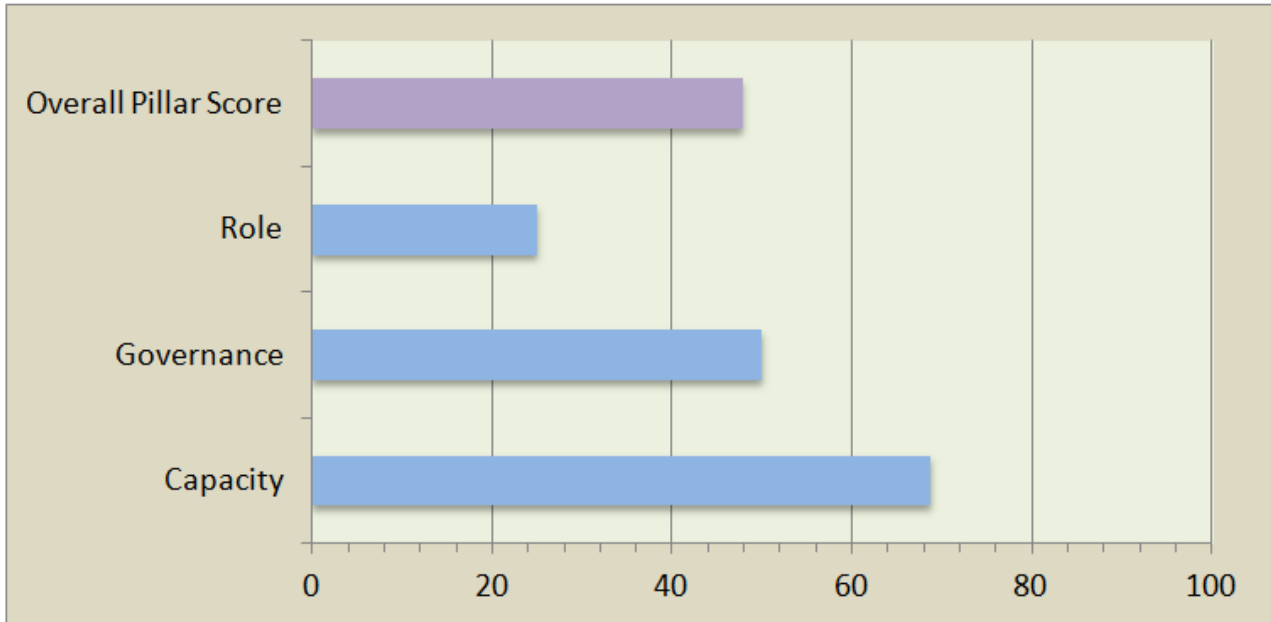


# SOCIEDADE CIVIL



## RESUMO

A sociedade civil portuguesa goza de uma autonomia alargada e protegida por lei. Na prática, existem limitações relacionadas com necessidades operacionais e financeiras. Em termos de transparência e prestação de contas, as organizações da sociedade civil potencialmente envolvidas no combate à corrupção não dispõem de regimes específicos e não têm obrigações particulares. Dado o carácter relativamente incipiente do papel de monitorização sociopolítica da sociedade civil portuguesa, a sua influência na promoção de valores democráticos e na produção de políticas públicas de combate à corrupção é muito limitado.

## ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

Enquanto “esfera das instituições, organizações e indivíduos localizados entre a família, o Estado e o mercado, onde as pessoas se associam voluntariamente para prosseguir interesses coletivos”<sup>1</sup>, a sociedade civil portuguesa é um agregado de

organizações (OSC) e coletivos informais cuja quantificação exata é difícil, embora estudos recentes apontem para estimativas cada vez mais rigorosas<sup>2</sup>. No entanto, existem estudos que revelam uma predominância das organizações e coletivos dedicadas à provisão de serviços. Organizações e coletivos de carácter “expressivo”, com uma agenda social e política, não são numerosas<sup>3</sup> e enfrentam maiores dificuldades financeiras, dada a baixa diversificação de fontes de rendimento e a dependência (decrescente) de financiamentos públicos, em particular OSC de serviços. A sociedade civil portuguesa não é especialmente “fraca”, apesar das múltiplas asserções nesse sentido; o seu perfil funcional é semelhante ao de outros países da Europa ocidental e mostra maior maturidade que os contextos da Europa do Leste. A respeito da capacidade de monitorização das OSC portuguesas (o seu papel *watchdog*), o padrão de especialização da sociedade civil portuguesa acompanha o desinteresse generalizado por questões de carácter político<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>Helmut Anheier, *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*. (London, Earthscan: 2004), p. 35

<sup>2</sup>Carla Quintão, *O Terceiro Sector e a sua Renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar* (IS Working Papers: Porto, 2011), pp. 12-15

<sup>3</sup>Raquel Campos Franco, *The Portuguese Non-Profit Sector in Comparative Perspective* (Lisboa: Universidade Católica Portuguesa/Johns Hopkins University, 2005), pp. 11-21

<sup>4</sup>ESS Round 5: European Social Survey Round 5 Data (2010). Data file edition 1.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway — Data Archive and distributor of ESS data.

## RECURSOS (LEI)

### Até que ponto o enquadramento legal providencia um ambiente favorável à sociedade civil?

**Score: 50**

Ainda que a liberdade de associação seja constitucionalmente protegida<sup>5</sup> e reforçada, através do sistema legal português, como fundamental para os procedimentos democráticos, o enquadramento legal respeitante ao estabelecimento e operação de OSC não é particularmente conducente a uma sociedade civil densa e ativa. Não é sistemático, permitindo vários procedimentos de registo e a existência de OSC informais ou sem registo, além da coexistência de registos paralelos, figuras jurídicas e regras de governo. Com a implementação do pacote SIMPLEX, em 2006, cujo objetivo foi a simplificação e clarificação de procedimentos, o registo de uma OSC tornou-se bastante mais simples. Através do procedimento “Associação na Hora”, os custos e procedimentos burocráticos para o estabelecimento de uma OSC diminuíram. O Estado cobra €250 a OSC comuns e €150 a associações de estudantes<sup>6</sup>.

Contudo, o procedimento acima referido só é exequível mediante a adoção de um de dois modelos estatutários propostos pelo Estado<sup>7</sup>, que podem não adaptar-se aos interesses de todos os proponentes. O registo tradicional, que permite estatutos personalizados, implica custos maiores e é mais moroso, requerendo dois procedimentos burocráticos e a contratação de serviços notariais. As OSC têm direito a recorrer de todas as decisões tomadas pelo Registo Nacional de Pessoas Coletivas, até um máximo de 30 dias consecutivos após a decisão<sup>8</sup>.

O regime de isenções fiscais não distribui isenções e benefícios com uniformidade. OSC com estatuto de utilidade pública, seja qual for o objeto estatutariamente definido, são, geralmente, abrangidas por extensas isenções fiscais<sup>9</sup>, ao passo que as restantes OSC, sem estatuto de utilidade pública, são alvo de um regime menos claro. Em consequência do caráter não-sistemático e errático do enquadramento legal, as isenções fiscais das OSC continuam a necessitar de uma maior clarificação e standardização.

<sup>5</sup>Constituição da República Portuguesa, art.º 46

<sup>6</sup><http://www.associacaonahora.mj.pt/> [acedido a 11 de junho 2011]

<sup>7</sup><http://www.associacaonahora.mj.pt/seccoes/ANH-Faqs.pdf> [acedido a 11 de junho 2011]

<sup>8</sup>[http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/a\\_registral/rnpc/docs\\_rnpc/faqs/77-qual-o-prazo-para/](http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/a_registral/rnpc/docs_rnpc/faqs/77-qual-o-prazo-para/) [acedido a 11 de junho 2011]

<sup>9</sup>Dec.- Lei nº 460/77, de 7 de Novembro e Dec.-Lei nº 151/99, de 14 de Setembro.

## Recomendações

Eliminação do custo acrescido do registo de estatutos concebidos de raiz e da necessidade de recurso a serviços notariais; uniformização/standardização do Estatuto dos Benefícios Fiscais; redefinição e fiscalização do Estatuto de Utilidade Pública.

## RECURSOS - (PRÁTICA)

### Até que ponto as OSC têm recursos financeiros e humanos adequados a um funcionamento e uma operação efetivos?

**Score: 50**

As OSC portuguesas não diferem particularmente das OSC da Europa Ocidental, no que concerne aos rácios de financiamento interno/externo<sup>10</sup>. O associativismo cultural e recreativo, de índole local, tende a financiar a sua atividade através de receitas operacionais<sup>11</sup>, uma característica partilhada com as OSC ditas “expressivas”<sup>12</sup>, cuja fonte de financiamento principal é o conjunto das taxas cobradas a associados. Poucas OSC portuguesas podem atingir uma situação financeira estável e sustentável com recurso a financiamento interno<sup>13</sup>, o que explica parcialmente a falta de densidade e capacidade das OSC relevantes para este relatório.

Muitas OSC que providenciam serviços mostram uma elevada dependência de subsídios e financiamentos públicos, na medida em que complementam serviços públicos e são identificadas como parceiros dos sistemas públicos de providência social<sup>14</sup>. Com o advento dos financiamentos europeus, observa-se uma recomposição da estrutura de financiamento de algumas OSC. Contudo, as exigências técnicas inerentes ao acesso a fundos europeus implicam a necessidade de profissionalização dos quadros das OSC e, com a lentidão progressiva dessa transformação, continua a observar-se uma baixa diversidade e diversificação de fontes de financiamento<sup>15</sup>. Em suma, o predomínio dos

<sup>10</sup>Raquel Campos Franco, *The Portuguese Non-Profit Sector in Comparative Perspective* (Lisboa: Universidade Católica Portuguesa/Johns Hopkins University, 2005), p. 18

<sup>11</sup>Simão Leitão et al. (2007), *Uma caracterização do associativismo confederado em Portugal*, p. 121

<sup>12</sup>Raquel Campos Franco, *The Portuguese Non-Profit Sector in Comparative Perspective* (Lisboa: Universidade Católica Portuguesa/Johns Hopkins University, 2005), p. 19

<sup>13</sup>Entrevista a Jorge Morgado, Secretário-Geral da DECO [4 de outubro 2011]

<sup>14</sup><http://www2.seg-social.pt/left.asp?01.03> [acedido a 11 de junho 2011]

<sup>15</sup>Raquel Campos Franco, *The Portuguese Non-Profit Sector in Comparative Perspective* (Lisboa: Universidade Católica Portuguesa/Johns Hopkins University, 2005), pp. 17-19

financiamentos públicos, que acaba por dar suporte à ideia, muito discutida, de uma sociedade civil dependente do Estado, tem sido, em certa medida, exagerado; no entanto, não deve ser totalmente excluído enquanto problema.

Esta característica estrutural da sociedade civil organizada portuguesa está relacionada com a pequena base de recrutamento e voluntariado<sup>17</sup> à disposição da maior parte das OSC, com destaque para organizações não-religiosas e, especialmente, organizações de caráter “expressivo”, com uma agenda cívica e/ou política. Existe um número indeterminado de causas para este fenómeno; em última análise, o facto a referir é o de que, à escala europeia, os portugueses estão entre os europeus que doam menos dinheiro (21% em 2010<sup>18</sup>) e fazem menos voluntariado (10% em 2010<sup>19</sup>) ou trabalho associativo.

Na década de 90, surgiram OSC com as missões específicas de aumentar a capacidade da sociedade civil e melhorar a sua base de financiamento, especialmente fundações relacionadas com interesses empresariais (no seguimento da emergência da Responsabilidade Social Empresarial). No entanto, a cultura filantrópica ainda é recente e precisa de ganhar massa para ter um impacto mensurável.

É importante referir que a transição para um paradigma profissionalizante enquanto prioridade organizacional só se iniciou recentemente, com a emergência de dúvidas respeitantes à sustentabilidade operacional e financeira. No entanto, existem poucos cursos ou percursos formativos que permitam a aquisição de competências específicas para o sector, ainda que as OSC sejam prestigiadas, de acordo com as percepções sociais portuguesa<sup>20</sup>.

Esta transição, em conjunto com um esforço de diversificação de doadores e fontes de receitas, especialmente através da multiplicação de candidaturas a financiamentos institucionais, constitui um dos desenvolvimentos mais importantes dos últimos 10 a 15 anos. Embora a profissionalização seja uma característica já patente em OSC de topo, ambos os objetivos são definidos como fundamentais para o futuro da sociedade civil portuguesa.

<sup>16</sup> Johns Hopkins University Comparative Nonprofit Sector Project, *Portugal: Workforce, Expenditures and Revenue Data 2002* [atualizado 26-10-2006] ([http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/Portugal\\_Data\\_2002.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/Portugal_Data_2002.pdf) [acedido 14 outubro 2011])

<sup>17</sup>Raquel Campos Franco, *The Portuguese Non-Profit Sector in Comparative Perspective* (Lisboa: Universidade Católica Portuguesa/Johns Hopkins University, 2005)

<sup>18</sup>Gallup Worldview Database (<https://worldview.gallup.com/> [acedido a 19 de Setembro 2011])

<sup>19</sup>Gallup Worldview Database (<https://worldview.gallup.com/> [acedido a 19 de Setembro 2011])

<sup>20</sup>Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010* (TI, Berlin: 2010)

<sup>21</sup>GCI/Edelman, *TrustBarometer Portugal 2011* ([http://issuu.com/grupogci/docs/tb-2011\\_resultados-portugal\\_2011\\_02\\_7\\_final/4](http://issuu.com/grupogci/docs/tb-2011_resultados-portugal_2011_02_7_final/4) [acedido a 19 de Setembro 2011])

## Recomendações

Investimento em novas práticas de financiamento do terceiro sector (p.ex.: *fundraising*/filantropia/responsabilidade social empresarial/colaboração entre sociedade civil e setor privado com fins lucrativos/financiamentos internacionais); investimento em plataformas cooperativas de formação e reconhecimento de competências específicas aos profissionais do terceiro sector; reforço da profissionalização e reconhecimento da carreira profissional do terceiro sector.

## INDEPENDÊNCIA (LEI)

### Até que ponto existem proteções legais contra intervenções externas indevidas na atividade das OSC?

Score: 100

Qualquer cidadão ou residente tem direito a relacionar-se com quaisquer grupos organizados, desde que esses grupos respeitem os princípios prescritos pela Constituição da República, que proíbe a formação de associações de perfil militarista ou que defendam princípios racistas e/ou fascistas<sup>22</sup>. Todas as outras OSC são protegidas por cláusulas constitucionais relacionadas com as liberdades fundamentais de associação<sup>23</sup>, expressão<sup>24</sup> e consciência<sup>25</sup>.

As OSC estão proibidas de aprovar decisões internas que contrariem o primado da lei. O Código Civil estabelece, na generalidade, as condições em que pode ser exercida ingerência pública em assuntos internos e operacionais das OSC, nomeadamente a respeito de deliberações contrárias à lei<sup>26</sup> e causas de extinção (onde se prevê a extinção por atentado à ordem pública<sup>27</sup>). Ainda que seja possível, a agentes do Estado, tomar parte em atividades das OSC, a presença do Estado na direção das OSC ou a participação de agentes do Estado em reuniões das OSC não constituem obrigações. As OSC podem recorrer, através dos canais apropriados e legalmente instituídos, quando interferência ilegítima e/ou ilegal for suspeitada e/ou confirmada.

O ordenamento jurídico português prevê, de resto, um conjunto alargado de normas que regula, na especialidade, o

<sup>22</sup>Constituição da República Portuguesa, art.º 46: 4

<sup>23</sup>Constituição da República Portuguesa, art.º 46: 1, 2

<sup>24</sup>Constituição da República Portuguesa, art.º 37: 1

<sup>25</sup>Constituição da República Portuguesa, art.º 41: 1, 3

<sup>26</sup>Código Civil, art.º 177

<sup>27</sup>Código Civil, art.º 183

estabelecimento e funcionamento de OSC em sectores específicos<sup>2829</sup>.

## INDEPENDÊNCIA (PRÁTICA)

### Até que ponto a sociedade civil existe e funciona sem intervenções externas indevidas?

**Score: 75**

As OSC operam sob certos condicionamentos práticos, apesar das provisões legais de proteção legal da sua autonomia. Porque operam, em geral, sob pressão financeira e existe alguma dependência de financiamentos públicos<sup>3031</sup>, especialmente no sector dos serviços (ainda que essa dependência tenha sido exagerada<sup>32</sup>), existem referências recorrentes a financiamentos realocados ou retirados e ao exercício de influência, por parte de OSC com maior dimensão, no sentido de capturar recursos. Os organismos e representantes do Estado terão utilizado medidas discricionárias no sentido de interferir nas operações das OSC, mas não tiveram nem têm sucesso relevante<sup>333435</sup>. As OSC são percebidas, em Portugal, como o sector institucional menos corrupto da sociedade portuguesa<sup>36</sup>, de onde pode inferir-se que a interferência percebida também é diminuta. O governo não reage, na generalidade, à operação das OSC, embora existam indicações, especialmente em 2011, de monitorização e possível infiltração, por parte de serviços de informação e segurança interna, de movimentos organizados<sup>37</sup>.

A interferência de outros atores externos é mais difícil de determinar. Existem numerosas indicações de conluio entre partidos políticos, fundações e sindicatos, além de ligações implícitas entre grupos de interesses organizados e OSC, mas os dados existentes não são suficientemente substanciais para afirmar que as OSC operam sob influência, direta ou indireta,

desses grupos e atores. Os doadores privados constituem uma parte significativa do financiamento externo das OSC e vários atores de elevada notoriedade social, vulgarmente pertencentes à esfera empresarial, desempenham ou desempenharam funções nos corpos sociais de OSC com grande notoriedade, além de promoverem, por vezes, uma OSC sob seu patrocínio direto, normalmente com a figura jurídica de uma fundação, em consequência da emergência da Responsabilidade Social Empresarial, no dealbar do séc. XXI. Além disso, a proeminência social e institucional da Igreja Católica, o maior ator da sociedade civil portuguesa, cuja integração vertical é notória, clarifica a complexidade inerente à determinação das influências indevidas nas operações das OSC. Ainda que muitas OSC estejam ligadas à Igreja Católica, têm autonomia formal e operam de acordo com o primado da lei e códigos de conduta internos e independentes; no entanto, não existem entidades ou procedimentos de fiscalização de conflitos de interesse, a este respeito.

No conjunto, o grau de interferência é limitado. Contudo, os procedimentos de fiscalização são limitados e nem sempre priorizam o interesse público.

## Recomendações

Implementação de declarações de interesses e procedimentos de verificação de conflitos de interesse; investimento na diversificação de fontes de financiamento (preferencialmente operacionais e/ou sujeitas a competição).

## TRANSPARÊNCIA (PRÁTICA)

### Em que medida existe transparência nas OSC?

**Score: 50**

As OSC registadas e estatutariamente regularizadas estão vinculadas, por lei, à apresentação e publicação de um relatório de atividades e de um relatório de contas em Assembleia Geral, que devem ser aprovados por um Conselho Fiscal, parte dos corpos sociais e eleito para o efeito; o relatório de contas deve ser validado por um Técnico Oficial de Contas. Esta prática é generalizada, embora persistam irregularidades a respeito da informação patente nos documentos e não existam regras claras a respeito do seu formato ou substância. A publicação da estrutura orgânica (pela necessidade de publicar os Estatutos associativos em Diário da República) e a composição dos corpos sociais constituem práticas igualmente correntes, que aumentam a transparência formal das estruturas institucionais das OSC, ainda que não

<sup>28</sup> Luís de Sousa, *Country Report: Portugal* (Global Integrity Report: 2004 - <http://www.globalintegrity.org/reports/2004/2004/countryb23b.html?cc=pt&act=ia> [acedido a 12 de outubro de 2011])

<sup>29</sup> Vítor Mendes, *Legislação sobre Associações* (Porto Legis Editora, 2008 [4ª edição])

<sup>30</sup> Raquel Campos Franco, *The Portuguese Non-Profit Sector in Comparative Perspective* (Lisboa: Universidade Católica Portuguesa/Johns Hopkins University, 2005), p. 18

<sup>31</sup> Entrevista a Jorge Morgado

<sup>32</sup> João José Fernandes, *A sociedade civil e as ONG na cooperação portuguesa* (<http://www.ieei.pt/post.php?post=90> [acedido a 12 de outubro 2011])

<sup>33</sup> Entrevista a António Avelãs, presidente do Sindicato dos Professores da Grande Lisboa

<sup>34</sup> Entrevista a Jorge Morgado

<sup>35</sup> Entrevista a Pedro Cruz, Director-Executivo da Plataforma das ONGD

<sup>36</sup> *Global Corruption Barometer 2010*

<sup>37</sup> [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=2029985](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2029985) [acedido a 20 de setembro de 2011]

revelam os processos operacionais das organizações. Embora exista uma tendência crescente para a publicação de relatórios em formatos digitais na Internet<sup>38</sup>, as assimetrias, no que diz respeito à utilização de tecnologias da informação, limitam a difusão dessa prática. Para além da publicação de relatórios, continua a existir um défice de informação respeitante ao número de membros e, dada a fraca ênfase da responsabilidade institucional, uma das características fundamentais da cultura política portuguesa<sup>39</sup>, a requisição de dados operacionais, por parte de *stakeholders* individuais ou elementos de corpos sociais, não é uma prática comum nas OSC portuguesas. Dada a disponibilização sob pedido desses dados, esta é uma área em que a transparência continua a ser limitada. Não existem inquéritos ou estudos a respeito da publicação de informação por parte das OSC.

## Recomendações

Reforço do papel das estruturas fiscalizadoras (Conselho Fiscal e/ou Conselho Consultivo e Mesa da Assembleia-Geral); estabelecimento de obrigação estatutária de publicação, em suporte digital, de relatórios anuais; estabelecimento de obrigação estatutária de publicação periódica de dados e resultados operacionais; reforço da exigência de prestação de contas por todos os *stakeholders*.

## ACCOUNTABILITY (PRÁTICA)

### Até que ponto as OSC são responsáveis perante as suas comunidades-alvo?

**Score: 50**

A questão da *accountability*, ou responsabilização, é, na prática, de análise difícil e permeada pela insuficiência de dados extensivos. Ainda que, como já foi referido, a gestão das OSC esteja, atualmente, a enfrentar uma transição organizacional para a profissionalização, o que implica critérios e parâmetros de responsabilização mais rigorosos, claros e estritos, a *accountability* ainda está, como conceito, largamente limitada a OSC com maior especialização funcional e que competem por financiamento externo, a nível nacional, comunitário ou global. Isto deve-se à obrigatoriedade, como critério de acesso a competências para financiamento, da existência e funcionamento de estruturas de responsabilização dos corpos sociais, respectivos titulares e quadros técnicos. No entanto, a maior parte das OSC não operacionaliza a *accountability* como prioridade na configuração organizacional e/ou não aprecia a necessidade de construção de

capacidade organizacional, a este nível. Por exemplo, os conselhos fiscais, órgãos obrigatórios dos corpos sociais, de acordo com o ordenamento jurídico português, cuja função é a avaliação e monitorização do desempenho do órgão executivo, são considerados de baixa prioridade, esvaziados de responsabilidades reais, os seus membros não se reúnem com a regularidade relevante para o cumprimento das funções estatutariamente definidas ou organizacionalmente necessárias e não têm, muitas vezes, uma noção informada da importância do órgão para a operação apropriada da OSC. Além disso, não existe uma confederação ou agência com poderes para promover e regulamentar um código deontológico ou uma carta de princípios, embora existam tentativas esporádicas, emanadas da sociedade civil, de fazê-lo<sup>40</sup>; a inexistência de um organismo centralizado, num contexto como o português, significa, na prática, que esforços no sentido de monitorizar e promover a *accountability* nas OSC são isolados ou demasiado genéricos para respeitar requisitos específicos ao sector — a maior parte das garantias de responsabilização são estipuladas, por lei, para todas as associações.

Não existem inquéritos extensivos ao governo interno das OSC. No entanto, é possível estruturar uma primeira aproximação com o auxílio da clivagem já mencionada: OSC de baixa capacidade, que trabalham, em geral, a nível local e têm baixos níveis de profissionalização e segmentação funcional interna, não parecem considerar a *accountability*, interna ou externa, como tema importante ou prioritário, ao passo que OSC de âmbito local com maior profissionalização e OSC de âmbito regional e nacional parecem estar a adaptar-se, com alguma rapidez, a um novo paradigma de governo, relacionado com a transição profissionalizante, complexidade institucional emergente e necessidade de implementação de estratégias tendentes à transparência de processos e responsabilização dos corpos sociais e técnicos especializados. Nestes contextos, os *stakeholders* internos e as comunidades têm a capacidade, pelo menos parcial, de responsabilizar os titulares de cargos executivos e técnicos profissionais pelas suas ações, providenciando equilíbrios institucionais de que OSC com menor capacidade.

Nestes contextos, os órgãos sociais e as comunidades-alvo têm a capacidade, pelo menos parcial, de responsabilizar os titulares de cargos executivos pelas suas ações; as OSC providenciam espaços institucionais, nomeadamente as Assembleias-Gerais ordinárias e extraordinárias, em que os membros podem questionar decisões, levantar questões e vincular o(s) órgão(s) diretivo(s) à execução de uma decisão votada em Assembleia-Geral. Além disso, à medida que a escala organizacional cresce, os órgãos sociais tendem a

<sup>38</sup>Entrevista a Jorge Morgado

<sup>39</sup>Luís de Sousa, *Corrupção* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos/Relógio d'Água: 2011)

<sup>40</sup><http://transparencia.humaneasy.com/> [acedido a 11 de outubro de 2011]

prestar mais atenção às operações e à responsabilização; ainda que haja espaço para melhorias, esta é uma novidade bem-vinda e tendente à inclusão de conselhos consultivos nas estruturas internas (como acontece nas maiores OSC), que incluem, geralmente, membros externos à organização. Tal como noutros pontos desta análise, trata-se de um desenvolvimento ainda limitado a OSC de maior escala e capacidade; contudo, a difusão de tendências conducentes à transparência e responsabilização no governo interno, acoplado à tendência para a prestação de contas às comunidades por uma gestão profissionalizada, sinaliza uma mudança significativa nas percepções das OSC.

Existe, portanto, um consenso generalizado nas regras básicas de governo a seguir pelos membros dirigentes e direções das OSC, na sua relação com as comunidades. As direções são mais exigentes com os seus membros executivos e tendem a estar mais atentas ao papel e importância da prestação de contas e transparência. Existem condicionantes a ter em conta, em especial fontes de financiamento e escala: quanto menos diversas as fontes de financiamento, em geral, menor o investimento das OSC na prestação de contas e transparência; quanto menor a escala, em geral, menor a capacidade para ou compromisso no sentido de enfrentar questões de prestação de contas e contacto com *stakeholders*.

## Recomendações

Criação de órgão adicional, estatutariamente estabelecido ou definido por meio de regulamentação interna, subsidiário à Mesa da Assembleia-Geral, com as funções de inquirir as comunidades-alvo, receber/processar os requerimentos relativos a prestação de contas e estimular a sua participação no governo interno da OSC; reforço da participação das comunidades-alvo na tomada de decisões das OSC, com ênfase em decisões operacionais e programáticas; investimento na formação dos dirigentes e técnicos associativos em prestação de contas

## INTEGRIDADE (PRÁTICA)

### Até que ponto a integridade das OSC é garantida na prática?

**Score: 50**

Ainda que a confiança na integridade das OSC seja elevada, na sociedade portuguesa<sup>41</sup>, existem poucas provas empíricas (e nenhum inquérito extensivo) que sugiram a priorização do bom

governo interno entre o *staff* das OSC ou, além disso, que a maioria ou parte das OSC portuguesa utilize *benchmarks* ou avaliação/auditorias externas à integridade do *staff*. Não existe um enquadramento específico ao sector ou mecanismo de fiscalização integrado, tornando as iniciativas fragmentadas e isoladas. Apesar disso, as iniciativas denotam uma percepção clara da necessidade de generalizar este esforço: um bom exemplo é a Plataforma “Eu Acuso”, patrocinada pela Associação para a Cooperação entre os Povos<sup>42</sup>. Isto é uma consequência de duas questões estruturais: o carácter fragmentado do enquadramento legal, como acima ilustrado, já que muitos tipos diferentes de OSC trabalham em diferentes sectores e têm diferentes necessidades, no que respeita a *benchmarks* de integridade e mecanismos regulatórios; a aproximação geralmente inconsequente à gestão das OSC, onde o governo interno, a fiscalização interna e a integridade são, geralmente, tidos como imperativos morais abstratos<sup>43,44,45</sup> e não têm especificação em códigos de conduta, programas de formação em ética e deontologia profissional ou auditorias externas que incluam verificação de conflitos de interesses e/ou riscos morais que ameacem a *performance* do *staff* da direção das OSC.

Em geral, os *benchmarks* de integridade existentes estão ligados a obrigações legais vinculativas de todos os cidadãos. Não existe uma Carta de Conduta ou Código Deontológico para profissionais das OSC ou uma associação profissional que pudesse, potencialmente, facultar uma plataforma de coordenação para a implementação de um código de conduta universal mecanismos de monitorização e avaliação da aplicação de regras gerais ou programas de formação em ética e integridade para o sector das OSC. A exceção é o Centro Português de Fundações, que apresenta um documento denominado “Princípios de Boas Práticas do Centro Português de Fundações”, onde são especificadas normas gerais de transparência e prestação de contas<sup>46</sup>. Contudo, o carácter incipiente da regulação e aplicação não se traduz, de forma automática, num quadro anárquico. Existem esforços no sentido de modificar o paradigma e a percepção generalizada da integridade em OSC é significativa, ainda que não exista sempre uma consciência completa das questões e desafios organizacionais colocados pela responsabilização e transparência.

## Recomendações

Investimento na incorporação de procedimentos de monitorização e auditoria externa nas estruturas de governo interno; formação

<sup>42</sup>(<http://www.acep.pt/portals/0/BlogueMelhorCoop/EuAcuso.pdf> [acedido a 11 de Outubro de 2011])

<sup>43</sup>Entrevista a Jorge Morgado

<sup>44</sup>Entrevista a Pedro Cruz

<sup>45</sup>Entrevista a António Avelãs

<sup>46</sup> <http://www.cpf.org.pt/codBoasPrat.pdf> [acedido a 11 de outubro de 2011]

<sup>41</sup>GCI/Edelman, 2011

específica para a ética e integridade em organizações do terceiro sector; intensificação da troca de experiências e estabelecimento de boas práticas e *benchmarks* extensíveis a todas as OSC.

## RESPONSABILIZAR O GOVERNO

### Em que medida está a sociedade civil ativa e tem sucesso na responsabilização do governo pelas suas ações?

**Score: 25**

A sociedade civil organizada, em Portugal, cumpre o seu papel de vigilância e monitorização (o chamado *watchdog role*) de forma incipiente. Não existem relatórios periódicos ou avaliações longitudinais de OSC às práticas de integridade e transparência na administração pública ou no sector privado; essa tem sido uma responsabilidade de agências públicas ou atores privados com competências específicas, como firmas de auditoria. A incipiência do papel de monitorização e fiscalização tem sido crescentemente discutida<sup>47</sup> e existem razões de carácter histórico e estrutural para explicá-lo<sup>48</sup>. A predominância do fornecimento de serviços e bens sociais na configuração funcional da sociedade civil organizada, em detrimento de organizações expressivas (e, particularmente, organizações que trabalham na área de *advocacy* e causas sociais<sup>49</sup>), limita a capacidade de fiscalização e monitorização das OSC. Além disso, a cultura cívica e política de baixa intensidade, produtora de um desinteresse generalizado por questões de carácter político<sup>50</sup>, é um factor limitador adicional.

No entanto, existem sinais de que a emergência da sociedade da informação está a alterar a relação entre cidadãos, sociedade civil organizada e as administrações públicas. As chamadas *open data initiatives* têm-se multiplicado e um número crescente de projetos, geralmente emanados do esforço de coletivos não necessariamente formalizados, visa incrementar a legibilidade dos dados disponibilizados pelo Estado na Internet, no seguimento da emergência do *e-government* como prioridade estratégica para os governos mais recentes. O *Demo.cratia* é o exemplo mais emblemático<sup>51</sup>, elaborado por um coletivo estabelecido na cidade

do Porto, cujo trabalho de compilação de dados, a partir dos sítios *web* do governo e parlamento, também é assinalável<sup>52</sup>. A sua implementação recente não permite, por ora, fazer inferências acerca do seu impacto. No entanto, dadas as limitações do acesso à Internet, em Portugal<sup>53</sup>, estas iniciativas podem ficar circunscritas a audiências limitadas.

Alguns desses projetos visam colmatar problemas na disponibilização de dados relativos à contratação pública<sup>54</sup>, um dos temas mais relevantes do debate público, nos últimos anos. Um dos projetos de maior impacto, patrocinado por uma fundação, é o portal Pordata, que, pela primeira vez, disponibiliza dados extensivos sobre vários aspectos da sociedade portuguesa, permitindo fazer inferências, ainda que limitadas, a respeito da ação do Estado e do sector empresarial<sup>56</sup>.

Além disto, a crescente internacionalização da investigação e a criação de parcerias internacionais tem vindo a colocar o caso português em perspectiva comparada, criando as condições necessárias à emergência de massa crítica nas OSC. Um desses projetos, a *Open Budget Initiative*, contou com uma instituição universitária para levar o trabalho de investigação a cabo<sup>57</sup>, mas trata-se de uma indicação no sentido da inclusão do caso português em iniciativas da sociedade civil com maior expressão internacional.

## INFLUÊNCIA EM REFORMAS POLÍTICAS

### Em que medida está a sociedade civil ativamente empenhada em iniciativas de reforma política na área do combate à corrupção?

**Score: 25**

Uma das consequências da falta de compreensão do papel de monitorização e vigilância da sociedade civil organizada numa democracia, quando acoplada a uma cultura cívica e política historicamente de baixa intensidade, é a falta de influência em reformas políticas e, mais significativamente, a falta de empenho

<sup>47</sup>Luís de Sousa, *Country Report: Portugal* (Global Integrity Report: 2004 - <http://www.globalintegrity.org/reports/2004/2004/countryb23b.html?cc=pt&act=ia> [acedido a 12 de outubro de 2011])

<sup>48</sup>Luís de Sousa, *Corrupção* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos/Relógio d'Água: 2011)

<sup>49</sup>Raquel Campos Franco, *The Portuguese Non-Profit Sector in Comparative Perspective* (Lisboa: Universidade Católica Portuguesa/Johns Hopkins University, 2005), p. 16

<sup>50</sup>ESS Round 5: European Social Survey Round 4 Data (2010). Data file edition 1.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway — Data Archive and distributor of ESS data

<sup>51</sup> <http://demo.cratia.org> [acedido a 14 de outubro 2011]

<sup>52</sup> <http://transparencia.hacklaviva.net/datasets/> [acedido a 14 de outubro 2011]

<sup>53</sup>ESS Round 5: European Social Survey Round 5 Data (2010). Data file edition 1.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway — Data Archive and distributor of ESS data.

<sup>54</sup>Transparência na Administração Pública (<http://transparencia-pt.org/> [acedido a 14 de outubro 2011])

<sup>55</sup> Despesa Pública (<http://www.despesapublica.com> [acedido a 14 de Outubro 2011])

<sup>56</sup>Pordata — Base de Dados Portugal Contemporâneo (<http://www.pordata.pt>)

<sup>57</sup> (<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/OBI2010-Portugal.pdf> [acedido a 12 de outubro de 2011])

das OSC na reforma dos sistemas de produção de políticas públicas a respeito da corrupção e/ou fiscalização. A Transparência e Integridade, ponto de contacto da *Transparency International*, é uma organização pioneira<sup>58</sup> no compromisso especificamente político e à escala nacional com a consciencialização pública para o combate à corrupção e monitorização dos poderes públicos. Contudo, existem iniciativas setoriais, com a participação de várias OSC, no sentido de monitorizar as políticas públicas, por exemplo, na Ajuda Pública ao Desenvolvimento<sup>59</sup>. A maior parte das poucas OSC social e politicamente significativas empenha-se, sobretudo, em reformas setoriais, como os direitos dos consumidores<sup>60</sup>, ou espaços geograficamente limitados, como circunscrições municipais.

A escassez de ação organizada e comprometida contra a corrupção tem uma ligação previsível à necessidade de campanhas de consciencialização anticorrupção direcionadas a um empenho não-sectário, ou seja, que crie consensos generalizados na sociedade portuguesa. As iniciativas anticorrupção, emanadas das legislaturas e agências públicas com pouca credibilidade<sup>61</sup>, não ganham a tração devida. No entanto, apesar do número crescente de controvérsias e casos com consequências judiciais revelados, nos últimos anos, por trabalhos de investigação jornalística, poucas, se alguma, OSC discutiram questões ligadas à corrupção com agentes governamentais. Nenhuma OSC propôs, à exceção da TIAC, a partir de 2010-2011, reformas de políticas públicas e arranjos institucionais relacionados com a transparência e prestação de contas. A maior parte das propostas públicas emanou de espaços mediáticos, onde especialistas individuais, centros de investigação ligados a universidades ou representantes partidários procuraram manifestar as suas posições, geralmente setoriais e inconsequentes; as OSC estiveram ausentes do debate público ou não tinham a perícia exigida para apresentar propostas credíveis.

As relações históricas entre o Estado e a sociedade civil, em Portugal, determinam, em parte, a ausência de atores da sociedade civil organizada num debate que requer recursos cognitivos alargados e uma capacidade de recolha e análise de informação de que grande parte das OSC portuguesas não dispõe ou, dispondo, não centra o seu trabalho em questões de carácter híbrido, expressivo — porque defendem uma visão da sociedade e da justiça — e técnico — porque exige o domínio de temas relativamente complexos e necessitados de decifração.

<sup>58</sup> Com origem no Grupo de Reflexão Ética e Justiça (<http://www.transparencia.pt/?p=941> [acedido a 12 de outubro 2011])

<sup>59</sup> (<http://www.plataformaongd.pt/site.aspx?info=gruposde trabalho/aidwatch> [acedido a 12 de outubro de 2011])

<sup>60</sup> Entrevista a Jorge Morgado

<sup>61</sup> *Global Corruption Barometer 2010*