



- |  |   |
|--|---|
| A. Estado, Poderes e Sociedade                         | E. Cultura, Comunicação e Transformação dos Saberes |
| B. Estruturas Produtivas, Trabalho e Profissões        | F. Família, Género e Afectos                        |
| C. Educação e Desenvolvimento                          | G. Teorias, Modelos e Metodologias                  |
| D. Território, Ambiente e Dinâmicas Regionais e Locais | Sessões Plenárias                                   |

## As Organizações Não Governamentais de Solidariedade Social:

### modelos de funcionamento, expectativas e representações sobre a pobreza e a exclusão social <sup>[1]</sup>

*Luís Capucha (CIES), Sérgio Aires (REAPN), João Quintela (CIES), Ana Luzia Reis (REAPN) e Paulo Costa Santos (CIES)*

#### Introdução

A comunicação que aqui se apresenta resulta de uma pesquisa iniciada em 1994, pela Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (REAPN), através do seu departamento de investigação, em cooperação com o Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE (CIES) no quadro de um projecto apoiado pela Iniciativa Comunitária Horizon I (Eixo Desfavorecidos).

No âmbito dos seus objectivos de influenciar positivamente as políticas e as iniciativas de luta contra a pobreza e a exclusão social, o que passa pelo melhor conhecimento dos fenómenos sociais que lhes estão associados, a REAPN atribuiu grande prioridade à problemática envolvida nesta pesquisa. Na verdade, a evolução das dinâmicas económicas, demográficas, sociais, culturais e políticas que caracterizam as últimas décadas em Portugal, tem produzido não apenas um crescimento das situações de pobreza no nosso país, que as possuía já em níveis anormalmente elevados para uma sociedade europeia, como principalmente uma recomposição que intensifica a precariedade de algumas dessas situações e coloca novos problemas às políticas económicas e sociais, às instituições e às pessoas.

Sendo a necessidade de enfrentar esses problemas um dos aspectos que integram os debates actuais acerca do futuro das políticas sociais e do próprio Estado-Providência, no meio das maiores controvérsias existe um aspecto que emerge como consensual: quaisquer que sejam as orientações e as medidas a tomar, as Organizações Não Governamentais de solidariedade social (na sua maioria com o estatuto de Instituições Particulares de Solidariedade Social) devem vir a desempenhar um papel de crescente relevância no sistema de segurança social, de formação e emprego e, em parte, também de saúde e educação, em particular no que se refere à concepção, execução e avaliação de medidas específicas — necessariamente inovadoras — destinadas às pessoas mais desfavorecidas.

Pouco se sabe, porém, a respeito das reais capacidades e motivações das ONG. Apenas se conhece o discurso das estruturas que as agrupam e representam, naturalmente marcado pela visão dos seus dirigentes e pelas ideologias e interesses que expressam. Aliás interessaria, para um melhor e mais complementar conhecimento das ONG e do seu trabalho e, sobretudo, das consequências do mesmo, avançar para a análise das práticas e representações de outros actores, nomeadamente dos técnicos que trabalham nas ONG e também dos próprios destinatários.

A pesquisa da REAPN e do CIES visou, pois, conhecer melhor as ONG enquanto protagonistas potencialmente estratégicos no combate à exclusão social. Pretendeu-se determinar, com objectividade, os contornos que esse protagonismo assume e, principalmente, como pode evoluir no sentido da inovação e do desenvolvimento das novas medidas que as futuras —(cada vez mais presentes) configurações das políticas sociais exigem.

#### Convergências e Diversidades no Universo das ONG

A determinação das potencialidades das ONG como protagonistas de crescente relevo no combate à pobreza e à exclusão social passa pelo equacionamento de um conjunto de dimensões estruturantes da respectiva actividade, entre as quais se contam:

- as **características organizacionais**;
- os **sistemas valorativos** e as **representações** dos dirigentes;
- 

as **disposições** para a implementação de medidas inovadoras.

As variáveis organizacionais são determinantes das orientações das ONG.

Para além do estatuto legal, da dimensão, das valências e actividades, são decisivos os modelos organizativos, as relações entre os diversos actores no interior das organizações, as relações hierárquicas, as qualificações e culturas profissionais, os mecanismos de tomada de decisão, a pertença a organismos associativos, as relações com outras instituições no meio local ou no meio político, os recursos disponíveis e as formas de os gerir, entre um alargado conjunto de factores de enquadramento das possibilidades, capacidades e potencialidades de intervenção e de inovação das ONG.

Embora os dados não estejam no momento totalmente trabalhados, sendo, portanto, parciais, o panorama que se oferece a este respeito e, de uma forma sumária, revela um universo em que, apesar de existirem instituições com âmbitos nacional e internacional (Cruz Vermelha, Misericórdias, etc.), a maioria das instituições tem um âmbito de trabalho local. Grande parte destas instituições teve a sua origem em organizações ligadas à Igreja e privilegia, em termos de valências, os “equipamentos e serviços tradicionais” (ATL, Creches e Jardins de Infância, Lares, etc.). É também interessante notar o elevado número das fundadas na década de 1980, o que poderá estar ligado ao aumento das dificuldades do Estado-providência e a orientações políticas que pretendiam aliviar o Estado da pesada carga da acção social e propiciar a criação e a dinamização deste tipo de instituições. Em todo o caso, são estruturas com um modelo organizativo relativamente fechado e com tendência para um grande protagonismo dos dirigentes dos quais, muitas vezes, dependem.

Ensina a boa teoria que a correlação existente entre as dimensões materiais e simbólicas da existência aconselha não apenas a determinação das práticas mas também dos sistemas de valores e de representações que os agentes constroem e que mobilizam na orientação dos seus comportamentos e das suas atitudes. Num campo tão atravessado por problemas com conotações morais evidentes e com uma densidade ética tão forte como é o da acção social, esse esforço de análise é absolutamente decisivo.

O estudo efectuado prestou assim uma atenção particular aos indicadores dos sistemas e orientações valorativos e às representações que os dirigentes das ONG possuem a respeito da pobreza e da exclusão social e dos respectivos factores, das políticas sociais e sua evolução, da relação entre o Estado e as ONG, do desenvolvimento da sociedade portuguesa e dos protagonistas desse desenvolvimento, entre outras variáveis.

Tendo em conta o tempo disponível para esta comunicação, optámos por evidenciar, de entre os muitos dados recolhidos, aqueles que dizem respeito à opinião das ONG sobre a sua relação com o Estado e o papel deste na definição das políticas sociais. Uma análise completa dos dados recolhidos será brevemente publicada pela Rede Europeia Anti-Pobreza.

Assim, no domínio das políticas sociais, as ONG afirmam que é ao Estado que compete em 1º lugar a responsabilidade pela resolução dos problemas sociais e pela integração dos mais desfavorecidos. No entanto, a opinião geral é a de que para o Estado, nas sociedades contemporâneas, é impossível continuar a assumir a execução das políticas, pelo que, deverá delegar nas ONG de solidariedade social essa responsabilidade dando-lhes meios para o fazer, já que os que disponibiliza actualmente são, na opinião dos inquiridos, manifestamente insuficientes. Isto é, as competências são do Estado mas como este não as pode assegurar correctamente, as ONG devem fazê-lo mediante o apoio financeiro do Estado. Este é um ponto em que quase todas as ONG convergem num quadro em que se verifica uma forte oscilação valorativa entre o tradicional filantropismo caritativo e a atracção pelas dimensões técnico-políticas das novas problemáticas sociais.

A terceira dimensão principal de incidência da pesquisa respeita às disposições reveladas pelos dirigentes das ONG em termos do seu envolvimento em projectos inovadores. Em relação a este tipo de envolvimento, as Instituições mostram-se interessadas em participar em projectos inovadores, no entanto, afirmam não estarem ainda suficientemente preparadas para assumir essas responsabilidades, referindo como principal justificação a falta de capacidade. Estas opiniões são complementadas com uma apreciação a respeito das orientações que, na sua perspectiva, deveriam seguir as políticas sociais e do papel que estariam e gostariam de vir a desempenhar as próprias ONG, como forma de viabilizar as disposições assumidas, que como vimos anteriormente, passam pelo reforço do seu protagonismo na definição das políticas sociais, pelo aumento da sua capacidade de resolução dos problemas e de intervenção, por uma maior profissionalização, concorrendo para este efeito um maior apoio do Estado.

Concluindo de uma forma sumária, poderemos dizer que estamos em presença de instituições que pretendem cada vez mais assumir um papel de mediação entre o Estado e aquilo que consideram

ser a sociedade civil, nomeadamente, reforçando a sua intervenção ao nível da definição das políticas sociais e da aplicação das mesmas e, paradoxalmente ao mesmo tempo, exigindo como condição primordial um maior apoio financeiro do Estado.

As ONG continuam a não conseguir visualizar uma forma de se libertarem da eterna dependência económica do Estado. Ao invés de procurarem outras formas de financiamento para poderem executar as políticas, preferem assumir o protagonismo na definição das mesmas e exigir que o Estado apenas sirva como mero financiador do sistema.

---

[1] O Estudo apresentado nesta comunicação foi entretanto publicado nos *Cadernos REAPN* (publicação da Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal) sob o título “ONG de Solidariedade Social: Práticas e Disposições” e poderá ser requisitado à Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal, Rua de Costa Cabral, 2368 - 4200 Porto.