

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional

***“A importância da participação e da sociedade civil em
contexto de Estado frágil: Guiné-Bissau”***

Paula Matias Pedro

Orientador: Professor Doutor Vítor Magriço

Co-Orientador: Professor Doutor Carlos Sangreman Proença

Setembro 2011

Resumo

Ao longo deste trabalho questionamos o actual enquadramento do conceito de sociedade civil e se a influência deste novo enquadramento está a produzir uma mudança na forma como os grupos da sociedade civil se estruturam e actuam, na Guiné-Bissau. O fortalecimento da sociedade civil num contexto de Estado frágil exige um conhecimento profundo do contexto sociopolítico, informação que a maioria das vezes os doadores internacionais não têm. A dificuldade de intervir nestes contextos prende-se muitas vezes com a indefinição do próprio conceito de sociedade civil, que para os doadores conjuga vários objectivos, tais como: desenvolvimento económico, equidade socioeconómica e política, direitos humanos e democratização. Para além disso, a sociedade civil é composta por diferentes tipos de organizações com diferentes interesses, o que implica que os doadores têm de identificar a parte da sociedade civil onde os objectivos e necessidades são consistentes com os seus, o que significa definir os objectivos mais especificamente. A importância da participação no processo de desenvolvimento é relevante uma vez que as políticas e estratégias delineadas localmente terão maior sucesso, pois a população apropria-se deste processo. A participação da sociedade civil tem também efeitos na responsabilidade de cada governo, pois a contribuição das OSC favorece uma boa governação e transparência do Estado.

Palavras-chave: sociedade civil, Estado frágil, organizações não governamentais, Guiné-Bissau, desenvolvimento, OSC

Abstract

This paper puts in question the actual framework of the concept of civil society and whether this new framework is making a change in the way other civil society groups are formed and perform, in Guinea-Bissau. Strengthening civil society on a fragile State demands a deep knowledge of the socio-political context, and most of the time international donors don't have that knowledge. The difficulty to get involved is very frequently linked with the indefinite aspect of the concept of civil society, which for donors unites several goals, such as: economic development, socio-economic and political equity, human rights and democratisation. Furthermore, civil society is composed of different types of organizations with different interests, which means that the donors have to identify the section of civil society where the objectives and needs are consistent with their own agenda, which means the donors have to define their objectives more specifically. In the development process, the importance of participation is relevant because the locally designed strategies and policies will be more successful, in part because the population takes charge of the process. Civil society's participation also has effects on the accountability of the government, because it fosters the contribution of civil society organizations to a good governance and transparency of the State.

Keywords: civil society, fragile State, non-governmental organizations, Guinea-Bissau, development, CSO

Lista de Abreviaturas

OSC – Organizações da Sociedade Civil

ONG – Organizações Não-Governamentais

ONGD – Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OCDE-DAC – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico -
Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

DFID – Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional

USAID – United States Agency for international development

LICUS – Low Income Countries Under Stress

NED – National Endowment for Democracy

SOLIDAMI – Instituto de Coordenação das Actividades das ONG

RADOP – Rede Nacional de Apoio às Organizações de Autopromoção

PLACON-GB –

RENLUV – Rede Nacional de Luta Contra a Violência

WANEP – West Africa Network for Peace building

AMAE – Associação das Mulheres de Actividade Económica

RENAJ – Rede das Associações Juvenis da Guiné-Bissau

Índice

Resumo	i
Abstract	i
Lista de Abreviaturas	ii
Introdução	1
Capítulo I – Estados frágeis e o Papel da Cooperação Internacional	2
Capítulo II – Sociedade Civil e Participação	8
Capítulo III – Guiné-Bissau: o fortalecimento da sociedade civil	17
Capítulo IV – Metodologia	21
Objectivos, questões de investigação e hipóteses	21
Amostra	21
Procedimentos e instrumentos	21
Apresentação e análise de resultados	22
Conclusões	26
Referências Bibliográficas	28
Anexos	30
Anexo I – Lista de ONG participantes	31
Anexo 2 - Questionário	32

Introdução

O presente trabalho insere-se no âmbito da conclusão do mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional e aborda o actual contexto da sociedade civil na Guiné-Bissau e a importância dos grupos da sociedade civil. Visto isto, pretende-se estudar o actual enquadramento do conceito de sociedade civil e se a influência deste novo enquadramento está a produzir uma mudança na forma como os grupos da sociedade civil se estruturam e actuam, especificamente na Guiné-Bissau.

Nos últimos anos tem-se assistido a um crescente interesse da comunidade internacional pelo fortalecimento da sociedade civil. Contudo, para os doadores, fortalecer a sociedade civil tem muitos outros conceitos associados e deste modo, existe resistência a definir este conceito (Bebbington e Riddell, 1995).

A pertinência deste estudo prende-se com o facto de apesar de existir já uma vasta base teórica sobre este tema, existem poucos estudos realizados aos países que beneficiam destes financiamentos, especialmente à Guiné-Bissau. Deste modo, empreendeu-se à realização de pesquisa bibliográfica e desenvolvimento de um estudo sobre a caracterização da sociedade civil neste país.

Apesar de Cardoso (2008) considerar que a sociedade civil não se limita a ONG (Organizações Não Governamentais), este refere que existe dificuldade em encontrar estudos que abranjam as várias dimensões da sociedade civil, pois os estudos guiam-se pelos parâmetros de sociedade civil do Norte.

A sociedade civil pode ser entendida, segundo Malena e Heinrich (2007), como o espaço na sociedade onde a acção colectiva dos cidadãos tem lugar, ou seja, onde ocorrem acções colectivas dos cidadãos. O papel da sociedade civil na representação dos interesses dos cidadãos tem sido cada vez mais reconhecido por diversos actores a nível internacional.

O presente trabalho está estruturado em 4 capítulos. No Capítulo I exploramos o conceito de Estado frágil e a arquitectura da cooperação internacional perante os Estados frágeis.

No Capítulo II apresentamos diversas definições de sociedade civil, tentando englobar toda a complexidade deste conceito, recorrendo à evolução histórica da sociedade civil e a sociedade civil como elemento importante para a promoção da participação cívica.

No Capítulo III e uma vez que este estudo se limita a um país, apresentamos a evolução histórica da sociedade civil na Guiné-Bissau e o seu enquadramento actual.

No Capítulo IV, explicitar-se-á as várias questões metodológicas do estudo, tais como, a especificação do problema a investigar e as respectivas questões de investigação, a apresentação da amostra em estudo, os instrumentos e os procedimentos utilizados. Neste estudo, foram aplicados questionários por e-mail a 6 ONG guineenses, o que se poderá verificar mais em detalhe na parte da metodologia. Ainda neste capítulo são apresentados e analisados os resultados do estudo, seguidas da discussão, onde se contextualiza os resultados obtidos com a literatura abordada anteriormente.

Por último, apresentam-se as conclusões, algumas reflexões finais, as limitações do estudo bem como algumas propostas para futuras investigações.

Capítulo I – Estados frágeis e o Papel da Cooperação Internacional

O conceito de Estado frágil surge da junção de dois temas: luta contra a pobreza e desigualdades sociais; e segurança internacional. O seu objectivo central é para fortalecer os Estados que não podem ou não têm a vontade de preencher os papéis essenciais de protecção dos cidadãos e providenciar os serviços mais básicos aos mesmos (Châtaigner e Ouarzazi, 2007).

Da mesma forma, Dowst (2009) afirma que os Estados frágeis são aqueles onde falta capacidade ou vontade política para prestar serviços básicos aos seus cidadãos. Contudo, Estados frágeis podem ser definidos e identificados de várias formas e escalas, sendo que não existe consenso dentro da comunidade do desenvolvimento. Deste modo, outras definições podem ser encontradas, tais como:

- DFID – Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional: “aquele onde o governo não pode ou não quer desempenhar as suas funções para a maioria do seu povo, incluindo os pobres.” Esta definição não é limitada a Estados afectados pelo conflito.
- Banco Mundial: “Estados frágeis são caracterizados por terem políticas, instituições e governação muito fracas.” Consideram que a ajuda não funcionará correctamente nestes contextos porque falta ao governo a

capacidade ou vontade para utilizar eficazmente os fundos recebidos para a redução da pobreza.

- USAID: Distinguem duas categorias de Estados frágeis: vulneráveis – não querem ou são incapazes de assegurar adequadamente as condições mínimas de segurança e os serviços básicos a grande parte da população, governos a quem não é reconhecida legitimidade; e em crise – o governo central não exerce controlo efectivo no seu território ou é incapaz de assegurar o fornecimento de serviços vitais a extensas partes do mesmo onde a legitimidade do governo é fraca ou inexistente.

Para efeitos deste estudo, será importante esclarecer que a definição de Estado frágil que mais se aproxima da nossa visão é a da OCDE-DAC: quando falta capacidade, ou em alguns casos vontade política, aos governos e às estruturas estatais para providenciar segurança pública, boa governação e redução da pobreza aos seus cidadãos (Dowst, 2009).

O Banco Mundial define ainda Países de Baixo Rendimento Sob Stress (*LICUS – Low Income Countries Under Stress*) que podem ser considerados em 6 categorias: a) países que são ricos em recursos mas pobres nas políticas; b) países com capacidade governamental excepcionalmente fraca; c) governos com uma diferença distinta entre os objectivos de redução da pobreza e do seu próprio governo; d) países onde o envolvimento dos bancos é circunscrito; e) países que emergiram recentemente de um conflito; e f) países que estão nas primeiras etapas dos processos de reforma gerados internamente. A classificação LICUS integra e avalia a vontade e efectividade de cada país, contudo, esta classificação não é transparente, e o facto da OCDE-DAC e o Banco Mundial não divulgarem as suas listas de Estados frágeis causa confusão e diferentes resultados dentro da comunidade internacional (Rombouts, 2006).

O desenvolvimento internacional é actualmente caracterizado pela urgência por parte do sistema de ajuda internacional em integrar o conceito de sociedade civil. Por sua vez, o sistema de ajuda internacional é caracterizado tanto por acelerar como por direccionar o desenvolvimento de um país com a transferência de recursos (dinheiro, conhecimento, tecnologia e conhecimento específico) para os beneficiários finais que são cerca de 3 biliões de excluídos (Fowler, 2000).

A comunidade internacional do desenvolvimento tomou consciência da complexidade que é trabalhar em Estados frágeis. Contudo, o não envolvimento com os Estados frágeis, segundo Rombouts (2006) não é uma opção para os doadores, uma vez que não o fazer terá muitas consequências não só para os cidadãos daquele

país como também para os dos países seus vizinhos e para toda a comunidade internacional. Por isso mesmo, em 2008, foram definidos os princípios para uma intervenção internacional eficaz em Estados frágeis, a saber: 1. Tomar o contexto como ponto de partida; 2. Evitar danos; 3. Focalizar a construção do Estado como objectivo central; 4. Priorizar a prevenção; 5. Reconhecer as ligações entre os objectivos políticos, de segurança e de desenvolvimento; 6. Promover a não discriminação enquanto base das sociedades que gozam de estabilidade e inclusão social; 7. Alinhar-se segundo as prioridades locais em diferentes formas e segundo contextos distintos; 8. Alcançar consenso sobre mecanismos práticos de coordenação entre os actores internacionais; 9. Agir com rapidez...mas manter-se envolvido o tempo suficiente para garantir a sustentabilidade; 10. Evitar criar bolsas de exclusão (OCDE, 2008).

Trabalhar em Estados frágeis exige uma compreensão cuidadosa do contexto social e político de cada país, ou seja, a especificidade e complexidade de cada contexto de Estado frágil impossibilita uma definição generalizada do mesmo, assim como pensar em soluções abrangentes (pacotes de ajuda internacional, por exemplo). Tem sido por isso também considerado um dos maiores desafios e um objectivo primordial da comunidade internacional do desenvolvimento, o compromisso no desenvolvimento efectivo de Estados frágeis (Dowst, 2009).

Existem diversos problemas na análise que os países doadores realizam nos Estados frágeis para a aplicação de variadas políticas, considerando que se estas não resultarem é por culpa do país beneficiário. Será importante referir que estes Estados sofrem ainda mais com a implementação de um paradigma desadequado, e os princípios que asseguram a responsabilidade dos países recipientes tornam-se ainda mais problemáticos (Châtaigner e Ouarzazi, 2007). Verificou-se que as condicionantes da ajuda provaram ser um dos principais problemas para a eficácia da mesma e foram considerados responsáveis tanto os doadores como os receptores da ajuda (Rombouts, 2006). Por exemplo, a apropriação não consegue ser desenvolvida num Estado frágil por causa da ausência de liderança. Por isso, mais do que identificar boas políticas é necessário: procurar soluções políticas; reconstruir o capital social; desenvolver acções sustentáveis; não focalizar a atenção apenas na luta contra a corrupção (Châtaigner e Ouarzazi, 2007). A premência de desenvolver projectos de acordo com o contexto sociológico de um Estado frágil deverá ser um objectivo central da actuação do doador. Deve ter-se em conta que variadas modalidades de governação encorajam a transição democrática. As estratégias de poder, mecanismos e estruturas políticas têm um papel muito importante no desenvolvimento de um país.

Leader e Colenso (cit. por Rombouts 2006) referem que a diversificação dos instrumentos de ajuda em Estados frágeis é preferível a alterações “constantes” de modelos de ajuda. Por outro lado, as condicionantes e salvaguardas são menos eficazes nestes Estados. A diversificação dos instrumentos de ajuda pode ainda evitar o problema dos “órfãos da ajuda” – os países com piores desempenhos que recebem pouco apoio do doador porque o modelo que o doador pretende implementar pode não ser aplicável.

Para Fowler (2000, p. 6) “uma interpretação simplificada do sistema de ajuda internacional indica que este é basicamente composto por uma cadeia dupla de instituições através das quais os recursos fluem, com uma interacção e dependência cada vez maiores [por parte das ONG] do sector privado para fontes públicas.” As principais fontes de financiamento de assistência internacional são: impostos do Norte (ajuda oficial) e donativos privados e investimentos (ajuda privada). As maiores instituições que providenciam ajuda oficial são doadores bilaterais e agências multilaterais que, para fazer chegar estes recursos aos beneficiários de uma forma efectiva e sustentável, consideram intermediários que estejam comprometidos com essa assistência: normalmente as ONGD (Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento) nacionais e internacionais servem como intermediários entre agências de financiamento privado e beneficiários; e para financiamento público (ajuda oficial) são os governos e as suas estruturas de serviço público (Fowler, 2000).

De acordo com Sabatini (2002), o financiamento internacional às OSC (Organizações da Sociedade Civil), no âmbito do apoio aos processos de democracia, aumentou significativamente nos últimos anos. De um modo geral, o apoio internacional à sociedade civil tem sido muito debatido no seio do desenvolvimento. Os doadores dependem cada vez mais da sociedade civil para promover vários fins: desenvolvimento económico, equidade socioeconómica e política, direitos humanos e democratização (Sabatini, 2002).

Segundo Bebbington e Riddell (1995) existem dois principais objectivos por trás da motivação dos doadores para alargar o apoio a ONG do Sul; estes são: 1) melhorar a eficácia da recepção da ajuda; 2) contribuir para uma sociedade civil mais forte nos países do Sul. Logo, a escolha de apoiar directamente as ONG do Sul por parte dos doadores prende-se principalmente com o desempenho e responsabilidade dessas ONG. Estas são vistas como meios para fortalecer a sociedade civil e adoptar uma boa governação. Os doadores consideram-nas mais responsáveis que os governos e por sua vez as ONG podem responsabilizar os governos através de representação efectiva dos interesses populares, ou seja, para os doadores, as ONG do Sul são mais

responsáveis, têm melhor desempenho e são mais efectivas a fortalecer a sociedade civil que as ONG do Norte. Contudo, actualmente a contribuição e legitimidade das ONG do Sul está a ser examinada mais cuidadosamente (Bebbington e Riddell, 1995).

Na investigação realizada por Sabatini (2002) na América Latina constatou-se que as OSC têm bastante diversidade de financiamento: apesar de não serem dependentes apenas de um financiador, dependem maioritariamente de doadores internacionais (80% das OSC dependem de apoio internacional). Esta dependência de fundos internacionais é devida à falta de oportunidade de financiamento a nível interno e ao contexto extremamente político onde trabalham, portanto, como existem poucas oportunidades de financiamento doméstico, as OSC caem numa dependência de financiamento internacional.

Por parte das ONG que Sabatini (2002) inquiriu na América Latina, foram referidos alguns contras do financiamento internacional, tais como: se o projecto não vai de acordo com os objectivos dos doadores, não financiam; imprevisibilidade de financiamentos; falta de flexibilidade; apoio aos projectos e não a custos administrativos da organização.

A tendência dos doadores de canalizar a ajuda directamente para as ONG do Sul levanta diversas questões, tais como poder conduzir ao enfraquecimento da sociedade civil. Portanto Bebbington e Riddell (1995) consideram sensato os doadores oficiais serem cautelosos ao mudarem para o financiamento directo, especialmente porque podem existir melhores maneiras de fortalecer a sociedade civil e melhorar a eficácia da ajuda, como por exemplo pode ser mais apropriado descobrirem formas de usar os mecanismos de ajuda que envolvam tanto as ONG do Sul como do Norte.

O facto da sociedade civil ser composta por diferentes tipos de organizações com diferentes interesses, tem implicações para os doadores. Por um lado, por precisarem de identificar a parte da sociedade civil onde os objectivos e necessidades são consistentes com os seus objectivos, o que desafia os doadores a defini-los mais coerentemente; e por outro, pela existência de conflitos reais entre grupos da sociedade civil, sendo que as suas doações podem desequilibrar relações de poder. Portanto, uma estratégia de fortalecimento da sociedade civil por parte dos doadores poderá ser a de facilitar o diálogo entre organizações (Bebbington e Riddell, 1995).

Para além disso, a eficácia das ONG do Sul depende do contexto político e económico onde actuam. De acordo com Bebbington e Riddell (1995), existem várias maneiras dos doadores poderem contribuir para o fortalecimento da sociedade civil, sem ser através do financiamento directo, como, por exemplo: influenciar o contexto

político, legislativo e económico onde estas ONG actuam - o contexto das políticas pode fortalecer o sector das ONG do Sul em diversas maneiras; ou as agências de doadores intervirem na criação de estruturas independentes que financiem iniciativas da sociedade civil.

O financiamento directo dos doadores a ONG do Sul conduziu em alguns casos, segundo Bebbington e Riddell (1995), ao enfraquecimento da sociedade civil e resultou no *disempowering* das organizações populares. Para além disso, este tipo de financiamento pode ter encorajado o aparecimento de ONG oportunistas, que servem de estratégia de sobrevivência para a classe média profissional e têm uma tendência maior para desenvolverem negócios privados. Também Sabatini (2002) refere que para efeitos de promoção da democracia, os doadores procuram essencialmente ONG que se dediquem a assuntos de advocacia: direitos humanos, apoio nos processos eleitorais e educação para a cidadania. Este apoio tão direccionado pode levar ao aparecimento de ONG oportunistas que ou surgem para conseguir financiamento internacional ou adaptam os seus programas e a missão da organização para combinar com o interesse dos doadores. Um facto interessante é que se verificou que várias OSC do Sul que os doadores apoiaram para promover a democracia não são democráticas a nível interno, ou seja não conduzem eleições com regularidade, não promovem a participação dos seus membros.

Este apoio directo dos doadores às ONG em vez de um apoio ao Estado, enfraquece mais ainda o governo, através da saída de profissionais estatais para ONG (melhores salários, mais flexibilidade), por exemplo. Isto coloca um constrangimento às mesmas, que não querem ter um governo enfraquecido, pois as ONG dependem de estruturas estatais (por ex: escolas, hospitais) para desenvolver o seu trabalho. Uma forma dos doadores poderem providenciar um apoio mais efectivo às ONG do Sul seria se combinassem fundos para ONG com estratégias para fortalecer o sistema estatal ao mesmo tempo e adoptar uma relação mais construtiva entre Estado e ONG (Bebbington e Riddell, 1995).

Neste sentido, as desigualdades horizontais, conceito desenvolvido por Stuart (2000, cit. por Châtaigner e Ouarzazi, 2007), compara os níveis de acesso aos recursos e poder entre os vários grupos de um Estado e dentro dos próprios grupos. Os doadores deverão encorajar o acesso igualitário aos recursos através da mediação. Para um processo de desenvolvimento ser responsável e sustentável os doadores deverão agir com humilde determinação, nunca esquecendo o facto de que não estabelecer metas realistas nos seus programas pode enfraquecer este processo.

Bebbington e Riddell (1995) concluem, portanto, que o financiamento directo às ONG do Sul não é a melhor maneira de fortalecer a sociedade civil e aumentar a eficácia da ajuda, e concluem que os doadores têm de dar prioridade ao desenvolvimento de competências das ONG. Outra forma de contribuir para o fortalecimento da sociedade civil é consolidar relações e promover o diálogo entre ONG do Sul, agências governamentais e a comunidade dos doadores através, por exemplo, da integração das opiniões das ONG no desenho e gestão de programas bilaterais; e apoiar as ONG a sistematizar o seu conhecimento e experiência para formular propostas de programas e políticas.

Kaplan (2008, cit. por Dowst, 2009) refere que a coesão social – definida como a partilha de instituições informais, capital social já construído e o nível de confiança interpessoal numa sociedade – é um pré-requisito necessário para estabelecer ou construir Estados frágeis bem sucedidos. Para a reconstrução de capital social é fundamental a partilha de informação e a procurar de consensos, em colaboração com o Estado frágil. A prioridade deverá ser, assim, a reconstrução da identidade colectiva do povo (Châtaigner e Ouarzazi, 2007). Restaurar a confiança social é muito importante, e as OSC podem em muito contribuir para a construção da coesão social, facilitando o diálogo, combatendo a impunidade e promovendo a estabilidade social (Dowst, 2009).

Capítulo II – Sociedade Civil e Participação

A sociedade civil em contexto de Estado frágil é vista como um importante actor na fase inicial de prestação de serviços, partindo do princípio que o Estado é muitas vezes incapaz de assegurar estes serviços. Contudo, uma vez que o maior problema identificado nestes países é no seu governo e instituições, o enfoque dos doadores deverá ser, segundo Rombouts (2006), na adopção de políticas que promovam a reforma institucional.

De acordo com Teixeira (2008), a primeira interpretação do conceito de sociedade civil surgiu com Aristóteles para quem a sociedade civil significava literalmente “comunidade dos cidadãos”, e para Hegel, a sociedade civil teria um papel importante para o desenvolvimento de uma vida ética – mediação entre a família e o Estado, por meio da sociedade civil. Segundo Marx, a sociedade civil compreende todo o conjunto

da vida económica e das relações materiais dos indivíduos dentro da sociedade. Contudo, Gramsci defende que a “sociedade civil é o conjunto de organismos privados formada pelas organizações responsáveis, tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, sendo as principais o sistema escolar, igreja, as associações profissionais e da cultura” (Gramsci 1991, cit. por Teixeira 2008, p. 43). Por sua vez, Habermas (1997, cit. por Teixeira, 2008, p. 45), define a sociedade civil como um “núcleo institucional formado por associações e organizações livres, não estatais e não económicas ancoradas nas estruturas e comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”.

Diamond (1999, cit. por Tusalem 2007, p. 364) define sociedade civil como “a esfera da vida social organizada que é aberta, voluntária, auto-gerada, em parte auto-sustentável, autónoma do Estado, e que é limitada por uma ordem legal ou regras colectivas partilhadas”.

Alguns aspectos que caracterizam a sociedade civil são o seu pedido/exigência sustentada de direitos políticos, em particular direitos cívicos; e também a monitorização e responsabilização do poder estatal através de acção cívica intencional (Chandhoke, 2007). Por esse motivo, a sociedade civil é também conhecida pelo seu efeito de mobilização: Estados poderosos “caíram” face a protestos em massa. Moniz (1998) refere que a mobilização da sociedade civil é a melhor maneira de denunciar abusos e ilegalidades de regimes autoritários, ou seja, esta funciona como a base para a limitação do poder do Estado.

Segundo Dowst (2009), o papel da sociedade civil no processo de melhorar os Estados frágeis foi reconhecido pela comunidade internacional. Porém, de acordo com Chandhoke (2007), o conceito da sociedade civil foi desprovido da sua ambiguidade, das suas áreas negras e opressões e foi apresentado como esfera de solidariedade, auto-ajuda e boa vontade – passou a significar um conjunto de práticas sociais e políticas que procuravam relacionar-se com o poder estatal.

Heinrich (2004, cit. por Mati *et al.* 2010) defende que o conceito de sociedade civil se tornou um conceito “na moda” (*buzzword*) e atraiu entusiasmo nos investigadores e decisores políticos de diferentes convicções ideológicas. Como já ficou demonstrado, a definição do conceito de sociedade civil tem sido problemática e vários autores consideram que este conceito é unicamente impreciso, confuso e um conceito extremamente complexo e contestado.

Heinrich (2004, cit. por Mati *et al.* 2010) refere que acção cívica colectiva é uma característica comum a todas as sociedades do mundo e a sociedade civil é um

conceito adequado para descrever esta realidade universal, independentemente das suas raízes filosóficas.

Segundo Malena e Heinrich (2007), a sociedade civil pode ser entendida como o espaço na sociedade onde a acção colectiva dos cidadãos tem lugar, ou seja, onde ocorrem acções colectivas dos cidadãos. Contudo é um termo difícil de definir e operacionalizar e na realidade existe um choque entre a teoria e a prática. É erradamente equacionada como organizações não governamentais ou organizações voluntárias, e apesar de ser um conceito ambíguo a nível político, entrou rapidamente no mundo do desenvolvimento. Chandhoke (2007) refere que o facto da sociedade civil ser pronunciada por quase todos como o elixir para combater os males do mundo contemporâneo é indício de que algo está errado. O argumento da sociedade civil, na área do desenvolvimento, teve uma influência poderosa na forma como os especialistas e activistas conceptualizaram a condição humana noutras partes do mundo. Segundo Chandhoke (2007) existem algumas razões para a “exaustão” do conceito sociedade civil: 1) relação próxima entre a sociedade civil e a premissa dos regimes autoritários (doadores viram a receita para a democracia); 2) descontentamento geral perante os partidos políticos e sindicatos por se tornarem burocráticos, sem resposta e mais preocupados com a prossecução do poder que com a representação dos seus constituintes – agentes da sociedade civil percebidos como possibilidade de aprofundar a democracia; 3) esperava-se que o Estado partilhasse as funções com as OSC.

Outra definição de sociedade civil proposta por Malena e Heinrich (2007) é o espaço fora da família, governo e mercado onde as pessoas se associam para prosseguir os seus interesses; é um espaço público onde diversos valores e interesses societais interagem – fenómeno político. O seu foco principal são os cidadãos e não as organizações, aliás a base da sociedade civil integra todas as formas de acção colectiva dos cidadãos. Este é um conceito que segundo Malena e Heinrich (2007) é caracterizado pelo seu etnocentrismo, pois encontra-se enraizado na filosofia ocidental e a sua aplicabilidade a outros contextos não-ocidentais tem sido questionada. A acção colectiva de cidadãos que se envolvem na vida pública é uma característica de qualquer sociedade não-totalitária.

Tarrow (1996, cit. por Tusalem, 2007) defende que a sociedade civil só por si não promove melhor governação, mas, pelo contrário Estados com uma maior capacidade organizacional são mais susceptíveis de promover políticas que possam abrigar uma forte sociedade civil. Ou seja, instituições estatais fortes importam mais do que a sociedade civil para a promoção de boa governação (Encarnacion, 2003, cit. por

Tusalem, 2007). No entanto, Gill (2000, cit. por Tusalem, 2007) alega que a relação entre sociedade civil e desempenho institucional é mutuamente reforçada.

A ideia de sociedade civil como alternativa é, de acordo com Chandhoke (2007), utópica e perigosa, uma vez que na sua história a sociedade civil nunca foi percebida como alternativa ou independente do Estado. Para Tocqueville (1835, 1840, cit. por Chandhoke, 2007) a sociedade civil limita o Estado e é necessária na altura da formação do mesmo. Segundo Marx (cit. por Chandhoke, 2007) a sociedade civil é a fonte de poder do Estado, e Gramsci (1929-1935, cit. por Chandhoke, 2007) menciona que a sociedade civil é o espaço onde o Estado constrói a sua hegemonia alinhando-se com as classes dominantes. Para Chandhoke (2007), Estado e sociedade civil não só são pré-condição um do outro, como a lógica de um constitui a lógica do outro, ou seja, são interdependentes. Dowst (2009) refere que a partilha de experiências e aprendizagens das OSC com instituições públicas deverá ser um objectivo, sempre que possível. Portanto, Chandhoke (2007) considera que a ideia da sociedade civil poder ser uma alternativa ao Estado e mercados ajuda os financiadores a contornar/ignorar o Estado, com o objectivo de distribuir directamente a ajuda a OSC. Porém não nos devemos esquecer que a sociedade civil está institucionalizada pelo Estado e existe uma condição essencial: o Estado de direito que regula a esfera pública e garante os direitos dos seus habitantes.

Ao reconhecer e afirmar a sociedade civil, as pessoas exigem que os regimes reconheçam a competência da política pública para delinear um discurso no conteúdo e limites do que é politicamente desejável e democraticamente permitido (Chandhoke, 2007). Deve ser lembrado, segundo Chandhoke (2007), que a sociedade civil só pode ser conceptualizada na sua relação com o Estado e vice-versa. Para além disso, a sociedade civil é o que os cidadãos fazem dela. No entanto, é de salientar que os grupos minoritários e marginais continuam sem representação na sociedade civil e que para procurar uma voz (espaço) estes grupos podem ter que forçar uma entrada na esfera da sociedade civil.

De acordo com Malena e Heinrich (2007), existem 4 dimensões da sociedade civil:

1. Estrutura: tamanho geral e composição da sociedade civil, importância e nível de organização e recursos, actores (principais características e relação entre eles), actividades e recursos;
2. Ambiente: identificação de vários aspectos ambientais que podem ser facilitadores ou não; é crucial na percepção de potenciais iniciativas para fortalecer as suas competências – *empowerment* dos cidadãos

3. Valores: que são praticados e promovidos por actores da sociedade civil; valores como a democracia e transparência são críticos para medir a legitimidade e a credibilidade da sociedade civil.
4. Impacto: dos actores da sociedade civil na vida das pessoas e na sociedade como um todo; das actividades realizadas por actores da sociedade civil, em particular as relacionadas com governação e objectivos do desenvolvimento.

A existência da sociedade civil pode ser questionada, segundo Malena e Heinrich (2007), porém, em todos os países existem actores, organizações e actividades que correspondem ao conceito de sociedade civil, só que nalguns casos o conceito não é percebido.

A participação da sociedade civil terá efeitos na responsabilidade de cada governo e as organizações desempenham um papel na fase do desenho, monitoria e avaliação do governo. Deste modo, espera-se que com a participação das OSC se contribua para a boa governação e transparência de um Estado. A participação é também importante uma vez que promove uma experiência construtiva aos seus cidadãos e contribui para a democracia. Contudo, Rombouts (2006) refere que existem também riscos na promoção da participação da sociedade civil dos quais os doadores devem ter consciência, tais como, a participação da sociedade civil só é eficaz quando o governo está disposto a reconhecê-la. A participação pode também não ser necessariamente benéfica, pois pode propiciar conflitos e aumentar tensões ou conduzir a uma espiral dependente de frustração, intolerância e até conflito.

A importância da participação no processo de desenvolvimento é relevante no sentido em que as políticas, construídas no local da sua implementação, têm maiores possibilidades de sucesso, principalmente porque, por este processo, se obtém a apropriação da população (Rombouts, 2006). A advocacia é uma das muitas hipóteses para reduzir a pobreza e as assimetrias globais e é um instrumento adequado quando se quer, precisamente, influenciar políticas que são causa de pobreza e discriminação (Sprechmann e Pelton, 2001). Segundo Ornelas (2002, p. 7), “através de uma perspectiva de advocacia social junto das entidades governamentais, uma comunidade poderá ter um papel mais relevante na informação das políticas com impacto na vida dessa mesma comunidade.”

A participação pode ser definida, de acordo com Rombouts (2006), como um processo onde os *stakeholders* influenciam e partilham o controlo na definição de prioridades, políticas, alocação de recursos e/o implementação de programas. A

participação cívica pode ser definida como “o processo no qual os indivíduos tomam parte nas tomadas de decisão nas instituições, programas e ambientes que os afectam” (Heller *et al.* 1984; cit. por Florin e Wandersman, 1990, p. 43). A participação dos cidadãos na vida comunitária, exercendo assim a sua cidadania, ajuda a diminuir o sentimento individual de falta de poder, alienação e afastamento da vida da comunidade, para além dos cidadãos se tornarem mais informados dos seus direitos, desfrutando de benefícios individuais, interpessoais, comunitários e sociais, e aperfeiçoam a eficácia da sua actuação individual e colectiva (Lapão, 2000).

Segundo Rombouts (2006), com a participação aumenta também o envolvimento e a responsabilidade do governo nacional com os seus cidadãos, o que contribui para uma melhor governação. O papel da sociedade civil é de contribuir para a apropriação, responsabilidade e eficácia na luta contra a pobreza. A apropriação local é um objectivo ambicioso no sentido em que todos os *stakeholders* estão envolvidos no processo, o que implica a participação alargada no processo de tomada de decisões e definição de prioridades. A participação das OSC neste processo é visto, segundo Rombouts (2006) como uma possibilidade de aprofundar o mesmo, uma vez que estas organizações são reconhecidas por defender os interesses da população local com menos recursos.

O sistema de ajuda internacional adoptou uma visão uniforme sobre a sociedade civil na relação com o desenvolvimento internacional e as expectativas das ONGD foram em muito afectadas por essa visão porque existe um enquadramento exclusivo da sociedade civil, que é reduzido a organizações formais. Esta perspectiva ignora formas dos cidadãos comunicarem entre si e com o Estado. A maneira como as populações mais excluídas se associam a nível informal é retirado desta visão, tal como redes familiares, entre outras, sendo que nestes sistemas, o suporte mútuo e a reciprocidade constroem e mantêm o capital social. A rejeição do informal prende-se principalmente com a definição de sociedade civil no Ocidente que é essencialmente urbana e não rural. Pelos motivos referidos acima, é preciso cuidado quando se exporta o conceito ou se tenta fortalecer a sociedade civil (Fowler, 2000).

Para Bebbington e Riddell (1995), e indo ao encontro do que já foi referido por outros autores, o termo sociedade civil entrou no discurso dos doadores sem definição cautelosa e existe mesmo uma tendência para evitar defini-la, uma vez que quando o termo é usado é código para um conjunto de ideias relacionadas com: participação, boa governação, direitos humanos, privatização, liberalização dos mercados e reforma do sector público. A definição de sociedade civil, por parte de alguns doadores (NED e USAID) é: a esfera associativa entre o Estado e a família, preenchida por

organizações que estão separadas do Estado, gozam de autonomia em relação ao Estado e são formadas voluntariamente por membros da sociedade para proteger ou alargar os seus interesses ou valores (Sabatini, 2002).

Esta visão da abordagem do desenvolvimento à sociedade civil também minimiza o facto de nem todos os grupos civis serem “civilizados” no seu comportamento, ou seja, não agirem necessariamente de acordo com as normas que rejeitam violência e outros comportamentos considerados “não-civilizados” (por ex: *Ku Klux Kan*, ou grupos pró e anti-aborto). Para Fowler (2000), isto é uma incoerência dos doadores, uma vez que existe uma variedade de expectativas do desenvolvimento acerca das contribuições que se esperam da sociedade civil, tais como melhorar o desenvolvimento e adoptar a democracia. A expressão forçada é uma parte legítima do reportório de acção pública acessível aos cidadãos, e a sociedade civil é uma fonte e uma arena para a violência e contestação social construtiva assim como para a cooperação (Fowler, 2000), para além de que a diferença entre comportamento “não civilizado” de resistência civil legítima, demonstrações e confrontações “construtivas” é reduzida.

Os doadores consideram que existem diversos contributos da sociedade civil no processo de democratização, tais como: as OSC ajudam a alargar a participação política ao integrarem grupos marginalizados (mulheres, populações rurais e indigentes); a sociedade civil desempenha um papel importante de advocacia ao promover necessárias reformas do Estado; e que as OSC, ao juntar as pessoas em empreendimentos cooperativos, ensinam valores de cidadania como compromisso, cooperação e confiança.

A eficácia na luta contra a pobreza pode ser mais facilmente atingida se incluirmos as OSC neste processo, porque poderão ter um papel de reunir todas as visões das pessoas pobres acerca da pobreza. A pobreza é um conceito que tem múltiplas dimensões, não se limitando a questões de privação socioeconómica. Para combater a pobreza deveremos incidir em cada uma dessas dimensões, desde o bem-estar geral e criar espaço para que as pessoas pobres possam formular ideias sobre a pobreza (Rombouts, 2006). Contudo, Fowler (2000) refere que é incorrecto supor que as forças que criam a pobreza, exclusão e injustiça existem apenas nos governos, políticas públicas e instituições mercantis – estas existam também na sociedade civil. A sociedade civil é essencialmente uma definição política, que inclui grupos de interesse e relações de poder que tanto podem fazer avançar ou impedir a redução da pobreza, equidade, inclusão e outros objectivos de desenvolvimento social (Fowler, 2000).

No estudo de Tusalem (2007), verifica-se que os Estados com uma densa e forte sociedade civil têm mais provavelmente ter políticas que promovam os direitos humanos, defendam direitos individuais e têm cidadãos que são livres de participar em protestos políticos. Os Estados com uma forte sociedade civil experienciam também níveis mais altos de estabilidade política. Para além disso, Tusalem (2007) verificou que uma sociedade civil forte antes da transição de regimes autoritários e a densidade das ONG após a transição aprofundaram a liberdade, incluindo liberdades civis; e também aumentaram a capacidade do Estado de consolidar o Estado de direito, controlar a incidência da corrupção e promover a eficácia governamental, qualidade reguladora, responsabilidade e estabilidade política.

A sociedade civil é composta por um vasto leque de organizações que têm como objectivo representar os interesses de uma parte da sociedade, porém muitas das OSC combinam representação com prestação de serviços, actividades de auto-ajuda ou caridade. Segundo Bebbington e Riddell (1995), fortalecer a sociedade civil é em parte fortalecer estas ONG mas de maneira específica, por exemplo, melhorar as suas capacidades de: identificar as principais preocupações dos seus membros, desenvolver e perseguir estratégias; interagir mais eficazmente com o mercado e o Estado para defender e melhorar os interesses dos cidadãos (eleitorado).

Segundo Fowler (2000), muitas ONGD entraram neste mercado como contraentes de ajuda e/ou prestadores de serviços públicos, subsidiadas pelo Estado, comprometendo assim a sua autonomia e raízes cívicas. Para além de existir uma dependência financeira das ONGD da ajuda internacional, os esforços destas organizações são limitados e não podem substituir os esforços da sociedade civil mais abrangente. Existem diversas ONGD que têm acumulado experiência e visão que podem acelerar a realização dos objectivos do desenvolvimento. Contudo, é necessário reforçar que trabalhar com ONGD não é o mesmo que trabalhar com a sociedade civil, ou seja, as ONGD não podem ser simplesmente consideradas uma aproximação das OSC, pelo que incluir a sociedade civil nos objectivos do desenvolvimento requer uma dedicação para além (e não necessariamente através) das ONGD.

Para além disso, Fowler (2000) afirma que a contribuição das ONGD para a mudança social é menos prolongada e consistente do que se pensa. Por isso mesmo, podem-se referir vários aspectos em que a actuação das ONGD pode melhorar, como por exemplo, compreender e ultrapassar os factores que limitam a sua actuação e interagir de forma abrangente com o governo local e regional. No entanto, segundo Fowler (2000) existe pouco espaço para auto-melhoramento das ONGD dentro do

sistema de ajuda internacional. Entre outras razões, muitos receptores da ajuda têm relativamente pouco poder e são mantidos assim, para além de que também existe uma distorção da palavra parceria e um desequilíbrio no poder que bloqueia a apropriação necessária para existir um compromisso com a mudança.

Existem, segundo Fowler (2000), pelo menos três factores que afectam as ONGD como agentes de desenvolvimento social: 1) a especificidade histórica condiciona o grau de confiança social e política de que as ONGD “desfrutam”; 2) o grau de apoio financeiro local para as ONGD; 3) o compromisso e contribuição das ONGD para alcançar objectivos universais de desenvolvimento social. Por causa destes factores, é difícil para os governos e sistema de ajuda internacional compreender as ONGD e identificar com quais se envolver.

Para evitar que a interacção com o sistema de ajuda não torne as ONGD homogéneas e estandardizadas, Fowler (2000) afirma que se deve reconhecer, respeitar e responder positivamente à diversidade das ONGD.

Na linha do que foi dito anteriormente, o estudo de Tusalem (2007) comprova a teoria de que associativismo cívico fomenta o melhor funcionamento das instituições estatais, uma vez que mostra que numa sociedade civil forte parecem promover um aumento da qualidade da prestação de serviços públicos, melhoram a competência dos funcionários públicos, asseguram a implementação das propostas do partido maioritário para uma boa governação, protegem a independência do serviço cívico de pressões políticas e proíbem regulação excessiva das indústrias e empresas privadas. A promoção do associativismo é então, uma importante função da sociedade civil, pois “uma vida associativa rica pode ter um papel complementar ao desempenhado pelos partidos políticos na estimulação da participação política para aumentar as competências democráticas dos cidadãos para a promoção e avaliação das obrigações e direitos da cidadania democrática.” (Moniz, 1998, p. 139).

Capítulo III – Guiné-Bissau: o fortalecimento da sociedade civil

Segundo Cardoso (2008), a sociedade civil na Guiné-Bissau adquire a sua força de diversas fontes históricas, como as alianças inter-étnicas, sistemas de autoridades seleccionadas a partir da aldeia, dinâmicas sociais e religiosas e das instituições rurais de tomada de decisões.

Na Guiné-Bissau o nascimento da sociedade civil não está ligado às estruturas modernas do Estado colonial nem ao colonialismo. É possível identificar tanto no meio urbano como rural elementos da sociedade civil anteriores a essas fases. Aliás, a sociedade civil no meio rural conseguiu manter-se durante o colonialismo, o que leva a crer que o colonialismo na Guiné-Bissau não afectou totalmente as estruturas da sociedade civil já existentes (Cardoso, 2008). Estas formações sociais de poder que existiam baseadas em zonas rurais da Guiné-Bissau mantiveram-se intactas ou adaptaram-se às novas directivas da autoridade do Estado. Deste modo, integraram uma forte sociedade civil que conseguiu direccionar a maior parte dos recursos sociais, religiosos e políticos. Estas características da sociedade civil contribuem significativamente para o estabelecimento da autonomia social (Cardoso, 2008).

Segundo Cardoso (2008), na cidade a sociedade civil é habitualmente traduzida por associações formais; no entanto, nos meios rurais os intercâmbios ocorrem em lugares informais. As ONG na Guiné-Bissau têm desempenhado um papel relevante na dinamização do movimento associativo de base, no apoio à formação e organização de associações comunitárias de base e de redes (Santos, 2009). Nas cidades, as ONG têm maioritariamente apoiado a constituição de associações de moradores nos bairros periféricos de Bissau e nas zonas rurais através do desenvolvimento de diversos projectos, principalmente nas áreas de saúde, educação, agricultura e microcrédito (Santos, 2009).

Zuern (2000, cit. por Cardoso 2008, p.6) defende que o conceito de sociedade civil deve ser alargado para integrar um “vasto espectro de associações humanas” localizadas na esfera pública, entre a família e o Estado que inclua “formas de cooperação para benefício mútuo”, tais como associações étnicas e grupos de aldeias. Exemplo disso são os *Mandjuandades* e *Djidius*, grupos de solidariedade e identidade cultural que existem na Guiné-Bissau. Os *Mandjuandades* e *Djidius*, “como instâncias *informais* de coesão social e de solidariedade, chamam a atenção para uma das formas de luta e da articulação política que a sociedade civil [...] encontrou para manter a sua autonomia organizacional e política no processo da democratização da

Guiné-Bissau.” (Teixeira, 2008, p. 51). Por isso mesmo, Teixeira (2008) afirma que é necessário encontrar um conceito de sociedade civil que reconheça outras características associativas, institucionalizadas ou não.

Teixeira (2008) definiu três períodos de sociedade civil na Guiné-Bissau:

1. 1911 a 1915: fundação da Liga Guineense, a primeira OSC, que era composta por pequenos comerciantes e proprietários;
2. 1950 a 1956: composto por movimentos independentistas e nacionalistas que tinham por objectivo acabar com a dominação colonial; foram caracterizados pelas cooperativas como forma de organização.
3. Início anos 1980: o processo da democratização alterou a noção de sociedade civil.

Nos anos 1990, assiste-se a uma redefinição da esfera política e a sociedade civil ganhou uma nova dinâmica na Guiné-Bissau, uma vez que o número de ONG aumentou significativamente (de 10 passou para 70 antes do conflito armado de 1998/99 e actualmente são cerca de 150). Os sindicatos também aumentaram, de 1 para mais de 20 actualmente. Este aumento está relacionado, de acordo com Cardoso (2008), com a diversificação das ONG. Segundo a tipologia das ONG, na Guiné-Bissau:

- 57% associações comunitárias
- 19 associações juvenis
- 16% associações profissionais
- 5% associações de mulheres

Santos (2009) refere que as ONG na Guiné-Bissau “tornaram-se o principal actor associado à promoção do bem-estar das populações” porque as instituições estatais diminuíram a sua capacidade de resposta e a sua intervenção em sectores essenciais como a saúde, saneamento básico e infra-estruturas. A posição que as ONG gozam é reconhecida por todos, especialmente pelos doadores que canalizam a ajuda para o sector social, principalmente às ONG. Deste modo, surge alguma concorrência entre ONG e Estado para concorrer a financiamentos internacionais, uma vez que a capacidade de mobilização destes financiamentos por parte das ONG, em conjunto com a influência partidária que algumas demonstram, conduz à contribuição de visões ambíguas sobre o seu papel, principalmente junto do Estado. Por estes motivos, é comum existir uma relação de desconfiança entre as ONG e o Estado, que inclusive contribui às vezes para a sobreposição de projectos na mesma região. Além disso, a

fragmentação das intervenções das ONG e o afastamento em relação às instituições públicas são razões para as suas actuações serem criticadas (Santos, 2009).

Em 1910 foi criada a Liga Guineense cujo principal objectivo era exigir do governo português uma maior actividade escolar para elevação do nível cultural dos guineenses. Os descendentes dos membros da Liga desempenharam um papel social importante, pois através da intervenção social contribuíram para o processo de constituição da elite política guineense (Cardoso, 2008). Em 1984 surge mais uma organização – a SOLIDAMI (Instituto de Coordenação das Actividades das ONG) – que contribui profundamente para a coordenação e concertação das actividades das ONG, principalmente até 1998. As organizações nacionais estiveram envolvidas na criação de um decreto-lei que definia as actividades das ONG na Guiné-Bissau. Para além da SOLIDAMI, foram surgindo outras redes de colaboração das ONG, como é o caso da RADOP (Rede Nacional de Apoio às Organizações de Autopromoção). Porém, após o conflito de 1998/99, estas estruturas acabaram por desaparecer. No entanto, e no âmbito da acção humanitária, acabaram por surgir outras duas redes: Movimento da Sociedade Civil para a democracia e Paz; e Célula das ONG, que é a actual PLACON-GB - Plataforma de Concertação das ONG Nacionais e Estrangeiras (Cardoso, 2008).

Nos últimos anos, Cardoso (2008) confirma que se tem verificado o aparecimento de várias outras redes temáticas: RENLUV (Rede Nacional de Luta Contra a Violência) - violência contra as mulheres; WANEP (West Africa Network for Peace building) – paz e democracia; AMAE (Associação das Mulheres de Actividade Económica) – promoção da participação das mulheres; e RENAJ (Rede das Associações Juvenis da Guiné-Bissau) – jovens. O principal motivo para a sua existência é a captação de fundos, mas também têm um papel importante no despertar de consciência comum nos cidadãos (por ex: RENAJ na mobilização dos jovens na luta contra a SIDA).

A influência da opinião pública é uma importante dimensão da relação entre Estado e sociedade civil e, segundo Cardoso (2008), pode-se afirmar que o nascimento de um espaço público está ligado ao florescimento das OSC. Os meios de comunicação de massas ajudaram em muito o desenvolvimento destas redes, em especial o rádio, já que mais de 70% da população é analfabeta. A música tem servido como meio de difusão de ideias críticas, constatando-se que o criticismo através das letras tem sido imparável.

Segundo Cardoso (2008), colocam-se alguns desafios à sociedade civil guineense, entre eles:

- Fragmentação – limitando a sua capacidade de intervir de forma mais sustentável junto das comunidades;
- Ligações aos poderes locais – baseados na troca regular de favores, o que interfere com governação democrática;
- Limitação da actuação de algumas organizações ao grupo étnico – pode estimular reforço de sentimentos regionalistas, pois o entendimento é desigual.

A sociedade civil na Guiné-Bissau desempenhou um papel activo na prevenção e gestão de conflitos, conforme se comprovou no conflito de 1998/99. O papel da sociedade civil em questões de conflitos pode passar pela prevenção, gestão e /ou resolução do conflito. Existem três razões principais para o envolvimento da sociedade civil: 1) o Estado está envolvido no conflito, muitas vezes é o principal motivo do conflito; 2) verifica-se uma demolição total das estruturas estatais após o conflito; 3) já se constatou anteriormente que a diplomacia preventiva de conflitos não tem resultado em alguns países em África (Cardoso, 2008).

No conflito de 1998/99 na Guiné-Bissau, a sociedade civil envolveu-se directa e indirectamente na sua gestão. O seu papel principal foi na facilitação do diálogo entre as partes beligerantes, sendo que diversos actores da sociedade civil estiveram presentes nas várias rondas de negociações (Cardoso, 2008).

A nível indirecto, a sociedade civil também se envolveu de diversas formas, por exemplo através da organização e participação em manifestações populares; na comunicação em programas de rádio, que em muito contribuíram para o despertar de consciências, e no acolhimento aos deslocados. Verificou-se a capacidade de gestão da sociedade civil guineense, com a criação de um comité de gestão da crise. Estas acções em muito contribuíram para evitar uma catástrofe humanitária (Cardoso, 2008).

A sociedade civil guineense é exemplo da participação positiva que a sociedade civil tem nos processos de paz. Esse papel é também fundamental na prevenção de conflitos, com monitoria constante por parte da sociedade civil (Cardoso, 2008).

Capítulo IV – Metodologia

Objectivos, questões de investigação e hipóteses

É objectivo desta dissertação questionar o actual enquadramento do conceito de sociedade civil e analisar se a influência deste novo enquadramento do conceito de sociedade civil está a produzir uma mudança na forma como os grupos da sociedade civil se estruturam e actuam. Assim surgem as seguintes questões de investigação:

1. Quais são as principais questões que se levantam na criação e legalização das OSC?
2. Quais são as principais questões que se levantam às OSC na implementação dos seus projectos?

Assume-se a seguinte hipótese de trabalho:

O conceito de sociedade civil tem cada vez mais se aproximado do conceito de terceiro sector nos documentos e políticas estruturantes da cooperação para o desenvolvimento.

Amostra

A amostra é constituída por 6 ONG da Guiné-Bissau, que correspondem a 5% do que aqui se considera o universo da amostra nacional até 2008. Para definir a amostra baseámo-nos no estudo feito por Handem (2008a).

O tipo de amostra seleccionado para este estudo foi uma amostra por conveniência, porém estruturada e com critérios de selecção. Utilizaram-se como critérios de selecção da amostra os seguintes aspectos:

- Estar incluído no estudo das OSC da Guiné-Bissau (Handem, 2008a)
- Ter acesso a e-mail;
- Ser informado e participar de livre vontade na investigação.

Procedimentos e instrumentos

As ONG foram contactadas telefonicamente (22 ONG), das quais 12 estavam indisponíveis (possivelmente mudaram de contacto ou não tinham rede) e 10 deram resposta positiva e confirmaram e-mail para enviar o questionário.

Uma semana após esse contacto foi enviado um e-mail às 10 organizações que confirmaram a sua participação no estudo, assim como aquelas (12) com as quais não foi possível realizar o contacto telefónico.

Para alargar a possibilidade de obter respostas, foram seleccionadas mais 11 ONG suplentes, contudo deste grupo não se obteve resposta.

No final, 6 organizações responderam enviando o questionário preenchido.

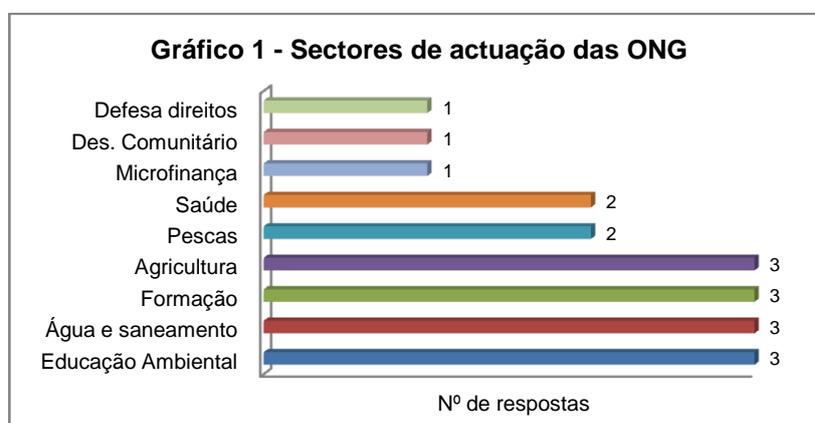
O questionário aplicado a organizações não governamentais da Guiné-Bissau foi baseado na ideologia de Cravo (*et al.* 2010) e Malena e Heinrich (2007).

Está prevista a divulgação do estudo junto das ONG entrevistadas.

Apresentação e análise de resultados

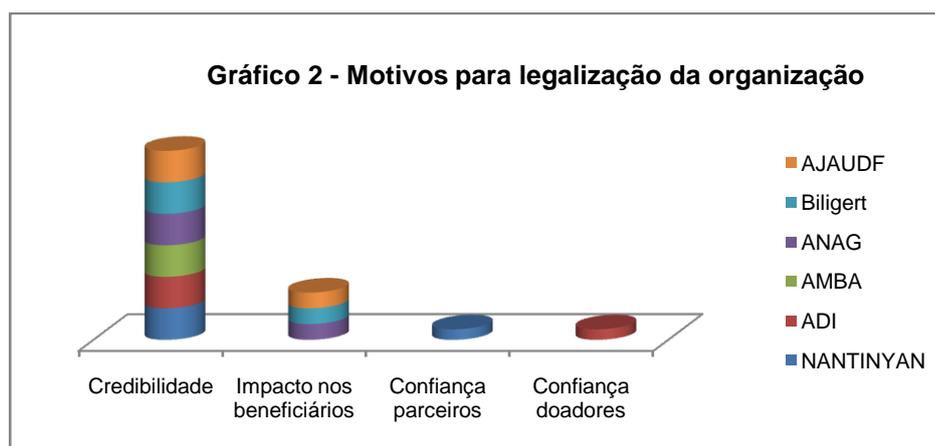
Todas as 6 organizações inquiridas se caracterizam pela sua criação ocorrer no espaço de tempo entre 1992 e 2003, e se terem legalizado cerca de dois anos depois.

Na sua actuação a nível geográfico, 4 ONG referiram âmbito nacional, sendo que duas especificaram o sector dos Bijagós; uma referiu ser de âmbito regional e outra definiu o seu âmbito de actuação a nível de sector. A sua actuação é tanto em meio urbano como rural, em diversos sectores, como é possível observar no Gráfico 1:

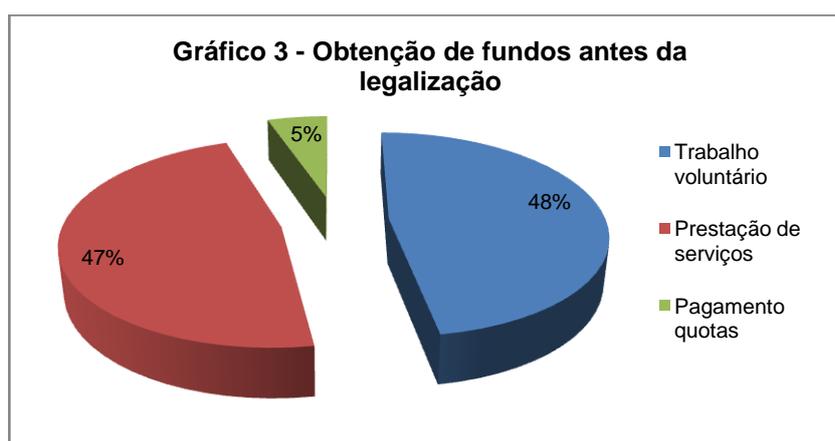


Esta questão era de resposta aberta e verificou-se uma grande diversificação de sectores de actuação, que foram divididos nas seguintes áreas: Educação Ambiental, Água e Saneamento, Formação, Agricultura, Pescas, Saúde, Microfinança, Desenvolvimento Comunitário e Defesa Direitos. As áreas que apresentaram um maior número de respostas foram: Educação Ambiental, Água e Saneamento, Formação e Agricultura. Verificou-se uma média de quatro sectores de actuação por ONG.

Os motivos que se prendem com a legalização das organizações são variados, contudo, verifica-se que todas as organizações inquiridas indicaram a credibilidade como um motivo, como é possível verificar no Gráfico 2. Por detrás deste conceito de credibilidade encontram-se diferentes justificações que as ONG referiram, como por exemplo: “para termos capacidade jurídica”; “porque uma organização se não está legalizada juridicamente é difícil poder actuar livremente”; “para ser dotada de personalidade jurídica”; “é para a organização ser legítima”; “para podermos actuar duma forma oficial; “poder ser uma organização credível e legal”.



Podemos observar no Gráfico 3 que a obtenção de fundos por parte das organizações antes de estarem legalizadas era conseguida especialmente através do trabalho voluntário e prestação de serviços.



Metade das organizações contou com apoio de outra organização para a sua legalização, porém todas referem que teriam avançado com a legalização mesmo se não tivessem tido o apoio. Das 3 ONG que obtiveram apoio de outra organização, uma contou com o apoio de uma ONG nacional e outra com o apoio de Entidades Governamentais e Estados Parceiros, sendo que a terceira não respondeu.

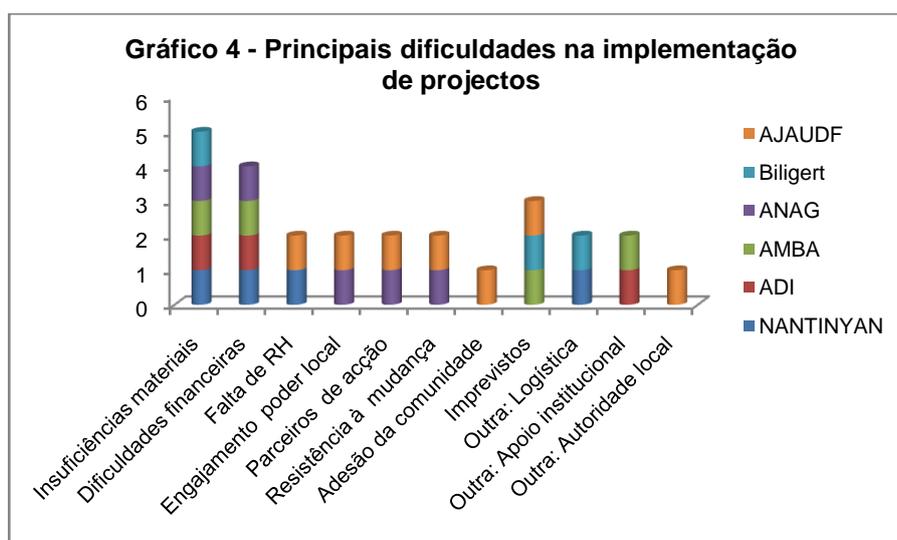
Relativamente ao primeiro financiamento, pode-se verificar que a maioria (4 ONG) foi obtido no mesmo ano de legalização da organização, ou próximo dessa data (máximo 3 anos entre legalização e financiamento).

As fontes do primeiro financiamento foram principalmente de ONG Internacionais (4), seguidas de ONG Nacionais (2) e Estados Parceiros (2).

Os principais financiadores nos últimos três anos foram maioritariamente Organizações Internacionais (4), seguido de Entidades Governamentais (3) e Estados Parceiros (3), e por último ONG Internacionais (2).

O número médio de projectos desenvolvidos nos últimos três anos é 4, e todas as organizações referiram desenvolver parcerias com outras organizações, com destaque para ONG Nacionais (4), seguido de ONG Internacionais (3), e ainda com uma Organização Internacional e uma Entidade Governamental.

Tendo em conta as principais dificuldades sentidas pelas ONG na implementação dos seus projectos, salientam-se as insuficiências materiais e dificuldades financeiras, como se pode observar no Gráfico 4.



Contudo, é possível observar que algumas ONG referiram diversas dificuldades, para além de enumerarem outras. A categoria “Outra” referiu-se a dificuldades identificadas pelas próprias organizações e prendem-se com a logística inerente à localização geográfica de algumas organizações, assim como a falta de apoio institucional e autoridade local. De referir que das 6 ONG, 5 responderam outra dificuldade.

Discussão de resultados

Considerando as questões de investigação colocadas anteriormente e com base nos dados apresentados acima, iremos de seguida interpretar os resultados obtidos, fazendo a sua contextualização com a literatura abordada.

Relativamente à questão “Quais são as principais questões que se levantam na criação e legalização das OSC?”, podemos referir que uma questão importante é o relativo isolamento geográfico, que contribui para a dificuldade em obter informações (acerca de financiamento e outros) e a dificuldade em comunicar, seja através da internet ou telefone/telemóvel. A amostra conseguida espelha a dificuldade de comunicação que existe entre as ONG.

De acordo com Handem (2008a), existe uma profusão de ONG legalizadas a partir dos anos 90 e que ainda se encontravam activas na altura do estudo, em 2008. Estes dados são confirmados por Cardoso (2008) que refere que, tanto organizações como sindicatos aumentaram significativamente, sendo que um dos principais factores que contribuíram para este aumento na década de 90, relaciona-se com a implementação do sistema político multipartidário.

Sabatini (2002) refere que o financiamento internacional às OSC aumentou significativamente nos últimos anos, sendo que os doadores dependem cada vez mais da sociedade civil para atingir vários objectivos: desenvolvimento económico, equidade socioeconómica e política, direitos humanos e democratização. Do estreito universo desta amostra, verificou-se que nenhuma ONG teve apoio de uma Organização Internacional (Organização das Nações Unidas, Banco Mundial) para a sua legalização, contudo a grande maioria teve apoio de ONG Internacionais para o financiamento de actividades. Nos últimos três anos verifica-se a inversão dessa tendência, sendo as Organizações Internacionais o principal financiador, em vez de ser canalizado através das ONG Internacionais. Bebbington e Riddell (1995) referem que os doadores bilaterais (Estados parceiros) devem ponderar cautelosamente ao avançar com financiamento directo, uma vez que não têm tanto conhecimento das organizações locais, como poderão ter as ONG internacionais a actuar há mais tempo no país, e que esse financiamento pode ter como consequências ao enfraquecimento da sociedade civil e ao aparecimento de ONG oportunistas.

De acordo com a questão “Quais são as principais questões que se levantam às OSC na implementação dos seus projectos?” verifica-se que a maioria das organizações referiu as dificuldades financeiras e insuficiências materiais.

Uma justificação avançada por Sabatini (2002) poderá relacionar-se com a imprevisibilidade do financiamento e por muitas vezes os doadores não financiarem custos administrativos das ONG.

O facto da maioria dos fundos obtidos serem de ONG Internacionais confirma dependência de fundos internacionais (na Guiné-Bissau esta dependência é tanto das ONG como do próprio Estado). As ONG da Guiné-Bissau não apresentam grande diversidade de financiamentos, e Handem (2008b) refere que a maioria destas organizações apresenta uma tendência de “correr atrás de financiamentos”, o que pode conduzir a dispersão de acções e esforços, e por último, ao descrédito destas.

Conclusões

Neste trabalho procurámos analisar o actual enquadramento do conceito de sociedade civil no contexto da cooperação internacional e analisar se a influência deste novo enquadramento do conceito de sociedade civil está a produzir uma mudança na forma como os grupos da sociedade civil se estruturam e actuam.

Constatámos ao realizar este projecto que a sociedade civil na Guiné-Bissau tem raízes mais antigas, de organização informal e formal, o que pode ter contribuído para que não fossem tão afectados pelo fortalecimento da sociedade civil das últimas décadas. Referimos “afectados” porque ao longo deste trabalho foram referidas várias actuações por parte dos doadores que podem enfraquecer em vez de fortalecer a sociedade civil, como por exemplo, financiamento directo às ONG do Sul, que pode por vezes conduzir a alteração dos objectivos e missão da associação para ir de encontro aos do doador ou mesmo aos da linha de financiamento.

Contudo, verifica-se que o facto de a Guiné-Bissau ser um Estado frágil faz com que muitos doadores considerem mais eficaz direccionar a ajuda para ONG. Reforçamos aqui a importância de conhecer o contexto sociopolítico de cada país e diversificar os mecanismos de ajuda, em vez de alterar constantemente o modelo de ajuda vigente. Para além disso, consideramos que a orientação do doador deverá ter sempre em conta os princípios para uma intervenção eficaz em Estados frágeis, definidos pela OCDE (2008).

A consequente mudança de fundos internacionais destinados à sociedade civil pode repercutir-se nos financiamentos ao Estado. No entanto, é de evitar que isto

aconteça, principalmente porque pode gerar-se competição pelos fundos internacionais por parte das ONG e do Estado, mas também porque o enfraquecimento do Estado dificulta bastante a actuação das ONG, pois estas dependem de estruturas estatais para prosseguir as suas actividades.

Consideramos que os doadores internacionais poderão ter um papel muito importante no incentivo da relação entre sociedade civil, Estados e mercados principalmente desenvolvendo espaços onde este diálogo possa ocorrer. Para além disso, a criação de estruturas nacionais que possam distribuir a ajuda ou a criação de fundos podem ser outras formas de actuar por parte dos doadores.

Será interessante colocar para reflexão que tipo de mecanismos os doadores devem adoptar para chegar à sociedade civil na Guiné-Bissau. Verificámos que existem alguns problemas de comunicação, especialmente nas áreas mais rurais, fora da capital. Proporcionar mecanismos de distribuição de informação que consigam atingir toda a sociedade civil poderá ser um dos objectivos dos doadores. Pelas características do país e da sua população, poderemos afirmar que um meio utilizado que poderá ser bem sucedido é o rádio.

Uma das funções da sociedade civil é regular o poder instituído. Na Guiné-Bissau essa função encontra-se desde antes da presença e autoridade portuguesas, e mais recentemente no conflito de 1998/99. Como meio para mobilizar a sociedade civil encontra-se a promoção da participação, que poderá contribuir para a boa governação e transparência de um Estado.

Relativamente a pistas futuras de investigação, seria interessante poder desenvolver este estudo de modo presencial, em todo o território da Guiné-Bissau, pois na aplicação dos questionários, deparámo-nos com muitas dificuldades de acesso à internet e mesmo rede móvel, o que pode justificar que apenas organizações mais recentes tenham respondido. Para além disso, poderá ser pertinente também alargar o questionário para incluir questões da relação com entidades estatais locais e governo central, mas também organismos internacionais (doadores).

Na Guiné-Bissau verifica-se de certo modo a ausência do terceiro sector, mas a presença de uma forte sociedade civil. A relação desta sociedade civil com o Estado e com os doadores é também uma possibilidade para alargar este estudo.

Podemos concluir que os desafios colocados ao fortalecimento da sociedade civil prendem-se principalmente com a fragilidade do seu Estado, e a coordenação dos financiadores.

Referências Bibliográficas

- Bebbington, A. & Riddell, R. (1995). Donors, civil society and southern NGOs: new agendas, old problems. London: *International Institute for Environment and Development*.
- Cardoso, C. (2008). Sociedade Civil, Espaço Público e Gestão de Conflitos: O Caso da Guiné-Bissau. *12a Assembleia Geral Governar o Espaço Público Africano*. CODESRIA: Camarões.
- Chandhoke, N. (2007). Civil Society. *Development in Practice*, Vol. 17, 4/5 (pp. 607-614)
- Châtaigner, J. & Ouarzazi, L. (2007). *Fragile States and the new international disorder*. FRIDE: Fundación par alas Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
- Cravo, C., Londaitzbehere, L., Diogo, O., Sousa, S. (2010). *Estudo Diagnóstico das ONG em São Tomé e Príncipe*. FONG/ACEP: São Tomé e Príncipe.
- Dowst, M. (2009). *Working with Civil Society in Fragile States*. INTRAC, Policy Briefing Paper 23.
- Florin, P.& Wandersman, A. (1990). An Introduction to Citizen Participation, Voluntary Organizations, and Community Development: Insights for Empowerment Through Research. *American Journal of Community Psychology*, Vol. 18, No. 1 (pp. 41-54).
- Fowler, A. (2000). *Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the Rules of the Game*. United Nations Research Institute for Social Development.
- Handem, A. (2008a). *Análise institucional das organizações da sociedade civil: Guia das OSC inquiridas*. IMVF: Guiné-Bissau.
- Handem, A. (2008b). *Análise institucional das organizações da sociedade civil*. IMVF: Guiné-Bissau.
- Lapão, M. (2000). *Empowerment psicológico num grupo de voluntários de uma organização comunitária*. In Maria, S.; Ornelas, J. (Ed.), *Actas da 2ª Conferência em Desenvolvimento Comunitário e Saúde Mental: Diversidade e Multiculturalidade* (pp. 45-53). Lisboa: Instituto Superior de Psicologia Aplicada, 2001.

- Malena, C. e Heinrich, V. (2007). Can we measure civil society? A proposed methodology for international comparative research. *Development in Practice*, Vol. 17, No. 3 (pp. 338-352).
- Mati, J., Silva, F., e Anderson, T. (2010), *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide: An updated programme description of the CIVICUS Civil Society Index Phase 2008-2010*. CIVICUS, Johannesburg.
- Moniz, V. (1998). Sociedade Civil e participação comunitária. In Ornelas, J. (Ed.), *Actas do II Congresso Europeu de Psicologia Comunitária* (pp. 137-142). Lisboa: Instituto Superior de Psicologia Aplicada, 2000.
- OCDE (2008). *Princípios para uma intervenção internacional eficaz em Estados frágeis e em situações de fragilidade*. Consultado através de: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/60/42332900.pdf>
- Ornelas, J. (2002). Participação, Empowerment e liderança comunitária. In S. Maria & J. Ornelas (Eds.), *Acta da III Conferência Desenvolvimento Comunitário e Saúde Mental* (pp. 5-13). Lisboa: Instituto Superior de Psicologia Aplicada.
- Rombouts, H (2006). *Civil Society Participation in Fragile States: Critical Thoughts on the New Development Paradigm and its Implementation*. Institute of Development Policy and Management.
- Sabatini, C. (2002). Whom do international donors support in the name of civil society? *Development in Practice*, Vol. 12, No. 1 (pp. 7-19).
- Santos, T. (2009). *O papel da política social no desenvolvimento: o caso da Guiné-Bissau: contributos para o debate sobre regimes de bem-estar em contextos de fragilidade estatal*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: ISEG
- Sprechmann, S. & Pelton, E. (2001). *Advocacy Tools and Guidelines – Promoting Policy Change*. Atlanta: CARE.
- Teixeira, R. (2008). *Sociedade Civil e Democratização na Guiné-Bissau, 1994-2006*. Dissertação de pós-graduação. Brasil: Universidade Federal de Pernambuco.
- Tusalem, R (2007). A Boon or a Bane? The Role of Civil Society in Third- and Fourth-Wave Democracies. *International Political Science Review*, Vol.28, No. 3 (pp. 361-386).

Anexos

Anexo I – Lista de ONG participantes

ADI - Associação para o Desenvolvimento Integrado

AJAUDF - Associação de jovens e Amigos Unidos de Fulacunda

ANAG - Associação Nacional dos Agricultores da Guiné-Bissau

AMBA - Associação das Mulheres do Bairro de Belém

BILIGERT - Associação para o Desenvolvimento Comunitário

NANTINYAN - Associação de Promoção e Desenvolvimento das Ilhas

Anexo 2 - Questionário

QUESTIONÁRIO

*O presente questionário tem como objectivo recolher dados para a concretização da dissertação no âmbito do **Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional**, do **Instituto Superior de Economia e Gestão**, da Universidade Técnica de Lisboa. A sua participação é fundamental e desde já agradecemos sua disponibilidade para partilhar informação e pelo tempo dispensado.*

<p>A. Nome da Organização / Associação:</p> <p>B. Data de criação (ano em que o grupo começou a desenvolver actividades):</p> <p>C. Data de legalização (ano em que o grupo se tornou uma associação):</p> <p>D. Área geográfica de actuação:</p> <p>E. Actuação em meio:</p> <p>Urbano ____</p> <p>Rural ____</p> <p>F. Sector de actuação:</p>
--

1. Porque motivos se legalizaram?

2. Tiveram algum apoio de alguma organização para essa legalização?
<p>Sim__ Não__</p> <p>Qual foi a organização?</p> <p>Se não tivessem tido esse apoio, teriam avançado à mesma com a legalização?</p> <p>Sim__ Não__</p> <p>Porquê?</p>

3. Quem foi o primeiro financiador?
Em que ano obtiveram essa financiamento?

4. Antes de se legalizarem, desenvolviam actividades?

Sim__ Não__

Em que sectores / áreas de actuação?

Como obtinham os fundos?

5. Que projectos levaram a cabo nos últimos 3 anos?

Quantidade / número de projectos?

Em que sectores / áreas de actuação?

Principais financiadores?

Refira os títulos dos principais projectos nestes últimos 3 anos:

Alguns destes projectos foram desenvolvidos em parceria com outras organizações?
Sim_____ Não_____

Se sim, quais?

6. Quais as principais dificuldades encontradas na implementação dos projectos?

Dificuldades financeiras __ Insuficiências materiais __ Recursos humanos pouco capacitados __

Falta de recursos humanos __ Engajamento de poder local __ Parceiros de acção __ Adesão da comunidade __

Resistência à mudança __ Imprevistos __

Outras/Quais? (especifique) _____

Obrigada pelo seu contributo.