,8	8,6
Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa	6	1,2	3,5
Filantropia, Angariação de Fundos, Partilha de Recursos e Promoção do Voluntariado	60	11,8	0,7
Atividades Internacionais	17	3,3	2,4
TOTAL	508	100,0	100,0

FONTE: Universidade Católica Portuguesa (Porto) / Área Transversal de Economia Social – Diretório da Economia Social

Como era de esperar, o facto que mais se destaca desta distribuição é o da especialização das fundações de direito privado no grupo das atividades de filantropia, angariação de fundos, partilha de recursos e promoção do voluntariado.

Este tipo de organizações também revela uma especialização nas atividades de serviços sociais, situação que se deve à presença das fundações de solidariedade social nestas atividades.

A subrepresentação das fundações de direito privado nas atividades culturais e artísticas tem que ver com o indicador aqui utilizado baseado no número de organizações. Se tivesse sido possível ter acesso a outros indicadores, nomeadamente indicadores baseados nas contas das organizações, a situação das fundações poderia ser diferente no caso deste grupo de atividades.

Outro facto a notar, sempre com as reservas que é preciso ter dado o tipo de indicador aqui utilizado, é o da subrepresentação das fundações de direito privado nas atividades de defesa dos direitos humanos e cidadania ativa.

4. DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE ONG POR ESTATUTOS JURÍDICOS

O quadro seguinte apresenta a distribuição das ONG por tipos de estatutos jurídicos abrangidos pelo Direito Civil e pelo Direito Canónico naquilo que deste é regido ao abrigo da Concordata. Assim, as organizações de ereção canónica que aqui constam (Centros Sociais Paroquiais, Institutos de Congregações Religiosas, outras fundações canónico-civis, Irmandades da Misericórdia e outras associações públicas de fiéis católicos – ex. ordens terceiras), embora tendo sido criadas ao abrigo do Direito Canónico, também estão sujeitas à lei civil pelo facto da sua atividade principal não ser de âmbito religioso (ex. serviços sociais).

Como se pode ver pelos dados aqui apresentados, a grande maioria das ONG em Portugal são associações de direito privado, sem fins lucrativos, seguindo-se as organizações de ereção canónica atrás referidas que operam essencialmente na produção de serviços sociais.

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE ONG POR ESTATUTOS JURÍDICOS				
ESTATUTOS JURÍDICOS			N.º de ONG	%
Associações de Direito Privado, sem fins lucrativos			14189	83,4
Cooperativas			192	1,1
Agrupamentos Complementares de Empresas			2	0,0
Organizações de natureza fundacional	Fundações de Direito Privado		508	3,0
	Fundações Canónico-civis	Centros Sociais Paroquiais	1285	7,6
		Institutos de Congregações Religiosas	80	0,5
		Outras	342	2,0
Associações Públicas de Fiéis Católicos	Irmandades da Misericórdia		389	2,3
	Outras		25	0,1
TOTAL			17012	100,0

FONTE: Universidade Católica Portuguesa (Porto) / Área Transversal de Economia Social – Diretório da Economia Social

O quadro seguinte apresenta a distribuição do número de ONG que têm um ou mais dos três estatutos jurídicos existentes na legislação portuguesa para regular ONG, a saber, as ONGA ou equiparadas, as ONGD e as ONGPD.

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE ONG COM OS ESTATUTOS DE ONGA OU EQUIPARADAS, ONGD e ONGPD		
		N.º de ONG
ONGA		84
ONGA e ONGD		3
Equiparadas a ONGA		43
Equiparadas a ONGA e ONGD		3
ONGD		207
ONGD e ONGPD		2
ONGPD		92
TOTAL DE ONGA OU EQUIPARADAS, ONGD E ONGPD	N.º	434
	% DO TOTAL DE ONG	2,6%

FONTE: Universidade Católica Portuguesa (Porto) / Área Transversal de Economia Social – Diretório da Economia Social

5. DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE ONG POR DISTRITOS E REGIÕES AUTÓNOMAS

No estado atual de desenvolvimento do DES é possível obter dados sobre a distribuição geográfica das ONG ao nível de distrito. O quadro seguinte apresenta essa distribuição, juntamente com o rácio do número de habitantes por ONG.

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE ONG POR DISTRITOS E REGIÕES AUTÓNOMAS				
REGIÕES E DISTRITOS	N.º de ONG	%	POPULAÇÃO RESIDENTE EM 2011	N.º DE HAB. / ONG
Açores	483	2,8	246772	511
Aveiro	969	5,7	714200	737
Beja	330	1,9	152758	463
Braga	1043	6,1	848185	813
Bragança	350	2,1	136252	389
Castelo Branco	425	2,5	196264	462
Coimbra	935	5,5	430104	460
Évora	443	2,6	166726	376
Faro	640	3,8	451006	705
Guarda	565	3,3	160939	285
Leiria	610	3,6	470930	772
Lisboa	4489	26,4	2250533	501
Madeira	217	1,3	267785	1234
Portalegre	278	1,6	118506	426
Porto	2105	12,4	1817172	863
Santarém	735	4,3	453638	617
Setúbal	1002	5,9	851258	850
Viana do Castelo	405	2,4	244836	605
Vila Real	356	2,1	206661	581
Viseu	632	3,7	377653	598
TOTAL	17012	100,0	10562178	621

FONTES: Universidade Católica Portuguesa (Porto) / Área Transversal de Economia Social – Diretório da Economia Social; INE, Censos 2011

Os dois factos mais relevantes que esta distribuição evidencia são os seguintes:

- existe uma **disparidade entre os distritos do litoral (exceto Lisboa) e os do interior**, havendo nestes últimos um número de habitantes por ONG significativamente menor do que nos distritos do litoral;
- o **distrito de Lisboa é um caso especial**, uma vez que o número de habitantes por ONG está aqui mais próximo dos níveis do interior do que do litoral.

O primeiro dos factos atrás referidos tem que ver com dois fatores:

- a situação já referida do peso relativo muito elevado no total de ONG correspondente ao conjunto das coletividades de cultura, recreio e desporto, IPSS, outras organizações de prestação de serviços sociais e Associações de Bombeiros Voluntários;
- uma distribuição geográfica desse conjunto de organizações espalhada pela totalidade do território numa base infra-concelhia.

Com uma menor densidade da população no interior, comparado com o litoral, resulta daí um rácio do número de habitantes por ONG menor no interior do que no litoral. Também no litoral há uma maior oferta de serviços por parte de organizações públicas e privadas que não são ONG nas atividades cobertas por aqueles três tipos de organizações.

Esta situação não favorece a sustentabilidade das ONG no interior do país, facto que se tenderá a agravar com a diminuição da população dessas regiões.

O distrito de Lisboa como caso especial pode explicar-se por uma outra característica deste país que é o **centralismo** que também tem expressão neste conjunto de organizações. Com efeito, muitas ONG concentram-se em Lisboa, ou têm a sua sede nacional em Lisboa: são 4.489 das 17.012 ONG aqui contabilizadas para todo o país, ou seja, 26,4%.

Os dados apresentados no quadro seguinte mostram que o distrito de Lisboa revela uma especialização principalmente nas ONG dos seguintes grupos:

- Educação e Investigação;
- Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa;
- Atividades Internacionais.

Estas especializações devem-se principalmente às ONG com as seguintes atividades principais:

- Atividades científicas, no caso da Educação e Investigação;
- Associações de Imigrantes e de Apoio a Imigrantes, no caso da Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa;
- Educação e Cooperação para o Desenvolvimento e Intercâmbio Cultural, no caso das Atividades Internacionais.

Num grau menor, o distrito de Lisboa também revela especialização nas atividades da Saúde, Desenvolvimento (aqui por causa das associações de moradores), Filantropia, Angariação de Fundos, Partilha de Recursos e Promoção do Voluntariado.

DISTRIBUIÇÃO POR GRUPOS DE ATIVIDADES PRINCIPAIS DO NÚMERO TOTAL DE ONG NO DISTRITO DE LISBOA COMPARADA COM O CONJUNTO DO PAÍS			
ATIVIDADES PRINCIPAIS	DISTRIBUIÇÃO DO N.º TOTAL DE ONG NO DISTRITO DE LISBOA		DISTRIBUIÇÃO DO N.º TOTAL DE ONG A NÍVEL NACIONAL (%)
	N.º	%	
Cultura e Artes	1047	23,3	25,0
Educação e Investigação	674	15,0	9,1
Saúde	214	4,8	3,9
Serviços Sociais	1173	26,1	37,5
Proteção Civil	77	1,7	3,2
Proteção do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	200	4,5	6,2
Desenvolvimento	458	10,2	8,6
Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa	350	7,8	3,5
Filantropia, Angariação de Fundos, Partilha de Recursos e Promoção do Voluntariado	49	1,1	0,7
Atividades Internacionais	247	5,5	2,4
TOTAL	4489	100,0	100,0

FONTE: Universidade Católica Portuguesa (Porto) / Área Transversal de Economia Social – Diretório da Economia Social

6. ONG INTERNACIONAIS

Recorrendo ao Diretório da Economia Social, contabilizaram-se **120 ONG** internacionais. «Internacional» aqui significa que se trata de ONG numa das seguintes situações:

- filial ou representante em Portugal de uma ONG internacional;
- ONG portuguesa que integra uma rede internacional de organizações com a mesma designação, os mesmos objetivos e algumas normas comuns;
- ONG com sede em Portugal de âmbito internacional, com associados nacionais e estrangeiros.

O quadro seguinte apresenta a distribuição destas ONG por atividades principais. Por aí vê-se que quase metade destas ONG estão nas atividades de ensino e investigação.

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE ONG INTERNACIONAIS POR ATIVIDADES PRINCIPAIS	
ATIVIDADES PRINCIPAIS	N.º DE ONG
CULTURA E ARTES	11
Atividades Artísticas (Artes Visuais Diversas)	1
Atividades Artísticas (Música)	2
Atividades Artísticas Diversas	2
Atividades Culturais Diversas	4
Defesa do Património Cultural e Histórico	2
EDUCAÇÃO E INVESTIGAÇÃO	59
Atividades Científicas	32
Associativismo de Estabelecimentos de Ensino	1
Divulgação de Informação Técnica e Científica	1
Ensino Básico e Secundário	21
Ensino e Formação Profissional	1
Educação (Diversos)	3
SAÚDE	4
Associativismo de Doentes e Apoio a Doentes	3
Saúde (Diversos)	1

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE ONG INTERNACIONAIS POR ATIVIDADES PRINCIPAIS (cont.)	
SERVIÇOS SOCIAIS	7
Serviços a Pessoas Portadoras de Deficiência	1
Serviços Sociais Diversos	6
PROTEÇÃO CIVIL	1
Proteção Civil	1
PROTEÇÃO DO AMBIENTE	6
Proteção do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	5
Proteção dos Animais	1
DESENVOLVIMENTO	7
Inovação e Desenvolvimento Tecnológico	7
DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA ATIVA	9
Defesa de Causas Cívicas	8
Educação, Reflexão e Intervenção Cívica	1
FILANTROPIA, ANGARIAÇÃO DE FUNDOS, PARTILHA DE RECURSOS E PROMOÇÃO DO VOLUNTARIADO	6
Financiamento Filantrópico da Investigação e Divulgação Científica	4
Promoção e Apoio ao Voluntariado	1
Serviços de Apoio à Economia Social (Diversos)	1
ATIVIDADES INTERNACIONAIS	10
Ajuda Humanitária Internacional	2
Educação e Cooperação para o Desenvolvimento	2
Intercâmbio Cultural	6
TOTAL	120

FONTE: Universidade Católica Portuguesa (Porto) / Área Transversal de Economia Social – Diretório da Economia Social

7. REDES DE ONG

Para além de parcerias que envolvem grupos de ONG e outras entidades, constituídas, muitas vezes, para efeitos de candidaturas a financiamento nacional, ou da União Europeia, o que existe em termos de redes corresponde essencialmente **organizações federativas, ou confederativas** mais as organizações de base que são suas afiliadas.

Aqui os casos de relevo não são muitos, se quisermos considerar as organizações federativas, ou confederativas que conseguiram alcançar até agora uma capacidade negocial que lhes permite ter alguma influência nas políticas públicas. Esses casos correspondem às três organizações federativas e confederativas com mais associados na área dos serviços sociais, a saber:

- ◊ **CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade;**
- ◊ **UMP – União das Misericórdias Portuguesas;**
- ◊ **UMP – União das Mutualidades Portuguesas.**

Periodicamente, estas organizações negociam em conjunto com o Governo o que, até agora, tem sido chamado de «acordos de cooperação» onde são regulados os financiamentos públicos que são atribuídos às organizações que essas instituições representam.

Além da negociação dos financiamentos públicos para as suas afiliadas, estas instituições federativas, umas vezes de forma concertada, outras vezes não, também têm alguma capacidade de influência noutras medidas de política pública com relevância para as organizações que representam.

Um terceiro domínio da sua atuação é o da preparação e implementação de projetos com interesse para os seus associados, como, por exemplo, tem sido o caso, nos últimos anos com projetos de formação-ação.

Há outras organizações de natureza federativa que também têm conseguido, por vezes, alguma influência na formulação de medidas de política pública relevantes para as organizações que representam, mas sem a amplitude do que acontece com as atrás referidas. É, por exemplo, o caso das seguintes organizações:

- ◊ **ANIMAR – Associação Portuguesa para Desenvolvimento Local;**
- ◊ **Federação Minha Terra – Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local;**
- ◊ **Centro Português de Fundações;**
- ◊ **Confederação Nacional das Associações de Família;**
- ◊ **CPADA - Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente;**
- ◊ **Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto;**

- ◉ Confederação Portuguesa do Voluntariado;
- ◉ Federação das Associações de Dadores de Sangue;
- ◉ Federação das Associações Portuguesas de Paralisia Cerebral;
- ◉ FENACERCI – Federação Nacional de Cooperativas de Solidariedade Social;
- ◉ Federação Portuguesa das Associações e Sociedades Científicas;
- ◉ Federação Portuguesa de Dadores Benévolos de Sangue;
- ◉ FITI – Federação das Instituições da Terceira Idade;
- ◉ FORESTIS – Associação Florestal de Portugal;
- ◉ HUMANITAS – Federação Portuguesa para a Deficiência Mental;
- ◉ Liga dos Bombeiros Portugueses;
- ◉ Plataforma Portuguesa das ONGD;
- ◉ RUTIS – Associação Rede de Universidades da Terceira Idade.

Se a capacidade de influência política destas organizações ainda é insuficiente, o seu papel no desenvolvimento da capacidade de organização coletiva das entidades que representam é importante, para além de serem espaços de preparação e implementação de projetos que interessam à melhoria do desempenho das organizações suas associadas.

Da lista de organizações atrás apresentada, a ANIMAR participa nos órgãos sociais da CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, mas as outras organizações estão fora.

No Conselho Nacional para a Economia Social, organização que tem um papel consultivo junto do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social para os assuntos relativos a este setor, participam as seguintes organizações atrás referidas ligadas às ONG:

- ◉ CNIS;
- ◉ União das Misericórdias Portuguesas;
- ◉ União das Mutualidades Portuguesas;
- ◉ Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto;
- ◉ ANIMAR;
- ◉ Centro Português de Fundações.

8. CONCLUSÕES

A título de síntese deste capítulo:

- para o conjunto do país, recorrendo ao Diretório da Economia Social, que está a ser organizado pela ATES-Área Transversal de Economia Social da Universidade Católica (Porto) foram contabilizadas **17.012 organizações** cujas características correspondem ao conceito de ONG proposto neste estudo;
- o **núcleo central** deste conjunto, que representa cerca de um terço do número total de ONG, corresponde a organizações que emanam da iniciativa da população numa **base territorial geralmente infra-concelhia** (ao nível da freguesia, ou de freguesias conexas) para responder, de forma coletivamente organizada, à necessidade de **serviços sociais** (através das IPSS e outras organizações nesta área), a situações de **emergência** (através das associações humanitárias de bombeiros voluntários) e a **necessidades de expressão artística e cultural**, muitas vezes combinadas com fins lúdicos (através das coletividades de cultura, recreio e desporto e das associações de moradores);
- as outras ONG emanam de grupos onde essa base territorial e a necessidade de serviços de proximidade não existem, ou são menos relevantes, como é o caso das atividades científicas, de proteção do ambiente, de defesa dos direitos humanos, de educação e cooperação para o desenvolvimento e outras de natureza internacional;
- sendo aquele o núcleo central do conjunto das ONG em Portugal, uma consequência que daí decorre na sua distribuição geográfica é uma **disparidade regional no rácio do número de habitantes por ONG** que é significativamente menor nos distritos do interior do que nos do litoral, situação que poderá ter um impacto negativo cada vez mais acentuado nas ONG do interior à medida que diminui a população desta parte do país ;

- a exceção a essa distribuição regional é o distrito de Lisboa por causa da sua especialização que desalinha desse modelo «Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto / IPSS e outras ONG prestadoras de serviços sociais / Associações Humanitárias de Bombeiros», ao ser a sede da maior parte das sociedades científicas, das ONG com atividades internacionais e de muitas das associações de imigrantes e de apoio a imigrantes;
- estão a emergir ONG vocacionadas para prestar serviços e mobilizar recursos para apoiar as organizações de economia social, mas este grupo de ONG ainda é relativamente pouco denso e pouco diversificado para responder satisfatoriamente a essas necessidades de apoio;
- até hoje foi só no seio do núcleo central do setor das ONG, ou seja, no seio do conjunto «Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto / IPSS e outras ONG prestadoras de serviços sociais / Associações Humanitárias de Bombeiros» que conseguiu emergir uma **plataforma de nível nacional com representatividade e alguma capacidade de negociação** para influenciar de uma forma eficaz financiamentos e medidas de política pública, mais precisamente as organizações que federam as IPSS (CNIS, União das Misericórdias Portuguesas e União das Mutualidades Portuguesas).

CAPÍTULO 4 Capacidade do setor das ONG

1. METODOLOGIAS

As metodologias adotadas neste estudo foram desenhadas por forma a dar resposta aos pedidos da Fundação Calouste Gulbenkian e em articulação com esta.

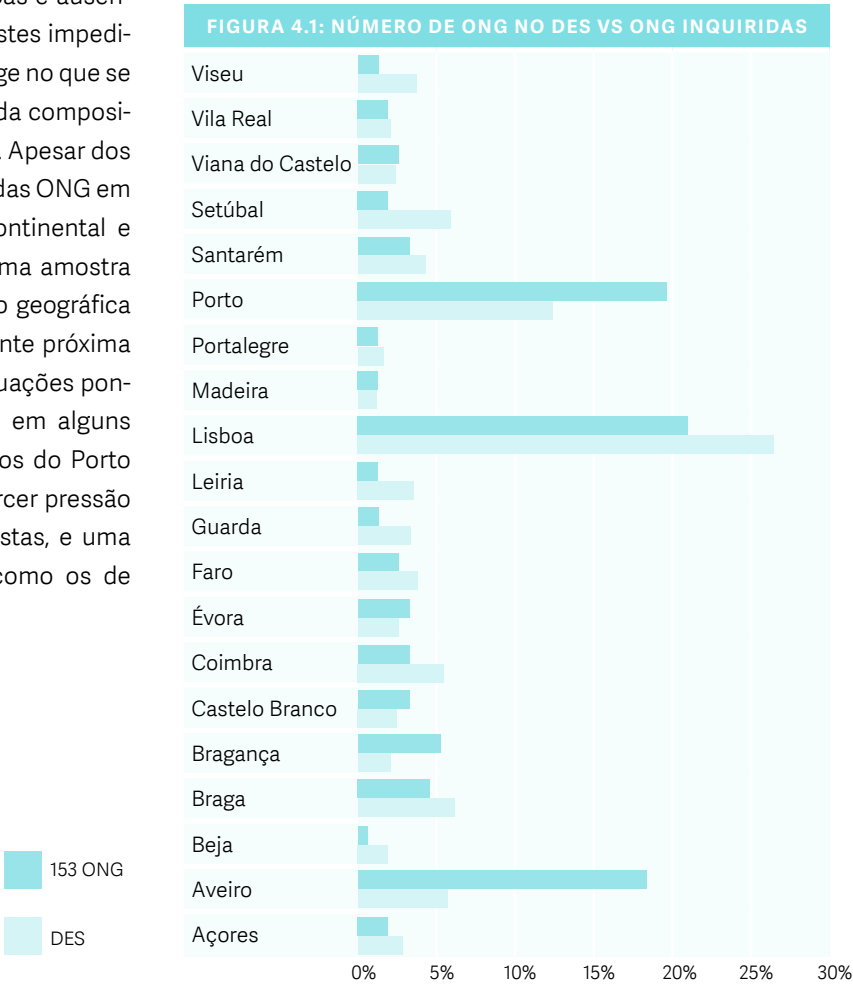
Por um lado, tendo em vista uma caracterização do setor das ONG em Portugal foram construídos inquéritos para implementar junto de um número significativo de organizações. Por outro lado, foram realizados estudos de caso que permitiram compreender melhor e em maior profundidade o setor no seu contexto real. Assim, os inquéritos visaram a obtenção de informação passível de servir de base à análise da capacidade do setor das ONG em Portugal, enquanto os estudos de caso nos permitiram dar ênfase às questões contextuais e enriquecer o nível de detalhe da informação por forma a tentar dar resposta a questões explicativas de «como» e «porquê» (Yin, 2003). São ainda reportados os resultados dum estudo econométrico sobre os fatores influenciadores da sustentabilidade económica das IPSS (Ribeiro, Pacheco & Mendes, 2014).

1.1. INQUÉRITO PRESENCIAL E INQUÉRITO ON-LINE

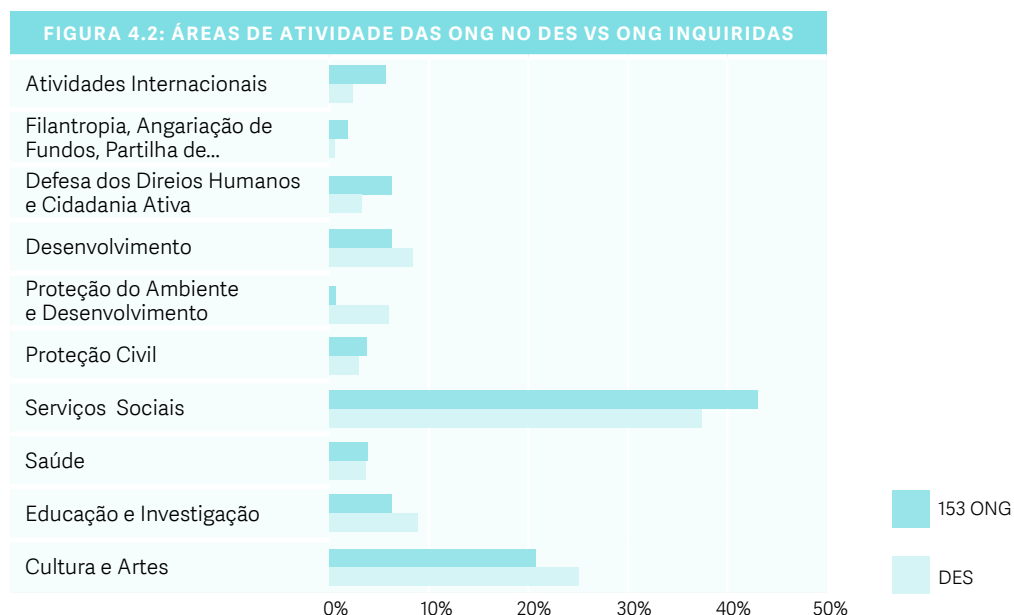
A novidade do conceito de ONG proposto neste estudo, por um lado, e a inexistência de informação sobre o setor com o nível de pormenor pretendido, por outro, levaram a equipa de investigação a optar pela recolha de *survey data*, tendo sido desenhado um inquérito exaustivo que permitiu caracterizar detalhadamente uma amostra de ONG. Este inquérito procurou cobrir temas importantes para a análise da sustentabilidade das organizações, tais como: a composição dos órgãos sociais, as práticas de gestão implementadas, a caracterização dos recursos humanos remunerados e voluntários, a situação económica e as fontes de financiamento, as parcerias e relacionamento com a Administração Pública e com outras entidades (inquérito incluído no apêndice 1). Foi ainda solicitado às organizações inquiridas que disponibilizassem para análise os seguintes documentos: relatório de atividades, plano de atividades e contas de 2013, bem como o organograma atualizado.

As ONG foram inquiridas e a documentação foi recolhida, sempre que possível, através de entrevista presencial por parte de um inquiridor com formação específica na área da economia social ou, quando necessário, através do preenchimento do inquérito pelas instituições, mas com estreita supervisão da equipa de investigação.

A seleção da amostra de ONG a inquirir visava ser representativa da base de dados de origem, o Diretório da Economia Social (DES), quer em termos da sua composição por áreas de atividade quer em termos da sua distribuição geográfica. O reduzido prazo para a execução do estudo com a riqueza e profundidade pretendidas e a época do ano em que o inquérito teve de ser implementado (Verão) levantou inúmeras dificuldades na recolha da informação. Apesar dos esforços da equipa e dos múltiplos contactos realizados, foi difícil superar a resistência das instituições à resposta a um inquérito longo, muito abrangente, que exigia uma recolha de dados morosa, e durante um período em que as ONG enfrentam redução de pessoas e ausência das Direções devido a férias. Estes impedimentos não permitiram ir mais longe no que se refere ao alargamento e melhoria da composição da amostra de ONG inquiridas. Apesar dos obstáculos referidos, foram inquiridas ONG em todos os distritos de Portugal Continental e Ilhas e este processo resultou numa amostra de 153 ONG com uma distribuição geográfica e por área de atividade relativamente próxima do DES. Ao nível geográfico, há situações pontuais de sobre-representatividade em alguns distritos, em particular nos distritos do Porto e de Aveiro onde foi mais fácil exercer pressão no sentido da obtenção de respostas, e uma sub-representatividade noutros, como os de Setúbal e Lisboa (ver Figura 4.1).



A diversidade de áreas de atividade está também representada de forma completa na amostra de ONG inquiridas, correspondendo com uma grande proximidade à representatividade das áreas no DES. Observamos, como expectável, a predominância da área dos serviços sociais, que representam mais de 40% das ONG inquiridas (ver Figura 4.2).



Em face do obtido, embora a amostra de ONG caracterizada não dê resultados que, em rigor, sejam extrapoláveis para a população das ONG, este estudo abre-nos um horizonte de informação único até ao momento, sendo sugeridas muitas hipóteses sobre as capacidades das ONG portuguesas, a validar por trabalhos futuros onde seja possível chegar a dados que sejam representativos deste setor.

Para além deste inquérito presencial a equipa de investigação implementou ainda um inquérito on-line. Este inquérito, menos extenso mas cobrindo as mesmas áreas temáticas, teve como objetivo obter mais informação sobre as ONG na área da «Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa», tendo sido enviado um convite para responderem ao inquérito a 350 ONG nesta área. Este grupo de 350 instituições corresponde ao conjunto de ONG, de entre as 598 ONG assim classificadas no DES, para o qual foi possível identificar um email de contacto, após uma exaustiva pesquisa na internet e por contacto telefónico. Foram obtidas respostas de 65 ONG, portanto 18,6% das contactadas e 10,9% das constantes do DES.

Sempre que pertinente, alguns dos dados obtidos neste inquérito on-line são colocados em perspetiva, aludindo-se aos resultados obtidos no inquérito às 153 ONG, com as devidas ressalvas quanto à precaução com que estas comparações podem ser interpretadas.

1.2. ESTUDOS DE CASO

Uma componente importante deste estudo resultou de uma linha de investigação qualitativa que culminou na produção de 10 estudos de caso¹ sobre dois grupos de ONG: ONG da área social e ONG com atividade na Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa. Na tabela 4.1 especifica-se a área de intervenção específica das ONG alvo de estudo.

TABELA 4.1: ÁREAS DE ATIVIDADE DAS ONG ALVO DE ESTUDOS DE CASO	
ÁREA SOCIAL	ÁREA DOS DIREITOS HUMANOS
Serviço/Causa	Serviço/Causa
Vítimas de todos os crimes	Crianças e jovens
Mulheres	Crianças e Jovens / Famílias
LGBT	Idosos
Cooperação para o Desenvolvimento	Deficiência
Imigrantes	Sem-abrigo

Os estudos de caso foram realizados sob compromisso de confidencialidade tendo sido alicerçados em extensa análise documental das organizações estudadas (Ex: Relatórios de Contas, Planos Estratégicos, Planos de Atividade, Regulamentos, etc.) e em entrevistas semiestruturadas.

Para cada estudo de caso, o autor realizou uma primeira entrevista a um elemento da ONG com funções de Direção e, se fosse identificada a necessidade de detalhar ou aprofundar alguma temática menos coberta nessa primeira entrevista, avançava-se para a realização de uma segunda entrevista com outro elemento da organização que pudesse dar resposta às questões que era necessário explorar. Para todas as ONG alvo de estudo foi também preenchido o inquérito, estando, por isso, todos os estudos de caso incluídos na amostra de 153 ONG analisadas. O preenchimento do inquérito foi essencial para complementar e completar a informação obtida nas entrevistas. Durante as conversas com os membros das ONG foram discutidos temas também abordados no inquérito (órgãos sociais, práticas de gestão, recursos humanos, financiamento, parcerias, ...) mas dando, neste caso, um particular enfoque à avaliação crítica de cada um destes temas. Estas discussões foram essenciais à elaboração

¹ Estavam previstos 12, tendo 12 instituições sido contactadas, tendo 2 recusado a participação numa fase que já não permitiu a sua substituição.

da análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (análise SWOT) realizada para cada uma das ONG em estudo.²

As principais conclusões obtidas com a análise dos estudos de caso aparecem discutidas em caixas de texto, devidamente identificadas, neste capítulo sobre a capacitação das ONG, e são articuladas com os resultados obtidos nos inquéritos.

Juntamente com os resultados dos inquéritos, a informação obtida com os estudos de caso alimentou também a análise SWOT e recomendações que elaboramos neste estudo para o setor das ONG em Portugal e que incluímos no capítulo final.

1.3. ESTUDO ECONOMÉTRICO

Serão também reportados os principais resultados obtidos por Ribeiro, Pacheco e Mendes (2014) com base em dados das contabilidades de 63 IPSS participantes na 3.ª edição do Projeto FAS – Formação-Ação Solidária, da responsabilidade da CNIS, e implementado em parceria com a Universidade Católica Portuguesa (Porto). Os autores procuram identificar fatores influenciadores da sustentabilidade económica daquelas organizações e analisar o que aconteceria às IPSS num cenário de supressão do cofinanciamento público, sem outras alternativas de rendimento que não a venda de bens e serviços.

2. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

Insere-se aqui uma breve caracterização da amostra das 153 ONG, remetendo-se para o apêndice II uma versão mais alargada e ilustrada. Também em apêndice (VI) se encontra a caracterização da amostra do Inquérito online.

As 153 ONG inquiridas incluem entidades tão antigas como uma Misericórdia, nascida em 1499, e tão recentes como 11 organizações constituídas desde 2010. O maior grupo de organizações (59 ONG) foi fundado nas décadas de 80 e 90 do século passado, em consonância com a vitalidade associativa que se conhece da história, em particular no pós 25 de abril, e com a criação de um enquadramento legislativo, em particular para as instituições de apoio à área social, em 1979, e mais tarde em 1983 com o diploma de base ao estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

² Estas análises SWOT não se encontram disponíveis na versão impressa deste estudo por motivos de confidencialidade.

Conforme pode ser observado na Figura 4.3, verifica-se um predomínio claro das Associações de Direito Privado na amostra de inquiridas, representando 78% do total. São seguidas de longe pelas Fundações de Direito Privado (6%) e pelos Centros Sociais e Paroquiais (6%, também estas fundações, mas de ereção canónica).

O panorama legal das ONG portuguesas é rico e complexo, coexistindo com as formas jurídicas diversos estatutos jurídicos, como o de Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS), o de Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD), o de Organização Não Governamental das Pessoas com Deficiência (ONGPD), entre outros. Das ONG que compõem a amostra 78% possuem pelo menos um estatuto jurídico especial, verificando-se que 52% das ONG detêm o estatuto de IPSS ou de equiparada a IPSS.

A especificidade das características inerentes às organizações com estatuto de IPSS, conduziram à opção da equipa de investigação de assumir o ser «IPSS» como um critério de análise de dados. Assim, em secções subsequentes serão apresentados por vezes os dados divididos em «Não IPSS» e IPSS, sempre que esse estatuto pareça determinar a diferença no comportamento das variáveis.

A dimensão é outra forma de distinguir as organizações, e daí a opção adicional pela análise diferenciada de dados por escalões de dimensão. O critério utilizado para a «dimensão» foi o número de trabalhadores. Na amostra foi possível perceber que entre 0 e 323 trabalhadores, a média de trabalhadores remunerados foi de 37. Uma análise detalhada desta variável conduziu à criação de três escalões, o das ONG mais pequenas até 10 trabalhadores (incluindo), o das ONG médias com 11 a 50 trabalhadores e o das ONG maiores com mais de 50 trabalhadores.

A Figura 4.3 mostra a distribuição das ONG pelos três escalões definidos. É maior o peso em número das pequenas ONG, seguindo-se as médias e as grandes. Destacando da amostra das ONG as que têm estatuto de IPSS é possível verificar que são em maior número as pequenas (inf 10) e as grandes (sup 50).

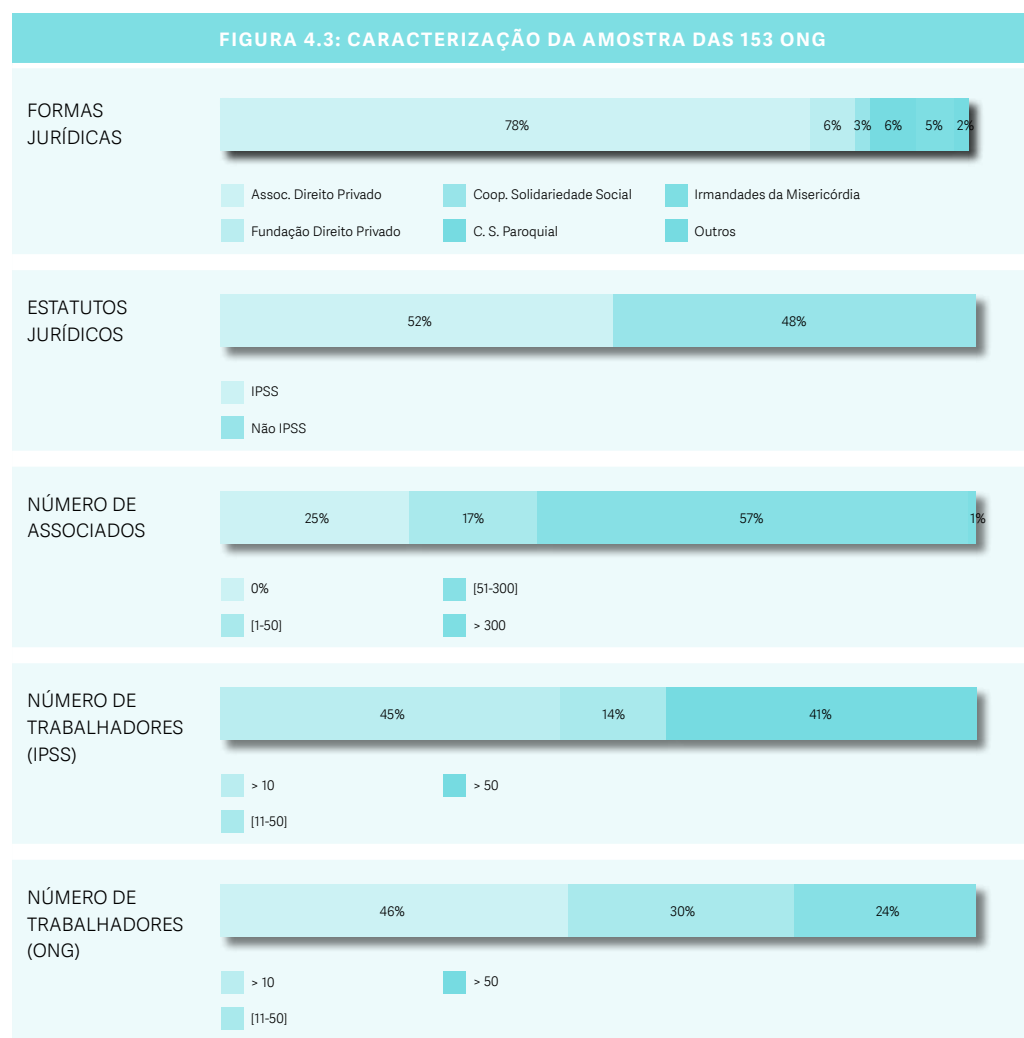
Ao estabelecermos a comparação entre ONG e IPSS verifica-se pela observação da tabela que se para o conjunto da amostra a percentagem do número de ONG com mais de 50 trabalhadores é de 24%, para as IPSS é manifestamente superior atingindo os 41%.

Quanto ao número de beneficiários a diversidade das ONG é imensa, sendo o máximo declarado de 3.000.000 de beneficiários. Note-se que, neste caso, a atividade da ONG em questão se prende com a educação e sensibilização da sociedade em geral para problemáticas sociais e do desenvolvimento. De entre os grupos-alvo das atividades das ONG, portanto beneficiários, referidos por mais de 30 organizações, destaca-se a comunidade local como opção escolhida por 68% das ONG. As crianças (47%), os idosos (43%), as famílias (37%) e os jovens (35%) são os grupos-alvo seguintes nas menções. Já quando a análise recai sobre as IPSS apenas, os idosos emergem como o grupo-alvo mais escolhido (71%), seguido das crianças (67%) e só depois da comunidade local (59%).

O número de associados das ONG inquiridas oscila entre 0 e 50.000, sendo a média de 1.135. A maioria das ONG (57%) tem entre 51 e 300 associados, e de entre as que têm estatuto de IPSS são 51%.

Elegendo o orçamento como uma medida da dimensão das ONG é óbvia a diversidade da amostra, com o orçamento mais reduzido declarado de pouco mais de 100 euros e o mais elevado de aproximadamente 18.000.000 euros (valores de 2013). Pudemos ainda verificar que 50% das ONG da amostra têm um orçamento inferior a 350.000 e 90% das ONG têm um orçamento inferior a 2.600.000 euros (valor aproximado).

Quanto ao território de atuação, a maioria das ONG intervém localmente (66%), seguindo-se o território regional (34%) e nacional (25%).



3. CAPACIDADES ANALISADAS

As capacidades das ONG aqui analisadas podem ser organizadas em quatro domínios principais:

- **modo de governação** e práticas de gestão;
- **colaboradores** remunerados e voluntários;
- estrutura dos **gastos** e dos **rendimentos**;
- **partilha de recursos, trabalho em rede** e relações com as **entidades públicas**.

Por «modo de governação» entende-se aqui o seguinte:

- características dos membros dos órgãos de direção estatutária, nomeadamente as de natureza sociodemográfica e profissional e a dedicação à gestão da organização;
- tipo de relações destes órgãos com a direção técnica, especialmente no que respeita à delegação de poderes de gestão;
- tipo de relações entre os órgãos de direção e os colaboradores e outras partes interessadas no que se refere à participação na construção de estratégia da organização.

4. MODO DE GOVERNAÇÃO E PRÁTICAS DE GESTÃO

A) As ONG em Portugal são lideradas por pessoas em situação de voluntariado, maioritariamente de meia idade, com habilitações literárias superiores e forte predominância do sexo masculino

No caso das IPSS, por imposição legal, os membros dos órgãos sociais não são remunerados. Isso também acontece na generalidade das restantes ONG. Com efeito, o inquérito feito a 153 ONG mostra que em apenas 5% o Presidente da Direção é remunerado. Não é possível determinar se esta situação de remuneração do Presidente resulta ou não da acumulação do cargo de presidente com o de diretor executivo da organização. O que é possível saber é que esta situação acontece nas organizações de maiores dimensões.

Embora, naturalmente, possam existir outras motivações para a pertença aos órgãos sociais de uma ONG, esta muito forte predominância do regime de voluntariado contribui para atrair para estas funções pessoas motivadas por algum sentido de dedicação à produção de um bem público como é próprio da missão destas organizações.

Com a reserva das ONG inquiridas não serem uma amostra representativa da população deste tipo de organizações, os resultados do inquérito mostram que a **imagem que às vezes se dá destas organizações de terem na sua liderança uma percentagem relativamente ele-**

vada de pessoas idosas e reformadas não corresponde à verdade. É certo que presidentes de direção nos escalões etários abaixo dos 35 anos só se encontram em 10% das ONG inquiridas, mas presidentes nos escalões a partir dos 65 anos só existem em 25% das ONG.

Neste aspeto há uma diferença entre as IPSS e as Não IPSS, mas que não invalida o sentido geral do que atrás se disse: nas IPSS há 30% com presidentes nos escalões a partir dos 65 anos e nas Não IPSS há 22%.

No que diz respeito à situação do Presidente face ao emprego, na maioria das ONG inquiridas (69%) ele está empregado, em pouco mais de um quarto (27%) está aposentado, estando desempregado em apenas 4% dos casos.

Quanto às habilitações literárias, em 75% das ONG inquiridas o Presidente da Direção tem um grau académico **do nível da licenciatura ou mais**. Nas Não IPSS esta percentagem sobe para 80% (contra 71% nas IPSS) e nas ONG ligadas aos Direitos Humanos é de 90%. Tendo em conta o que muitas vezes se diz sobre as insuficiências de formação em gestão dos dirigentes das ONG, ela não terá que ver com uma insuficiente **formação académica de base** e de experiência de vida profissional das lideranças destas organizações. O que poderá faltar é alguma **formação específica** para as funções de direção que exercem, insuficiência essa que poderá ser combatida caso haja uma oferta de formação adequada a este tipo de dirigentes.

Nos últimos anos tem havido alguns progressos neste sentido, especialmente nas IPSS, como denotam os resultados do inquérito, com 56% de IPSS a terem tido algum membro das suas Direções a frequentar **ações de formação em gestão** nos últimos 5 anos, contra 39% nas não IPSS. Apesar dos progressos atrás referidos, estes resultados mostram que há ainda aqui muito a fazer para melhorar as capacidades das ONG neste domínio.

Quanto às questões de género, na linha do que acontece noutras instâncias de governação da sociedade portuguesa, há ainda uma **clara desigualdade de género**: o Presidente da Direção é do género masculino em 75% das ONG inquiridas. Esta percentagem sobe para 79% nas IPSS.

Neste aspeto há um indício interessante que resulta do inquérito e que vale a pena analisar melhor em estudos posteriores com um inquérito alargado a um maior número de ONG. No caso das 10 ONG inquiridas na área dos Direitos Humanos, 4 delas têm como Presidente da Direção uma mulher.

B) As ONG em Portugal têm lideranças exercidas em regime de voluntariado, dedicadas às suas funções de direção, com algumas dificuldades em fazerem-se substituir, mas que não se eternizam nos lugares, nem são dinásticas

Às vezes diz-se que os dirigentes das ONG, por serem quase sempre voluntários, dedicam pouco tempo às suas funções de direção e se eternizam nos seus lugares de direção.

Sempre com a reserva das ONG inquiridas não serem uma amostra representativa, os resultados do inquérito não confirmam essa ideia. Em 58% das ONG inquiridas o Presidente

da Direção **dedica 9h horas, ou mais por semana** ao exercício desta sua função, apesar de ter, na maioria dos casos, uma atividade profissional que certamente lhe ocupa muito tempo. Em 55% das ONG inquiridas, **a Direção reúne uma vez por mês** e em 33% dos casos reúne com mais frequência.

Embora a rotatividade nas funções de Direção não seja rápida como se compreende em cargos exercidos em regime de voluntariado e onde quem os exerce tem, por isso, que compatibilizar o seu exercício com outras atividades, os resultados do inquérito mostram que a maioria dos membros da Direção das ONG não se eterniza nestes lugares. Com efeito, a maioria dos membros da Direção está em exercício há mais de 10 anos em 31% das ONG inquiridas, subindo esta percentagem para 37% nas IPSS. Com uma duração dos mandatos que anda à volta dos 3 anos, isto significa que os membros da Direção poderão estar nessas funções **até 3 mandatos, mas geralmente não mais do que isso**.

Um fator de durabilidade da influência de certos dirigentes nos destinos destas organizações, que não tem que ver com a duração dos seus mandatos, poderia ser a existência de **relações de parentesco entre membros da Direção**. Este tipo de relações até ao 2.º grau só foi reportado em 34 das 153 ONG inquiridas. Em 88% destes 34 casos trata-se de relações que envolvem apenas 2 membros da Direção. Assim sendo, não se pode dizer que este tipo de endogamia seja uma situação que prevaleça na direção deste tipo de organizações.

C) As direções estatutárias delegam nas direções técnicas decisões de gestão corrente, mas ainda se abrem pouco à participação e à avaliação externas, embora com indícios de que a participação interna está a começar a fazer algum caminho

Em matéria de autonomia da direção técnica face à direção estatutária, numa escala de «0» (nenhuma autonomia) a «10» (total autonomia), as 115 ONG que responderam a esta questão revelaram uma média de 6,85, uma mediana de 7 e moda de 8. Isto mostra uma situação que predomina claramente na relação entre estas duas instâncias, de governação e de gestão, das ONG que é a de uma **delegação de bastantes decisões de gestão da direção estatutária na direção técnica**.

Há uma outra questão no inquérito que permite concluir que o que as direções estatutárias reservam para o seu foro são principalmente as decisões estratégicas, ou «decisões importantes». Com efeito, na maioria das ONG inquiridas estas decisões são tomadas só pela direção estatutária, embora isto aconteça depois de ouvir os colaboradores com responsabilidades de gestão em 32,7% dos casos, ou estes e também outros colaboradores em 36,6%. Nestas «decisões importantes» estão muito provavelmente as que responsabilizam os membros da direção estatutária, face à legislação em vigor, por exemplo, assinatura de contratos.

No inquérito também se procurou saber sobre a existência de um órgão com natureza consultiva. O resultado a que se chegou foi que um órgão deste tipo não existe em 78% das

152 ONG que responderam a esta questão, sendo esta percentagem substancialmente maior nas IPSS (88%) do que nas Não IPSS (66%).

São consistentes com esta insuficiente abertura à participação externa os resultados do inquérito às 153 ONG relativos à existência de um **código de conduta específico da organização**. Este só existe em 44% das ONG inquiridas, sendo esta percentagem de 48% nas Não IPSS e de 55% das IPSS. O inquérito online às ONG-DH revelou um resultado próximo destes (52%).

Vai no mesmo sentido o facto de só 16% das ONG inquiridas terem subscrito **princípios, normas ou códigos de conduta de outras organizações**, sendo esta percentagem de 24% nas Não IPSS e de 16% nas IPSS. A diferença entre estes dois tipos de organizações no caso do código de conduta deve ter que ver com a maior incidência nas IPSS inquiridas de processos de implementação de **sistemas de gestão da qualidade e de certificação**. A diferença no caso da adoção de códigos de conduta externos deve-se, em parte, à existência no grupo das Não IPSS de ONG na área dos Direitos Humanos.

D) As ONG têm investido de forma crescente na implementação de atividades de marketing e no planeamento estratégico, embora seja ainda longo o caminho a percorrer.

Uma das áreas em que as ONG têm investido, principalmente por causa da necessidade de angariação de fundos, é no **marketing**. Em 152 ONG que responderam à questão, 61% reportaram trabalho nesta área, sendo esta percentagem um pouco maior nas IPSS do que nas Não IPSS. Contudo, apenas 20% (em 138) afirmam existir na organização um **documento estratégico** para este trabalho. A maioria também não tem um **manual de identidade gráfica** (72%). No caso da existência do documento estratégico e do manual, as Não IPSS estão menos mal do que as IPSS. O inquérito online às ONG-DH deu um resultado muito próximo do do conjunto das ONG no que se refere à existência de atividade nesta área (62%), mas uma percentagem maior para as que tendo atividades de comunicação e marketing, o fazem com base numa estratégia formalizada num plano escrito (45%).

Há também já algum investimento ao nível do planeamento estratégico. Com efeito, sempre com todas as reservas que se impõem pelo facto da amostra inquirida não ser representativa, em 61% dos casos verifica-se a existência de processos de **planeamento estratégico**. Em 89% das 35 ONG que responderam à questão sobre o modo como este planeamento é feito, foi dito que se tem recorrido a **métodos participativos**. Os resultados do inquérito online às ONG-DH mostram percentagens superiores para estas organizações quanto à existência desse tipo de processos (73%) e quanto ao recurso a métodos participativos (90%).

Um resultado interessante a este propósito, a ser lido também com as reservas já referidas, é o de em 80% dos casos ter sido dito que este processo nasceu da **iniciativa das próprias organizações**, havendo aqui uma diferença significativa entre as IPSS e as Não IPSS.

Nas primeiras, o processo de planeamento estratégico foi impulsionado por entidades externas às organizações em 32% dos casos e nas Não IPSS isso só aconteceu em 6% dos casos. Esta diferença pode estar relacionada com o facto de haver IPSS inquiridas que foram beneficiárias de projetos de formação-ação e/ou que estão a implementar, ou já implementaram sistemas de gestão da qualidade ou de certificação, o que levou à realização daquele tipo de planeamento graças às recomendações e com o apoio dos consultores que as acompanharam nesses processos. Com efeito, em 152 ONG que responderam à questão, 36% têm experiência com sistemas de gestão da qualidade, havendo aqui uma diferença clara entre as IPSS e as Não IPSS: 63% das IPSS têm esse tipo de experiência, contra 30% no caso das Não IPSS. O inquérito online às ONG-DH deu aqui como resultado 11%. A isto não deve ser indiferente alguma pressão por parte da procura e das entidades públicas que tutelam as IPSS, mais a existência de programas de formação-ação e outros da responsabilidade das suas organizações federativas.

Em 90% das 91 ONG que responderam à questão sobre a implementação de planos estratégicos foi dito que a Direção monitoriza e avalia a sua execução, mas daqui não se podem tirar conclusões sobre a existência, ou não de consequências efetivas desta avaliação na gestão das organizações.

Quanto ao planeamento de curto prazo, **a quase totalidade das ONG inquiridas cumpre o que é a norma estatutária** nestas organizações, ou seja, a Direção elabora orçamentos e planos de atividades anuais cuja execução depois reporta através de relatórios de atividades e contas do exercício apresentados à apreciação da entidade perante a qual deve responder, Assembleia Geral dos associados, ou outra. Os resultados do inquérito online às ONG-DH mostram que isto também é assim no caso destas organizações, exceto no que se refere à elaboração de um orçamento: 30% das organizações que responderam a este inquérito declararam não elaborar um orçamento anual.

O que ainda é pouco frequente nas ONG é complementar este tipo de planeamento e de auto-avaliação de resultados com **outras formas de avaliação** tais como auditorias internas (39 ONG em 103 que responderam), relatórios de avaliação contratualizados (25 ONG em 103), e inquéritos de satisfação (51 ONG em 103).

O QUE NOS DIZEM OS 10 ESTUDOS DE CASO

A **eficácia dos órgãos sociais e, em particular, da Direção** é apresentada como fundamental para a implementação de práticas de gestão bem sucedidas. Grande parte das organizações alvo de estudo refere como essencial ao sucesso o **envolvimento** de todos os que participam na vida da instituição, num processo de delegação de competências, de responsabilização e de autonomização de todos os intervenientes. Mesmo as instituições de maior dimensão e com procedimentos de gestão mais rígidos manifestam vontade de pôr em prática metodologias mais participativas e flexíveis. Embora a Direção desempenhe um papel essencial no sucesso da organização, algumas ONG relatam dificuldades em encontrar pessoas competentes, motivadas e disponíveis para assumirem com comprometimento o exercício de funções (quase sempre voluntárias) nos órgãos sociais. Esta dificuldade em captar pessoas para o cargo associada às dificuldades financeiras enfrentadas por muitas organizações leva a que, em algumas ONG estudadas ainda prevaleçam estruturas diretivas mais informais e centralizadas, onde a Direção acumula inúmeras funções e papéis. Esta acumulação, embora possa conferir alguma fragilidade à gestão da ONG, também pode promover a proximidade entre a Direção e toda a equipa, que se vê forçada a trabalhar em conjunto para assegurar a sobrevivência da organização.

A atribuição de diferentes «pelouros» aos membros da Direção é, frequentemente, referida como uma forma eficaz de organizar e distribuir as responsabilidades pelos diferentes elementos da Direção. A **comunicação e articulação** entre a Direção Estatutária, a Direção Executiva e as equipas no terreno é identificada como fundamental. Alguns exemplos de práticas de gestão identificadas como promotoras da fluidez na transmissão da informação (quer num sentido *top-down* quer num sentido *bottom-up*) são: a presença de elementos da estrutura executiva na Direção, a realização de reuniões regulares entre a Direção e as equipas no terreno, a existência de uma figura intermédia (secretário-geral) que faz a ponte entre a Direção e o dia-a-dia da organização e uma estrutura diretiva com a representação dos diversos departamentos chave da organização.

As organizações referem que a elaboração dum **planeamento estratégico** confere uma visão de longo-prazo que vai para além do mandato dos órgãos sociais e funciona como garante da estabilidade na estratégia da organização. Há, no entanto, algumas organizações que mencionam dificuldades na definição formal destes objetivos de longo prazo.



Quase todas as ONG em estudo referem a **área do Marketing e da Comunicação** como crucial para o futuro da organização. A promoção da imagem da ONG, a sua divulgação e reconhecimento pela comunidade pode ter impactos positivos na capacidade de angariação de fundos e na sua sustentabilidade. No entanto, apesar desta consciência, algumas das organizações analisadas só recentemente começaram a apostar nesta área, outras referem que é uma das áreas que mais precisa de desenvolvimento e outras ainda referem a ausência de recursos humanos e dum departamento especificamente criado com este objetivo.

Os processos de certificação da qualidade são identificados como fatores importantes de aposta na qualidade do serviço e de diferenciação face a concorrência. No entanto, algumas organizações em estudo ainda estão a iniciar (ou ainda nem iniciaram) este processo de certificação que se torna difícil por falta de tempo, de competências ou de recursos.

5. COLABORADORES REMUNERADOS E VOLUNTÁRIOS

A) Os colaboradores remunerados são principalmente do género feminino, a tempo integral e com contratos sem termo

Na amostra existem organizações com um número que varia entre 0 e 323 trabalhadores, sendo a média de trabalhadores remunerados de 37 por organização.

No caso das ONG-DH, os resultados do inquérito online mostram que predominam claramente as de pequena dimensão em termos de número de trabalhadores remunerados: 48% reportaram não ter trabalhadores remunerados, 43% têm entre 1 e 10 trabalhadores remunerados e apenas 9% têm 11 ou mais trabalhadores remunerados, mas nenhuma tem mais de 50. A distribuição é muito semelhante a esta no caso de colaboradores em regime de prestação de serviços. Um dado interessante que resulta deste inquérito é que, apesar de terem um número reduzido de colaboradores, estas organizações reportam um número de beneficiários diretos relativamente elevado. Para isto poderá contribuir o grupo das ONGD com projetos que incidem em populações numerosas.

Os resultados do inquérito às 153 ONG mostram que a grande maioria (82%) destes trabalhadores são do género feminino, com idades entre os 36 e os 55 anos (58%), prestando serviços em regime de tempo integral (93%), com contratos sem termo (69%). Estas percentagens são geralmente superiores nas IPSS, comparando com as Não IPSS.

Quanto à muito elevada percentagem de trabalhadores do género feminino, valeria a pena investigar em trabalhos futuros se existe ou não alguma relação deste facto com a discrimi-

nação remuneratória negativa em relação às mulheres que existe nos mercados de trabalho em Portugal e com possíveis disparidades remuneratórias entre as ONG e as Não ONG para funções equivalentes. Os dados do inquérito não permitem analisar esta questão.

Com todas as reservas devidas ao facto da amostra inquirida não ser representativa, nos últimos cinco anos, **o número destes trabalhadores só baixou em 15%** das 123 ONG que responderam a esta pergunta, tendo o emprego aumentado em 41% dos casos. As Não IPSS e as ONG de mais pequena dimensão, embora não fugindo a esta tendência, tiveram aqui um desempenho inferior ao das outras ONG.

Não é possível extrapolar estes resultados para a população das ONG durante o período em análise, nem para o futuro. Apesar disso, estes resultados permitem colocar a hipótese, a validar com dados adequados para o efeito, das ONG, especialmente as da área social, terem contado com um aumento da procura dos seus serviços e de ainda terem podido contar com recursos para expandir a sua capacidade e responder a esse aumento. Para isto, no caso das IPSS, pode ter contribuído o facto de não ter havido uma diminuição significativa do cofinanciamento público veiculado através dos acordos de cooperação. Nas Não IPSS que não beneficiam deste regime a percentagem de casos onde houve redução do emprego foi maior. É, assim, provável que a tendência futura neste domínio vá ser muito influenciada pela procura solvável de serviços destas organizações e pela evolução desse cofinanciamento público.

B) O sistema de gestão das pessoas contém elementos de formalização numa percentagem já considerável de ONG, mas ainda há muitas carências de formação, apesar das melhorias ocorridas nos últimos anos

Existe um **documento de descrição de funções** em 58% das 124 ONG que responderam a esta questão, com uma diferença muito acentuada entre as IPSS e as Não IPSS, com percentagens respetivamente de 76% e de 53%. O inquérito online às ONG-DH deu aqui como resultado 46%. Para esta diferença podem ter contribuído os projetos de formação-ação e outros tipos de formação, bem como processos de implementação de sistemas de gestão da qualidade e de certificação que têm tido maior incidência nas IPSS do que nas Não IPSS. No caso da amostra inquirida também pode ter contribuído para esta diferença o facto da existência daquele tipo de documento ser mais frequente nas ONG de maior dimensão, pesando as IPSS relativamente neste grupo.

Um aspeto onde as IPSS se distanciam mais das Não IPSS, pela positiva, é na existência de um **plano de formação escrito**. Este plano existe em 54% das IPSS, enquanto só 27% das Não IPSS reportou a sua existência. O inquérito online às ONG-DH deu como resultado que só 11% destas organizações têm um plano destes. Também aqui podem estar a atuar os mesmos fatores atrás referidos.

Um **sistema de avaliação do desempenho** existe em 40% das 125 ONG que responderam a esta questão, verificando-se aqui o mesmo tipo de disparidades que as atrás referidas no

que toca à dimensão das ONG e entre IPSS e Não IPSS. Só em 25 ONG foi reportado que este sistema é tido em consideração na progressão na carreira. O inquérito online às ONG-DH deu aqui como resultado que só 15% têm este tipo de sistema.

Voltando à formação, 84 das ONG inquiridas reportaram a existência de ações de formação dos seus colaboradores nos últimos 3 anos, não tendo sido possível determinar se as não respostas correspondem ou não à inexistência daquele tipo de ações. As respostas obtidas permitem, no entanto, obter dois resultados muito claros:

- os **trabalhadores indiferenciados** destacam-se como os principais beneficiários dessa formação;
- foi **muito reduzida a formação de dirigentes**.

Só nas pequenas ONG onde o número de indiferenciados é diminuto é que a formação de técnicos predominou, seguida da dos dirigentes e só depois da dos indiferenciados.

Perguntadas sobre as competências que precisam de desenvolver, as ONG inquiridas apontam para necessidades que indiciam **mudanças no que tem sido a trajetória de formação nos últimos anos**. Com efeito, o que aparece no topo são **competências de gestão** principalmente em domínios ligados à **sustentabilidade económica** das organizações que devem ser da responsabilidade não só de alguns técnicos, mas também de diretores. Por ordem decrescente de número de respostas, as principais competências identificadas foram as seguintes:

- imagem e comunicação externa (112 ONG);
- campanhas de angariação de fundos (108);
- gestão estratégica (93 ONG);
- gestão e mobilização de associados (90);
- monitorização e avaliação de impactos (89);
- identificação de entidades financiadoras e de linhas de financiamento (87);
- metodologias para a formulação de projetos (85).

O inquérito não permitiu apurar as opiniões das ONG sobre se entendem que o desenvolvimento destas competências deve passar essencialmente por elas formarem e/ou recrutarem pessoas qualificadas nas áreas atrás referidas (internalização das competências) ou se pode e deve tomar outras formas complementares dessa (externalização das competências). Nestas formas poderiam incluir-se, por exemplo, o desenvolvimento da partilha de recursos humanos qualificados nessas áreas recrutados por organizações federativas, ou por outros coletivos de ONG, ou então a expansão de um mercado de prestação desses tipos de serviços às ONG.

C) Há uma presença de voluntários em grande parte das ONG, embora em pequeno número em cada organização, e na generalidade dos casos sem contrato e sem formação para o voluntariado

No inquérito recolheram-se alguns dados sobre o voluntariado formal nas ONG, ou seja, sobre as pessoas que exercem o seu voluntariado no âmbito destas organizações. Vão aqui referir-se os resultados obtidos para a componente desse voluntariado que não inclui os membros dos órgãos sociais.

A maioria das ONG (73%) tem voluntários deste tipo, sendo isto uma realidade em todos escalões de dimensão e com mais incidência nas Não IPSS (82%) do que nas IPSS (64%).

Quanto às ONG-DH, os resultados do inquérito online mostram que a presença de voluntários é aqui maior do que o conjunto das outras ONG, com 88% das que responderam ao inquérito a reportarem essa presença.

A maioria das ONG afirma procurar ativamente voluntários (61%), evidenciando as Não IPSS mais respostas nesse sentido que as IPSS.

As ONG que não têm voluntários explicaram esta ausência por não terem necessidade deles, pela dificuldade em os articularem com os trabalhadores remunerados, por serem pouco atrativas para voluntários, ou por outras razões de menor importância do que estas.

O número mais frequente de voluntários **regulares** por ONG (os que colaboram, pelo menos, 1h por mês) é de 2. Se este tipo de voluntários se distribui pelos vários escalões etários, sem disparidades muito acentuados, o mesmo já não se pode dizer dos voluntários **pontuais**, onde os escalões etários mais jovens se destacam muito claramente dos restantes. Sem menosprezo pelo contributo destes voluntários regulares e pontuais, o que estes resultados indiciam é que, com exceção das ONG cuja missão está centrada na promoção e mobilização de voluntários, na generalidade das restantes **o tipo de voluntariado que predomina é o dos membros dos órgãos sociais**, principalmente os que fazem parte da direção estatutária.

Das 77 ONG com respostas válidas à questão, só 28% reportaram a existência de um **contrato** com os seus voluntários.

Pelo art.º 6º do Decreto Lei nº 389/99 de 30 de setembro, se o voluntário reunir uma série de requisitos aí descritos, pode usufruir do **seguro** social voluntário. Este ou outros seguros são realizados por 59% das ONG respondentes.

Quanto à **formação de voluntários regulares**, 23 ONG reportaram a existência de formação geral e 24 ONG a existência de formação específica.

Como conclusão sobre este ponto pode dizer-se que sem menosprezo pela presença de voluntários na grande maioria das ONG, há ainda um grande trabalho a fazer para incrementar, formar e enquadrar de forma adequada nas ONG este tipo de colaboradores.

O QUE NOS DIZEM OS 10 ESTUDOS DE CASO

Os **recursos humanos remunerados** são identificados como o ativo fundamental das organizações. Todas as ONG em estudo referem que, dada a sua missão, o recrutamento de colaboradores alinhados com a visão da instituição é essencial ao sucesso do seu trabalho. As organizações reconhecem que o nível de exigência e de disponibilidade das funções desempenhadas pelos colaboradores remunerados exigem, muitas vezes, um espírito de serviço e de missão em linha com os trabalhadores voluntários. Alguns dos trabalhadores, quando são contratados, já estão há muitos anos ligados à organização, alguns como antigos beneficiários outros como voluntários, o que pode facilitar o alinhamento com a causa e a visão da organização. A exigência das funções, por um lado, e as dificuldades financeiras das instituições que não permitem o pagamento de salários muito elevados, por outro, levam a que as Direções de diversas ONG identifiquem algumas dificuldades no recrutamento de mais colaboradores qualificados que seriam importantes para o desenvolvimento das atividades no terreno. A maior parte das organizações em estudo diz ter um manual escrito com a definição das funções por posto de trabalho bem como um processo de avaliação de desempenho implementado. Mesmo as organizações de menor dimensão, em que o processo de avaliação de desempenho não pode dar lugar a progressões significativas na carreira por exiguidade da própria estrutura interna, tenta-se que esta avaliação identifique as necessidades de formação mais prementes, por forma a permitir aos colaboradores crescimento e enriquecimento ao nível das suas competências. Algumas organizações enfatizam a necessidade do desenvolvimento e aprofundamento das competências de gestão dos seus colaboradores.

O papel e a importância atribuídos ao **voluntariado** são muito diferentes de organização para organização. Há ONG cuja atividade se alicerça essencialmente no voluntariado, tendo um quadro de trabalhadores remunerados reduzido; outras recorrem ao voluntariado apenas como uma forma de enriquecimento complementar da sua atividade, mas que não devem substituir os colaboradores remunerados.

As organizações cujo trabalho no terreno assenta no voluntariado referem, quase sempre, a importância fundamental da formação e acompanhamento dos voluntários, mas também a importância da promoção da sua autonomia, envolvimento e responsabilização. As organizações que recorrem menos ao trabalho voluntário relatam, com mais frequência, a existência de más experiências a este nível e a dificuldade em captar voluntários regulares com perfil adequado, ao nível da maturidade, empenho e resiliência. No entanto, estas organizações manifestam também vontade de melhorar a sua estratégia de gestão do voluntariado, o que nos permite levantar a questão se as experiências de insucesso poderão estar relacionadas com falhas na gestão e aproveitamento do trabalho voluntário.

Para além do trabalho desenvolvido na organização, várias ONG referem a importância que os voluntários têm na divulgação do trabalho da organização junto da comunidade ou na promoção da imagem da ONG. Várias organizações referem que as alterações no contexto económico na sequência da crise, as dificuldades vividas no mercado de trabalho, bem como algumas alterações sócio culturais têm dificultado a captação de voluntários em número suficiente mas, acima de tudo, com a qualidade desejada. No entanto, também é referido que a maior consciencialização da comunidade para os problemas sociais, bem como a disponibilidade de pessoas muito qualificadas em idade de reforma podem abrir novas oportunidades de voluntariado.

6. PARTILHA DE RECURSOS, TRABALHO EM REDE E RELAÇÕES COM AS ENTIDADES PÚBLICAS

A) A partilha de recursos materiais e humanos é pouco frequente, sendo apenas no uso de instalações que ela tem alguma expressão

Na amostra inquirida, a partilha de recursos materiais e humanos entre ONG, ou com outras organizações é pouco frequente, exceto no que se refere às instalações. Com efeito, 83 ONG reportaram terem acesso a instalações em regime de comodato (63), ou com rendas simbólicas (20) e 40 ONG declararam participar em iniciativas de partilha de instalações.

Quanto à partilha doutros recursos, apenas 14 reportaram a participação em iniciativas de partilha de viaturas.

Comparando as IPSS com as Não IPSS, a incidência destas formas de partilha é menor nas primeiras.

Estes resultados não divergem da perceção que se tem desta situação para o conjunto das ONG. Esta ainda pouca frequência de organização de formas de partilha de recursos entre as ONG e entre estas e outras organizações é, pois, um domínio onde há, ainda, muitas margens de progresso a explorar para a sustentabilidade e desenvolvimento destas organizações.

B) O trabalho em rede e as parcerias acontecem na maior parte das ONG, mas provavelmente concentram-se na partilha de informação e não ainda na doutros tipos recursos

Nos últimos 3 anos 76% das ONG estiveram envolvidas em, pelo menos, uma **parceria**, sendo esta situação relativamente mais frequente nas ONG de maior dimensão e nas ligadas aos Direitos Humanos, tendo o inquérito online a estas organizações dado uma percentagem de 85% referida a 2013.

No que diz respeito a **redes**, 63% das ONG estiveram envolvidas numa nos últimos 3 anos, sendo esta situação mais frequente nas ONG de maior dimensão, nas IPSS e nas ligadas aos Direitos Humanos, tendo o inquérito online a estas organizações dado uma percentagem de 78% referida a 2013.

Combinando estes resultados com os atrás referidos para a partilha de recursos materiais e humanos, pode dizer-se que o trabalho em rede e em parceria que já vai acontecendo na maioria das ONG, pelo menos, nas da amostra aqui inquirida, **tem-se centrado, muito provavelmente, na partilha de informação e nalguma coordenação de estratégias relativamente ao acesso a financiamentos públicos**, ou com outros fins de interesse comum, mas que não incluem ainda, de uma forma expressiva formas de partilha de recursos materiais e humanos que possam estar subaproveitados nas ONG, ou noutras organizações com as quais estas possam cooperar.

C) É com as entidades públicas que lhes estão mais próximas (Administração Central desconcentrada e autarquias locais) que as ONG têm relações mais frequentes, de melhor qualidade e com mais possibilidades de trabalho em parceria

Neste ponto o foco da análise incidirá nas relações que as ONG estabelecem com o Estado, com as Autarquias Locais e com a União Europeia, procurando conhecer a frequência com que as ONG se relacionam com este tipo de instituições e a qualidade dessas relações. Tendo em conta a enorme diversidade de instituições com quem as ONG comunicam e interagem, para a análise foram agrupadas em: 1) Organismos da Administração Central não Desconcentrada; 2) Organismos Desconcentrados da Administração Central; 3) Municípios e Juntas de Freguesias; e Organismos da União Europeia.

A ambição de recolha de informação para esta temática não colheu os resultados esperados, e por dois tipos principais de razões. Por um lado, as questões foram as últimas de um inquérito longo, e as organizações ou não responderam ou fizeram-no com um elevado cansaço. Por outro, a forma encontrada para as questões foi um pouco complexa e por vezes não bem entendida pelos respondentes. Ainda assim, foi possível desta parte do inquérito extrair as informações que se seguem.

A **frequência das relações** com os Organismos da Administração Central distribui-se de um modo equilibrado. Verificam-se relações pouco frequentes com 32%, frequentes também com 32% e muito frequentes com 36%. Contudo, ao observarmos os vários organismos, constatamos comportamentos diferentes. Dada a enorme variedade de instituições desta natureza, procuramos destacar as três que foram mais assinaladas pelas ONG. Relativamente ao Instituto da Segurança Social verificam-se sobretudo relações muito frequentes e frequentes, podendo uma leitura rápida dos dados apontar para uma forte relação de proximidade. No entanto, importa analisar posteriormente a qualidade desta mesma relação. No que respeita ao Instituto Português do Desporto e Juventude e ao Camões – Instituto da Cooperação e da Língua (Ministério dos Negócios Estrangeiros), foi indicado pelas ONG terem relações pouco frequentes.

Já com os Organismos da Administração Central Desconcentrados pelo território, nomeadamente instituições públicas distritais ou regionais, destacam-se as relações muito frequentes com 45%, que parecem revelar relações mais regulares e intensas face aos 36% relativos aos Organismos da Administração Central Não Desconcentrados.

Sublinha-se também aqui, diferenças significativas de acordo com o tipo de instituição em questão. Claramente, os Centros Distritais da Segurança Social e os Centros de Emprego e Formação Profissional (IEFP) são sinalizados por estabelecerem relações muito frequentes com as ONG, ao contrário, por exemplo, das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional que são sinalizadas como estabelecendo relações de caráter mais esporádico.

Além da frequência das relações, foi objetivo do inquérito apurar da **qualidade** das mesmas, para o que se dividiram por categorias da seguinte forma:

- Relações tipo A – de carácter centralista, burocrático, com pouca abertura à participação das ONG e com interferências diretas das entidades públicas na gestão das ONG
- Relações tipo B – de carácter centralista, burocrático e com pouca abertura à participação das ONG, mas sem interferências diretas das entidades públicas na gestão da ONG
- Relações tipo C – de carácter centralista, burocrático, com alguma abertura à participação das ONG, mas pouco eficaz
- Relações tipo D – de parceria, com boa abertura à participação efetiva das ONG

Nas relações com os Organismos da Administração Central Não Desconcentrados, os tipos de relações mais sinalizadas foram as dos extremos, de tipo A e D. Contudo, uma vez mais, estas instituições revelaram comportamentos diferentes entre elas. O Instituto da Segurança Social, sinalizado como instituição com quem as ONG estabelecem relações muito frequentes, revela agora ser de carácter centralista, burocrático, com pouca abertura à participação das ONG e com interferências diretas na sua gestão. A análise parece refletir sobretudo a perspetiva das instituições (IPSS) sob a sua tutela, que têm de apresentar relatórios formais frequentes e cumprir com diretrizes do Instituto da Segurança Social relativas à organização e funcionamento das suas respostas sociais para poderem manter os acordos que têm protocolados. Ainda assim, salienta-se que muitas das organizações respondentes caracterizaram a relação com esta instituição pública como sendo de tipo D – de parceria, com boa abertura à participação. Destaca-se ainda o comportamento inverso quando se analisa o Instituto Camões ou o Instituto Português do Desporto da Juventude. Quando acima revelavam ter relações pouco frequentes com as ONG, em contrapartida, ambos demonstram quanto à qualidade, estabelecer relações predominantemente do tipo D, entendidas como as mais integradas nos princípios de parceria e na lógica de ser concretizado trabalho conjunto.

Por fim inclui-se neste ponto o Gabinete de Gestão de programas cofinanciados pela União Europeia, como por exemplo, o Programa Operacional Potencial Humano, também vastamente referido pelas ONG.

Tal como na frequência das relações, também neste tópico, ao analisarmos a qualidade das relações, parece podermos afirmar que **os organismos desconcentrados da Administração Central, face aos concentrados, estabelecem formas de interação de maior proximidade com as ONG**, traduzidas em relações menos burocráticas e com maior abertura à participação.

Procurando uma análise específica pelas instituições públicas de região ou distrito mais referidas pelas ONG analisadas, os Centros Distritais da Segurança Social são caracterizados por estabelecerem, predominantemente, tanto relações de tipo A como de D. As Administrações Regionais de Saúde, as Direções Regionais de Educação e as Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional refletem relações de carácter centralista e burocrático mas sem interferências diretas na gestão das ONG, contudo, são também sinalizadas, principalmente as duas primeiras, por interagirem como entidades parceiras de colaboração e não de

supervisão. Por último, os Centros de Emprego e Formação Profissional (IEFP) distinguem-se como cooperantes das ONG, revelando serem de fácil acesso e abertas à ação comum.

Do ponto de vista da qualidade das relações, **os Municípios e as Juntas de Freguesia** demonstram resultados semelhantes. Expressam, sem dúvidas, **capacidade de abertura e diálogo, sendo os que indiciam conseguir trabalhar com as ONG com maior flexibilidade e proximidade**. De acordo com a expressiva atribuição (70 a 72%) por parte das respondentes à tipologia de relações D, parece reconhecerem ao poder local competências colaborativas e de parceria efetiva.

Aparentemente, a qualidade das relações com a União Europeia (ou órgãos da UE) classifica-se de vários tipos. As relações de parceria tipo D foram as mais referidas (33%), contudo, outros tipos de relações foram também sinalizados, como sendo de caráter centralista e burocrático. É, no entanto, difícil retirar conclusões relativamente à qualidade das mesmas. Apenas 15 ONG das 153 respondentes afirmaram ter relações com a UE, revelando-se este valor insuficiente para uma interpretação fiável dos dados. Este número de respostas, contudo, é por si só revelador de ausência de relações, podendo traduzir ainda **alguma incapacidade por parte da grande maioria das ONG em trabalharem na arena internacional**.

O QUE NOS DIZEM OS 10 ESTUDOS DE CASO

As redes e parcerias com outras instituições públicas ou privadas assumem diferente relevância dependendo do tipo de atividades desenvolvidas pela organização. No entanto, quase todas as ONG em estudo referem a importância destes parceiros:

- Na partilha de boas práticas;
- Na promoção de sinergias;
- No aproveitamento de complementaridades e na partilha de recursos;
- No alargamento da experiência e do conhecimento na área;
- Na melhoria da qualidade do serviço.

No entanto, algumas ONG também apontam a ineficácia e inoperacionalidade de algumas redes, bem como a dificuldade em estabelecer parcerias numa base horizontal com organismos públicos financiadores. Neste âmbito, o trabalho com os organismos desconcentrados da Administração Central, bem como com os municípios e as Juntas de Freguesia é referido pelas ONG em estudo como mais eficaz, mais aberto e mais participativo, corroborando, aliás, os resultados obtidos no inquérito mais alargado realizado às ONG.

7. ESTRUTURA DOS GASTOS E DOS RENDIMENTOS

A) Com os gastos com o pessoal a serem a principal componente dos gastos das ONG, existem melhorias de eficiência a explorar nas aquisições e utilizações de bens e serviços que podem passar por mais e melhor trabalho em parceria

Para o conjunto das 98 ONG que responderam a estas questões, os **gastos com o pessoal** são a principal componente dos gastos (39%), seguidos dos **Custos com as Mercadorias Vendidas e Consumidas** (CMVMC) (30%) e dos **Fornecimentos e Serviços Externos** (FSE) (21%).

Comparando as IPSS com as Não IPSS há diferenças muito acentuadas entre umas e outras no que se refere a esta estrutura de gastos. Nas IPSS, em 2013, os CMVMC superam os gastos com o pessoal, ficando os FSE em terceiro lugar, enquanto nas Não IPSS os gastos com o pessoal estão claramente em primeiro lugar, seguidos dos FSE.

Compreende-se o maior peso relativo que os CMVMC têm nas IPSS comparativamente com as Não IPSS dada a diferente natureza dos bens e serviços que umas e outras produzem. Já dá mais que pensar o que aconteceu na estrutura de gastos das IPSS inquiridas entre 2012 e 2013. Com efeito, passou-se de uma situação, em 2011 e 2012, onde os CMVMC representavam menos de 10% do total dos gastos, muito atrás dos gastos com o pessoal e dos FSE, para uma situação, em 2013, em que os CMVMC surgem como a principal componente dos gastos, com um peso relativo um pouco acima dos 40%. Isto aconteceu ao mesmo tempo que se verificou uma relativa estabilidade na estrutura dos gastos das Não IPSS. Há aqui algum enviesamento resultante, pelo menos, do facto de não ter sido possível recolher este tipo de dados para o mesmo conjunto de IPSS nos três anos em questão: 39 em 2011, 42 em 2012 e 33 em 2013.

Sem prejuízo desta dúvida sobre se poderá estar, ou não a surgir uma tendência de aumento do peso relativo dos CMVMC no total dos gastos das IPSS, o que se pode dizer com mais segurança sobre este tipo de gasto e, também, sobre os FSE neste tipo de organizações é que há margens de progresso por aproveitar no sentido da sua redução, que passam por **mais e melhor trabalho em parceria nas aquisições dos bens e serviços aqui em questão**. É isto que mostra alguma experiência já adquirida com iniciativas que têm surgido nos últimos anos em matéria de centrais de informações sobre preços, que alguns chamam «centrais de compras», embora tais iniciativas geralmente não envolvam mecanismos de compras em conjunto, mas apenas a partilha de informações sobre preços de bens e serviços adquiridos pelas organizações aderentes a essas iniciativas.

Para além deste caso, há outras iniciativas de trabalho em parceria de ONG entre si e/ou com outras organizações que poderiam resultar em reduções significativas deste tipo de custos. Um exemplo é o que as IPSS com capacidade de produção de serviços de saúde (nalguns casos subutilizada) poderiam fazer em conjunto com outras IPSS e respetivos utentes que são consumidores desses serviços, nomeadamente em matéria de partilha de serviços de profis-

sionais de saúde através da telemedicina, abastecimento de medicamentos, análises clínicas, recolha de lixos tóxicos e outros.

Esta necessidade de explorar as melhorias de eficiência possíveis nas aquisições de bens e serviços impõe-se pelo facto de, no que se refere aos gastos com pessoal, as ONG estarem sujeitas ao que na teoria económica se designa por «**enfermidade de Baumol**»: como nestas organizações a produtividade do trabalho não pode crescer ao mesmo ritmo do que no resto da economia, mas a sua remuneração não pode evoluir de forma desfasada daquilo que acontece no resto da economia (se esse desfasamento existisse, ao fim de algum tempo não haveria ninguém disposto a trabalhar pelas baixas remunerações que as ONG pagariam), a tendência é para um encarecimento relativo deste fator produtivo. Por isso, a menos que despeçam pessoal, ou que substituam pessoal qualificado por pessoal menos qualificado, o que vai acabar por se repercutir negativamente nos serviços que prestam, as ONG precisam de ter muita atenção na contenção dos gastos aos CMVMC e aos FSE. Como já foi dito e exemplificado, isso poderá, ou terá mesmo que passar nalguns casos, por mais e melhor trabalho em parceria. O que foi dito no ponto anterior sobre o trabalho em parceria, indicia que há ainda muito por fazer neste domínio.

B) O financiamento público é uma fonte de rendimento muito importante para as ONG, complementado por participações dos utentes e donativos de particulares, sendo ainda relativamente pouco expressivo o financiamento privado institucional

Para as ONG inquiridas, **o financiamento público é a principal fonte de rendimento** (56% em 2013 para o conjunto das ONG) quer nas IPSS, quer nas Não PSS, seguido das receitas próprias (37% em 2013 para o conjunto das ONG), **sendo o contributo de financiadores privados relativamente baixo** nos dois casos (7% em 2013 para o conjunto das ONG). Nas Não IPSS o peso relativo do financiamento público no total dos rendimentos é bastante mais elevado do que nas IPSS. Isto deve-se ao facto das IPSS poderem contar nos seus rendimentos com as participações pagas pelos seus utentes (cerca de 60% dos seus recursos próprios) em bastante maior grau do que as Não IPSS (a percentagem destas participações no total das receitas próprias aqui não chega a 40%).

O inquérito online às ONG-DH dá resultados diferentes destes. A média dos dados referidos a 2013 é de 34% para os financiamentos públicos, 29% para os fundos próprios e 37% para os financiamentos privados. Estas médias, no entanto, escondem uma grande heterogeneidade de situações. Também é preciso ter em conta que as ONG-DH que responderam ao inquérito não constituem uma amostra representativa deste tipo de organizações.

Nos anos de 2011, 2012 e 2013 não houve grandes alterações na estrutura dos rendimentos:

- rendimentos provenientes de entidades públicas: 54% em 2011, 56% em 2012 e 56% em 2013;

- receitas próprias (vendas de bens e serviços, comparticipações dos utentes, quotas dos associados, outras): 38% em 2011, 37% em 2012 e 37% em 2013;
- rendimentos provenientes de financiadores privados: 8% em 2011, 7% em 2012 e 7% em 2013.

Sendo o período em análise relativamente curto para poder ter havido grandes alterações estruturais, apesar de tudo, os resultados atrás apresentados mostram uma **redução da posição dos financiadores privados relativamente ao financiamento público**.

Nas receitas próprias, a evolução observada nestes três anos vai no sentido de um **aumento do peso relativo das comparticipações dos utentes que é a principal componente deste tipo de receitas**, seguida da venda de bens e serviços: 48% do total dos rendimentos em 2011 para 87 ONG que reportaram este tipo de dados e 52% em 2013 para 104 ONG.

Nos financiamentos provenientes de entidades privadas a **principal componente é a dos financiamentos de particulares (donativos e outros)** que representou 72% do total destes rendimentos em 2013, **seguida, a muita distância, pelos financiamentos provenientes de empresas** (15% em 2013). No período de 2011 a 2013 **o peso relativo dos financiamentos de particulares aumentou e o das empresas diminuiu**. Uma explicação possível para esta situação é que, num contexto de crise económica, as empresas reduziram os financiamentos que antes destinavam ao apoio a ONG como forma de reduzirem os seus custos.

Quem mais deve ter sido afetado por esta retração no financiamento oriundo das empresas é o grupo das Não IPSS onde este tipo de financiamento é a principal componente do financiamento privado, do qual representou cerca de 30% em 2011, baixando para menos de 20% em 2013.

No caso das IPSS o peso relativo do financiamento oriundo das empresas é muito diminuto. O papel mais importante aqui é o do financiamento oriundo de particulares que representa cerca de 90% do total do financiamento privado.

Como comentário global a estes resultados, pode dizer-se que, tendo o principal produto das ONG a natureza de **bem público**, a principal forma que atualmente assume nestas organizações, em Portugal, a resolução do problema do **«free rider»** característico deste tipo de bem, é o recurso ao financiamento público. Não seria assim se houvesse muitas contribuições voluntárias privadas de particulares e de instituições (empresas e outras) para ajudar as ONG a financiar os seus gastos. No entanto, como os resultados apresentados mostram, estes financiamentos privados representam uma pequena percentagem do total dos rendimentos das ONG. Há, pois, muito a fazer em Portugal para incrementar esta componente de financiamento privado das ONG. Isso passa por uma **melhor capacitação destas organizações para as atividades de angariação de fundos**, mas passa, também, por mais **educação cívica** das pessoas e das empresas sobre o seu dever de contribuírem mais para estas organizações. Lidar com esse problema passa ainda por **enriquecer a oferta de mecanismos de captação de poupança privada e de instrumentos de financiamento adequados às especificidades des-**

tas organizações. O sistema de financiamento da economia social está, ainda, muito pouco desenvolvido em Portugal.

Uma nota final sobre o papel do **recurso ao mercado** por parte das ONG que é advogado cada vez mais como forma (para alguns mesmo a única, ou a principal) delas incrementarem os seus rendimentos. Se um traço definidor das ONG for o de produzirem **bens públicos**, então não poderá ser essencialmente por recurso à **venda de bens e serviços** que as ONG poderão gerar os rendimentos suficientes para financiarem os seus gastos. O que se pode vender são bens e serviços privados e não bens públicos. O que, às vezes, é possível, neste caso, é a produção conjunta de um bem público e de bens ou serviços privados que possam ser vendidos a preços que cubram os custos de produção dos dois tipos de bens. Ora isto nem sempre é possível para as ONG por razões técnicas, económicas, institucionais ou outras. Quando é possível, é preciso que os clientes dos bens ou serviços privados sejam pessoas que os possam pagar o que, muitas vezes, não é o caso dos utentes a privilegiar por muitas ONG.

Com efeito, até há muitas ONG onde a face visível da sua atividade é produzir bens e serviços privados, como é o caso dos bens e serviços que as IPSS produzem para serem consumidos pelos seus utentes. No entanto, se as IPSS venderem essa produção aos seus utentes a preços que cubram os respetivos custos, muitos dos utentes vão ficar excluídos do acesso a esses bens e serviços. Neste caso, as IPSS que assim fizerem deixam de produzir o bem público que deveria ser o essencial da sua missão que é contribuir para relações sociais mais solidárias.

Sem prejuízo de mecanismos de mercado que possam e devam ser introduzidos no desenvolvimento que é necessário no sistema de financiamento das ONG, esses mecanismos, **sem outras fontes de rendimento**, não se adaptam às especificidades destas organizações. Por isso, as ONG precisarão sempre de contar com **contributos voluntários privados (quotas e outras contribuições financeiras dos associados, trabalho voluntário, donativos em dinheiro e em espécie de particulares, de empresas e outras organizações) e/ou de financiamentos públicos** para resolver o problema do «*free rider*» com que todos os dias se confrontam se quiserem permanecer fieis à sua missão. É, por isso, que é pouco satisfatória a situação atual em que esses contributos voluntários privados são pouco expressivos, sendo necessário promover o seu incremento pelas vias atrás sugeridas.

Para terminar este assunto, vale a pena apresentar aqui os resultados de um estudo sobre o que aconteceria às IPSS num cenário de supressão do cofinanciamento público, sem outras alternativas de rendimento que não a venda de bens e serviços. Com base em dados das contabilidades de 63 IPSS participantes na 3.ª edição do Projeto FAS – Formação-Ação Solidária, da responsabilidade da CNIS, e implementado em parceria com a Universidade Católica Portuguesa (Porto), Ribeiro, Pacheco & Mendes (2014) estimaram um modelo econométrico que procura identificar fatores influenciadores da sustentabilidade económica daquelas organizações.

Os dados consistem num painel de informação sobre as variáveis de balanço, da demonstração de resultados e mapa de *cash-flows* para um conjunto de 63 IPSS durante 5 anos (de 2008 a 2012), num total de 301 observações.

Este estudo considera três medidas empíricas para analisar a sustentabilidade de uma organização. *EBITDA*³, *cash-flow* operacional e autofinanciamento (todas expressas em percentagem do ativo corrigido).

A primeira medida, *EBITDA*, permite uma primeira aproximação à análise da sustentabilidade de uma organização, capturada pela rentabilidade operacional. Organizações com *EBITDA*s negativos gerem operações com problemas de rentabilidade, que afetam a sua sustentabilidade no longo-prazo.

A segunda medida, *cash-flow* operacional, permite detalhar um pouco mais a análise da sustentabilidade de uma organização. Mesmo organizações com operações rentáveis, com *EBITDA*s positivos, podem não ser sustentáveis no longo prazo se as suas operações não conseguirem gerar *cash-flow*.

A terceira medida, autofinanciamento, permite um detalhe de análise ainda maior da sustentabilidade de uma organização. Na medida em que organizações com operações rentáveis e com capacidade de gerar *cash-flow* para honrar as suas operações, podem não ser sustentáveis no longo prazo, se este *cash-flow* não permitir honrar os compromissos com os seus financiadores e com o Estado.

Adicionalmente, por forma analisar a sensibilidade das nossas medidas de sustentabilidade a diferentes políticas governamentais de apoio a estas organizações, consideraram-se as três medidas assumindo a manutenção e a eliminação dos subsídios à exploração recebidos do Estado.

Os resultados obtidos indicam o seguinte:

- mantendo-se os subsídios à exploração, a sustentabilidade das IPSS, medida pela capacidade de libertar *cash-flow* após honrar os compromissos com financiadores e Estado, passará por investir em ativo fixo, aumentar o número de utentes, aumentar a qualificação do pessoal ao serviço e assim aumentar as vendas e prestações de serviços;
- na eventualidade de uma eliminação dos subsídios à exploração, os resultados sugerem que a sustentabilidade económica das IPSS, mais uma vez, medida pela capacidade de libertar *cash-flow* após honrar os compromissos com financiadores e Estado, passará por diminuir o número de utentes, diminuir a qualificação do pessoal ao serviço e diminuir as vendas e prestações de serviços.

O sentido essencial destes resultados é, pois, que, sem cofinanciamento público, as IPSS, para subsistir, estão condenadas a regredir na qualificação do seu pessoal e na quantidade e qualidade dos serviços prestados.

³ Iniciais da expressão em Inglês «*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*», ou seja, os resultados antes de juros, impostos, depreciação e amortizações.

O QUE NOS DIZEM OS 10 ESTUDOS DE CASO

A **dificuldade de financiamento** é, indubitavelmente, a principal preocupação identificada pelas organizações em estudo e também pelas organizações auscultadas no inquérito às ONG. A percecionada diminuição do financiamento público é referida por quase todas as ONG em estudo como um dos maiores desafios à sua sustentabilidade e a aposta na diversificação de fontes de financiamento é identificada como fundamental à sua sobrevivência.

Nos casos em estudo, encontramos, no entanto, realidades muito diversas ao nível da estrutura de receitas. Observamos organizações com uma dependência de fundos públicos que atinge os 85% ao passo que outras conseguem uma captação notável de apoios de privados (que pode chegar aos 60%). Várias organizações referem dificuldades na captação de apoios financeiros empresariais (ou na continuidade/manutenção destes apoios) como consequência da difícil conjuntura económica. No entanto, as empresas mostram-se bastante mais recetivas ao estabelecimento de parcerias e à prestação de serviços especializados a título *pro-bono* que é, também, um apoio referido como fundamental por algumas ONG em estudo. Em algumas organizações tal não é contabilizado como uma doação, sendo apenas encarado como redução dos custos (e não como «entrada» de receitas).

No que se refere ao **financiamento com base em projetos candidatados a sistemas de incentivos públicos nacionais, ou europeus**, as ONG identificam os seguintes problemas: torna o trabalho da organização no terreno dependente de prioridades de agenda que podem não ser coincidentes com as suas, algumas organizações acham difícil e dispendioso (em termos de tempo e recursos) todo o processo de candidatura e, adicionalmente, é referido algum desajustamento das políticas públicas que tendem a privilegiar o financiamento dos grandes projetos (e das grandes ONG), deixando de fora as pequenas.

O potencial de aproveitamento de **receitas próprias** é referido por várias ONG, mas carece de desenvolvimento e investimento adicional por parte de quase todas as organizações em estudo. As ONG identificam dificuldades crescentes sentidas pelos utentes no pagamento das participações. As quotas representam, quase sempre, um valor residual no financiamento e várias ONG estudadas, apesar do número elevado de associados, manifestam grande dificuldade em conseguir que estes tenham as suas quotas em dia. O aproveitamento do potencial de fundos próprios através da criação de negócios sociais parece ser uma aposta de várias ONG para o futuro próximo, sendo, no entanto, ideias que ainda se encontram em fase de reflexão e maturação no seio das organizações.

C) A angariação de fundos privados é praticada pela maioria das ONG, mas principalmente junto de particulares e menos junto de empresas, sendo que a maioria carece de organização e de desenvolvimento de competências nesta área

A necessidade atrás referida das ONG em Portugal intensificarem os seus esforços para angariarem contribuições voluntárias privadas para financiarem a suas atividades foi claramente reconhecida pela grande maioria das ONG aqui inquiridas. Recordem-se os resultados já referido sobre as competências que estas organizações consideram que é prioritário desenvolver. No 1.º, 2.º e 4.º lugar da lista de prioridades aparecem, respetivamente, a «imagem e comunicação externa», «campanhas de angariação de fundos» e «gestão e mobilização dos associados». Sem prejuízo da relevância das outras duas, esta terceira prioridade é muito importante. Nas ONG de carácter associativo que são a maior parte, o aumento do número de associados, a fidelização dos existentes e a intensidade com que participam de alguma forma nas atividades da organização, por exemplo, pagando as quotas e utilizando de forma recorrente serviços prestados pela organização, são um bom indicador da sustentabilidade da organização.

Relativamente a este aspeto, os resultados do inquérito online às ONG-DH no que se refere ao número de associados por organização indiciam que elas recorrem relativamente mais a esta via associativa do que as outras ONG, embora se verifique que a grande maioria dos seus associados não tem as quotas em dia.

A maior parte das ONG inquiridas desenvolvem atividades de angariação de fundos junto de entidades privadas: 66% fazem-no junto de particulares e 45% fazem-no junto de empresas. Esta percentagem menos elevada para as campanhas junto de empresas pode ser um dos fatores, que do lado das ONG, contribui para ser pouco expressivo o financiamento oriundo deste tipo de entidades. Quem mais desenvolve campanhas junto das empresas são as Não IPSS e as ONG de maior dimensão.

Nem todas as ONG que desenvolvem estas campanhas têm esta atividade devidamente organizada. Com efeito, só **40% das ONG inquiridas têm um plano de angariação de fundos**, notando-se aqui uma diferença entre as IPSS onde a percentagem é de 35% e as Não IPSS onde é de 50%. Nas ONG-DH esta percentagem é de 58%. Esta diferença entre as IPSS e as Não IPSS poderá ser explicada pela existência de um regime de contratualização do financiamento público atribuído às IPSS («acordos de cooperação») que lhe assegura alguma previsibilidade nos seus rendimentos, coisa que não acontece com as Não IPSS.

Também só 37% das 92 ONG que responderam a esta questão possuem **bases de dados de doadores** e só 33% em 55 respostas declararam ter um **programa de gestão de bases de dados de doadores**. Nas ONG-DH a percentagem das que têm essas bases de dados é de 45%.

O QUE NOS DIZEM OS 10 ESTUDOS DE CASO

Várias organizações em estudo mencionam a urgência de desenvolver **competências** ao nível da angariação de fundos e na melhoria do conhecimento acerca do «mercado» dos potenciais mecenas privados. As organizações que conseguem uma boa angariação de fundos privados referem que a fidelização dos benfeitores é fundamental e, para isso, muito contribui a comunicação personalizada com os doadores, a transparência na prestação de contas e a comunicação regular dos resultados das atividades desenvolvidas.

D) As questões ligadas à sustentabilidade económica são as mais sentidas pelas ONG

As ONG nascem tendo como missão contribuir para a sustentabilidade nas suas dimensões ambiental, social, cultural e política, mas para cumprirem esta missão têm que se confrontar todos os dias com o problema de assegurar a sua sustentabilidade económica. Isto é difícil uma vez que nesta sustentabilidade influem negativamente algumas especificidades dessas organizações como sejam o facto do cumprimento da sua missão envolver a produção de bens públicos (ex. proteção do ambiente, coesão social, proteção dos direitos humanos, etc.) com o inerente problema já anteriormente referido, do **«free rider»** e a **«enfermidade de Baumol»**, decorrente do peso relativo elevado dos gastos com o pessoal na sua estrutura de custos (Mendes, 2011).

É, por isso, compreensível que, quando perguntadas sobre a hierarquia dos seus principais problemas, as ONG coloquem no topo da lista vários que estão relacionados com a questão da sua sustentabilidade económica (ver Figura 4.4). De facto, para o conjunto das ONG aqui inquiridas, quatro dos cinco principais problemas são claramente deste tipo, tal como se pode ver na Figura. A dificuldade em atrair pessoas novas para os órgãos sociais que aparece em 4.º lugar também tem alguma relação com a questão da sustentabilidade económica. Com efeito, muitas vezes o que torna difícil e, portanto, pouco atrativo o exercício de cargos nesses órgãos é o ter que fazer face aos problemas de sustentabilidade económica da organização, que se colocam com muita frequência.

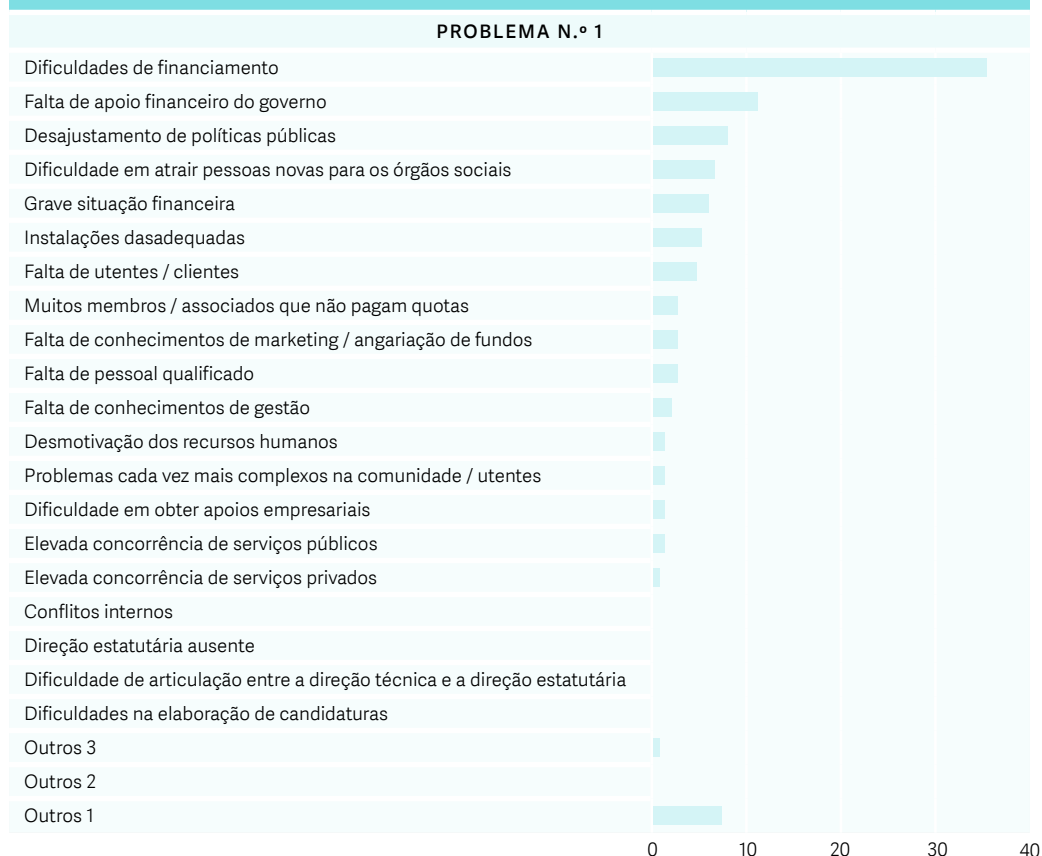
A desagregação destes resultados entre IPSS e Não IPSS não altera o sentido global das conclusões atrás apresentadas uma vez que, num caso e noutro, os cinco problemas que aparecem em primeiro lugar continuam a estar muito relacionados com a questão da sustentabilidade económica das organizações. Vejamos:

- IPSS: dificuldades de financiamento, falta de apoios financeiros do Governo, falta de utentes/clientes, desajustamento das políticas públicas, grave situação financeira;
- Não IPSS: dificuldades de financiamento, dificuldades em atrair pessoas para os órgãos sociais, falta de apoios financeiros do Governo, instalações desadequadas, grave situação financeira.

O **problema da falta de utentes/clientes** a que deram destaque bastantes IPSS que responderam ao inquérito, oriundas das várias regiões do país, é um problema que tem configurações diversas. Nalguns casos não se trata de diminuição na procura dos serviços destas organizações por parte de pessoas que deles precisam, mas sim de diminuição da procura solvável, ou seja, diminuição do número de utentes com capacidade de pagar a comparticipação que antes lhes tinha sido estipulada devido à redução dos seus rendimentos, ou dos das suas famílias por causa da situação económica em que o país se encontra. Noutros casos, estas dificuldades económicas levam as famílias a retirarem as suas crianças, ou idosos das IPSS para passarem a cuidar deles em casa, ou porque há pessoas na família que ficaram desempregadas e podem providenciar esses cuidados, ou porque precisam de reduzir despesas. O problema da falta de utentes/clientes de que muitas IPSS se queixam também pode ocorrer em situações onde uma insuficiente coordenação e cooperação entre IPSS que atuam no mesmo território, ou entre estas e entidades públicas, ou privadas que oferecem serviços substitutos dos seus, faz com que haja investimentos que resultam em capacidade excedentária e concorrência destrutiva. Esta concorrência prejudica as IPSS que não conseguem utilizar plenamente as valências em que investiram, ou que veem utentes seus passarem para outras instituições, às vezes dos que têm mais capacidade para pagar.

O inquérito online às ONG-DH dá resultados semelhantes aos atrás apresentados para a pergunta sobre os seus problemas principais. Com efeito, os cinco problemas principais identificados por essas organizações são os seguintes, por ordem decrescente de número de respostas: dificuldades de financiamento, dificuldades em obter apoios empresariais, falta de apoio financeiro do Governo, dificuldades na elaboração de candidaturas e o facto de muitos membros ou associados não pagarem as quotas. Aqui uma diferença relativamente aos resultados do inquérito às 153 ONG é a referência às dificuldades na obtenção de apoios empresariais. Este resultado é consistente com o que foi atrás apresentado sobre o peso relativo importante dos financiamentos privados na estrutura dos rendimentos das ONG-DH que responderam a este inquérito. Sem que estes resultados possam ser considerados como representativos do que acontece com este tipo de organizações, para estas que responderam ao inquérito há um maior empenho na procura de financiamentos junto das empresas do que nas outras ONG.

FIGURA 4.4: PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS PELAS ONG (INQUÉRITO ÀS 153 ONG)



O QUE NOS DIZEM OS 10 ESTUDOS DE CASO

A **envolvente contextual** é referida pelas organizações como sendo cada vez mais difícil, dinâmica e complexa. Por vezes, este contexto é identificado pelas ONG como uma ameaça, outras vezes é apresentado como uma oportunidade. Também as dificuldades financeiras são, por um lado, uma ameaça à sustentabilidade das ONG, mas são também um incentivo e uma oportunidade para as ONG se reinventarem.

A **crescente exigência dos utentes**, a **maior complexidade dos problemas** a resolver e o **aumento da concorrência** de outras organizações do setor, quer ao nível da prestação de serviços, quer ao nível do acesso aos fundos são, também, problemas enfrentados pelas ONG e, simultaneamente, desafios à capacitação das organizações do setor que terão que provar estar à altura.

8. CONCLUSÕES

Na conclusão deste capítulo recordam-se aqui as sínteses dos vários resultados dos inquéritos às ONG que foram utilizados como subtítulos ao longo do texto.

A) MODO DE GOVERNAÇÃO E PRÁTICAS DE GESTÃO

- As ONG em Portugal são lideradas por pessoas em situação de voluntariado, maioritariamente de meia idade, com habilitações literárias superiores e forte predominância do sexo masculino;
- As ONG em Portugal têm lideranças exercidas em regime de voluntariado, dedicadas às suas funções de direção, com algumas dificuldades em fazerem-se substituir, mas que não se eternizam nos lugares, nem são dinásticas;
- As direções estatutárias delegam nas direções técnicas decisões de gestão corrente, mas ainda se abrem pouco à participação e à avaliação externas, embora com indícios de que a participação interna está a começar a fazer algum caminho.
- As ONG têm investido de forma crescente na implementação de atividades de marketing e no planeamento estratégico, embora seja ainda longo o caminho a percorrer.

B) COLABORADORES REMUNERADOS E VOLUNTÁRIOS

- Os colaboradores remunerados são principalmente do género feminino, a tempo integral e com contratos sem termo;
- O sistema de gestão das pessoas contém elementos de formalização numa percentagem já considerável de ONG, mas ainda há muitas carências de formação, apesar das melhorias ocorridas nos últimos anos;
- Há uma presença de voluntários (para além dos que são membros dos órgãos sociais) em grande parte das ONG, embora em pequeno número em cada organização, e na generalidade dos casos sem contrato e sem formação para o voluntariado.

C) PARTILHA DE RECURSOS, TRABALHO EM REDE E RELAÇÕES COM AS ENTIDADES PÚBLICAS

- ▶ A partilha de recursos materiais e humanos é pouco frequente, sendo apenas no uso de instalações que ela tem alguma expressão;
- ▶ O trabalho em rede e as parcerias acontecem na maior parte das ONG, mas provavelmente concentram-se na partilha de informação e não ainda na doutros tipos recursos;
- ▶ É com as entidades públicas que lhes estão mais próximas (Administração Central des-concentrada e autarquias locais) que as ONG têm relações mais frequentes, de melhor qualidade e com mais possibilidades de trabalho em parceria.

D) ESTRUTURA DOS GASTOS E DOS RENDIMENTOS

- ▶ Com os gastos com o pessoal a serem a principal componente dos gastos das ONG, existem melhorias de eficiência a explorar nas aquisições e utilizações de bens e serviços que podem passar por mais e melhor trabalho em parceria;
- ▶ O financiamento público é uma fonte de rendimento muito importante para as ONG, complementado por comparticipações dos utentes e donativos de particulares, sendo ainda relativamente pouco expressivo o financiamento privado institucional;
- ▶ A angariação de fundos privados é praticada pela maioria das ONG, mas principalmente junto de particulares e menos junto de empresas, sendo que a maioria carece de organização e de desenvolvimento de competências nesta área;
- ▶ As questões ligadas à sustentabilidade económica são as mais ressentidas pelas ONG.

CAPÍTULO 5 Comparações Internacionais

1. UNIDADES DE ANÁLISE E TIPOS DE FONTES DE INFORMAÇÃO PARA EFEITOS DE COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

Como não existe um conceito internacionalmente aceite de ONG e como não existem estatísticas sobre o setor das ONG nem em Portugal, nem na generalidade do resto do mundo, este capítulo de comparações internacionais não pode tomar como unidade de análise o setor das ONG.

O que é possível comparar, em termos internacionais, com dados que também existem para o caso português são dois outros setores que incluem o das ONG, mas são mais abrangentes, a saber:

- o setor das organizações sem fins lucrativos;
- o setor da economia social.

Como os seus nomes indicam, o primeiro é constituído pelas organizações sem fins lucrativos e o segundo pelas organizações de economia social. O conceito internacionalmente aceite de organizações sem fins lucrativos é o que tem sido promovido pela equipa do Prof. Salamon da Universidade de Johns Hopkins e que foi aqui apresentado no capítulo 1. Os dados estatísticos para esta unidade de análise num grande número de países devem muito ao trabalho desta equipa, trabalho esse que também aconteceu em Portugal (Franco *et al.*, 2005) e cujo resultado mais recente é a Conta Satélite das Instituições sem Fins Lucrativos com dados relativos a 2006, publicada pelo INE em 2011 (INE, 2011).

Os dados estatísticos que existem em Portugal e noutros países do mundo para o setor da economia social baseiam-se no conceito de organizações de economia social que tem sido promovido pela rede CIRIEC, conceito esse que também foi apresentado no capítulo 1. No caso português esses dados são os da Conta Satélite da Economia Social relativos a 2010, publicada pelo INE em 2013.

Para efeitos de comparações internacionais há, pois, necessidade de utilizar como unidade de análise umas vezes o setor das organizações sem fins lucrativos e outras vezes o

setor da economia social, dependendo dos dados que existem para os países que se quer ter como termo de comparação. Por isso, neste capítulo vai recorrer-se à designação muitas vezes utilizada de «Terceiro Setor» para referir estes dois setores, sendo que, nos casos onde os dados utilizados incluem as cooperativas e as mutualidades o «Terceiro Setor» corresponde ao setor da economia social, tal como atrás foi definido, e quando esses dados só incluem as organizações sem fins lucrativos, então é ao setor das organizações sem fins lucrativos que a designação de «Terceiro Setor» se está a referir.

2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA RECENTE DO TERCEIRO SETOR NOS EUA E NA EUROPA OCIDENTAL E PADRÕES ESPECÍFICOS ATUAIS

As características destas instituições são largamente determinadas e influenciadas pelos antecedentes históricos do país onde foram criadas e se desenvolveram (Anheier, 2005). A observação do desenvolvimento e posicionamento do terceiro setor nos EUA e na Europa permite fazer uma primeira distinção genérica entre a experiência dos EUA, por um lado, e a da Europa, por outro.

Nos **EUA**, o terceiro setor nasce da reação contra o absolutismo europeu do século XVIII e as relações de poder entre o Estado e a Igreja, constituindo-se, pois, como o tipo ideal de um modelo liberal de sociedade civil onde um nível baixo de despesa pública no domínio da prestação de serviços sociais e de assistência social – como saúde, educação, cultura e segurança social – tem estado associado a um vasto setor não lucrativo, financiado não apenas (e principalmente) pelo Estado, mas também por doações privadas. Neste contexto, a importância das instituições sem fins lucrativos aumentou significativamente no início da década de 1960 quando o Estado reduziu o seu papel enquanto prestador de serviços nas áreas da saúde e da educação. Tratou-se do chamado programa «Great Society» durante o qual a responsabilidade pela prestação destes serviços foi assumida por organizações privadas (Anheier, 2005). O declínio da situação financeira verificado no fim da década de 1970 obrigou a uma contenção nos gastos com a assistência social e levou a cortes substanciais no financiamento federal (Salamon e Anheier, 1997). No final da década de 1970 e início da década de 1980, o setor não lucrativo (com exceção do setor da saúde) perdeu mais de 38 mil milhões de dólares, levando as instituições sem fins lucrativos a recorrer progressivamente a iniciativas comerciais como forma de financiarem as suas missões; de tal maneira que, entre 1977 e 1989, mais de 40% do aumento das receitas das organizações prestadoras de serviços sociais tinha origem em atividades comerciais (Anheier e Salamon, 1998). Em consequência da «mercantilização» do terceiro setor, a partir do início da década de 1980, o conceito de empresa social passou a contemplar, segundo alguns autores, tanto em contexto académico como em contexto empresarial, todas as atividades ou estratégias geradoras de receitas empreendidas por

uma instituição sem fins lucrativos com vista a gerar excedentes para financiar a sua missão beneficente. (Borzaga e Defourny, 2001; Kerlin, 2006).

Na **Europa Ocidental**, as organizações da economia social – na forma de cooperativas, associações, fundações e mutualidades – já eram ativas e cruciais na área da prestação de serviços sociais antes da Segunda Guerra Mundial. Todavia, ganharam importância durante a década de 1950 e, em especial, na de 1960, quando dois fenómenos distintos desencadearam a propagação destas organizações enquanto figuras centrais nos setores da assistência social e da saúde. Estes fatores foram: i) a crise financeira que provocou a subida acentuada da taxa de desemprego na maioria dos países europeus (em especial no Sul da Europa e no Reino Unido) e a consequente necessidade de reduzir a despesa pública com a prestação de serviços sociais; ii) a busca de mais democracia e qualidade em todas as esferas da vida.

Neste contexto comum e globalizante que caracteriza a Europa, é possível identificar quatro padrões específicos diferentes (Defourney e Nyssens, 2010; Borzaga e Defourny, 2001):

- a. Os **países bismarckianos ou «corporativistas»** como a Alemanha, França, Bélgica e Irlanda, onde as organizações do terceiro setor se têm desenvolvido, tradicionalmente, enquanto organismos complementares ao Estado no que diz respeito à prestação de serviços sociais. Nessa qualidade, têm desempenhado, historicamente, um papel importante nos setores da assistência social e da saúde, quase sempre sob a supervisão e com o apoio financeiro de organismos públicos, em particular no que se refere à aplicação de políticas laborais destinadas a grupos marginalizados que foram rejeitados pelo mercado de trabalho. Por estas razões, o setor é bastante institucionalizado e está muito difundido em todos estes países. Na década de 1980, sobretudo em França e na Bélgica, os organismos públicos começaram a financiar associações e cooperativas que criassem oportunidades de emprego e formação para trabalhadores marginalizados. Estes países foram, por isso, pioneiros na promoção de um modelo de negócio que se encontra hoje institucionalizado na forma das Empresas Sociais de Integração pelo Trabalho (Defourny e Nyssens, 2010), isto é, organizações que não têm fins lucrativos mas que concorrem no mercado, e têm como missão social criar oportunidades de trabalho para grupos marginalizados como imigrantes, reclusos, desempregados de longa duração e indivíduos com deficiência (Pache e Santos, 2013).
- b. Os **países nórdicos**, incluindo a Suécia, a Finlândia e a Noruega. À semelhança do que sucedeu nos países bismarckianos, também na região da Escandinávia o terceiro setor estabeleceu uma relação forte com o Estado. No entanto, enquanto nos primeiros as organizações da economia social complementaram os organismos públicos prestando assistência social e serviços sociais, na Escandinávia, estas organizações tiveram sempre um papel secundário e têm-se centrado, acima de tudo, em atividades representativas e de

defesa de causas devido ao papel dominante dos organismos públicos no fornecimento de bens e serviços públicos nos domínios da educação, assistência social e saúde (Klausen e Selle, 1996). Além disso, o terceiro setor escandinavo foi igualmente influenciado por uma herança cultural de ativismo, processo de tomada de decisão democrática e associativismo graças ao papel central desde sempre assumido pelos movimentos sociais e laborais no debate político e cultural nestes países. Como consequência, o terceiro setor nos países escandinavos desenvolveu-se segundo um modelo específico que se caracteriza por: i) um enraizamento histórico dos movimentos sociais; ii) uma ênfase nas atividades de defesa de causas; iii) uma forte tradição de voluntariado; e iv) um contacto e cooperação próximos com organismos públicos (Klausen e Selle, 1996).

- a. O **Reino Unido**, que seguiu um modelo muito influenciado pelos laços históricos, culturais, políticos e económicos que mantém com os EUA. À semelhança destes, o Reino Unido é, tradicionalmente, visto como um modelo liberal em que um nível baixo de gastos públicos com serviços sociais está associado a um setor de organizações sem fins lucrativos e de trabalho voluntário forte, maioritariamente financiado por fundos privados (Salamon, 2004). Este trajeto histórico tem sido reforçado desde os finais da década de 1970, quando o governo diminuiu o peso do Estado na prestação de serviços públicos e introduziu um novo modelo de parceria entre as autoridades governamentais e os organismos sem fins lucrativos assente em mecanismos de quase-mercado num esforço para aumentar a eficácia da prestação desses serviços. Este contexto institucional expôs as organizações sem fins lucrativos à crescente «mercantilização» e reforçou a introdução e expansão do modelo de iniciativa social neste país.
- b. Os **países do Sul da Europa**, em particular Portugal, Espanha e Itália. Enquanto o padrão evolutivo seguido pelos países bismarckianos e escandinavos apresenta algumas analogias importantes, a evolução do terceiro setor nos países do Sul da Europa assumiu contornos muito particulares e foi fortemente moldada por dois fatores. O primeiro é a importância das instituições católicas na prestação de serviços sociais; o segundo foi a ação dos regimes fascistas e autoritários que caracterizaram estes países após a Primeira Guerra Mundial. Aqui, as associações e cooperativas ligadas à Igreja têm um papel histórico primordial na prestação de serviços sociais, embora durante o século XX a sua intervenção no setor social tenha sido limitada e controlada pelos regimes autoritários que os governaram. Assim, nesta fase e até à década de 1970, as organizações do terceiro setor em Itália, Espanha e Portugal exerceram uma ação meramente periférica no domínio dos serviços públicos, pois eram relativamente pouco numerosas e estavam confinadas a atividades de defesa de causas (Borzaga e Defourny, 2001).

Com o fim das ditaduras, e no final da década de 1970 e início da década de 1980, estes países foram atingidos por elevados índices de desemprego e viram-se a braços com a incapacidade do Estado para assegurar a prestação de serviços sociais adequados, pelo que as organizações da economia social recuperaram o seu protagonismo na prestação de serviços públicos, em particular nos setores da assistência social e dos serviços pessoais. Em consequência, surgiram novas cooperativas, sobretudo em Itália e Espanha, que criaram oportunidades de emprego aos indivíduos excluídos do mercado de trabalho, e fundaram-se novas organizações na área da prestação de serviços pessoais.

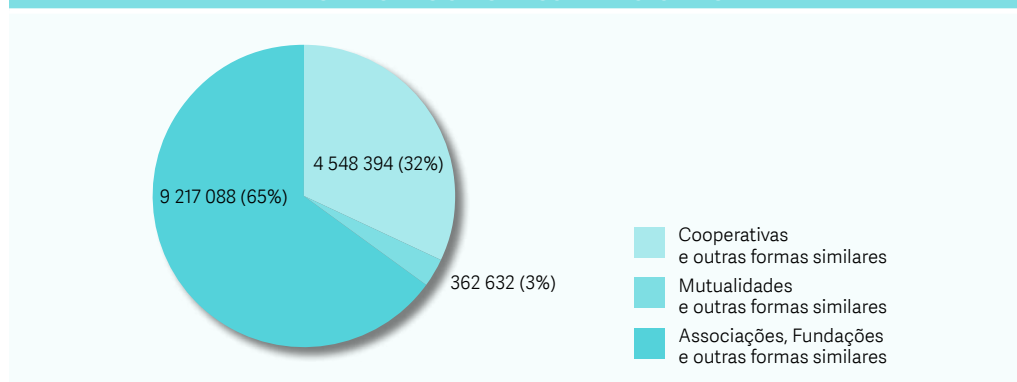
3. O TERCEIRO SETOR EUROPEU – DIMENSÃO GLOBAL E PAPEL

Ao longo dos últimos vinte anos, a União Europeia envidou grandes esforços na elaboração de um quadro comum que favorecesse o desenvolvimento social e económico coeso e equilibrado dos países europeus, atribuindo à economia social — cooperativas, mutualidades, fundações e associações — um papel central na prossecução do objetivo de contribuir «para criar condições de concorrência mais eficazes e fomentar a coesão e a solidariedade» (CE, 2013).

A origem destes esforços remonta à primeira Comunicação sobre «as empresas da economia social» publicada pela Comissão Europeia em 1989, que constituiu o primeiro ato formal de apoio à divulgação do terceiro setor na Europa. Esta iniciativa definiu uma política europeia comum para o financiamento de projetos e atividades desenvolvidos no setor social à escala nacional. Em 2000, a Comissão Europeia aprovou a criação de uma entidade autónoma – a Conferência Europeia Permanente (*Conférence Européenne Permanente*) com o objetivo de apoiar o crescimento das instituições sem fins lucrativos na Europa (CEP-CMAF). Em 2008, esta entidade transformou-se na Europa da Economia Social (*Social Economy Europe*), que, ao longo dos últimos anos tem apoiado o arranque e crescimento, aos níveis local ou nacional, de muitas iniciativas sem fins lucrativos. Para este efeito, foi aprovado, em 2013, um Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia destinado a definir um quadro jurídico e estratégico comum entre os Estados-membros que assegure a sustentabilidade destas organizações da economia social. Têm vindo a ser desenvolvidos esforços para a criação do Estatuto da Associação Europeia e do Estatuto da Fundação Europeia, que todavia ainda não foram bem sucedidos.

Graças aos esforços desenvolvidos nos últimos dez anos, as organizações da economia social desenvolveram-se em toda a Europa: de acordo com os últimos dados disponíveis (CE, 2013), estima-se que, em 2010, existissem 2.800.000 organizações de economia social nos 27 Estados-membros da UE, empregando mais de 14 milhões de pessoas (quase 6,5% da população ativa).

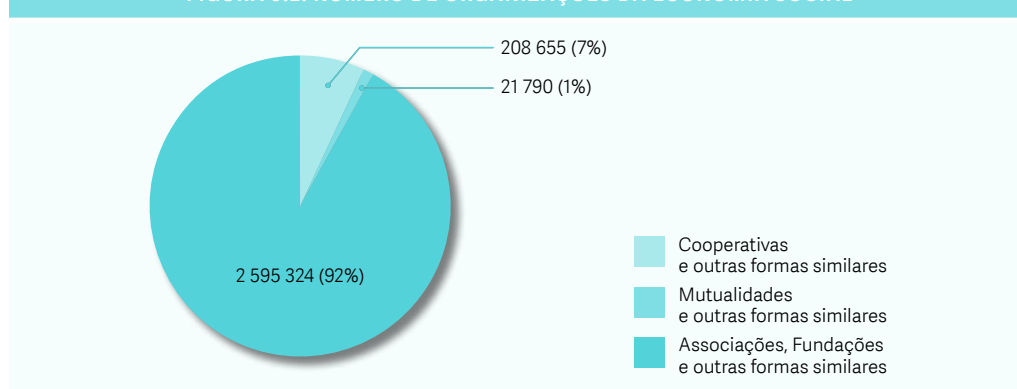
FIGURA 5.1: NÚMERO DE TRABALHADORES REMUNERADOS
DO TERCEIRO SETOR NOS 27 PAÍSES DA UE



FONTE: UE/CIRIEC, 2012

As associações e as fundações são a principal «família» da economia social, constituídas por mais de 2,5 milhões de organizações (92%) e empregando mais de 9,2 milhões de pessoas na Europa a 27, o que corresponde a mais de 65% dos empregos do setor. Em termos do número de organizações, tanto as mutualidades como as cooperativas desempenham um papel marginal no contexto europeu. Enquanto as mutualidades representam apenas 1% das organizações, as cooperativas constituem 7% da população total das entidades, mas empregam cerca de 32% da mão-de-obra do setor, o que significa que, em média, as cooperativas são maiores do que as associações e as mutualidades.

FIGURA 5.2: NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES DA ECONOMIA SOCIAL



FONTE: Comissão Europeia, 2013

Vale a pena referir que o impacto das organizações do setor da economia social no domínio do emprego na Europa aumentou mais do que proporcionalmente entre 2002/3 e 2009/10, passando de 6% para 6,5% (subindo de 11 milhões para 14 milhões de postos de trabalho) do total de trabalhadores europeus remunerados. Estes dados indicam que as políticas europeias tiveram um impacto assinalável no desenvolvimento do setor.

Ao longo dos últimos dez anos, a União Europeia procurou promover e apoiar a difusão, não apenas das organizações tradicionais sem fins lucrativos e da economia social como as cooperativas, mutualidades, associações e fundações, mas também das empresas sociais na tentativa de esbater as fronteiras entre os setores tradicionais com e sem fins lucrativos. Esta estratégia está em conformidade com o aumento da importância das empresas sociais nos últimos anos graças i) ao reconhecimento de que podem oferecer soluções eficazes e inovadoras para problemas sociais complexos como o desemprego, os danos ambientais e a pobreza extrema; e ii) à escassez de recursos financeiros afetos por organismos públicos para assegurar a sustentabilidade de instituições sem fins lucrativos em resultado da atual crise económica (Nyssens e Defourny, 2010).

Em 2011, a Comissão Europeia lançou a Iniciativa em favor do Empreendedorismo Social (*Social Business Initiative*), a iniciativa política mais abrangente da UE destinada a incentivar o desenvolvimento das empresas sociais no continente europeu e que, conforme se descreve em pormenor no ponto seguinte, levou à introdução de um quadro jurídico específico de apoio às empresas sociais de muitos países europeus como a Itália e o Reino Unido.

4. O TERCEIRO SETOR EUROPEU – ESPECIFICIDADES NACIONAIS AO NÍVEL JURÍDICO, DE DIMENSÃO E COMPOSIÇÃO

O fenómeno social e económico que designamos por «economia social» é generalizado e em clara expansão em toda a UE. Apesar da trajetória de crescimento comum, ao nível nacional importa fazer algumas distinções no que diz respeito: i) ao enquadramento jurídico; ii) à dimensão do setor; e iii) à sua composição.

I. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

Em termos de legislação, o papel de atores da economia social como as cooperativas, as mutualidades, as associações e as fundações enquanto agentes privados legítimos da sociedade civil foi reconhecido em quase todos os países da Europa. Todavia, nem todas as formas de economia social são reconhecidas em igual medida, em particular as cooperativas. Por exemplo, enquanto países como Itália, Espanha, França e Portugal possuem legislação abran-

gente que regulamenta o funcionamento das cooperativas, noutros, como o Reino Unido e a Dinamarca, não existe uma legislação geral sobre cooperativas, o que, inevitavelmente, mina o seu desenvolvimento e crescimento.

Existem diferenças significativas entre países no que diz respeito ao tratamento fiscal. Com efeito, na maior parte dos países da Europa Ocidental, as organizações de economia social beneficiam de alguma isenção fiscal em reconhecimento pelo papel positivo que desempenham na sociedade enquanto agentes de integração e empregabilidade. São os casos, por exemplo, de Itália (lei 460/1997), Espanha (lei 143/2002), Alemanha (Código social) e Portugal (ex. lei nº 30/2013, de 8 de Maio – Lei de Bases da Economia Social). Contudo, no que se refere às cooperativas, muitos países não alargam a isenção fiscal a todas elas. A Alemanha, a Suécia, a Bulgária, a Estónia e a Roménia, por exemplo, não contemplam nenhum regime fiscal especial para cooperativas, enquanto outros países aplicam um regime fiscal especial apenas a certos tipos de cooperativas — é o caso da Grécia (cooperativas agrícolas) e da Polónia (isenção fiscal limitada às cooperativas sociais).

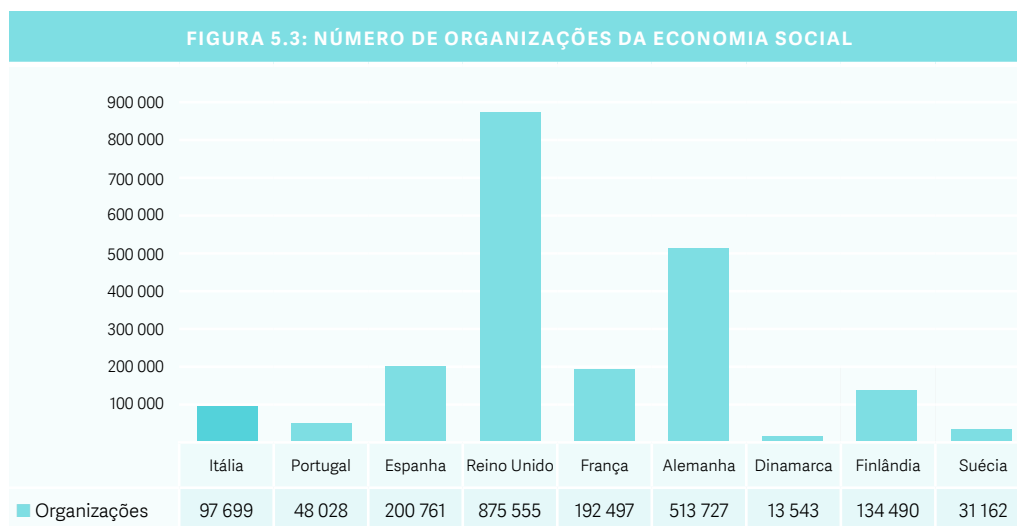
É importante fazer uma outra distinção, desta vez entre as empresas sociais. Estas foram criadas com base nas formas jurídicas permitidas pelos sistemas jurídicos de cada país. Assim, na Bélgica e em França, onde o quadro jurídico autorizava as associações a comercializarem produtos e serviços, as empresas sociais assumiram a forma de associações, enquanto nos países nórdicos e na Itália, onde o direito nacional proíbe as associações de operarem no mercado, adotou-se o estatuto jurídico de cooperativas. Neste contexto, certos países não introduziram regulamentos específicos para as empresas sociais, que continuam a funcionar com base em formas jurídicas pré-existentes; foi o que aconteceu, por exemplo, na Áustria, Alemanha e Suécia. Desde a década de 1990, muitos países têm acompanhado os esforços desenvolvidos pela UE no sentido de institucionalizar as empresas sociais, introduzindo normas específicas para regulamentar o seu funcionamento no âmbito do quadro legislativo das cooperativas ou introduzindo formas jurídicas completamente novas. No primeiro grupo, encontram-se alguns países ocidentais como a Espanha (lei 27/1999), França (lei 177/2001) e outros da Europa Oriental como Grécia (lei 4019/30-9-11), Hungria (lei 10/ 2006) e Polónia (lei das cooperativas de 2006), enquanto do segundo fazem parte países como Itália, Bélgica, Finlândia e Reino Unido que regulamentaram as empresas sociais de acordo com formas jurídicas novas e diferentes. No caso português não existe, ainda, a figura de empresa social. Por vezes, as cooperativas sociais são consideradas como a figura jurídica que corresponde às empresas sociais (ver tabela, baseada em duas publicadas pela UE). Contudo, tal não corresponde de forma precisa à realidade nacional. A longa discussão sobre o texto final da Lei de Bases da Economia Social incluiu a possibilidade da inserção da figura de «empresa social» como uma nova figura a ser regulamentada posteriormente, o que atesta o reconhecimento da sua inexistência no país e a assunção da especificidade da mesma, que transcendia a figura de cooperativa. Motivos políticos estiveram na base da sua retirada do texto final do diploma, mas continuam a existir em Portugal vontades no sentido da emergência desta forma jurídica.

QUADRO 5.1: QUALIFICAÇÃO DE EMPRESA SOCIAL SOB DIFERENTES FORMAS JURÍDICAS (PAÍSES REPRESENTATIVOS)		
PAÍS	LEI	FORMA JURÍDICA
Itália	381/1991	Cooperativas sociais
	118/2005	Associações, fundações, empresas, empresas com fins lucrativos
Portugal	51/1995	Cooperativas de Solidariedade Social
Espanha	27/1999	Cooperativas sociais
Reino Unido	Regulamento das Companhias de Interesse Comunitário 2005	Companhias de Interesse Comunitário
França	17 de Julho de 2001	Sociedades Cooperativas de Interesse Geral
Alemanha	Nenhuma	Nenhuma
Dinamarca	Nenhuma	Nenhuma
Finlândia	1351/2003	Empresa social
Suécia	Nenhuma	Nenhuma

FONTE: adaptado de Comissão Europeia, 2013

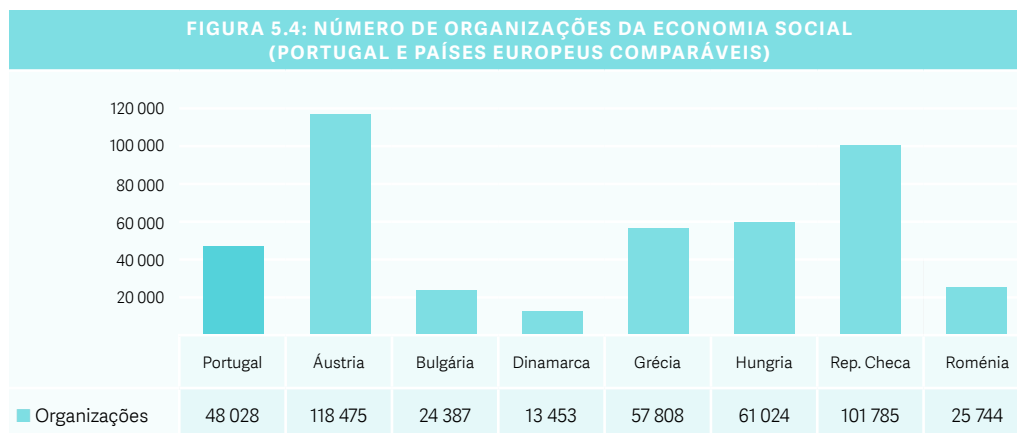
II. DIMENSÃO DO SETOR

Em termos da dimensão do setor, dados recentes fornecidos pela Comissão Europeia revelam que, tomando como parâmetro o número de organizações, o Reino Unido é o país com o maior setor económico social na Europa a 27, com quase 900.000 organizações. Atrás dele, surgem dois grandes países bismarckianos, a Alemanha e a França, enquanto entre os países do Sul da Europa, a Espanha possui o dobro das organizações existentes em Itália. Em virtude da sua reduzida dimensão, Portugal tem o menor número de organizações. Em alguns países escandinavos como a Suécia, a Finlândia e a Dinamarca são poucas as organizações sem fins lucrativos devido à sua dimensão e à importância histórica dos organismos públicos na prestação de serviços públicos (conforme referido no ponto anterior deste capítulo).



FONTE: UE/CIRIEC 2012

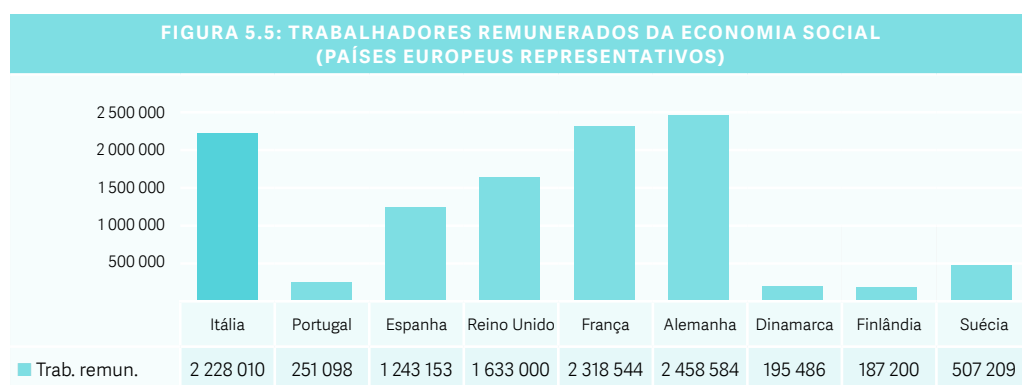
Com perto de 50.000 entidades, Portugal possui mais organizações sem fins lucrativos do que países comparáveis¹ em termos de dimensão como a Dinamarca (13.000 entidades), Bulgária (24.000 entidades) e Roménia (25.000 entidades), mas consideravelmente menos do que outros países idênticos como a Áustria, a República Checa e a Hungria.



FONTE: UE/CIRIEC 2012

¹ Com base em UE/CIRIEC, 2012, os países comparáveis foram selecionados tendo por referência três variáveis: 1. Dimensão do país; 2. Dimensão do setor da economia social (nº de organizações, nº trabalhadores remunerados, n.º voluntários, etc.); 3. características institucionais do setor da economia social, por referência ao capítulo 5 de UE/CIRIEC, 2012 e ao «reconhecimento do conceito de economia social» em cada país, por organismos públicos, empresas e academia.

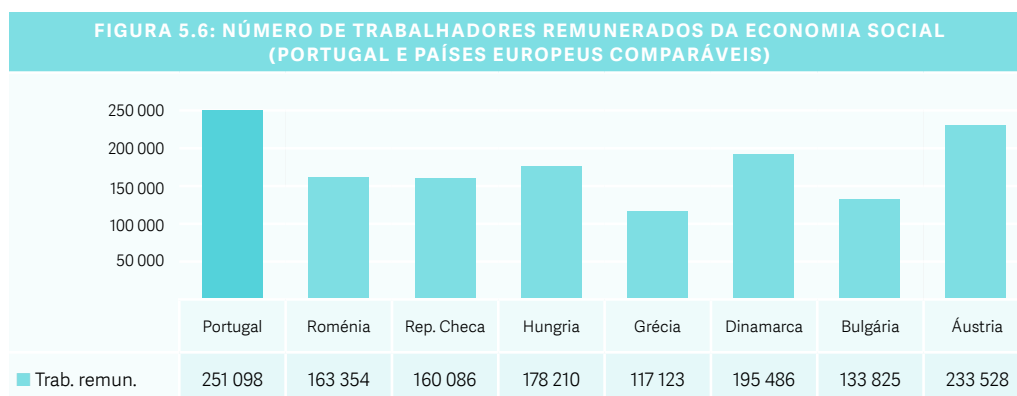
Embora o número de organizações permita ter uma primeira visão da dimensão do setor em diferentes países, vale a pena mostrar o número de trabalhadores remunerados do setor a fim de compreender melhor o impacto global da economia social. Esta análise permite ter uma imagem muito distinta da dimensão da economia social ao nível nacional: com efeito, com mais de 2 milhões de trabalhadores, Alemanha, França e Itália são os países com o maior número de trabalhadores no setor e, juntos, representam 50% do total de emprego no setor na Europa. Os dados revelam, ainda, o papel marginal desempenhado pela economia social em países escandinavos como a Dinamarca, Finlândia e Suécia, onde o terceiro setor tem um peso residual no que diz respeito à prestação de serviços públicos, estando circunscrito a atividades de defesa de causas.



FONTE: UE/CIRIEC 2012

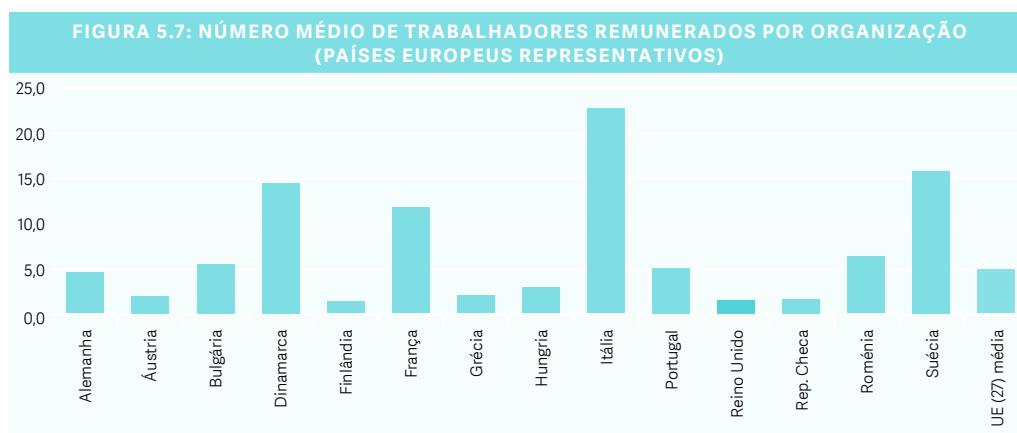
Os dados relativos ao número de organizações e trabalhadores do setor indicam que, em média, países como o Reino Unido e a Finlândia se caracterizam, essencialmente, pela existência de pequenas organizações enquanto na Itália, França e Alemanha, a dimensão média das organizações da economia social é maior. Como ilustra a Figura 5.7, cada organismo da sociedade civil do Reino Unido emprega, em média, 1,8 trabalhadores, enquanto na Finlândia este número é de apenas 1,3, muito abaixo da média dos países da UE a 27, que é de 4,9 trabalhadores por organização. Em Itália, o número médio de trabalhadores por organização é 22,8, o mais elevado de todos os países europeus, seguido pela França (11,7) e pela Dinamarca (14,4). Neste contexto, países como a Alemanha (com uma média de 4,6) e a Espanha (com uma média de 6,1) situam-se muito perto da média europeia.

Concentrando agora a nossa atenção em países mais comparáveis com Portugal, os dados sobre os trabalhadores do setor mostram que, com os seus mais de 250.000 trabalhadores, Portugal tem o setor de maior dimensão, seguido pela Áustria e pela Dinamarca.



FONTE: UE/CIRIEC 2012

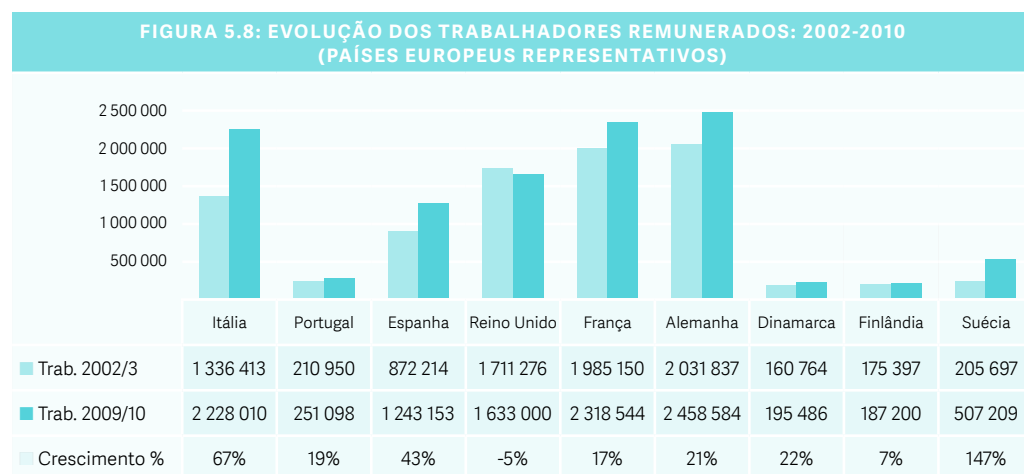
Da combinação dos dados referentes ao número de organizações e ao número de trabalhadores resulta que, em média, as organizações da economia social em Portugal empregam 5,2 trabalhadores remunerados por organização, um número ligeiramente superior à média da UE a 27 e muito acima da média de países comparáveis como Grécia, Hungria e Áustria (aqui, as organizações da economia social são, na sua generalidade, micro-organizações que empregam entre 1 e 2 trabalhadores). Estas diferenças ficam sobretudo a dever-se ao atraso verificado no desenvolvimento do setor em países da Europa Oriental, onde ainda predominam as pequenas e as micro-organizações.



FONTE: UE / CIRIEC, 2012

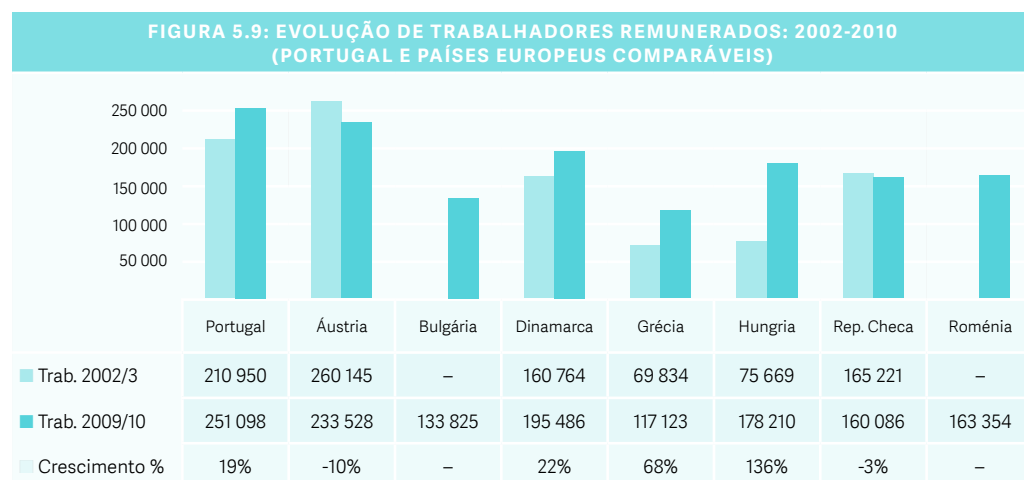
No que diz respeito à evolução no tempo, os dados recolhidos pela Comissão Europeia relativamente aos trabalhadores remunerados mostram que, de uma maneira geral, a economia social ganhou dinamismo em grande parte dos maiores países europeus, ao longo dos últimos dez anos, exceto no Reino Unido, onde o seu impacto em termos de emprego desceu

para 5%. O setor registou um crescimento assinalável nos países setentrionais como Itália (+67%) e Espanha (+43%), e na Suécia (+147%) em resultado das estratégias de apoio lançadas pelos governos destes países.



FONTE: UE/CIRIEC 2012

O mesmo padrão de crescimento sobressai quando analisamos os dados sobre Portugal (+19%) e países comparáveis: com exceção da República Checa (-3%) e da Áustria (-10%), o número de trabalhadores remunerados de cooperativas e associações aumentou de forma significativa em todos estes países, em particular na Grécia (+68%) e na Hungria (+136%) graças à legislação e ao quadro fiscal de apoio aprovados nesses mesmos países.



FONTE: UE/CIRIEC 2012. Dados referentes a 2002 não disponíveis para a Bulgária e Roménia.

Os dados já referidos relativamente ao número de organizações sem fins lucrativos e aos trabalhadores empregados no setor constituem um indicador preliminar da força e do impacto do terceiro setor nos diferentes países. Todavia, para perceber a força e o impacto deste setor num país é importante analisar o papel dos voluntários, isto é, dos que dedicam o seu tempo de forma gratuita a uma organização sem fins lucrativos. Com efeito, estes indivíduos são uma componente particularmente importante da força de trabalho das organizações sem fins lucrativos e são peças fundamentais para o incremento da participação cívica e o reforço dos laços sociais. Infelizmente, porém, a escassez de dados fidedignos e recentes sobre o trabalho dos voluntários nos diferentes países faz com que seja extremamente complexo traçar um quadro preciso e comparável do impacto dos voluntários nestas organizações. É, no entanto, possível identificar quatro variáveis que podem ajudar a compreender os pontos fortes do envolvimento da sociedade civil nas atividades das organizações do terceiro setor. São elas:

- A percentagem da população envolvida em atividades de voluntariado
- O contributo dos voluntários em diferentes setores
- O contributo dos voluntários para os PIB nacionais
- O papel dos voluntários no seio das organizações da economia social

No que diz respeito à primeira variável – a percentagem da população envolvida em atividades de voluntariado – os dados fornecidos pela Comissão Europeia, embora espúrios por não diferenciarem o envolvimento dos voluntários em termos de frequência e de quantificação da sua participação em atividades de voluntariado, revelam que a capacidade de mobilização de voluntários das organizações da economia social portuguesas é inferior à da maioria dos países europeus (Ver Quadros 5.2 e 5.3), pois envolvem apenas 12% da população, à semelhança da França e da Bulgária, situando-se, assim, muito abaixo do nível médio de participação de voluntários, que é de 25% da população nos países representativos, e de 22% nos países mais comparáveis a Portugal em termos de dimensão, estrutura e evolução do setor.

QUADRO 5.2: VOLUNTÁRIOS (PAÍSES EUROPEUS REPRESENTATIVOS)			
PAÍS	VOLUNTÁRIOS	VOLUNTÁRIOS NA POPULAÇÃO	VOLUNTÁRIOS POR COLABORADORES DE OES
Alemanha	24.065.072	34%	9,8
Dinamarca	1.949.371	43%	10,0
Espanha	5.867.518	15%	4,7
Finlândia	1.740.611	39%	9,3
França	12.646.908	24%	5,5
Itália	13.484.222	26%	6,1
Portugal	1.082.532	12%	4,3
Reino Unido	11.774.457	23%	7,2
Suécia	1.636.160	21%	3,2

FONTE: Eurobarometer/European Parliament 75.2: Trabalho voluntário, 2011 e UE/CIRIEC, 2012.

Ao analisar a relação entre voluntários e trabalhadores deparamo-nos com a mesma conclusão quanto à força da sociedade civil. O Quadro 5.2 mostra que as organizações da economia social alemãs e dinamarquesas são as que mais recorrem ao trabalho voluntário; por outro lado, Portugal e a Suécia são os países onde o peso dos voluntários no conjunto da força de trabalho empregada nestas organizações é menor. Curiosamente, ainda que a capacidade de mobilização da população seja menor nos «países comparáveis» do que nos países «representativos», a relação entre voluntários e trabalhadores remunerados é, em média, mais elevada nestes últimos, conforme demonstra o Quadro 5.3. Esta proporção é particularmente elevada na Roménia e na República Checa (15,6 e 12,9, respetivamente).

QUADRO 5.3: VOLUNTÁRIOS (PORTUGAL E PAÍSES EUROPEUS COMPARÁVEIS)			
PAÍS	VOLUNTÁRIOS	VOLUNTÁRIOS NA POPULAÇÃO	VOLUNTÁRIOS POR COLABORADORES DE OES
Portugal	1.082.532	12%	4,3
Áustria	2.638.255	37%	11,3
Bulgária	784.501	12%	5,9
Dinamarca	1.949.371	43%	10,0
Grécia	1.355.390	14%	11,6
Hungria	1.878.243	22%	10,5
Rep. Checa	2.072.862	23%	12,9
Roménia	2.549.410	14%	15,6

FONTE: Eurobarometer/European Parliament 75.2: Trabalho voluntário, 2011 e UE/CIRIEC, 2012

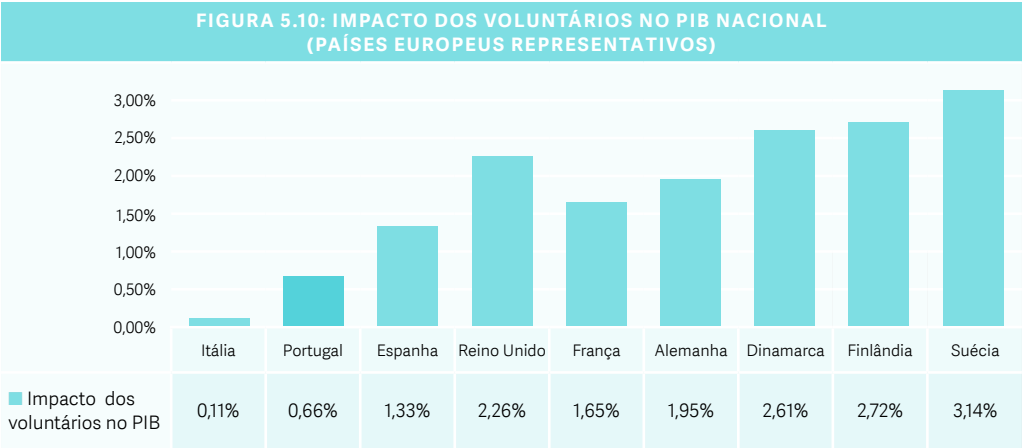
Quanto à segunda variável importante – o contributo dos voluntários nos diferentes setores –, de acordo com os dados da Eurobarometer/European Parliament (2011), na Europa os voluntários estão concentrados no setor do desporto e das associações para atividades ao ar livre em especial na Irlanda, Dinamarca e Alemanha. Um em cada cinco leva a cabo atividades de voluntariado em organizações culturais, educacionais ou artísticas, e 16% em organizações caritativas ou de apoio social, numa ONG ou associação humanitária ou de ajuda ao desenvolvimento. A Itália e a França são os países em que os voluntários demonstram mais adesão às áreas culturais, educacionais e artísticas.

Em Portugal é na área social onde o voluntariado tem mais expressão.

QUADRO 5.4: PRINCIPAIS SETORES DE ATIVIDADE DE VOLUNTÁRIOS (PAÍSES EUROPEUS REPRESENTATIVOS)	
PAÍS	PRINCIPAL SETOR DE ATIVIDADE
Itália	Não existem dados disponíveis
Portugal	Serviços sociais (36%) • Cultura (12%)
Espanha	Serviços sociais (28%) • Cultura (22%)
Reino Unido	Educação (31%) • Religião (24%)
França	Desporto (29%) • Cultura (16%)
Alemanha	Desporto(11%) • Educação (7%)
Dinamarca	Desporto (11%) • Serviços sociais (6%)
Finlândia	Desporto (30%) • Serviços sociais (25%)
Suécia	Desporto (20%) • Cultura (20%)

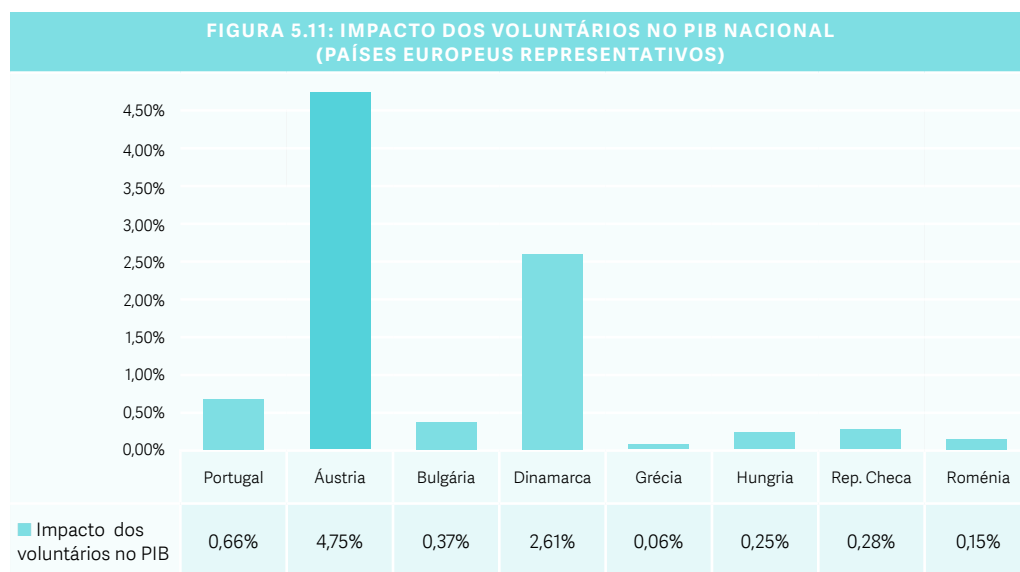
FONTE: Comissão Europeia, 2010.

A terceira variável que importa analisar é o contributo dos voluntários para os PIB de diferentes países europeus. Os dados levantados pela Comissão Europeia revelam diferenças significativas entre os Estados-membros da União Europeia. De facto, enquanto nos países escandinavos, os voluntários representam uma percentagem significativa do PIB nacional (ver Figura 5.10) – o que está em consonância com a herança de participação cívica típica destes países – nos países do Sul da Europa como Itália e Portugal e em muitos países da Europa Oriental (como a República Checa e a Hungria), o peso do voluntariado é inferior a 1% do PIB.



FONTE: Comissão Europeia, 2010.

A análise de países comparáveis mostra que, com exceção da Áustria e da Dinamarca, Portugal apresenta um valor de voluntários ligeiramente superior à média.



FONTE:: Comissão Europeia, 2010

Finalmente, no que se refere à última variável relevante para perceber o peso e a força da sociedade civil no setor não lucrativo – o papel dos voluntários no seio das organizações – os dados revelam que, de uma maneira geral, os voluntários desempenham funções operacionais, estando principalmente ligados a atividades administrativas e organizacionais. Existem algumas exceções importantes como o Reino Unido e os países escandinavos, onde os voluntários participam ativamente no processo estratégico de tomada de decisão, tendo uma voz ativa no conselho de administração das organizações sem fins lucrativos.

QUADRO 5.5: PAPEL DOS VOLUNTÁRIOS EM ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS (PAÍSES REPRESENTATIVOS)	
PAÍS	ÁREA DE ATIVIDADE DOS VOLUNTÁRIOS
Itália	Assessoria • Tarefas administrativas
Portugal	Conselho de administração • Atividades administrativas
Espanha	Não existem dados disponíveis
Reino Unido	Atividades organizacionais • Conselho de administração
França	Atividades organizacionais • Orientação
Alemanha	Gestão • Atividades organizacionais
Dinamarca	Conselho de administração • Atividades administrativas
Finlândia	Não existem dados disponíveis
Suécia	Conselho de administração • Gestão

FONTE: Comissão Europeia, 2010.

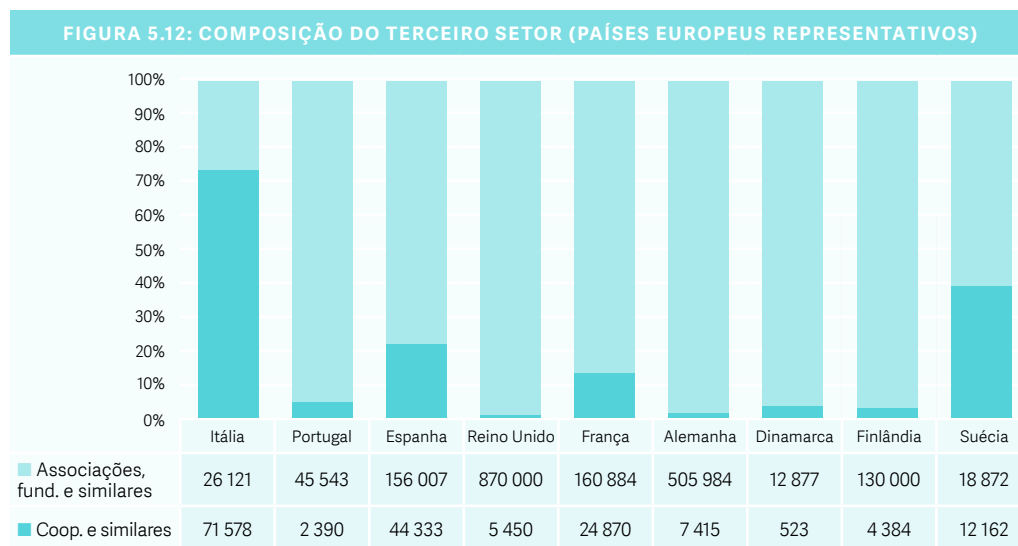
Resumindo, os dados referentes ao papel dos voluntários nas organizações sem fins lucrativos mostram que alguns países – como a Suécia, Dinamarca, Áustria e Reino Unido – se caracterizam por um nível muito elevado de participação da sociedade civil na gestão das organizações da economia social. Nestes países, estas organizações conseguem mobilizar um número elevado de voluntários que, além do mais, têm um papel proativo e de liderança no conselho de administração dos organismos com que colaboram.

Noutros países como Alemanha, França e Finlândia, os voluntários constituem um recurso importante para o terceiro setor, mas não são tão centrais como noutros países, pois estão maioritariamente ligados ao exercício de tarefas operacionais e administrativas.

Finalmente, nos países do Sul da Europa, os voluntários têm um papel mais marginal, tanto no que diz respeito à sua presença no setor como às funções que exercem no seio das organizações. Em Portugal, fruto da legislação que obriga as direções estatutárias de uma parte das organizações do terceiro setor a serem voluntárias, uma fatia do voluntariado é em órgãos de direção.

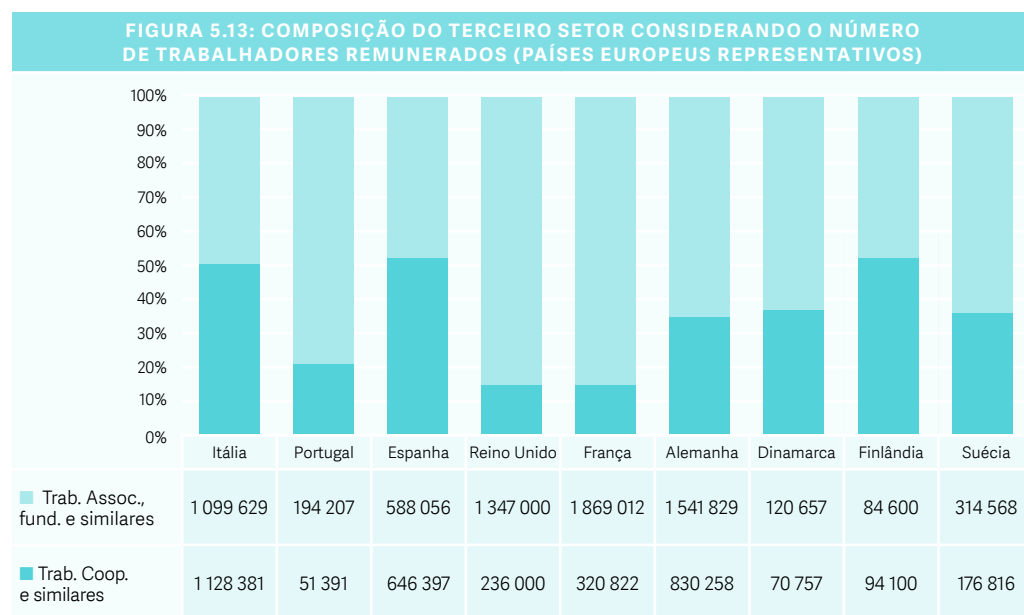
III. COMPOSIÇÃO DO SETOR

Uma vez descrita a dimensão global do setor da economia social em diferentes países, é útil examinar mais de perto a sua composição e o peso comparável de diferentes tipos de organizações (ou seja, cooperativas, mutualidades, associações e fundações). A análise sintetizada na Figura 5.12 revela o papel dominante das associações em todos os países europeus, em especial no Reino Unido e na Alemanha (onde representam mais de 90% da população), com a importante exceção da Itália onde as cooperativas representam perto de 70% do total das organizações do terceiro setor.



FONTE: UE/CIRIEC 2012

Conforme mostra a Figura 5.13, o peso das cooperativas e das associações sem fins lucrativos é mais equilibrado, tendo em consideração o número de trabalhadores remunerados, pois as cooperativas têm, em média, mais trabalhadores do que as associações em todos os países europeus (excluindo a Itália).



FONTE: UE/CIRIEC 2012

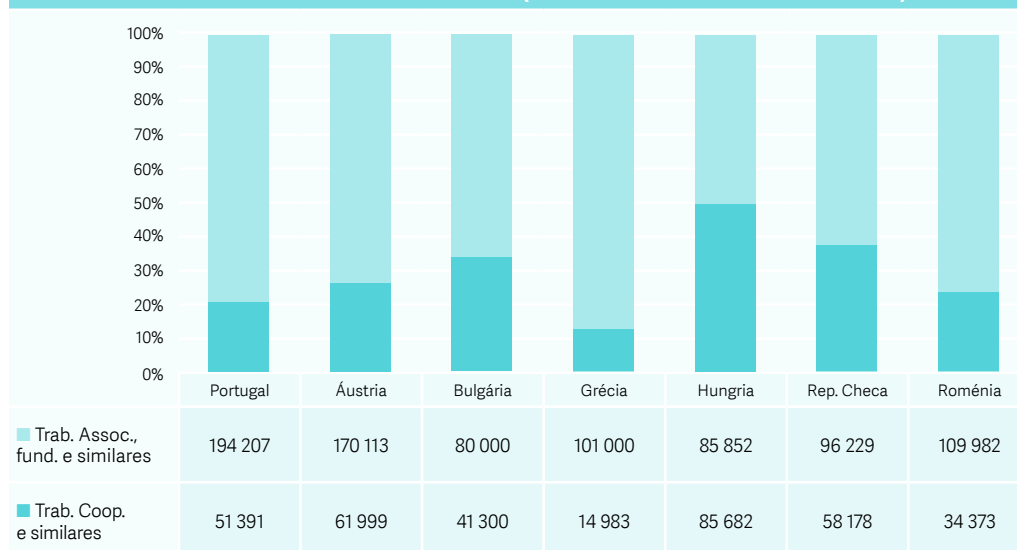
Portugal e os países comparáveis seguem uma dinâmica semelhante: nestes, as cooperativas representam menos de 10% das organizações e empregam cerca de 30% da população ativa do setor. Existem, no entanto, diferenças significativas mesmo nos países que apresentam esta tendência. Por exemplo, enquanto em Portugal e na Grécia, os trabalhadores de cooperativas representam cerca de 20% do número total de trabalhadores, na Hungria e na República Checa essa percentagem aproxima-se dos 50%.

FIGURA 5.14: COMPOSIÇÃO DO TERCEIRO SETOR (PORTUGAL E PAÍSES COMPARÁVEIS)



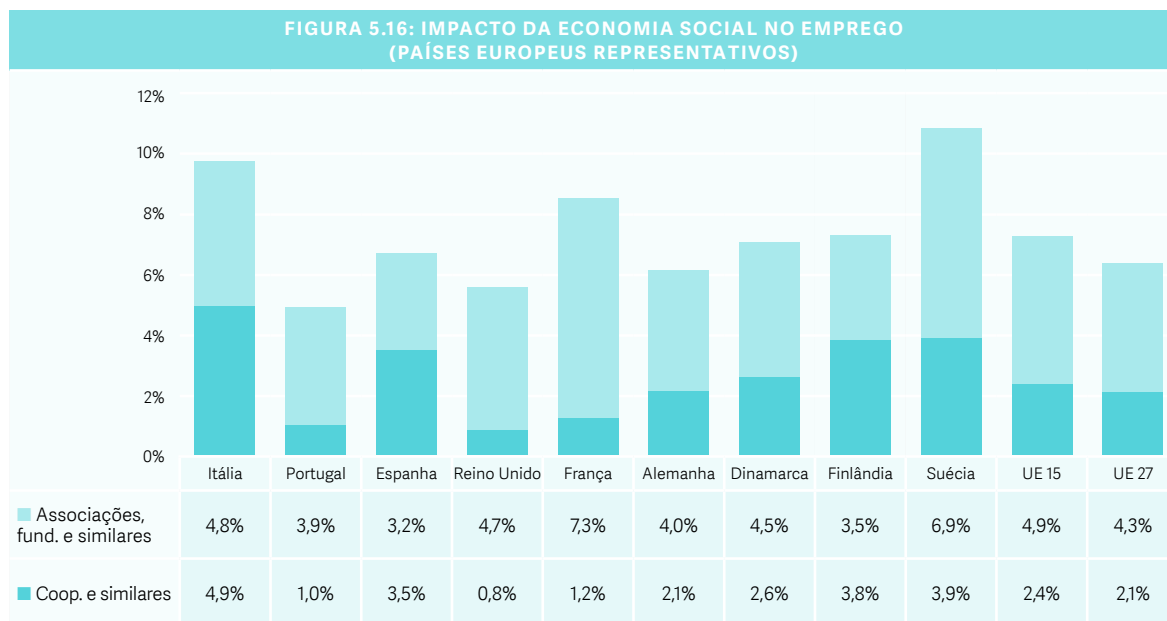
FONTE: UE/CIRIEC 2012

FIGURE 5.15: COMPOSIÇÃO DO TERCEIRO SETOR CONSIDERANDO O NÚMERO DE TRABALHADORES REMUNERADOS (PORTUGAL E PAÍSES COMPARÁVEIS)



FONTE: UE/CIRIEC 2012

Finalmente, é importante analisar o impacto da economia social nos números do emprego de diferentes países. Os dados reunidos nas Figuras 5.16 e 5.17 mostram que estas organizações têm um impacto significativo na economia europeia, já que, em média, criam oportunidades de emprego a 6,5% da população empregada dos 27 países da UE.

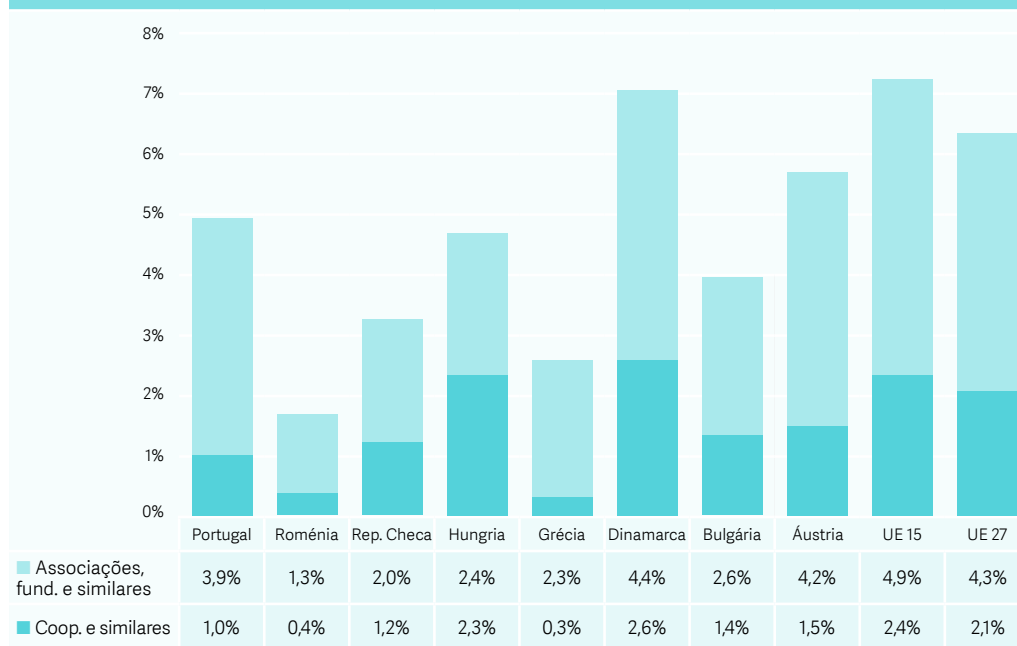


FONTE: UE/CIRIEC 2012

A Figura 5.16 mostra que a economia social tem um impacto particularmente relevante em países como a Suécia (11% do total da população empregada), Itália (9%) e França (9%). As cooperativas desempenham um papel importante nos países do Sul da Europa como Itália e Espanha – em conformidade com a via de desenvolvimento seguida por eles –, e nos países escandinavos em resultado dos esforços desenvolvidos pelos respetivos governos nos últimos anos no sentido de desenvolver a economia social e de promover a criação de empresas sociais.

É interessante verificar que em Portugal e países comparáveis, o impacto da economia social no total do emprego é inferior, por vezes de forma apenas ligeira, ao da média europeia, com exceção da Dinamarca, embora em todos esses países o setor tenha registado um crescimento importante ao longo dos últimos dez anos (ver Figuras 5.8 e 5.9). Isto significa que, nestes países, há ainda muito espaço disponível para um crescimento significativo do setor.

FIGURA 5.17: IMPACTO DA ECONOMIA SOCIAL NO EMPREGO (PORTUGAL E PAÍSES COMPARÁVEIS)



FONTE: UE/CIRIEC 2012

Uma outra distinção entre as organizações sem fins lucrativos tem que ver com os setores de atividade nos quais elas operam nos diferentes países. As organizações sem fins lucrativos prestam, habitualmente, um conjunto variado de serviços humanos e atuam nos domínios da educação, saúde e serviços comunitários. Dentro destes limites, porém, existem variações importantes de país para país devido à herança histórica de cada um e ao papel do Estado na prestação de serviços sociais e de assistência social.

Em média, as organizações da economia social de todos os países europeus desempenham um papel ativo e proeminente na prestação de «serviços sociais»: esta é, aliás, uma das três áreas de atividade mais importantes em todos os países à exceção da Suécia, onde, no entanto, representa a quarta área de atividade por número de trabalhadores (remunerados e voluntários). O serviço social, em particular, é a área de intervenção mais importante nos países do Sul da Europa (Itália, Espanha e Portugal), onde o setor não lucrativo tem, historicamente, substituído o Estado. Enquanto em França e no Reino Unido as organizações da economia social dominam a prestação de serviços expressivos (cultura e educação), nos países escandinavos assumem uma relevância excecional enquanto atores políticos que identificam problemas que permanecem por resolver – como violações de direitos humanos, poluição – e os divulgam junto do grande público.

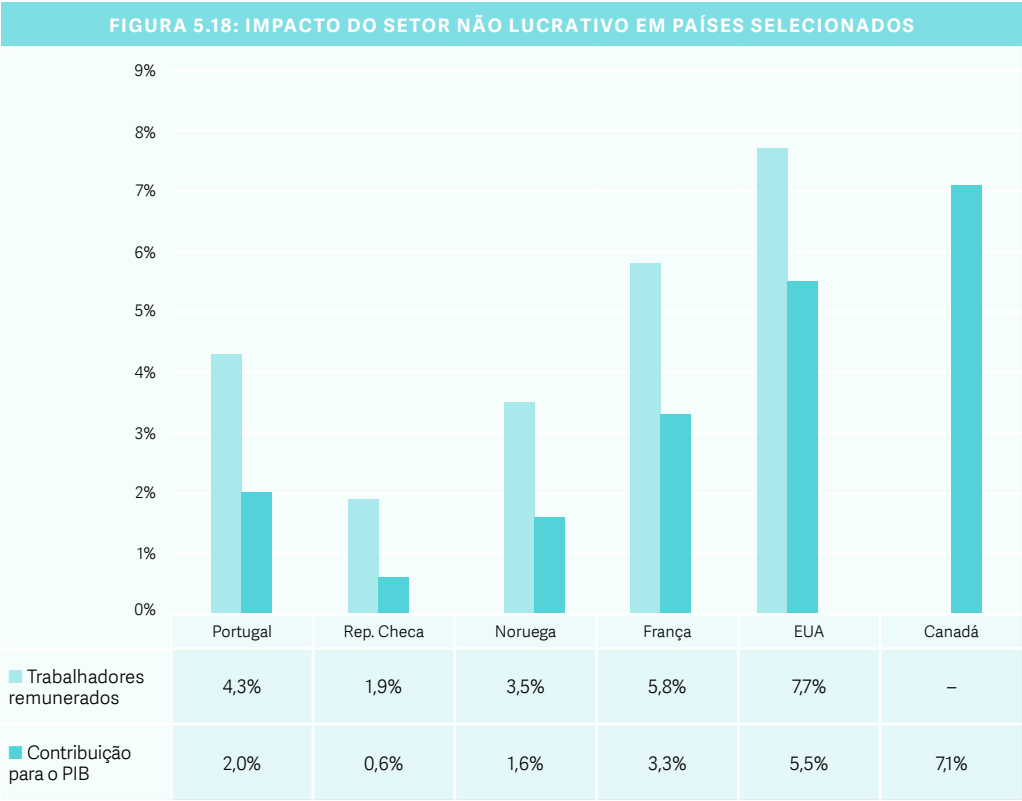
QUADRO 5.6: ÁREAS DE ATIVIDADE DAS OES (PAÍSES EUROPEUS REPRESENTATIVOS)	
PAÍS	PRINCIPAL ÁREA DE ATIVIDADE
Itália	Serviços Sociais • Educação • Cuidados de Saúde
Portugal	Serviços Sociais • Cultura • Defesa de Causas e Educação
Espanha	Serviços Sociais • Educação • Cultura
Reino Unido	Cultura • Educação • Serviços Sociais
França	Cultura • Serviços Sociais • Educação
Alemanha	Serviços Sociais • Saúde • Educação
Dinamarca	n/a
Finlândia	Cultura • Defesa de Causas • Serviços Sociais
Suécia	Cultura • Profissional • Defesa de Causas

FONTE: Salamon et al, 2004 (não existem dados disponíveis para a Dinamarca; Setores de atividade por ordem de importância da força de trabalho)

5. PERSPETIVA SOBRE ALGUNS PAÍSES COMPARÁVEIS²

Nos pontos anteriores deste capítulo procedeu-se à análise dos países europeus. Este último será dedicado aos EUA, Noruega, Canadá, República Checa e França, países com particular relevância para uma comparação com Portugal, tendo em conta os objetivos do presente relatório. Para esta análise, apoiamo-nos nos dados mais recentes, de 2006, publicados pelo *Johns Hopkins Center for Civil Society* (Salamon et al, 2012 e 2013) sobre o impacto económico das organizações sem fins lucrativos (OSFL). Os dados sobre a dimensão do setor, medidos em termos de número de trabalhadores remunerados do setor e o seu impacto no PIB mostram que o setor não lucrativo varia muito de país para país e que está mais desenvolvido na América do Norte (Canadá e EUA) do que noutros países da Europa. Esta diferença explica-se pelos vários percursos de desenvolvimento seguidos pelos países da América do Norte e descritos no primeiro ponto do presente capítulo – onde a prestação de serviços públicos tem sido, historicamente, assegurada por organizações sem fins lucrativos – e os países europeus – onde o Estado tem um papel mais interventivo no fornecimento de bens e serviços. Todavia, comparado com outros países europeus, Portugal revela possuir um setor sem fins lucrativos de dimensões muito reduzidas, o que é contraintuitivo tendo em conta a forte herança da tradição caritativa católica e a longa tradição cooperativa do país.

² O grupo de países comparáveis difere do até aqui considerado por força dos dados disponíveis nas referências aqui consideradas.

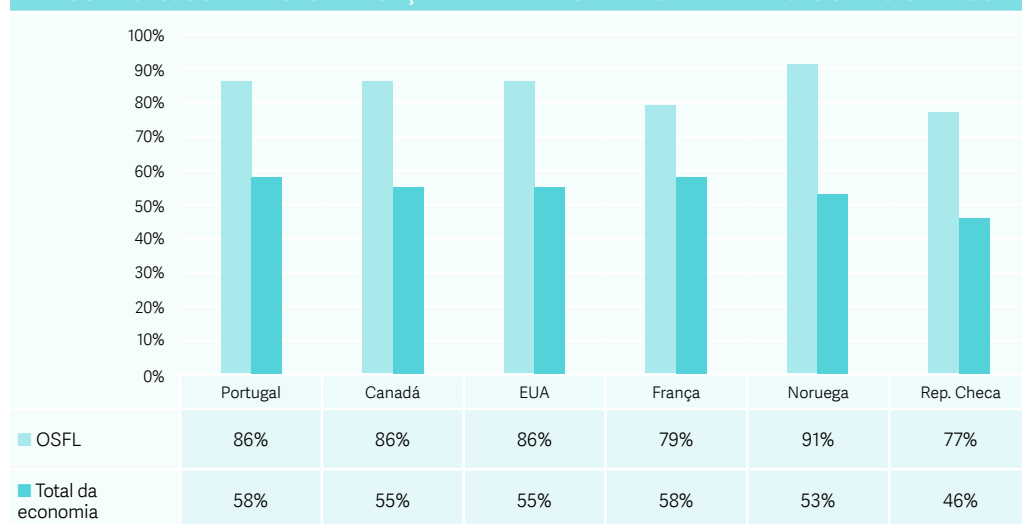


FONTE: Salamon et al, 2012. Não existem dados disponíveis para o Canadá.

Em todos os países selecionados, o valor acrescentado ao PIB pelo setor não lucrativo é significativamente mais baixo do que o seu contributo para o emprego total. Isto deve-se, provavelmente, a dois fatores: i) às remunerações mais baixas auferidas pelos trabalhadores do terceiro setor comparativamente com a remuneração média dos trabalhadores dos países selecionados; ii) às restrições quanto à criação de lucros a que estão obrigadas as organizações sem fins lucrativos que, inevitavelmente, reduzem os excedentes de exploração por elas gerados.

Não obstante as baixas remunerações auferidas pelos trabalhadores do setor não lucrativo em todos os países selecionados, a força de trabalho representa uma percentagem muito elevada do contributo das organizações sem fins lucrativos para o PIB, tendo em conta o tipo de serviços prestados e a lógica de trabalho intensivo que é típica destas organizações.

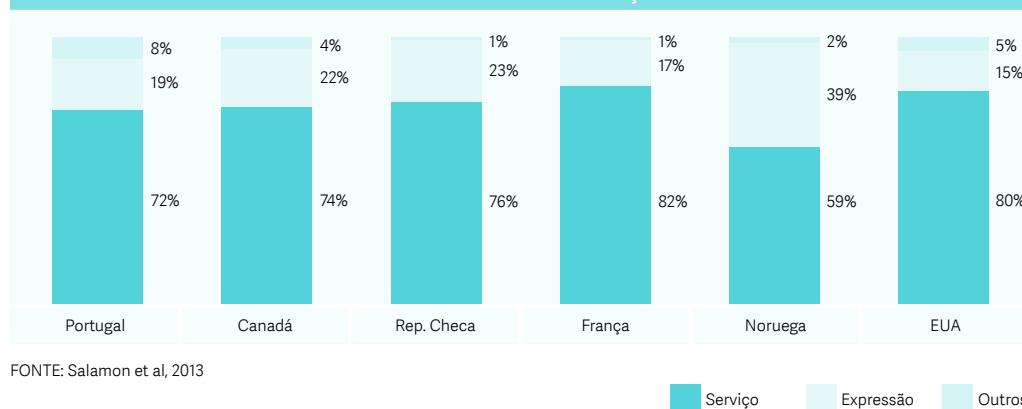
FIGURA 5.19: CONTRIBUTO DA FORÇA DE TRABALHO PARA O PIB EM PAÍSES SELECIONADOS



FONTE: Salamon et al, 2013

A última variável que importa analisar é a distribuição do emprego nas organizações sem fins lucrativos por atividade (serviços sociais, expressivos e outros). Os dados mostram que em todos os países analisados no âmbito deste estudo, os «serviços» são as atividades mais difundidas, seguidas das de «expressão», não existindo diferenças significativas entre os vários países, com exceção da Noruega.³

FIGURA 5.20: EMPREGO POR SERVIÇO PRESTADO



FONTE: Salamon et al, 2013

³ «Serviços» envolvem a prestação direta de serviços de educação, saúde, habitação, desenvolvimento económico e semelhantes. Funções de «expressão» incluem atividades que oferecem formas de expressão cultural, espiritual, profissional, etc. Incluem as instituições culturais, de desporto e atividades recreativas, associações profissionais, grupos de defesa de causas, organizações comunitárias, grupos de direitos humanos, movimentos sociais, e semelhantes. Os dados têm por base uma distinção aproximada entre estes dois tipos de funções porque em muitas organizações são levadas a cabo as duas.

Os dados referentes aos setores de atividade indicam o predomínio das atividades de serviço social, a principal ou segunda área de atividade em todos os países analisados. Na Europa, a «cultura» é outra área de atividade importante, enquanto nos Estados Unidos, os setores mais importantes são a «saúde» e a «educação».

QUADRO 5.7: ÁREAS DE ATIVIDADE DAS OSFL EM PAÍSES SELECIONADOS	
PAÍS	PRINCIPAL ÁREA DE ATIVIDADE
Portugal	Serviços sociais • Cultura • Defesa de Causas e Educação
Canadá	n/a
República Checa	Cultura • Serviços Sociais • Saúde
França	Cultura • Serviços Sociais • Educação
Noruega	Cultura • Serviços Sociais • Educação
EUA	Saúde • Serviços Sociais • Educação

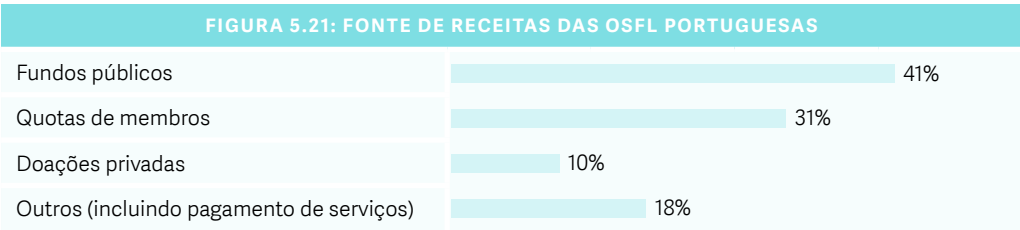
FONTE: Salamon et al, 2004

Centrando a análise em Portugal e nos Estados Unidos, surgem três grandes diferenças:

- 1) Fonte de receitas dos organismos sem fins lucrativos
- 2) Estrutura de custos
- 3) Papel dos voluntários nas organizações sem fins lucrativos

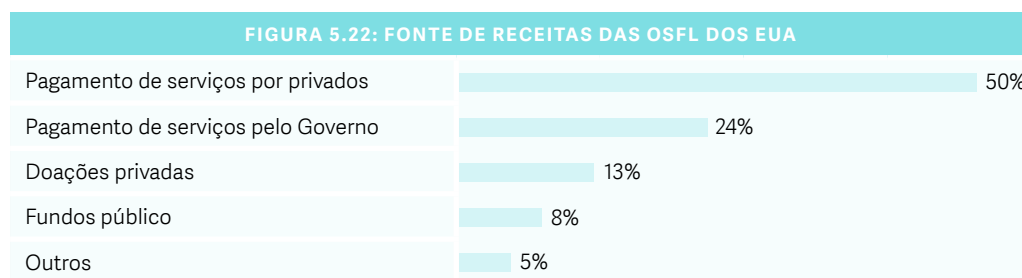
Quanto à primeira variável – fonte de receitas – os EUA revelam uma dependência superior das doações particulares comparativamente com Portugal, onde, pelo contrário, as organizações sem fins lucrativos dependem largamente do financiamento público. Esta diferença está em conformidade com a diferente evolução histórica do terceiro setor no que se refere à parceria entre o Estado e os organismos sem fins lucrativos nos dois países e os seus diferentes níveis de «mercantilização», conforme descrito no primeiro ponto deste capítulo.

Como mostra a Figura 5.21, a sustentabilidade financeira das organizações sem fins lucrativos portuguesas depende sobretudo dos fundos públicos e das quotizações de sócios, o que é indicativo do baixo nível de «mercantilização» do setor.



FONTE: Salamon et al, 2013

Conforme especificado na Figura 5.22, as organizações sem fins lucrativos norte-americanas são mais orientadas para o mercado do que as portuguesas (e do que as europeias em geral) e uma parte considerável das suas receitas é composta por remunerações recebidas de fontes privadas ou públicas por serviços prestados, enquanto os fundos governamentais asseguram menos de 10% das receitas das organizações, sendo, por isso, menos importantes do que as contribuições privadas.



FONTE: Salamon et al, 2013

A análise da estrutura de custos das organizações sem fins lucrativos portuguesas e norte-americanas revela claramente que as primeiras seguem uma lógica de trabalho muito menos intensivo do que as segundas ou, pelo menos, que os recursos humanos têm um impacto maior no orçamento das organizações norte-americanas do que das portuguesas. Com efeito, de acordo com o estudo mais recente realizado pela Universidade *Johns Hopkins* (Salamon et al, 2013), nos EUA, a força de trabalho representa, em média, mais de 71% das despesas das organizações sem fins lucrativos, enquanto os «consumos intermédios», ou seja, os custos de aquisição de bens e serviços representam 29% da despesa do setor não lucrativo. Em Portugal, por seu turno, a relação é mais equilibrada, pois os custos com mão-de-obra representam 46% da despesa total das organizações sem fins lucrativos e os consumos intermédios correspondem a quase 50% do total da despesa.

Por fim, Portugal e os EUA diferem não só pelo impacto relativo dos voluntários, mas também pelas áreas de atividade em que os mesmos estão envolvidos. Com efeito, enquanto os voluntários nas organizações portuguesas desempenham sobretudo tarefas administrativas e de governança e representam menos de 1% do PIB nacional, nos EUA o seu impacto no PIB nacional é superior – mais de 1% (Salamon et al, 2013) – e exercem principalmente atividades administrativas e de prestação de cuidados, o que demonstra que o seu papel na vida das organizações sem fins lucrativos tem um carácter mais operacional (Blackwood et al, 2012).

6. CONCLUSÕES

A título de síntese deste capítulo:

- Nos EUA, o terceiro setor nasce da reação contra o absolutismo europeu do século XVIII e as relações de poder entre o Estado e a Igreja, constituindo-se, pois, como o tipo ideal de um modelo liberal de sociedade civil onde um nível baixo de despesa pública no domínio da prestação de serviços sociais e de assistência social – como saúde, educação, cultura e segurança social – tem estado associado a um vasto setor não lucrativo, financiado não apenas (e principalmente) pelo Estado, mas também por doações privadas.
- Na Europa Ocidental, as organizações da economia social – na forma de cooperativas, associações, fundações e mutualidades – já eram ativas e cruciais na área da prestação de serviços sociais antes da Segunda Guerra Mundial.
- É possível identificar na Europa pelo menos quatro padrões específicos diferentes:
- Países bismarckianos ou «corporativistas» como a Alemanha, França, Bélgica e Irlanda – onde as organizações da economia social têm desempenhado, historicamente, um papel importante nos setores da assistência social e da saúde, quase sempre sob a supervisão e com o apoio financeiro de organismos públicos, em particular no que se refere à aplicação de políticas laborais destinadas a grupos marginalizados que foram rejeitados pelo mercado de trabalho.
- Países nórdicos, incluindo a Suécia, a Finlândia e a Noruega – onde as organizações da economia social tiveram sempre um papel secundário e se têm centrado, acima de tudo, em atividades representativas e de defesa de causas devido ao papel dominante dos organismos públicos no fornecimento de bens e serviços públicos nos domínios da educação, assistência social e saúde.
- Reino Unido – Um modelo liberal em que um nível baixo de gastos públicos com serviços sociais está associado a um setor de organizações sem fins lucrativos e de trabalho voluntário forte, maioritariamente financiado por fundos privados.
- Países do sul da Europa, em particular Portugal, Espanha e Itália – Com o fim das ditaduras, e no final da década de 1970 e início da década de 1980, foram atingidos por elevados índices de desemprego e viram-se a braços com a incapacidade do Estado para assegurar a prestação de serviços sociais adequados, pelo que as organizações da economia social recuperaram o seu protagonismo na prestação de serviços públicos, em particular nos setores da assistência social e dos serviços pessoais.

- ▶ O serviço social, em particular, é a área de intervenção mais importante nos países do Sul da Europa (Itália, Espanha e Portugal), onde o setor não lucrativo tem, historicamente, substituído o Estado. Enquanto em França e no Reino Unido as organizações da economia social dominam a prestação de serviços expressivos (cultura e educação), nos países escandinavos assumem uma relevância excecional enquanto atores políticos que identificam problemas que permanecem por resolver – como violações de direitos humanos, poluição – e os divulgam junto do grande público.
- ▶ Em termos de legislação, o papel de atores da economia social como as cooperativas, as mutualidades, as associações e as fundações enquanto agentes privados legítimos da sociedade civil foi reconhecido em quase todos os países da Europa. Todavia, nem todas as formas de economia social são reconhecidas em igual medida, em particular as cooperativas. (UE/CIRIEC, 2012, p. 73)
- ▶ Os EUA revelam uma dependência superior das doações particulares comparativamente com Portugal, onde, pelo contrário, as organizações sem fins lucrativos dependem largamente do financiamento público.

Alguns dados

- ▶ As associações e as fundações são a principal «família» da economia social na Europa, constituídas por mais de 2,5 milhões de organizações (92%) e empregando mais de 9,2 milhões de pessoas na Europa a 27, o que corresponde a mais de 65% dos empregos do setor.
- ▶ As organizações da economia social têm um impacto significativo na economia europeia, já que, em média, criam oportunidades de emprego a 6,5% da população ativa dos 27 países da UE.
- ▶ Em Portugal e países comparáveis, o impacto da economia social no total do emprego é muito inferior ao da média europeia, embora em todos esses países o setor tenha registado um crescimento importante ao longo dos últimos dez anos.
- ▶ Com os seus mais de 250.000 trabalhadores, Portugal tem o setor de maior dimensão face a países comparáveis, seguido pela Áustria e pela Dinamarca.
- ▶ Em média, as organizações da economia social em Portugal empregam 5,2 trabalhadores remunerados por organização, um número ligeiramente superior à média da UE a 27.

CAPÍTULO 6 Notas conclusivas, análise SWOT e recomendações

1. PRINCIPAIS PRODUTOS DESTE ESTUDO

Tal como referido na introdução, os **principais contributos deste trabalho** no que se refere a suprir lacunas de conhecimento sobre as ONG em Portugal situam-se nos seguintes domínios:

- um **conceito de ONG** fundado em **conceitos económicos** adequados para este efeito e operacionalizado em termos de uma classificação detalhada das atividades e do que se considera serem as ONG e os seus estatutos jurídicos;
- uma **base de dados** consistente com esse conceito, construída expressamente para este efeito, por extração a partir de uma outra (DES – Diretório da Economia Social) que abrange o conjunto das organizações de economia social, em construção na Universidade Católica Portuguesa (Porto), base de dados essa que permitiu quantificar **o número total de ONG e as suas distribuições por atividades principais, estatutos jurídicos e localização**;
- uma caracterização da **estrutura interna das ONG** no que se refere ao seu **modo de governo e práticas de gestão, recursos humanos, equipamentos, financiamento, trabalho em rede e relações com entidades públicas** feita com base num inquérito muito desenvolvido a 153 ONG distribuídas por todas as atividades onde as ONG operam e por todos os distritos do país; a que se juntou um inquérito online mais reduzido feito a 350 ONG na área dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa, com uma taxa de resposta de 20%; um estudo econométrico sobre os fatores influenciadores da sustentabilidade económica das IPSS; e 10 estudos de caso específicos sobre ONG da área social e ONG com atividade na Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania Ativa.

2. NOTAS CONCLUSIVAS

Não vamos repetir aqui as principais conclusões que resultam dos produtos atrás referidos deste estudo, conclusões essas que o leitor pode encontrar no final de cada um dos capítulos.

Voltamos a referir que, no caso do número total de ONG e suas distribuições, os resultados **só são válidos** para a base de dados sobre as ONG que construímos, à data (25 de Setembro de 2014) em que dela extraímos os dados reportados no capítulo 3. No caso da caracterização da estrutura interna e do modo de funcionamento das ONG, os resultados **só são válidos** para as 153 ONG que inquirimos, presencialmente, juntamente com as restantes 65 ONG-DH inquiridas online e os estudos de caso. Vamos aqui dar nota de algumas conclusões que deverão merecer mais cautela na sua interpretação e necessidade de mais estudo no futuro.

Quanto aos resultados que derivam da base de dados construída a partir do DES – Diretório da Economia Social, trata-se de um trabalho, por natureza, sempre em construção, uma vez que há ONG que vão sendo criadas e outras que entram em inatividade, ou morrem. A isto, juntam-se erros e omissões que certamente a base de dados que foi construída conterá e que em permanência está a ser objeto de correção.

Quanto aos resultados que derivam dos inquéritos e dos estudos de caso, um dos capítulos que aconselha mais cautela na interpretação e de mais trabalho adicional é o da **estrutura e evolução dos gastos e dos rendimentos**. Os resultados obtidos apontam para um crescimento muito acentuado do peso relativo dos CMVMC de 2012 para 2013, a ponto de ultrapassar o dos gastos com o pessoal. É preciso recolher mais e melhor informação sobre este assunto para sabermos se esta evolução se confirma ou não.

Os resultados obtidos também apontam no sentido de, entre 2011 e 2013, ter havido uma redução dos financiamentos das empresas privadas às ONG e um aumento das receitas próprias e do financiamento público. Há boas razões para crer que, de facto, assim tenha sido, mas também aqui é preciso recolher mais e melhor informação.

No que se refere ao modo de governação das ONG, os resultados dos inquéritos são animadores no que se refere à existência de **direções técnicas** nas quais as direções estatutárias delegam bastantes responsabilidades de decisões de gestão corrente. Os resultados também são animadores quanto à existência de processos de **planeamento estratégico** e sobre o **modo participativo** como estes processos têm decorrido. Também aqui é preciso interpretar estes resultados com cautela e procurar mais e melhor informação para saber se esta evolução se confirma ou não para a maioria das ONG.

Por fim, há dois domínios importantes para a sustentabilidade das ONG sobre os quais os inquéritos não permitiram recolher informação com o detalhe suficiente para se avaliar melhor do seu contributo para essa sustentabilidade. Um tem que ver com o **voluntariado**. Não foi possível aqui quantificar este tipo de trabalho e calcular o seu peso relativo no total

do trabalho utilizado pelas ONG. Por isso, também não foi possível estimar o seu equivalente em termos monetários.

Outro domínio relevante é o do **trabalho em rede** e das **parcerias**. Seria útil poder ir mais fundo na análise da natureza do que tem acontecido nas redes e nas parcerias onde as ONG reportam ter participado. Mais concretamente, é importante saber se se trata, ou não, de redes e parcerias que pouco mais são do que mera partilha de alguma informação, ou um cumprimento de formalidades para candidatura a fundos que, depois, são utilizados de forma individual, ou se têm grandes impactos na estrutura e no funcionamento das organizações e no modo como se coordenam e cooperam entre si.

Finalmente, ainda sobre o que decorre das restrições de tempo e doutros recursos disponíveis para este estudo, recorde-se o que já se disse sobre o não ter sido possível analisar a importância económica relativa do setor da ONG com base em **indicadores de emprego e de Valor Acrescentado Bruto (VAB)**. Também aqui há matéria para mais estudos necessários a fazer no futuro.

3. ANÁLISE SWOT - PONTOS FORTES, FRACOS, OPORTUNIDADES E AMEAÇAS

A análise SWOT apresentada de seguida resulta dos dados recolhidos no extenso inquérito realizado junto das 153 ONG e no inquérito on-line a ONG de Defesa dos Direitos Humanos, assim como na informação obtida para os estudos de caso realizados. As amostras utilizadas, propositadamente pequenas de forma a garantir a exequibilidade da recolha, que serviria de base a uma análise que se pretendia extensa em temáticas e profunda, não permitem a extrapolação da análise para o setor das ONG, mas levantam muitas pistas para aquilo que poderá ser encontrado na realidade das instituições que o integram. Os pontos fortes e fracos são o resultado da análise interna às ONG estudadas; as ameaças e oportunidades são o resultado da análise do ambiente que rodeia as ONG, realizada pelas ONG estudadas e complementada pela equipa de investigação.

PONTOS FORTES

1. Órgãos Sociais

- Modelos de gestão participativos: Há ONG que descrevem como positivos os modelos de gestão que promovem a interação entre os diferentes órgãos sociais e entre os órgãos sociais e todos os membros da organização, na medida em que isto potencia os laços entre as pessoas.
- Articulação entre Direções: Uma boa articulação entre a Direção técnica e a Direção estatutária é considerada fundamental para o sucesso das ONG, como identificado por

algumas das organizações. A presença de elementos da estrutura executiva na Direção (estatutária), a realização de reuniões regulares entre a Direção e as equipas no terreno, a existência de uma figura intermédia (secretário-geral) que faz a ponte entre a Direção e o dia-a-dia da organização e uma estrutura diretiva com a representação dos diversos departamentos chave da organização, são alguns exemplos de práticas identificadas como promotoras da fluidez na transmissão da informação (quer num sentido *top-down* quer num sentido *bottom-up*).

- Autonomia de decisão da direção técnica: A média-elevada autonomia de decisão da direção técnica revelada pelas ONG pode ser um ponto forte, muito embora para o ser esteja dependente das competências desta direção, bem como da capacidade da direção estatutária desempenhar cabalmente as suas funções de governação.
- Membros da direção não remunerados: A gratuidade dos membros da Direção estatutária é uma característica que facilita a sua independência no momento de tomar decisões, ainda que faça supor também a dificuldade de lhes ser exigido empenho e uma disponibilidade maior por não serem remunerados pela função. Em diversas Não IPSS são admitidos trabalhadores nos órgãos diretivos, contudo, é muitas vezes deliberado pelas próprias organizações, alinhados por boas práticas internacionais, não poderem ser em número maioritário.
- A existência de um órgão consultivo é apresentada pelas ONG como um ponto positivo, contudo são poucas as ONG que afirmam ter este tipo de órgão.

2. Práticas de Gestão

- Práticas ao nível do marketing: A maioria das ONG afirma trabalhar a área do marketing (ver, contudo, o ponto fraco «competências ao nível do marketing»). Há uma consciência grande da importância da divulgação, comunicação e sensibilização, para o sucesso das ONG.
- Implementação de sistemas de gestão da qualidade: A maioria das ONG com estatuto de IPSS ou já implementou ou está a implementar um sistema de gestão da qualidade. Sendo este um bom indício da evolução ao nível da qualidade da gestão das ONG, deve ser olhado com cautela. A resposta afirmativa das organizações nada nos diz sobre os resultados que têm sido alcançados com os processos de certificação.
- Práticas ao nível do planeamento estratégico: A maioria das ONG referiu realizar planos estratégicos, e destas, a maioria monitoriza e avalia a sua execução. Estes resultados não nos evidenciam, contudo, a qualidade do processo e os resultados (ver, ainda, o ponto fraco «competências ao nível da gestão estratégica»). Algumas organizações manifestam a boa prática de elaboração dos planos estratégicos dissociados dos momentos eleitorais dos seus órgãos sociais, contrariando a possível tendência da estratégia ser alterada sempre que são alteradas as direções estatutárias. As ONG que elaboram o planeamento

estratégico de uma forma participativa conseguem potenciar o envolvimento de todos os membros.

- ▶ Práticas ao nível dos planos de atividades/orçamentos: A maioria das ONG realiza planos de atividades e orçamentos, mas mantém-se a questão sobre qual o efetivo uso destas ferramentas ao serviço de uma gestão eficaz e eficiente da organização.
- ▶ Participação dos associados: No caso específico das associações é reconhecida positivamente a participação dos associados nos processos de tomada de decisão, por promover uma implicação maior por partes destes, ainda que nas organizações maiores e com um funcionamento mais complexo o processo de decisão se possa tornar menos ágil. As ONG de Defesa dos Direitos Humanos evidenciaram um enfoque grande no associativismo, embora também nestas se verifique inatividade de um grande número dos associados.

3. Recursos Humanos

3.1. Trabalhadores remunerados

- ▶ Identificação e sentido de missão: Há uma identificação com a causa e forte sentido de missão por parte dos colaboradores. Este envolvimento dos colaboradores com a ONG é fruto da missão das próprias organizações e também do facto de muitos colaboradores serem recrutados entre ex-voluntários ou beneficiários.
- ▶ Investimento na qualificação: As últimas três décadas exigiram das organizações um reforço na qualificação dos seus corpos técnicos, em particular nas áreas que se prendem com a atividade principal da organização. A aposta na formação é identificada como essencial. É, contudo, ainda insuficiente quer em nº de ONG, quer em volume de horas de formação em que cada uma investe.
- ▶ Sistemas de avaliação do desempenho: A existência de um sistema de avaliação do desempenho em 40% das ONG respondentes é um bom indício de controlo da atividade no sentido do cumprimento dos objetivos. Contudo, só um levantamento que permitisse conhecer o desenho e processos associados aos sistemas de avaliação, permitiria compreender o real impacto dos mesmos na atividade da organização e no cumprimento dos seus objetivos e missão. Mesmo nas pequenas ONG em que a avaliação de desempenho não é relevante para a progressão na carreira dada a pequena dimensão, esta avaliação é usada para identificar áreas de formação.
- ▶ Consciência sobre competências em falta ao nível da gestão: A consciência das direções sobre as competências que precisam de desenvolver nas organizações é um excelente ponto de partida para o seu investimento no seu desenvolvimento. No top 10 das competências que identificaram necessitar, a maioria é do domínio do marketing e da angariação de fundos (ex. imagem e comunicação externas, campanhas de angariação de fundos, gestão e mobilização de associados), mas ressaltam também competências ao nível da

gestão estratégica (onde podemos incluir competências de monitorização de avaliação de resultados e impactos), e outras associadas a estes domínios como a elaboração de projetos, a identificação de entidades financiadoras e linhas de financiamento e de candidaturas a fundos europeus.

3.2. Voluntários

- A maioria das ONG já tem voluntários. (ver, contudo, ponto fraco «Voluntários»)
- Nas ONG de Defesa dos Direitos Humanos inquiridas via on-line, metade não tinha trabalhadores remunerados, indiciando uma relevância significativa do voluntariado.
- Desafios vencidos por algumas (poucas ONG) na gestão de voluntários: Algumas (poucas) ONG partilharam um conhecimento de experiência interessante ao nível da gestão de voluntários, que nestas representam pontos fortes, mas que na maioria são ainda inexistentes:
 - A formação dos voluntários é fundamental para uma boa experiência de voluntariado.
 - Conseguir a regularidade, assiduidade e pontualidade dos voluntários regulares é apresentada como importante.
 - A promoção da autonomia dos voluntários é também necessária.
 - Os atuais voluntários e antigos voluntários permitem alargar a rede de contactos e potenciais benfeitores bem como divulgar a atividade da ONG.
 - A atração de voluntários com competências técnicas, humanas e maturidade adequadas é fundamental.

4. Financiamento e Mobilização de Recursos

- Partilha: Há já instituições a realizar partilha de instalações. (ver ponto fraco «Partilha»)
- Diversificação: Esforço crescente por parte das ONG de diversificação de fundos. Nas ONG de Defesa de Direitos Humanos a repartição dos fundos pelas três proveniências (públicos, privados e próprios) declarada foi equilibrada, por contraste, por exemplo, com os pesos encontrados no inquérito às 153 ONG, em que os fundos públicos evidenciaram um peso superior, seguido dos fundos próprios e com os fundos privados a representar uma fatia pequena. Há, contudo, uma consciência crescente da necessidade de investir na diversificação das fontes de fundos.
- Financiamento europeu: Aposta crescente de algumas ONG na captação de financiamento europeu, ainda que as evidências apontem que este é maioritariamente via programas geridos por Portugal.
- Receitas próprias: Consciência crescente do potencial de aumento das receitas próprias, transformando em serviços vendáveis o enorme know-how nas áreas de atuação. Nalguns casos esta consciência nasce da inexistência de fontes alternativas de fundos, noutras das oportunidades que a inovação social e o empreendedorismo social têm vindo a evidenciar.

- *Pro bono* empresarial: A prestação de serviços *pro bono* por parte de empresas (área jurídica, financeira, estudos de mercado, marketing e comunicação, etc.) pode ter um peso importante na sustentabilidade da ONG, como se encontrou neste estudo.
- Fidelização dos doadores: A fidelização dos benfeitores tem de ser mantida através duma relação de proximidade. A transparência na prestação de contas e a comunicação dos resultados atingidos com as atividades desenvolvidas é fundamental na fidelização dos mecenas. Esta é uma área em que poucas ONG têm revelam prática.
- Fundos internacionais: Aposta crescente na angariação de fundos noutros países (principalmente nos casos em que a ONG tem atividade internacional).
- Rigor: Crescente consciência da importância do rigor na gestão financeira, tornada clara quer por situações de debilidade financeira postas em evidência nos últimos anos, pela gravidade das situações, quer porque imperativos de transparência das contas se revelam cada mais essenciais no processo de desenvolvimento de fundos junto de doadores potenciais.

5. Relações com entidades parceiras

- Redes e parcerias: As redes e parcerias são essenciais para potenciar a aprendizagem mútua, a troca de experiências e boas práticas e a colaboração com entidades públicas e da sociedade civil. A maioria das ONG está envolvida pelo menos numa parceria e numa rede.
- Parcerias: Crescente constatação que as parcerias permitem fortalecer as respostas e serviços e partilhar recursos e obter sinergias. ONG têm vindo a apostar em parcerias empresariais. ONG têm procurado potenciar relações próximas com as autarquias e governo local.

PONTOS FRACOS

1. Órgãos Sociais

- Sucessão das «lideranças»: embora de forma não tão significativa como se poderia antecipar, continua a merecer atenção a idade dos dirigentes das ONG, o tempo de permanência no cargo, bem como o investimento na formação de potenciais (mais jovens) sucessores. Foi também manifestada uma grande dificuldade em encontrar pessoas motivadas e com disponibilidade para o exercício de funções de Direção.
- Órgão consultivo: A maioria das organizações não tem um órgão de natureza consultiva, o que constitui uma oportunidade perdida de saberes adicionais, de rede e de potencial acesso a recursos adicionais.
- Algumas direções estatutárias ainda acumulam muitas funções fruto de alguma informalidade, ou pouca profissionalização da gestão da ONG, ou ainda desconhecimento da

diferença entre as funções de governação que devem desempenhar e funções de gestão que devem delegar nas direções técnicas. Há, efetivamente em muitas ONG incapacidade ou dificuldade dos dirigentes em compreenderem a diferença entre governação e gestão, confundindo-as na prática, o que contribui para o desgoverno, o abuso de poder, a ineficiência e a ineficácia, etc. etc.

- As mesas da Assembleia Geral e os Conselhos Fiscais são ainda pouco proativos na sua função, cumprindo apenas funções formais.

2. Práticas de Gestão

- Práticas ao nível do planeamento estratégico: Em alguns casos os planos estratégicos não têm a participação ativa ou têm uma participação mínima das direções estatutárias, que têm a responsabilidade de determinar as linhas estratégicas de trabalho da organização, sendo o trabalho de elaboração e concretização realizado pela direção/equipa técnica.
- Articulação estratégias / operações: Parece ser questionável a articulação que é estabelecida entre os planos estratégicos e os planos anuais, em que muitas vezes estes últimos são elaborados sem incorporarem as orientações alargadas e de longo prazo da organização.
- Doações de particulares: Pouca experiência das organizações na angariação de fundos junto de particulares, com níveis de organização e estruturação da área precários.
- Presença on-line: Apesar de muitas organizações possuírem sites e pertencerem a diversas redes sociais, muitas vezes encontram-se desatualizados e poucas vezes voltados para a captação de pessoas interessadas em colaborar tanto economicamente como em voluntariado.
- Prestação de contas: Falta de mecanismos adequados de prestação de contas à sociedade, associados e colaboradores. Sobretudo para com os doadores, a prestação de contas deve incluir informação económica explicativa de como foram aplicados os donativos na organização ou atividades, resultados e impactos.
- Competências ao nível do marketing: A identificação desta como uma das competências a desenvolver, indicia competências reduzidas ou ausentes ao nível do marketing, o que limita em grande medida a eficácia da atuação, entre outros, ao nível da angariação de fundos (onde se inclui a angariação de novos associados, por exemplo). Além disso um reduzido número de ONG afirmam ter um documento estratégico para esta área. (ver ponto forte: «marketing»)
- Competências ao nível da gestão estratégica: A declarada necessidade de desenvolverem competências ao nível da gestão estratégica, além de denunciar que muitas organizações ainda estão aquém do que desejariam nesta área, pode ser um sinal de que a realização dos planos estratégicos ainda poderá estar numa fase embrionária nalgumas ONG que os elaboram.

- ◉ Códigos de conduta: São ainda insuficientes as organizações que têm códigos de conduta sobre práticas organizacionais ou que subscreveram códigos das redes, confederações, plataformas a que pertencem.
- ◉ Intervenção local vs Visão global?: Predomínio da intervenção local das ONG (que em si não é uma fraqueza) não equilibrado por uma adequada visão global, por exemplo ao nível das fontes de fundos. Há fundos fora do país que as ONG desconhecem e/ou não têm competências para obter.

3. Recursos Humanos

3.1. Trabalhadores remunerados

- ◉ Colaboradores em número insuficiente em muitas ONG.
- ◉ Recrutamento: Dificuldade em encontrar trabalhadores qualificados, sobretudo nas áreas da gestão e marketing. Processos de recrutamento ainda pouco estruturados, muitas vezes não publicitados em escala.
- ◉ Risco de *burnout* por acumulação de funções, desgaste ou exigência psicológica do trabalho desenvolvido em todos os níveis da hierarquia.
- ◉ Salários: Baixos salários pagos aos colaboradores (embora as organizações acrescentem que a alteração desta realidade escapa ao seu controlo). Baixa capacidade financeira da organização para integrarem recursos humanos a trabalhar exclusivamente em áreas como a comunicação externa ou angariação de fundos. Ainda é baixo o nível de consciência para a necessidade destas áreas estarem incluídas em organigrama e com pessoas a trabalhar exclusivamente nestas funções.

3.2. Voluntários

- ◉ Número de voluntários: Apesar da maioria das inquiridas ter voluntários, estes tendem, contudo, a ser em número reduzido por organização. Mas há organizações que consideram não necessitar de voluntários ou que a organização não é atrativa para os voluntários (na questão sobre as razões para não ter voluntários). O número comparativamente reduzido de respostas sobre os voluntários pontuais (em comparação com as relativas aos voluntários regulares) pode indiciar desconhecimento da distinção entre os dois tipos, ou incapacidade de reconhecer o valor que podem ter os voluntários pontuais se todos os processos a estes associados forem bem geridos (desde a atração à gestão da sua presença na organização). Tem-se assistido a uma diminuição do número de voluntários (por causa da crise, por exemplo). Decréscimo na qualidade dos voluntários mais jovens a quem falta alguma maturidade e visão multidisciplinar.
- ◉ Competências de gestão do voluntariado: Necessidade das ONG desenvolverem competências de gestão do voluntariado. Não fica claro se as más experiências que algumas organizações relatam ter com o voluntariado não poderá ser fruto destas deficiências na gestão.

- Estruturação da área: Muitas organizações não têm esta área estruturada, quer do ponto de vista da captação, recrutamento, acolhimento e formação, quer do ponto de vista do seguimento, avaliação e reconhecimento.

4. Financiamento e Mobilização de Recursos

- Diversidade de fontes: Reduzida diversidade de fontes de financiamento.
- Precariedade da situação financeira de algumas ONG.
- Associados: O número de associados é reduzido e muitos não são efetivamente ativos (ex. quotas em dia). A maioria das ONG respondentes indica que o número de associados irá crescer. Esse potencial existe, em geral, nas ONG, se olharmos ao que é a realidade de outros países. (ver, contudo, ponto fraco «competências ao nível do marketing»)
- Competências para candidaturas a projetos, nomeadamente internacionais: São elegidas como uma das competências que as ONG não têm e nas quais têm que investir. Grande parte das organizações portuguesas não sabe a que organizações internacionais pode submeter pedidos e candidaturas. Falta de experiência na captação de fundos a fundações internacionais. Baixas competências ao nível da elaboração de propostas ou candidaturas em língua estrangeira.
- Partilha: Poucas instituições revelam partilhar viaturas.
- Fundos públicos: As ONG percecionam uma diminuição dos apoios públicos. Algumas ONG têm uma grande dependência de fundos públicos.
- Doações de particulares: As ONG admitem falta de conhecimento sobre o mercado dos doadores particulares.
- Financiamento por projetos: As ONG identificam alguns problemas associados ao financiamento por projetos, que torna o trabalho no terreno dependente de prioridades de agenda que podem não ser coincidentes com as suas. Algumas organizações acham difícil e dispendioso (em termos de tempo e recursos) todo o processo de candidatura. As ONG que recorrem a financiamento por projetos dizem que este é mais pontual e irregular.
- Tesouraria: A gestão da tesouraria pode ser um desafio constante, quer pela irregularidade, quer pela imprevisibilidade da entrada dos fundos.
- Utentes: Em algumas ONG, há um aumento do número de utentes que não conseguem pagar as participações.
- Acordos: Em algumas ONG, há dificuldades na revisão do acordo com a Segurança Social.

5. Relações com entidades parceiras

- Ineficácia: Inoperacionalidade de algumas redes quer de âmbito local, quer nacional. Existência de parcerias que são meramente formais, no papel. Dificuldade de gerir protagonistas e relações pessoais.

- ◉ Financiadores públicos: Dificuldade de dialogar numa base mais horizontal com as entidades públicas nacionais financiadoras.
- ◉ Défice de parcerias internacionais.
- ◉ Empresas: Dificuldade de interação com o mundo empresarial numa ótica de benefício mútuo.

OPORTUNIDADES

- ◉ Estruturas federativas: Crescentes competências das estruturas federativas na influência ao nível governamental sobretudo na área social.
- ◉ África: Crescimento económico no continente Africano (para as ONG que atuam ou podem vir a atuar nesta região).
- ◉ O setor na Europa: Legislação europeia sobre o setor, legitimando-o e criando novas regras internacionais constituem uma oportunidade de afirmação também das ONG portuguesas.
- ◉ Parcerias e redes internacionais: Profissionalização crescente das ONG a nível internacional, necessidades crescentes das populações e fundos disponíveis que impõem trabalho colaborativo, abrem oportunidades de parcerias e integração em redes internacionais às ONG portuguesas. As novas tecnologias de comunicação potenciam o aprofundamento e extensão destas relações com cada vez menos custos financeiros e de tempo.
- ◉ Fundos europeus disponíveis para as áreas da inovação e do empreendedorismo social.
- ◉ Sociedade: Aumento da sensibilidade da sociedade para os problemas sociais.
- ◉ Empresas: Novas formas de financiamento por parte das empresas. A transformação social não é matéria exclusiva do setor das ONG, nem do setor público. Desde a década de 90, o conceito de responsabilidade social empresarial tem ganho corpo e alertado o setor empresarial, não só para os impactos económicos ou ambientais, mas também para os sociais. A crise veio, contudo, abrandar ou parar algum do avanço conseguido.
- ◉ Doadores particulares: Reduzida exploração da capacidade de dar dos indivíduos (particulares), em termos comparativos em relação a outros países, faz antever potencial por explorar em Portugal.
- ◉ Mercado de trabalho e realização pessoal: Crescente procura de empregos nas empresas/ organizações que proporcionem, além de emprego, uma realização pessoal, é uma oportunidade para as melhores ONG atraírem jovens talentos formados nas áreas da gestão e da economia, em detrimento, por exemplo, de carreiras empresariais.
- ◉ O investimento crescente das mulheres numa profissão, aliada à ascensão de mulheres a cargos de direção em vários quadrantes, prenuncia uma oportunidade de também isto ser possível nas ONG, podendo o problema da sucessão das direções ser assim parcialmente amenizado.

- Crescente consciência da sociedade da necessidade de contribuir de alguma forma – doações, tempo, ... – e nas mais variadas faixas etárias.
- Necessidades novas e crescentes na sociedade constituem excelentes oportunidades para o aparecimento de novas ONG ou a reconversão de ONG existentes cuja missão perdeu a validade (ex. área de atividade da infância, ameaçada com decrescentes taxas de natalidade, pode ser «substituída» por serviços à terceira idade).
- O avanço de tecnologias de comunicação permite o acesso a boas práticas e novas ideias que se estejam a desenvolver em qualquer parte do mundo. «Não é muitas vezes necessário inventar a roda, mas adaptar.»
- Novos instrumentos financeiros, alguns em experiência nalguns pontos do globo, constituem excelentes potenciais oportunidades de financiamento do setor (ex. Obrigações de impacto), a que as ONG e a sociedade devem prestar especial atenção e replicar.
- Esperanças de vida elevadas significam um enorme potencial de voluntários de idades mais ou menos avançadas que as ONG devem aprender a cativar e a acolher nas instituições. Com a noção de que provavelmente terão que adaptar as oportunidades de voluntariado às diferentes idades e inerentes capacidades.

AMEAÇAS

- Crescente exigência dos utentes e maior complexidade dos problemas (pode ser uma oportunidade para as organizações mais capazes).
- Lentidão na recuperação da crise económica: Pode levar à diminuição dos apoios públicos e privados. Pode ainda dificultar a atração de voluntários, que não podem correr riscos no mercado de trabalho. Pode também prejudicar a obtenção de resultados do trabalho das ONG, nomeadamente de projetos para o mercado, geradores de receitas próprias que podem decair.
- Maior concorrência entre as ONG no acesso aos fundos.
- Tendência para que a agenda de financiamento público nacional continue a privilegiar projetos assistencialistas.
- Tendência para o privilégio dos grandes projetos (e das grandes ONG), deixando de fora as pequenas.
- Estruturas federativas: Com a exceção do subsector social e das ONG da área da cooperação e desenvolvimento, nos restantes subsectores não existem sinais evidentes de desenvolvimento de estruturas federativas com capacidade de influência.
- Legislação: As alterações legislativas frequentes dificultam a definição de estratégias de longo-prazo ao nível da sustentabilidade da ONG. Desajustamento da legislação do setor à realidade, com ligeiros sinais de mudança a este nível (alterações recentes no Estatuto das IPSS).

- Concorrência estrangeira: O facto de também para as ONG cada vez mais o palco de atuação ser internacional, pode intensificar a concorrência estrangeira por fundos nacionais, nomeadamente das poucas, mas grandes, fundações nacionais, e das maiores empresas e grupos empresariais.

4. RECOMENDAÇÕES

Tendo por referência os dados recolhidos e a análise SWOT realizada e a reflexão informada pela experiência acumulada, são feitas as seguintes recomendações:

1. CAPACITAÇÃO DE DIRIGENTES E DE COLABORADORES

São vários os resultados ao longo deste estudo que mostram a resiliência das ONG face ao problema crónico de financiamento da produção de bens públicos que as caracteriza, agravado pela situação de crise dos últimos anos:

- na grande maioria das ONG inquiridas o emprego, até agora, estabilizou ou mesmo cresceu;
- os esforços para fazer aumentar os recursos próprios intensificaram-se;
- houve progressos significativos na formação dos colaboradores, especialmente dos indiferenciados;
- implementaram-se sistemas de gestão da qualidade e de avaliação de desempenho.

Apesar destes progressos, há ainda muito a fazer em termos de **capacitação** não só dos colaboradores, mas também dos membros das direções estatutárias.

a. Formação – ação

O que mostra a experiência dos últimos anos em vários programas de formação para estas organizações é que a forma mais adequada de promover esta capacitação de maneira a que ela conduza a efetivas melhorias de desempenho das organizações é através de programas de **formação – ação** que assentem em diagnósticos **participados** das necessidades de formação. Desta forma identificam-se melhor estas necessidades, responde-se melhor às mesmas e promovem-se processos de gestão participativa que são muito importantes para o desenvolvimento destas organizações muitas vezes bloqueadas por situações de demasiada longevidade dos seus elencos diretivos.

Efetivamente, o sucesso do cumprimento da missão das ONG está fortemente dependente do envolvimento ativo e participativo de todos os que participam na vida da instituição (Direção, colaboradores remunerados, voluntários, beneficiários e respetivas famílias,...). Parece fundamental que, independentemente da organização adotar estratégias de gestão mais ou menos informais, se coloquem em prática metodologias que fomentem a participação e proximidade entre todos os elementos da organização. E a formação-ação tem provado ser um meio eficaz nesse incentivo.

Se os programas de formação forem bem desenhados, com momentos de formação que envolvam colaboradores e dirigentes de várias organizações afins, eles podem, também, ser um alfofobre de **parcerias e trabalho em rede** entre essas organizações, como alguma experiência recente também mostra.

O desenvolvimento do trabalho em rede e em parceria é crucial na partilha de boas práticas (nacionais ou europeias), na promoção de sinergias, no aproveitamento de complementaridades e na partilha de recursos, no alargamento da experiência e do conhecimento na área, bem como na melhoria da qualidade do serviço. Esta é uma das vertentes em que as ONG mais podem apostar para racionalizar custos e potenciar a eficácia do seu trabalho.

Existem áreas de formação que são incontornáveis, porque indispensáveis a estas organizações, e reconhecidas como tal pela maioria das organizações inquiridas: em gestão e planeamento estratégico e em marketing e comunicação.

É fundamental promover formação, adequada ao setor, sobre práticas e instrumentos de **gestão estratégica e operacional** que possam ser utilizados pelas organizações. Além da importância da compreensão dos princípios de uma gestão estratégica orientada para uma visão e uma missão, nos quais deverá assentar o planeamento estratégico, é sobretudo importante praticar nas ONG uma postura estratégica de constante perscrutação do ambiente, e consequente aproveitamento das oportunidades e defesa contra as ameaças, numa procura contínua da melhoria dos pontos fortes e superação dos pontos fracos das organizações. Esta área de formação é tão relevante para os corpos diretivos como para as direções executivas ou operacionais.

A promoção da imagem das ONG, a sua divulgação e reconhecimento pela comunidade pode ter impactos positivos na capacidade de angariação de fundos e na sua sustentabilidade. No entanto, apesar das organizações terem consciência da sua importância e face a outras necessidades urgentes no dia a dia das ONG, a área do marketing e da comunicação é das que mais precisa de investimento e de desenvolvimento.

Também esta formação é fundamental quer para os corpos diretivos quer para as direções executivas ou operacionais.

b. Articulação entre Governança e Gestão e renovação dos órgãos sociais

Esta área de promoção da melhor articulação possível entre as direções estatutárias e as executivas ou operacionais é outra das que merece investimento do setor das ONG. Para tal, deveria haver **mais formação**, em particular dos órgãos de governo, **sobre governação**, uma vez que sendo para estes claro o papel que devem desempenhar, a articulação com os gestores executivos ou operacionais será mais fácil, tendo estes últimos desta forma mais claramente compreendidas as suas funções e responsabilidades.

A comunicação e articulação entre a direção estatutária, a direção executiva e as equipas no terreno é fundamental. Alguns exemplos de práticas que promovem esta comunicação (quer num sentido *top-down* quer num sentido *bottom-up*) e que foram identificadas nos estudos de caso, são:

- A incorporação de elementos da estrutura executiva na Direção;
- A realização de reuniões regulares entre a Direção e as equipas no terreno;
- A existência de uma figura intermédia (Ex: secretário- geral) que faz a ponte entre a Direção e a gestão corrente da organização;
- Uma estrutura diretiva com a representação dos diversos departamentos chave da organização;
- A atribuição de diferentes «pelouros» aos membros da Direção é, frequentemente, referida como uma forma eficaz de organizar e distribuir as responsabilidades pelos diferentes elementos da Direção.

A **renovação dos órgãos sociais** é uma questão relacionada com a governação e que é já preocupação de algumas ONG. A este nível, vislumbra-se como mais eficaz a necessidade de um investimento de âmbito nacional, por exemplo via plataformas ou estruturas federativas, que promovam junto das camadas mais jovens o apelo ao serviço público e a sua concretização no seio de uma ONG.

2. PROMOÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS DE CERTIFICAÇÃO DA QUALIDADE

Estes processos, apesar de exigentes, são identificados como fatores importantes de aposta na qualidade do serviço e de diferenciação face à concorrência. Para que a sua implementação possa ser alargada a mais organizações e a mais valências dentro das organizações é necessário promover estratégias de capacitação das ONG nesta área, quer em termos de aquisição das competências, quer em termos dos recursos necessários para levar a cabo este processo.

3. AJUSTAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, COM A DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS INTEGRADAS PARA CADA UMA DAS ÁREAS (EX: COOPERAÇÃO, SEM ABRIGO, DEFICIÊNCIA)

Diferentes ONG de diferentes áreas de atuação referem nos estudos de caso que as políticas públicas tendem a parecer um conjunto de medidas avulso com uma agenda política que nem sempre se alinha com as necessidades no terreno. É essencial a definição de políticas públicas e quadros legislativos integrados, adequados e desenvolvidos com a participação ativa de quem atua no terreno.

Adicionalmente, é fundamental promover a articulação entre os sistemas de polícia, de justiça criminal, de saúde, de segurança social e de educação, pois um funcionamento adequado, célere e eficaz destes sistemas é fundamental ao bom trabalho das organizações.

É, também, importante que a agenda de projetos apoiados por financiamento público seja coerente, estável e vá de encontro às necessidades do terreno. Deve ser evitada uma agenda que privilegie projetos de grande dimensão que nem sempre contribuem para a real capacitação dos beneficiários e comunidades e que deixam de fora as ONG de pequena dimensão.

4. FINANCIAMENTO

a. Diversificação das fontes de financiamento

Sem nenhuma surpresa, este estudo mostra que há uma clara unanimidade das ONG no que se refere àquilo que consideram como sendo o seu principal problema, a saber, as dificuldades de financiamento.

Para além de ser fundamental a definição de políticas que garantam uma maior estabilidade do financiamento público é fundamental apostar na diversificação das fontes de receitas:

- É necessária a aposta na formação e desenvolvimento de competências ao nível da elaboração de candidaturas a projetos financiados por fundos públicos (nacionais e europeus), obviamente, sem que isso comprometa ou envie os objetivos estratégicos de intervenção da ONG;
- Aposta na formação e desenvolvimento de competências na área da angariação de fundos quer juntos de benfeitores particulares (em Portugal e no estrangeiro) quer no desenvolvimento de parcerias com empresas. A prestação de serviços a título *pro-bono* por parte do setor empresarial pode revelar-se uma forma eficaz de potenciar o envolvimento do setor empresarial no âmbito da responsabilidade social das empresas. Contudo, o maior potencial de volume parece realmente estar do lado dos doadores particulares;

- Promoção da participação e envolvimento dos associados nomeadamente no que concerne ao pagamento das quotas e à divulgação da imagem da ONG na comunidade e captação de novos associados;
- Aproveitamento do potencial de fundos próprios através da criação de negócios sociais. Esta é uma aposta de várias ONG para o futuro próximo encontrando-se, no entanto ainda em fase de reflexão e maturação na maioria delas.

b. Contratualização do financiamento público

A natureza de bem público que caracteriza o essencial da produção das ONG justifica que devam contar com o financiamento público como um recurso essencial para a sua sustentabilidade económica, sem prejuízo dos esforços que devem fazer para o complementar com recursos próprios e financiamentos de privados (particulares e empresas).

No caso das IPSS está instituído um regime de contratualização («acordos de cooperação») dos financiamentos públicos a estas organizações periodicamente negociado com as suas entidades que as representam e cuja implementação é monitorizada em conjunto pelas partes envolvidas.

Este regime tem sido essencial para a sustentabilidade económica destas organizações, não tendo prejudicado os esforços que esta fazem para mobilizar contributos dos seus utentes e de financiadores privados.

Um aspeto muito importante deste regime é que ele institui **previsibilidade** no financiamento público com o qual as IPSS podem contar.

Para as outras ONG não existe um sistema do mesmo género. Não é que estas ONG não possam contar com financiamento público. Têm recorrido a ele e são mesmo mais dependentes dele do que as IPSS. A diferença aqui é que não existindo um regime de contratualização como no caso das IPSS, estas ONG vivem na contingência de haver ou não programas de financiamento a que se possam candidatar, programas esses com critérios de elegibilidade, calendários e procedimentos de implementação que muitas vezes não se ajustam ao que é mais relevante para o seu desenvolvimento e as oneram com custos de transação que não ajudam à sua sustentabilidade.

Por isso, deveria ser considerada a possibilidade de estender o regime da contratualização negociada e monitorizada dos financiamentos públicos a mais famílias de ONG do que as IPSS.

Não se trata aqui de reivindicar mais financiamentos públicos, mas antes melhoria da gestão desses financiamentos.

Também não se está aqui a falar de ser o financiamento público a financiar a quase totalidade, ou até mesmo a maior parte dos custos da ONG. Trata-se, simplesmente, de assegurar que para uma parte significativa desses custos as ONG podem contar com financiamento público num montante que é previsível, contratualizado e monitorizado, financiamento esse

a que têm todo o direito se cumprirem a sua missão de produzirem bens públicos que são essenciais para o Bem Comum.

5. POTENCIAR O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DE NÍVEL SUPERIOR (EX: FEDERAÇÃO, CONFEDERAÇÃO)

Estas estruturas permitem unificar, numa só voz, as diversas ONG que atuam numa determinada área, conferindo-lhes maior poder junto de outras instituições da sociedade civil e das estruturas do Estado. Estas uniões podem ter um papel fundamental no diálogo com o poder político na definição das políticas para o setor e para as suas diversas áreas de intervenção.

6. PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Num contexto cada vez mais global, difícil, dinâmico, complexo e exigente é fundamental que toda a comunidade desenvolva uma crescente sensibilidade para os problemas sociais e que a democracia não se esgote na organização partidária.

7. DESENVOLVIMENTO DE DADOS PARA A MELHORIA DO CONHECIMENTO SOBRE O SETOR

Este estudo deu alguns contributos para produzir dados novos e necessários sobre a dimensão e composição do setor das ONG, mas, com atrás foi referido, esses dados, no estado de desenvolvimento em que estão, não permitem ainda caracterizá-lo nas suas dimensões económicas (emprego remunerado, trabalho voluntário, VAB, etc.).

É possível chegar aí a partir do trabalho aqui feito se, depois deste estudo, houver quem esteja disponível para continuar a investir nesta melhoria do conhecimento sobre este setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, Laurinda (2007). Beggars, vagrants and Roma: repression and persecution in the Portuguese society (14th-18th centuries). *Hygieia Internationalis. An Interdisciplinary Journal for the History of Public Health*, n.º 6 - 1.
- Abreu, Laurinda (2008). A assistência e a saúde como espaços de inovação: alguns exemplos portugueses. In Sakellarides, Constantino; Alves, Manuel Valente (eds.). *Saúde e Inovação, Do Renascimento aos dias de hoje*. Lisboa: Gradiva.
- Accornero, Guya (2013). «A mobilização estudantil no processo de radicalização política durante o Marcelismo», in *Análise Social*, 208, XLVIII.
- Araújo, Maria Marta Lobo de (2002). A reforma da assistência nos reinos peninsulares. *Separata de Cadernos do Noroeste. Série história*, 2, vol.19, n.º ½, pp. 177-198.
- Araújo, Maria Marta Lobo de (2003). *Rituais de Caridade na Misericórdia de Ponte de Lima (séculos XVI-XIX)*. Ponte de Lima: Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima.
- Araújo, Maria Marta Lobo de (2006). Os hospitais de Ponte de Lima na era pré-industrial. *Separata do livro Actas do século XVIII Seminário Internacional sobre Participação, Saúde e Solidariedade – Riscos e Desafios*. Braga: ICS, pp. 481-492.
- Araújo, Maria Marta Lobo de (2012). A pobreza e os meandros da assistência: a Misericórdia de Vila Viçosa (séculos XVI-XVIII). *Callipole. Revista de Cultura*, n.º 20.
- Anheier H.K., e L.M. Salamon (eds.) (1998). *The Nonprofit Setor in the Developing World*. Manchester: Manchester University Press, 1998
- Anheier, H.K. (2005). *Nonprofit Organizations: Theory, Management and Policy*. New York, NY, London: Routledge
- Barea, José e José Luís Monzón Campos (2006). *Manual for Drawing Up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy: Co-operatives and Mutual Societies*. Report carried out by CIRIEC (Centre Internationale de Recherches et de l'information sur l'Économie Sociale et Coopérative) on behalf of the European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General. Liège: CIRIEC.
- Blackwood, A.S. Roeger, K.L e Pettijohn S.L (2012). *The nonprofit setor in brief: Public Carities, Giving and Voluntering*, 2012. Urban Institute publications.
- Borzaga, C., e J. Defourny (2001). *The emergence of social enterprise*. London: Routledge.
- Brandão, Ana Maria (2009). Democracia, cidadania, e direitos LGBT em Portugal. Algumas questões em aberto. Comunicação apresentada no seminário «Para além do arco-íris. Ativismo LGBT e feminista nos 40 anos de Stonewall», Coimbra, 20 de novembro de 2009. Consultado a 25 de junho de 2014, em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/9776/1/Democracia,%20cidadania%20e%20direitos%20lgbt%20em%20Portugal.pdf>.
- Cascais, Fernando António (2006). Diferentes como só nós. O associativismo GLBT português em três andamentos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 76, pp. 109-126.
- Castells, Manuel (2001). *La galaxie Internet*, Paris, Fayard.
- Castells, Manuel (2003). *A era da informação: economia, sociedade e cultura. O poder da identidade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 141-148.
- Castro, Maria João (1999). *O Operário (1879-82) e o movimento socialista no Porto*, Porto, Universidade do Porto, Faculdade de Letras. Tese de mestrado policopiada.
- Chaves Ávila, Rafael e José Luís Monzón Campos (2007). *The Social Economy in the European Union*. Brussels: The European Economic and Social Committee. Report Nr. CESE/COMM/05/2005.

- Código Administrativo Portuguez (1836). Imprensa Nacional, Lisboa.
- Coelho, Luís Alberto Mendes Brandão (2008). *Associativismo e desenvolvimento local: o caso de Ribeira de Pena*. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Tese de mestrado policopiada.
- Cohen, Robin e Shirin Rai (eds.) (2000). *Global social movements*, London, The Athlone Press.
- Cruz, Manuel Braga da (1980). Os católicos e a política nos finais do século XIX. *Análise Social*, vol. XVI.
- Defourny, J. e M. Nyssens (2010). Social Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences, *Journal of Social Entrepreneurship* 1(1): 32-53.
- Defourny, J. P. e P. Develtere. (1999). The Social Economy: The worldwide making of a third setor, Centre d'Économie Sociale, Liège.
- Esteves, João (2001). «Os primórdios do feminismo em Portugal: a 1.ª década do século XX», in *Penélope*, p. 87-112.
- European Commission/Comissão Europeia (2010). Volunteering in the European Union. *Final report submitted by GHK*. Available at: http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/studies/index_en.htm
- European Commission/Comissão Europeia (2013). Social Economy and Social Entrepreneurship – Social Europe guide – available at <http://ec.europa.eu/social/>.
- Evers, A. e A.-M. Gullemard (2012). *Social policy and Citizenship – The Changing Landscape*, Oxford University Press.
- Fernandes, António Teixeira (1993). «Conflitualidade e movimentos sociais», *Análise Social*, vol. XXVIII (123-124), pp. 787-828.
- Fonseca, Dora (2012). A mobilização de 12 de março em Portugal: um movimento social ou «explosão»? Atores, processos e consequências, *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. XXIV, pp. 113-131.
- Franco, Raquel Campos (2005). Defining the Nonprofit Setor: Portugal: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Setor Project, Working Paper 43, September 2005.
- Franco, Raquel Campos; Sokolowski, S. Wojciech; Hairel, Eileen M. H.; Salamon, Lester M. (2005). O setor não lucrativo português numa perspectiva comparada. Porto: Universidade Católica Portuguesa – Faculdade de Economia e Gestão & The John Hopkins University.
- Gauchet, Marcel (1998). *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Paris. Gallimard.
- Goffman, Erving (1993). *A apresentação do eu na vida de todos os dias*, Lisboa, Relógio de Água.
- Graça, Laura Larcher (1999). *Propriedade e agricultura: evolução do modelo dominante do sindicalismo agrário em Portugal*. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Habermas, Jürgen (1993). *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.
- Instituto Nacional de Estatística/INE (2011). Conta Satélite das Instituições Sem Fim Lucrativo 2006. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Instituto Nacional de Estatística & CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (2013). Conta Satélite da Economia Social 2010. Edição de 2013. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Kerlin, J.A. (2006). Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences, *Voluntas*, 17: 247-263.
- Kerlin, J.A. (2011). *Social Enterprise, A global Comparison*, Tuft University Press.
- Klausen, K.K. e P. Selle (1996). The third setor in Scandinavia, *Voluntas* 7: 99-122.

- Lima, João da Silva Torres (2012). *MOJAF-Movimento Juvenil de Ajuda Fraterna (1963-1970)*, Porto, Universidade do Porto. Faculdade de Letras. Tese de mestrado policopiada.
- Lopes, Licínio (2009). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Almedina.
- Lopes, Maria Antónia (2010). *Proteção Social em Portugal na Idade Moderna*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Macé, Eric (2001a). «Qu'est ce qu'une sociologie de la télévision? Esquisse d'une théorie des rapports sociaux médiatisés 1. La configuration médiatique de la réalité», *Réseaux*, nº 104, pp. 245-288.
- Macé, Eric (2001b). «Qu'est ce qu'une sociologie de la télévision? Esquisse d'une théorie des rapports sociaux médiatisés 2. Les trois moments de la configuration médiatique: production, usages, representations», *Réseaux*, nº 105, pp. 199-242.
- Marques, Oliveira A. H. (2010). *A Primeira República Portuguesa*, Lisboa, Texto editores.
- Mehl, Dominique (1996). *La télévision de l'intimité*, Paris, Seuil.
- Melo, Daniel (1999). O Associativismo popular na resistência cultural ao Salazarismo: A Federação portuguesa das colectividades de cultura e recreio. *Penélope*, nº 21.
- Mendes, Américo (2011). Organizações de Economia Social: o que as distingue e como podem ser sustentáveis. *Fluxos & Riscos, Revista de Estudos Sociais*, N.º 2, pp. 29-53.
- Mónica, Maria Filomena (1987). Capitalistas e Industriais (1870-1914). *Análise Social*, vol. XXIII, 99.
- Moreira, Vital (1972). Direito Corporativo, Tópicos das lições do ano lectivo de 1971-72 na Faculdade de Direito de Coimbra, Unitas, Cooperativa académica de Consumo, Coimbra.
- Neveu, Erik (2005). *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte.
- Nogueira, Conceição e João Manuel Oliveira (2010). *Estudo sobre a discriminação em função da orientação sexual e da identidade de género*, Comissão para a Cidadania e Igualdade dos Géneros, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros.
- Nyssens, M., ed. (2006). *Social enterprise – at the crossroads of market, public policies and civil society* London: Routledge
- Pache, A. C., e F. Santos (2013). Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal*, 56(4), 972–1001.
- Pereira, Miriam Halpern (1994). *Das Revoluções Liberais ao Estado Novo*. Lisboa: Editorial Presença.
- Piñeiro-Otero, Teresa e Carmen Costa Sánchez (2012), *Ciberactivismo y redes sociales. El uso de facebook por uno de los coletivos impulsores de la 'spanish revolution'*, *Democracia Real Ya (DRY), Observatorio (OBS*) Journal*, vol.6, nº3, pp. 89-104.
- Quintão, Carlota (2011). O Terceiro Setor e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar. IS Working Paper, nº 2, Universidade do Porto, Instituto de Sociologia, 2011, p. 6. Consultado a 25 de Junho de 2014 em http://www.isociologia.pt/App_Files/Documents/is-wp-ns-002_110411025242.pdf.
- Ramos, Rui (1994). «A cultura republicana», in Mattoso, José (Dir.), *História de Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Ribeiro, Ricardo; Pacheco, Luís; Mendes, Américo (2014). Factors influencing the economic sustainability of private social welfare organizations in Portugal in a time of crisis. Paper presented at the Workshop of COST Action IS1102 – S.O.S COHESION – Social services, welfare state and places. The restructuring of social services in Europe and its impact on social and territorial cohesion and governance. Bratislava, 2-7 November 2014.
- Rocha, Ana Rita Saraiva da (2011). A institucionalização dos leprosos. O Hospital de S. Lázaro de Coimbra nos séculos XIII e XV. Coimbra: Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.

- Rodrigues, Eugénia (1995). Os novos movimentos sociais e o associativismo ambientalista em Portugal, *Oficina do CES*, nº 60, Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- Sá, Isabel dos Guimarães (1996). Os hospitais portugueses entre a assistência medieval e a intensificação dos cuidados médicos no período moderno. In *Congresso Comemorativo do V Centenário da Fundação do Hospital Real do Espírito Santo de Évora: actas*. Évora: Hospital do Espírito Santo.
- Salamon, L.M. (2010). Putting Civil Society on the economic map of the world, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81: 167-210.
- Salamon, L.M. (2013). *America's Nonprofit Sector*, Third Edition, Foundation Center
- Salamon, L.M., Sokolowsky, S.W., Haddock, M.A., and Tice, H.S. (2012). Portugal's Nonprofit Sector in Comparative Context, Johns Hopkins University
- Salamon, L.M., Sokolowsky, S.W., Haddock, M.A., and Tice, H.S. (2013). The state of Civil Society and Volunteering, Johns Hopkins University.
- Salamon, Lester M. e Helmut K. Anheier (eds.) (1997). *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Santos, Ana Cristina (2006). Entre a academia e o ativismo. *Sociologia, estudos queer e movimento LGBT em Portugal*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 76, pp. 91-108.
- Santos, Maria José Moutinho dos (2001). A Real Casa Pia de Correção e Educação do Porto, 1792-1804. *Revista da Faculdade de Letras. História*, Série III, vol. 2, pp. 129-144.
- Saraiva, Ana Paula Rocha da Costa (2011). *Associativismo mutualista em Lisboa na segunda metade do século XX*, pp. 23-61.
- Schmidt, Luísa (2008). Políticas Ambientais em Portugal – processos e insucessos entre o «global» e o «nacional», comunicação apresentada ao VI Congresso Português de Sociologia, Lisboa, 25 a 28 de junho de 2008. Consultado a 25 de junho de 2014, em <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/256.pdf>.
- Silva, Maria Regina Tavares da (1983). «Feminismo em Portugal na voz de mulheres escritoras do início do século XX», in *Análise Social*, vol. XIX (77.78.79).
- Soromenho-Marques, Viriato (1998). *O futuro frágil: os desafios da crise global do ambiente*. Lisboa: Publicações Europa – América.
- Soromenho-Marques, Viriato (2005). «Raízes do ambientalismo em Portugal», In *Metamorfoses. Entre o colapso e o desenvolvimento sustentável*, Mem Martins, Publicações Europa-América, pp. 127-144.
- Teixeira, Maria Elvira (2000). Assistência. III. Do fim da Monarquia ao Estado Novo. In Azevedo, Carlos Moreira (Dir.). *Dicionário de História Religiosa*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Tilly, Charles (2004). *Social movements: 1798-2004*, London, Paradigm Publishers.
- UE/CIRIEC (2012). The Social Economy in the European Union, relatório para a European Economic and Social Committee realizado pelo CIRIEC
- United Nations – Department of Economic and Social Affairs – Statistics Division (2003). *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. New York: United Nations.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3ª edição), Thousand Oaks, CA: Sage.

