

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

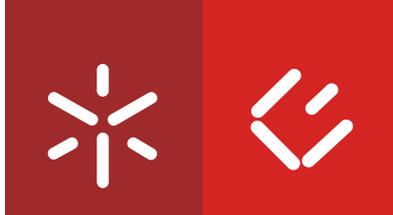
Sara Isabel Ribeiro Alves Rêgo

**O papel das Organizações
Não-Governamentais em situação
de desastre: o caso da Organização
Mundial do Movimento Escutista**

Sara Isabel Ribeiro Alves Rêgo **O papel das Organizações Não-Governamentais em situação
de desastre: o caso da Organização Mundial do Movimento Escutista**

UMinho | 2017

outubro de 2017



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Sara Isabel Ribeiro Alves Rêgo

**O papel das Organizações
Não-Governamentais em situação
de desastre: o caso da Organização
Mundial do Movimento Escutista**

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação da

Professora Doutora Laura Cristina Ferreira-Pereira

e da

Professora Doutora Alena Vieira

outubro de 2017

DECLARAÇÃO

Nome: Sara Isabel Ribeiro Alves Rêgo

Endereço Eletrónico: sara.isabel.rego@gmail.com

Número do Bilhete de Identidade: 12590787

Título dissertação: O papel das Organizações Não-Governamentais em situação de desastre: o caso da Organização Mundial do Movimento Escutista

Orientador: Professora Doutora Laura Cristina Ferreira-Pereira e Professora Doutora Alena Vieira

Ano de conclusão: 2017

Designação do Mestrado: Mestrado em Relações Internacionais

1.É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO, APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, 20 de outubro 2017

Assinatura:

Agradecimentos

Antes de mais, gostaria de agradecer às minhas orientadoras, Professora Doutora Laura Cristina Ferreira-Pereira e Professora Doutora Alena Vieira, pelo tempo dedicado e, acima de tudo, pela paciência e confiança ao longo de todo o processo. O facto de nunca terem desistido do meu trabalho, apesar de todos os entraves, das várias viagens, dos meus muitos atrasos e pausas, foi um grande incentivo para terminar esta longa caminhada.

Gostaria de agradecer também à minha melhor amiga, Vânia Rego, um dos grandes pilares da minha vida. Por todos os anos de dedicação, por todo o conhecimento transmitido, pela motivação contínua e pela paciência demonstrada ao longo desta (e das outras) fase da minha vida. Para ti: mil estrelas e um sorriso.

Aos meus pais, por todo o amor e apoio incondicional, hoje e sempre.

À Daniela Rodrigues, pela sua amizade, dedicação e apoio.

E, finalmente, à minha pessoa, por nunca ter desistido, apesar das muitas vezes que refletiu sobre o assunto, mas, ao invés, por ter optado aprender e completar mais esta etapa da sua vida. Que venham outras.

Resumo

Com o fim da Guerra Fria assistimos ao aumento do número de atores na cena internacional, sobretudo atores da sociedade civil, dos quais destacamos as Organizações Não - Governamentais (ONGs). Contrapondo o papel tradicional do Estado, estas organizações, que atuam mais próximas das comunidades, são vistas como instrumentos de democratização a nível local. O fenómeno da globalização provocou ainda o aumento do número de desastres, sobretudo de origem natural, consequência das alterações climáticas, do aumento da população mundial, da sobrepovoação dos centros urbanos e da sobreexploração dos recursos naturais. No entanto, segundo vários investigadores, os desastres não são eventos isolados, mas sim construções sociais. Estes amplificam problemas e desigualdades já existentes numa sociedade. Quando perigos de origem natural ou humana encontram populações vulneráveis, o resultado é catastrófico e envolve a necessidade de um pedido de ajuda internacional. De entre os vários atuantes, as ONGs são dos principais intervenientes neste tipo de cenários. No entanto, apesar da sua maior proximidade às comunidades, a grande maioria das ONGs enfrenta um conjunto de desafios à sua atuação, sobretudo a comunicação com aqueles aos quais se propõem ajudar. É sob este pano de fundo que é apresentado o presente trabalho, centrado no caso da Organização Mundial do Movimento Escutista (OMME), uma ONG Internacional (ONGI), que por estar aliada a um movimento social, o Movimento Escutista, possui uma aproximação distinta e não convencional em situação de desastres.

Com base numa análise da relevância das ONGs na cena internacional e sobre o seu papel ao nível do desastre, o presente estudo explora o desempenho da OMME à luz da abordagem teórica do *hybrid peacebuilding* e procura encontrar uma nova classificação para as funções da organização em operações de emergência. Através da apresentação de evidências empíricas históricas e atuais, a presente investigação conclui que a OMME, embora compartilhando das características de uma ONG - dirigida por profissionais, oficialmente estabelecida, de natureza apolítica e sem fins lucrativos e atuando a nível internacional com vista ao bem-estar comum - possui uma característica distinta: está associada a um movimento social de atuação local (*bottom-up*) e, por isso, possui acesso privilegiado a uma rede de voluntários a nível mundial. Pelo seu tipo de atuação, esta é exemplo de que instituições liberais e atores locais podem dialogar e cooperar, com o objetivo de encontrar soluções que respondam às necessidades das comunidades afetadas.

Palavras-chave: Organizações Não-Governamentais; Desastre; *Hybrid Peacebuilding*; Organização Mundial do Movimento Escutista; Movimento Escutista; Nepal; Haiti.

Abstract

In the post-Cold War globalized world, we have seen a rise of civil society actors in global governance, mainly Non- Governmental Organizations (NGOs). By balancing the traditional power held by the state, these organizations have been working more closely with the communities and are often seen as instruments of democracy at local level. With the globalization we have also seen an increase of disasters, mainly natural disasters, as the result of climate change, the rise of world population, the overpopulation in urban areas and the overexploitation of natural resources. However, for many authors, disasters are not isolated events but social constructions. They amplify problems and inequalities, which already exist within a society. Thus, when hazards from natural or human sources meet vulnerable communities, the result is catastrophic and there is a need of international aid. From the various actors participating in disaster relief operations, NGOs are one of the most important stakeholders. But despite their closeness to local communities, they face several challenges including communicating with those they proposed to help.

Against the backdrop of globalization and the rise of disasters, this research presents the case of the World Organization of the Scout Movement (WOSM), an International NGO (INGO), which is connected to a social movement, the Scout Movement, and therefore has a different and non-conventional approach to disaster relief.

Through an analysis of the importance of NGOs in global governance and their role in disaster relief, the present research explores WOSM's performance from the perspective of the hybrid peacebuilding theoretical approach. It also attempts to classify the activities performed by the organization in emergency operations. By presenting a set of historical and contemporary empirical evidences, the research concludes that, although WOSM shares the characteristics of an NGO – managed by paid staff, officially established, non-political and non-profit nature, international scope and focused on the common well-being - it also possesses a set of different characteristics. It is namely connected to a social movement which acts at grassroots level (bottom-up), hence it has privileged access to a worldwide network of volunteers. Due to its role and approach during disaster relief, WOSM features as an example of liberal institutions cooperating and dialoguing with local actors in order to find the best solutions for the needs of the affected communities.

Keywords: Non-Governmental Organizations; Disaster; Hybrid Peacebuilding; World Organization of the Scout Movement; Scout Movement; Nepal; Haiti.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO I – AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	12
1.1. As Organizações Não-Governamentais no contexto das Relações Internacionais	12
1.1.2. Caracterização das Organizações Não-Governamentais	13
1.2. Perspetivas sobre o papel democratizante das Organizações Não-Governamentais	19
1.2.1. O papel das Organizações Não-Governamentais na sociedade	19
1.3. A relação entre Organizações Não-Governamentais, Estados e Organizações Internacionais	22
CAPÍTULO II - DESASTRES: CONCEITOS E TIPOLOGIAS	29
2.1. O conceito de desastre	30
2.2. A tipologia de desastres	35
2.3. Os principais atores a atuar em situação de desastre: tipo de Organizações Não-Governamentais humanitárias	38
2.4. Desafios e limitações da atuação em situação de desastre	40
CAPÍTULO III – A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO MOVIMENTO ESCUTISTA	52
3.1. O Movimento Escutista	52
3.1.1. Contextualização histórica do Movimento Escutista	54
3.1.2. Características essenciais do Movimento Escutista	60
3.2. A Organização Mundial do Movimento Escutista	64
3.3. Competências e experiências da Organização Mundial do Movimento Escutista em situação de desastre	67
3.3.1. A experiência do Movimento Escutista em situação de desastre	76
CAPÍTULO IV - RESPOSTAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO MOVIMENTO ESCUTISTA A SITUAÇÕES DE DESASTRE	79
4.1. Estudos de caso	82
4.1.1. O terramoto no Haiti (2010)	82
4.1.2. O terramoto no Nepal (2015)	85
4.2. Participação dos escuteiros em situação de desastre: potenciais atores no processo do hybrid peacebuilding?	92

4.3. Considerações finais	95
CONCLUSÃO	98
ANEXOS	107
BIBLIOGRAFIA	110
1. Fontes primárias	110
2. Fontes secundárias	114

Lista de abreviações

- B-P** – Baden-Powell (Fundador do Movimento Escutista)
- BSIB** – Boy Scouts International Bureau
- CICV** - Comité Internacional da Cruz Vermelha
- CSOs** - Civil Society Organizations
- ECOSOC** - Economic and Social Council of the United Nations:
- GIS** – Guide International Service
- GRO** – Grassroots Organization
- ICRS** – International Committee of the Red Cross
- IFRC** – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
- INGO** - International Non-governmental organization
- NGO** – Non-governmental organization
- NSO** – National Scout Organization
- OI** – Organização Internacional
- OMME** – Organização Mundial do Movimento Escutista
- ONE** – Organização Nacional Escutista
- ONG**- Organização não-governamental
- ONGI** – Organização Não-Governamental Internacional
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- OCHA** – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
- R2P** – Responsibility to Protect
- RI** – Relações Internacionais
- SA** – Salvation Army
- SACD** - Socially Amplified Crises and Disasters
- SARS** - Severe Acute Respiratory Syndrome
- SIRS** – Scout International Relief Service
- TNAs** – Transnational Actors
- UN** – United Nations
- UNESCO** – United Nations Educational, Scientific and cultural Organization
- UNRRA** - United Nations Relief and Rehabilitation Administration
- TSSRS** – Trans-system social ruptures

WAGGGS – World Association of Girl Guides and Girl Scouts

WHO - The World Health Organization

WOSM – World Organization of the Scout Movement

WSF - World Scout Foundation

WWF - World Wildlife Fund

YMCA - Young Men's Christian Association

Lista de tabelas

Tabela 1 – Perspetivas conceptuais de desastre	31
Tabela 2- Dimensões da paz promovidas pelo Movimento Escutista	69

Lista de Figuras

Figura 1 - Caraterísticas de um escuteiro (necessárias à atuação em situação de desastre)	72
Figura 2 – Esquema da participação atual do movimento em situação de desastre	73
Figura 3- Imagem dos membros do SIRS na distribuição de provisões na Holanda e emblema do serviço	77

Lista de Anexos

Guiões de Entrevistas	107
-----------------------	-----

INTRODUÇÃO

Após a II Guerra Mundial, e face à destruição massiva causada pelos bombardeamentos a Hiroshima e Nagasaki, o estudo do fenómeno dos ‘desastres’ aumentou consideravelmente. A par da destruição intencional provocada pelo ser humano em guerras, genocídios e outros atentados à integridade e segurança humana, também as alterações climáticas, provocadas pela exploração desmedida e gananciosa dos recursos naturais e pela sobrepovoação dos centros urbanos, têm contribuído para o aumento significativo dos desastres, nomeadamente de origem natural. Em ambos os casos, as consequências humanas e económicas são devastadoras para as comunidades e países afetados.

Com a abertura dos mercados e o aumento das relações transnacionais no início da década de 1990, o mundo converteu-se numa aldeia global aberta à entrada de diferentes atores, cujos papéis e características diferiam do tradicional poder centralizado no Estado. Essa abertura facilitou também a intervenção de novos atores ao nível local, em processos de democratização junto das comunidades ou em operações de ajuda humanitária, sobretudo face a desastres de grande magnitude. No entanto, o aumento do número de atores envolvidos em situações de emergência traduziu-se também em processos de coordenação complexos e burocráticos, cuja pouca flexibilidade resulta num conjunto de desafios acrescidos em cenários por si só já difíceis. Um dos maiores desafios a destacar é o relacionamento e a comunicação entre atores humanitários e comunidades afetadas, sendo que os últimos se sentem muitas vezes marginalizados e excluídos dos processos humanitários nos quais são o principal público-alvo. Entre esses atores destacamos as Organizações Não-Governamentais (ONGs), que, de acordo com Vye (2007, 1) “dispõem de uma posição única para mobilizar as comunidades ao nível local no sentido de desenvolverem melhor estratégias de consciencialização e, ao mesmo tempo, são capazes de aconselhar e promover mudanças ao nível das políticas”.

As ONGs, da qual é exemplo a Organização Mundial do Movimento Escutista (OMME) - objeto de estudo deste trabalho de investigação - são atores não-estatais de natureza apolítica, sem fins lucrativos e não violentos, que pertencem à esfera da sociedade civil, isto é, ao sector que engloba todos os aspetos da sociedade externos ao poder público e privado (Teegen et al. 2004, 464). Destacando-se pelo seu papel positivo na sociedade, estas organizações ganharam maior destaque e importância nas últimas décadas, sobretudo pelo seu papel democratizante na

promoção dos valores liberais. Dependendo do seu escopo, internacional ou doméstico, as ONGs têm normalmente uma posição de maior proximidade com as comunidades e realidades locais.

Nesse sentido, e pelo seu crescente destaque na cena internacional, o presente trabalho explora a temática do papel das ONGs em cenários de emergência provocados por desastres, tendo como estudo de caso a OMME.

Importa, pois, salientar e justificar a escolha do nosso estudo de caso. A OMME é uma Organização Não-Governamental Internacional (ONGI) cuja principal missão é a de garantir o cumprimento dos valores e missão do Movimento Escutista a nível mundial. O movimento, um movimento social organizado de forma semelhante ao Movimento da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho, atua através da maior rede de voluntários a operar a nível local, sendo o maior movimento jovem de base (local) do mundo - o qual tem como principal objetivo contribuir para a educação dos jovens e ajudar na construção de um mundo melhor. Por conseguinte, e para muitos desconhecida na cena internacional, a OMME constitui-se como um importante estudo de caso pois, enquanto 'guardiã' do Movimento Escutista e por não ser uma ONG de cariz humanitário, tem atuado indiretamente em situações de desastre. Mais ainda, a organização não está devidamente representada no debate académico, nomeadamente sobre o seu papel enquanto ONG e coordenadora do maior movimento de jovens do mundo, e, apesar de existirem estudos que referenciam o trabalho de outras ONGs internacionais, tais como a Cruz Vermelha, abordada por exemplo por Ramsbotham e Woodhouse (1996), e a CARE International e a OXFAM, abordadas por Morton (2013), há ainda pouca reflexão sobre a OMME e sobre o seu papel na sociedade ao longo de quase um século de existência. A sua escolha prende-se, ainda, com a forte ligação pessoal e profissional da autora do presente trabalho à organização. Esta foi escuteira durante mais de 25 anos e participou ativamente como voluntária a nível local, nacional e internacional. Possui ainda um conhecimento aprofundado da organização, uma vez que teve a oportunidade de trabalhar para a mesma enquanto profissional durante dois anos. Este seu percurso no Movimento Escutista e na OMME, conferem-lhe as bases de conhecimento necessárias para expor na presente investigação o trabalho que tem vindo a ser realizado por esta organização ao longo dos últimos 17 anos (2010 – 2017) .

No entanto, para analisar a OMME é impreterível falar do Movimento Escutista, o qual enquanto movimento social deu origem à organização. Este, apesar de não ter uma missão humanitária mas sim educativa, possui características que o destacam dos demais: é detentor do

maior programa de desenvolvimento de competências de liderança, possui uma rede de mais de 40 milhões de escuteiros, distribuídos por mais de um milhão e meio de grupos locais presentes em mais de 200 países. Estima-se, ainda, que cerca de 500 milhões de pessoas já foram escuteiras.¹

Pela combinação de vários elementos, os escuteiros (voluntários que constituem o Movimento Escutista) têm, ao longo de mais um século de existência do movimento, dedicado o seu tempo a trabalhar para o bem-estar das suas comunidades, incluindo, também, a atuação em situações de desastres de origem humana (conflitos) e natural. De destacar também, o legado histórico do Movimento Escutista neste tipo de situações, sobretudo através da participação de escuteiros em operações de salvamento nas duas Grandes Guerras Mundiais – facto que nos ajudará a mapear o processo evolutivo do movimento e organização na presente investigação.

Posto isto, a relevância da temática da presente dissertação prende-se não só com a importância das ONGs como agentes democráticos num mundo globalizado, mas sobretudo com o seu papel e intervenção em situações de desastre, papel este pautado pelos princípios da ajuda humanitária. Acrescentamos, ainda, o facto destas organizações estarem mais próximas às comunidades locais, nomeadamente através das suas redes de voluntários, o que privilegia uma atuação mais atenta, apoiada no conhecimento dos intervenientes e cidadãos locais, crucial para o desenvolvimento de comunidades mais resilientes e informadas.

Mais ainda, a temática assume particular relevância, pois, tal como referido, existem ainda poucos estudos sobre a OMME, nomeadamente no que diz respeito ao seu papel, e este estudo poderá abrir caminho para outras investigações na área.

Posto isto, a pergunta de partida que orienta o presente trabalho é a seguinte:

No contexto da atuação humanitária em situação de desastre, como se tem destacado o papel da Organização Mundial do Movimento Escutista, enquanto Organização Não-Governamental, ao nível das comunidades afetadas?

Nesse sentido, a presente investigação tem como principais objetivos destacar a importância do papel das ONGs na sociedade e enquanto atores em situação de desastre e

¹ WOSM "About: The Story of Scouting". Acedido a 7 de agosto, 2017. <https://www.scout.org/scout-history>.

analisar, em particular, o papel da OMME neste tipo de emergências. A análise do papel da OMME tem por base a atuação voluntária do movimento que coordena, o Movimento Escutista, recorrendo a evidências empíricas, produzindo um dos primeiros estudos académicos sobre esta temática.

No presente estudo adotam-se alguns conceitos operacionais nomeadamente os conceitos de ONG e desastre, bem como *hybrid peacebuilding* e difusão normativa, abordagens teóricas, que ajudam a responder à nossa pergunta de partida. Tal como pudemos constatar anteriormente, a heterogeneidade de atores presente em situações de desastre, não só dificulta o processo em si, como também potencia a falta de consenso quanto aos termos usados.

No que remete ao conceito de Organização Não-Governamental, enquanto ator central deste trabalho de investigação, o mesmo carece de falta de consenso. Estas organizações, cuja emancipação é resultado de um mundo globalizado, transnacional e multilateral, são, segundo McArthur (2006, 58), “as guardiãs dos interesses da humanidade”. Inseridas na sociedade civil, muitas vezes referida como o ‘terceiro setor’ e que inclui ONGs, movimentos sociais, igrejas, fundações, entre outros, são caracterizadas por uma natureza apolítica, sem fins lucrativos e não violenta. O seu papel na sociedade é entendido como “democratizante” (Mercer 2002) e visto como uma alternativa ao papel tradicional do Estado, dado que são consideradas mecanismos para a construção e alteração de políticas. Porém, o conceito, que emerge na cena política internacional para distinguir a não-participação de determinados atores, é considerado demasiado vago pois abrange uma multiplicidade de organizações heterogêneas. Estas organizações são maioritariamente compostas por voluntários, embora possam incluir ainda um conjunto de profissionais remunerados, dependendo da sua estrutura, doméstica ou internacional, e do seu escopo.

Relativamente ao conceito de, ‘desastre’, o mesmo carece também de uma definição consensual que agrada todos os intervenientes. Tal como refere Perry (2007,3), a definição de desastre varia consoante a natureza do sujeito que o emprega, podendo focar-se mais no evento em si ou nas consequências sociais que este desencadeia. Nas últimas décadas, nomeadamente entre 1990 e 2000, o destaque dado a estes eventos aumentou, e poder-se-á afirmar que este facto se deve também ao aumento das ONGs e à sua participação e trabalho junto das comunidades locais, revelador de problemas estruturais de raiz. Isto porque, apesar existirem determinadas forças naturais ou humanas (Ex.: tsunamis ou conflitos), os desastres, segundo autores como Attinà (2012, 24) e Wisner et al. (2003,4), são motores de aceleração de

divisões sociais e políticas já existentes e podem, por isso, originar graves consequências que resultam em crises humanitárias. Por conseguinte, os países em desenvolvimento, caracterizados por estruturas frágeis, são os mais afetados pelos desastres. Nesse sentido, vimos também ganhar forma um pensamento que afirma que os desastres são essencialmente construções sociais. Tal como refere Neil Smith (2006), renomado Professor de Antropologia e Geografia, “os contornos de um desastre e a diferença entre quem vive e quem morre é em maior ou menor medida, um cálculo social”. Isto porque, por exemplo, apesar da origem natural de eventos como tsunamis, terremotos, furacões e secas, o que os torna potenciais desastres é a localização e o entorno social onde estes ocorrem. O mesmo se passa com os desastres de origem humana, como as guerras ou genocídios, normalmente mais propícios a acontecer em Estados frágeis ou Estados falhados. Desta forma, poder-se-á dizer que um desastre é um evento abrupto (caso seja resultado de um fenómeno natural) e catastrófico que afeta um conjunto de sistemas socioeconómicos, conduzindo à rutura parcial ou total da vida de uma ou mais comunidades – o que conduz à realização de um pedido de ajuda externa. Um desastre pode ter várias origens, nomeadamente natural, humana ou tecnológica, embora existam ainda autores como Quarantelli (2006) e Quarantelli et al. (2007) que apontam outro tipo de origens, nomeadamente falhas do sistema transnacional.

Quando um desastre é desencadeado e as suas consequências ultrapassam as capacidades de atuação do Estado, vários atores são chamados a responder, nomeadamente as organizações não-governamentais (ONGs), domésticas ou internacionais. Pela distância destes atores ao poder político e pela sua proximidade às comunidades locais, a importância do seu papel em situação de desastre tem sido aumentado. ONGs domésticas e movimentos sociais, tal como o Movimento Escutista, ganham assim maior destaque nas operações de *peacebuilding* à luz da proposta do *hybrid peacebuilding* - teoria que procura uma aproximação ao ‘localismo’ em detrimento da proposta *top-down* da *liberal peacebuilding*. De acordo com Nadarajah & Rampton (2015, 2), o objetivo desta nova teoria é combinar as estruturas, práticas e valores das instituições liberais (nível internacional), como é exemplo a Organização das Nações Unidas (ONU), e não liberais (nível local), de forma a desenvolver um processo de paz híbrido mais inclusivo, responsivo e culturalmente sensível às experiências locais e quotidianas. Isto porque, como produto da globalização e do transnacionalismo, o fenómeno da interdependência internacional conduziu também a um processo de difusão normativa de políticas. As instituições internacionais exercem poder sobre os governos nacionais, logo as decisões locais são

influenciadas pela comunidade internacional e pela agenda de outros países. Como consequência deste processo, assistimos à legitimação de políticas baseadas nos interesses económicos, políticos e geoestratégicos das potências ocidentais, que não têm em conta as diferenças e necessidades locais, nomeadamente ante um desastre.

Importa ressaltar aqui o papel das ONGs em situações de desastre, salientado por vários autores de relevo como Attinà (2012), Irrena (2010) e Paul (2006), segundo o qual está fundamentado o presente trabalho, e que destacam que estas estão bem posicionadas face às comunidades para implementarem programas de desenvolvimento e para atuarem ante um desastre. Estes estudos destacam que o seu papel no terreno é multidimensional e a longo prazo, atuando nas diferentes fases de uma crise (pré e pós), normalmente enquanto moderadores ou especialistas de uma certa área. As ONGs que atuam em situações de desastre podem variar bastante no que diz respeito às suas capacidades financeiras, técnicas e operacionais.

No que diz respeito às suas funções na fase de resposta a um desastre, estas são variadas, incluindo a gestão de estruturas, pessoal, transporte, telecomunicações, relatórios, e outro tipo de procedimentos de monitorização do processo de planeamento. Pelas suas características, estes atores não encontram tantas barreiras no acesso às zonas afetadas por um desastre podendo mobilizar-se rapidamente. Atuam, ainda, com base nos princípios da ajuda humanitária, sobretudo a neutralidade, a imparcialidade e a independência, o que lhes confere uma certa confiança por parte da população local. De salientar que o princípio da neutralidade é muito importante para facilitar o seu acesso às comunidades, contudo é muitas vezes colocado em causa pela sua relação com os Estados doadores.

Relativamente ao presente estudo, centrado no papel da OMME, este vem corroborar estudos já produzidos sobre a temática, afirmando a importância do papel das ONGs em situações de desastre. Mais ainda, apresenta um 'novo' e 'improvável' ator, a OMME, que, embora possua as características de uma ONG de escopo internacional, atua a nível local através de um movimento social, o Movimento Escutista, o qual está integrado nas comunidades afetadas.

Por isso, é uma organização que tem um valor acrescido pois tem acesso às comunidades e possui um conhecimento aprofundado das mesmas, características que em situações de desastre facilitam a distribuição de ajuda e serviços. Isto é, em cooperação com outras ONGs de resgate e humanitárias, como o caso da Cruz Vermelha, da CARE Internacional,

OXFAM, entre outras, a OMME poderá fazer a diferença pelo contacto e confiança que recebe dos atores locais.

Quanto à metodologia adotada ao longo da presente investigação, esta está marcada por uma abordagem qualitativa que engloba a observação documental de fontes primárias e secundárias. Das fontes primárias destacamos um conjunto de relatórios da OMME como “Scouting and United Nations: Relations, Partnerships and Initiatives. A Guide for National Scout Organizations” (2005) ou “International Scout Aid for Haiti. First Report to Donors” (2010), tais como de outras ONGs e OIs, como caso do “World Disasters Report: Focus on local actors, the key to humanitarian effectiveness” (IFRC 2015). A autora do presente trabalho realizou ainda um total de seis entrevistas estruturadas, presencialmente e por email, no período de 2015 a 2017, a um grupo de escuteiros de diferentes países, desde a Ásia à América Latina. Aos entrevistados foi proposto um conjunto de questões pré-estabelecidas referentes à sua experiência no terreno e ao papel da OMME neste tipo de situações. Dentro do grupo, quatro entrevistados participaram ativamente em situações de desastre, enquanto que os outros dois entrevistados, no seu papel de escuteiros e trabalhadores humanitários, dão a uma opinião mais pessoal, com base na sua experiência profissional, sobre a importância do papel dos escuteiros, o que nos permite, por indução, interpretar a realidade.

Relativamente às fontes secundárias, salientamos os artigos científicos, dissertações, livros e capítulos de livros, que visam complementar a informação das fontes primárias e entrevistas, das quais destacamos os escritos de Cornelia Clutterbuck, compilados por Harold Beck, sobre a sua participação no *Scout International Relief Service* (S.I.R.S.) durante os anos de 1945 e 1946. No que concerne ao intervalo temporal escolhido para análise, este vai desde o final da Guerra Fria (1990) – como marco do crescimento e importância das ONGs, até ao ano de 2015 – data do Terramoto no Nepal. Dentro desta linha temporal, encontram-se os dois estudos de caso escolhidos: os terremotos do Haiti, em 2010, e do Nepal, em 2015. A escolha destes dois estudos de caso prende-se com o facto de que, apesar de aparentemente semelhantes quanto à causa natural dos desastres (terramotos), são bastante distintos no que remete às consequências para ambos os países e atuação das equipas de socorro. Mais ainda, tratam-se de dois eventos com exposição mediática, ocorridos em países em desenvolvimento com um índice de pobreza bastante elevado logo mais vulneráveis a este tipo de eventos. Em ambos os países é necessário o fortalecimento do tecido local, com o objetivo de, em parceria com as instituições internacionais, providenciar uma resposta mais rápida e eficaz de acordo

com as necessidades das comunidades afetadas. De salientar, também, que a escolha destes estudos de caso prende-se ainda com o facto de serem desastres de origem natural e, que, a par dos desastres de origem humana, são aqueles cuja atuação é feita ao nível da comunidade. No que diz respeito à tipologia dos estudos de caso, segundo Levy (2008,4), estes são ‘indutivos’ ou ‘ateróricos’, ou seja, “altamente descritivos e com ausência de um enquadramento teórico explícito que guie a análise empírica”. Este tipo de pesquisa, a partir da observação, procura encontrar padrões na informação recolhida, no sentido de encontrar conexões e formular teorias a posteriori. No presente estudo, a investigadora parte da sua observação da OMME e Movimento Escutista. Mais ainda, é necessário referir que, à data da realização desta dissertação, os estudos de caso escolhidos apresentaram também alguns desafios, nomeadamente no que diz respeito à relativa escassez de estudos académicos e científicos referentes à ajuda humanitária no Nepal, sobretudo pela proximidade ao evento, e, em particular, a ausência de relatos e estudos académicos sobre a atuação dos escuteiros nestes casos, nomeadamente de fontes externas à OMME e ao movimento.

Por último, importa apresentar a estrutura do trabalho com uma breve descrição das questões abordadas em cada capítulo. A presente dissertação está dividida em quatro capítulos, para além da introdução e conclusão.

O primeiro capítulo explora o papel das Organizações Não-Governamentais nas relações internacionais contemporâneas, tendo por base a análise das suas características principais e das perspetivas que as destacam pelo seu papel democratizante ao nível da sociedade. Neste capítulo são apontados, ainda, alguns desafios impostos ao exercício desse mesmo papel na cena internacional, nomeadamente pela relação de interdependência com outros atores, entre os quais o Estado e Organizações Intergovernamentais.

O segundo capítulo discute o conceito de desastre e apresenta um conjunto de noções introdutórias sobre esta matéria. Além disso, explora também a sua evolução temporal e diferentes tipologias, apesar do presente estudo se centrar essencialmente em desastres de origem natural ou humana, cuja atuação é realizada ao nível das comunidades. Neste capítulo é ainda abordada a perspetiva social de desastre, através da qual o mesmo é visto como um fenómeno social com raízes na própria estrutura comunitária, profundamente ligada ao nível de desenvolvimento da sociedade, os principais atores a atuar neste tipo de eventos e, ainda, os principais desafios impostos a essa mesma atuação, nomeadamente às ONGs.

O terceiro capítulo apresenta a OMME enquanto ONG que coordena o Movimento Escutista a nível mundial. Apresenta ainda uma breve contextualização histórica do movimento e suas principais características, importantes para explicar o papel da OMME. Neste capítulo, são abordadas também as possíveis competências tanto do Movimento Escutista em si, como da organização que o coordena, na atuação em fase de resposta a um desastre, e apresentadas algumas situações históricas que evidenciam essas mesmas competências.

O quarto e último capítulo resulta da transposição da teoria para a prática, através da apresentação de dois estudos de caso, *i.e.*, a participação voluntária dos escuteiros nas operações de resposta no contexto do terramoto do Haiti, em 2010, e no contexto do terramoto do Nepal, em 2015, a qual é também caracterizada quanto ao tipo de voluntariado dado não se tratar de uma ONG humanitária. Nestes dois estudos de caso, há uma avaliação sequencial dos acontecimentos, que permite caracterizar a participação da OMME em contexto de desastres e conduzir às principais conclusões deste estudo. Neste último capítulo, é ainda associado o trabalho dos escuteiros à proposta do *hybrid peacebuilding*.

O presente trabalho conclui que a OMME assume as características de uma ONG de alcance internacional, oficialmente estabelecida e reconhecida pela ONU, sem fins lucrativos e não partidária, que é dirigida por profissionais e está representada em algumas das principais metrópoles a nível mundial. Nesse sentido e a par das outras ONGs, endereça problemas com vista ao bem-estar comum e à democratização da sociedade. Não obstante a sua similaridade com as demais ONGs, a OMME tem uma característica que a diferencia e a coloca numa posição privilegiada: a sua ligação a um dos maiores movimentos sociais do mundo, o Movimento Escutista. Por assumir uma posição de coordenação global do movimento que atua ao nível local, a OMME também desempenha um papel nas diversas atividades de resposta em situações de desastre. Um papel quase silencioso, devido ao método de atuação *bottom-up* do movimento (do nível local para o nível internacional), que, perante um desastre, ativa primeiro as estruturas de base (grupos de escuteiros locais), depois a estrutura nacional (Organização Nacional Escutista) e, por fim, a estrutura internacional (OMME). Esta é uma aproximação distinta das demais ONGs, sobretudo as internacionais, que recorrem, na maioria das vezes, a uma aproximação *top-down*. Pela orgânica da sua atuação, a OMME vai ao encontro do proposto pela abordagem teórica do *hybrid peacebuilding*, combinando uma estrutura internacional liberal com as particularidades dos atores locais. Contudo, e por não ter uma missão de cariz humanitário,

as funções que esta desempenha em situação de desastre, através do Movimento Escutista, são denominadas de *extending volunteerism* (Whittaker et al. 2015, 361) - um tipo de voluntariado informal no qual a organização, que não exerce normalmente funções de emergência, estende as suas atividades a este tipo de situações. Os seus voluntários, os escuteiros, são, segundo a caracterização de Shaskolsky (Ibid., 361), *spontaneous organization volunteers* - voluntários que usam a sua organização (e neste caso, o seu movimento) para atuar em situação de desastre. Assim, a OMME, apesar de atuar 'informalmente' em situações de desastre, tem um papel importante neste tipo de situações pois assume a flexibilidade de atuação do movimento, coordenando uma rede de mais de 40 milhões de voluntários (escuteiros) presentes em mais de um milhão e meio de comunidades a nível local e, nesse sentido, pode ajudar a concretizar uma resposta mais direcionada e eficaz, de acordo com as necessidades locais.

CAPÍTULO I – AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Neste capítulo, começaremos por introduzir o conceito de ONG, a sua natureza e tipologia, e papel no contexto das relações internacionais.

A crescente importância destes atores nas últimas décadas deve-se essencialmente à sua natureza apolítica, aos princípios pelos quais se regem, e, essencialmente, à ligação que estabelecem com as comunidades locais, com o objetivo de dar voz aos seus problemas e colmatar as suas necessidades. Mas afinal o que são ONGs? Como é que surgiram nas relações internacionais e qual o seu papel neste mundo globalizado?

Pretende-se, neste capítulo, responder a estas questões e expor ainda algumas razões pelas quais as ONGs são consideradas importantes para o fortalecimento da sociedade em geral e das comunidades locais em particular.

1.1. As Organizações Não-Governamentais no contexto das Relações Internacionais

Após um longo período de tensão internacional, provocado por uma Guerra Fria entre duas potências mundiais, Estados Unidos e União Soviética, um novo período emerge nas relações internacionais, mais favorável à atuação de novos atores. O surgimento destes ‘novos’ atores², essencialmente não-estatais, e a crescente importância do seu papel a nível local, nacional e internacional, resulta de uma onda de descontentamento e questionamento face à ineficiência do sistema tradicional, centrado no poder dos Estados. A queda do mundo bipolar, a expansão do fenómeno da globalização e a abertura dos mercados são ainda outras causas apontadas para a expansão das atividades internacionais das ONGs e que ajudaram também à difusão do transnacionalismo (Tarrow 2001, 8). Isto porque, de acordo com Risse-Kappen (1995, 3), o transnacionalismo resulta das relações transnacionais que são “interações regulares para lá das fronteiras nacionais, onde pelo menos um ator é um agente não-estatal ou que não opera em nome de um governo nacional ou organização intergovernamental”. Estas relações transnacionais, no contexto da teoria pluralista³ das RI, são caracterizadas pela sua

² Recorro às aspas uma vez que estes já existiam embora atuassem a diferentes níveis e sem o mesmo impacto.

³ “No contexto da Teoria Pluralista, em oposição à Realista, os atores não estatais são tidos como entidades importantes nas Relações Internacionais, não podendo ser ignorados. Sendo assim, as organizações internacionais são consideradas atores independentes atuando com autonomia no sistema internacional”(Ventura et al 2005, 4).

complexidade e pela diversidade de atores que atuam na política internacional, o que torna o conceito muito vago e de difícil definição (Risse-Kappen 1995, 8), tal como os outros conceitos que abordaremos nesta investigação. Apesar do fenómeno do 'transnacionalismo' preceder o fenómeno da 'globalização' (Tarrow 2001, 6), a universalidade dos valores liberais resultante desta última impulsionou o aparecimento de um número promissor de novos atores transnacionais, nomeadamente ONGs e corporações multinacionais que, atuando através de redes transnacionais, promovem a difusão de valores, normas e ideias nas mais diversas áreas, tais como direitos humanos, segurança internacional ou questões ambientais globais (Risse-Kappen 1995,4).

Contudo, as relações transnacionais, assim como a difusão normativa resultante das mesmas, têm diferentes impactos dependendo do tipo de atores.⁴ De acordo com Risse-Kappen (1995, 8-9), os atores transnacionais podem ser divididos em dois grupos mediante a sua finalidade. Primeiro, aqueles que são motivados por razões instrumentais, nomeadamente económicas (Ex.: corporações multinacionais) e, segundo, aqueles que são motivados por ideias baseadas em princípios assim como o conhecimento (Ex.: ONGs, coligações transnacionais, movimentos em prol da paz, entre outros).

1.1.2. Caracterização das Organizações Não-Governamentais

O papel das organizações não-governamentais (ONGs), tanto a nível doméstico como internacional, tem vindo a ser reconhecido, sobretudo no que diz respeito à assistência em situações de catástrofe nomeadamente de origem natural e humana, assim como à promoção do desenvolvimento do tecido económico e social. O seu trabalho é realizado não só através da consciencialização de grupos, mas também a partir da construção e definição de agendas, monitorização de atores nacionais e transnacionais e promoção de sinergias estratégicas (Ahmed 2011, 817).

Estas ONGs são atores não-estatais, normalmente caracterizados pela sua natureza apolítica, sem fins lucrativos e não violenta (Çakmak 2008, 15). A sua ascensão no cenário Pós-Guerra Fria, veio colocar em causa o papel de atores tradicionais como os Estados, abrindo caminho para a construção de um novo paradigma nas RI. Desta forma, a ordem global,

⁴ Risse-Kappen (1995,4) sugere que o transnacionalismo nem sempre promove boas causas e aponta o terrorismo transnacional como exemplo e ameaça à segurança global.

historicamente centrada em relações interestaduais, é transformada num espaço de cooperação entre Estados e atores transnacionais, com vista à resolução de problemas globais (Çakmak 2008, 9).

Este rápido crescimento do fenómeno ONGs deve, pois, ser analisado à luz do contexto internacional de então. O desmembramento da União Soviética, o surgimento de novas realidades políticas, a queda do mundo bipolar, o aumento dos valores pré-materiais e a crescente descrença no poder político do Estado, são algumas das razões apontadas para o aumento dos atores não-estatais, nomeadamente relacionados com questões de desenvolvimento social, económico e político do mundo atual. Somam-se, ainda, o fenómeno da globalização, a integração económica à escala global e a abertura dos mercados. Esta maior abertura conduziu à proliferação dos valores liberais e democráticos, traduzindo-se numa participação mais ativa por parte dos cidadãos e, conseqüentemente, no enfraquecimento dos métodos tradicionais de governação (Gemmill & Bamidele-Izu, 2013, 1). Carapico (2000.,13) afirma, ainda, que o aumento destes atores resulta de uma combinação de tendências nacionais e internacionais e aponta alguns fatores políticos. Primeiramente, a supressão dos governos nacionais, a cooptação dos partidos políticos da oposição, sindicatos, cooperativas, municípios e outros canais alternativos à difusão das energias cívicas. Depois, o aumento da liberdade dada às associações religiosas, de caridade, sociais, culturais e empresariais. E por fim, os cortes orçamentais nos serviços sociais essenciais. Estes mesmo fatores, associados a tendências sociais tais como o aumento da urbanização e educação, a 'cosmopolitização dos direitos humanos, das preocupações ambientais e feministas' entre as elites urbanas, o estímulo dado pelas agências internacionais de desenvolvimento e grupos de advocacia às ONGs, entre outros, são as razões apontadas, sobretudo internas, que justificam a proliferação destes atores. A somar aos fatores internos, juntam-se, ainda, fatores internacionais relevantes, sobretudo um maior apoio financeiro dado às ONGs por parte das agências internacionais, como é o caso da Organização das Nações Unidas (ONU), da União Europeia (UE), do Banco Central ou de mecenas bilaterais, apoio este que até então era direcionado apenas aos governos, e, ainda, a implementação de novas políticas de apoio à inclusão e atuação destes atores à escala global.

Porém, apesar do aumento das ONGs se ter verificado no período Pós-Guerra Fria, pelas razões acima apontadas, o termo ONG surgiu muito antes, na Carta das Nações Unidas (1945), como forma de distinguir os procedimentos de participação entre agências intergovernamentais especializadas e organizações internacionais (OIs) privadas (Çakmak 2008, 14). Contudo, só

mais tarde, aquando da retificação da mesma, é que a funcionalidade das ONGs seria estabelecida, essencialmente através dos artigos 70^o e 71^{o5} do Capítulo X sobre o Conselho Económico e Social, onde é ressalva a importância da cooperação entre a ONU e as ONGs, assim como o estatuto consultivo das mesmas no seio da organização internacional (Çakmak 2008., 19). Posto isto, poder-se-á então afirmar que o termo ONG nasce da linguagem política e emerge na cena política internacional para justificar a ‘não-participação’ de determinados atores não-governamentais no seio da organização internacional (Götz 2008, 247), tendo-se tornado parte da ‘gíria’ da ONU, popularizada a partir da década de 1970 (Willetts 2002, 5).

Não obstante a forte conexão à ONU e o seu crescente papel a nível internacional, as ONGs carecem ainda de uma personalidade jurídica internacional, uma vez que são consideradas personalidades jurídicas de direito interno de um Estado que, aos conceder-lhes personalidade, lhes confere poderes para prosseguirem as suas atividades (Oliveira 2015). Esta situação resulta ainda na falha de um enquadramento útil e legal para as ONGs, o qual lhes permitiria cooperar com outras entidades legais internacionais (Çakmak 2008.,19). O Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) é a única ONG internacional que goza de um quase estatuto de autoridade supranacional (Çakmak 2008., 30).

O aumento do número e importância das ONGs nas relações internacionais despertou, também, algumas dificuldades na definição da sua natureza e escopo. Tal como afirma Srinivas (2009, 615):

*“A sua vagueza e ‘natureza residual’ contribuíram para o uso do termo como um significante ubíquo de ação voluntária no desenvolvimento internacional. É usado diversas vezes de forma indiscriminada, obscurecendo na prática a heterogeneidade das organizações a que se refere”.*⁶

Segundo Çakmak (2008, 14), o conceito de ONG carece de uma boa definição, variando consoante as circunstâncias. Posto isto, a questão que se levanta é se o termo ONG engloba e

⁵ Segundo o Capítulo X, Artigo 70^o, “The Economic and Social Council may make arrangements for representatives of the specialized agencies to participate, without vote, in its deliberations and in those of the commissions established by it, and for its representatives to participate in the deliberations of the specialized agencies”; de acordo com o Capítulo X, Artigo 71^o, “The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations, which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned”.

UN. 2017. “Chapter X: The Economic And Social Council”. UN Charter. Acedido a 7 de junho, 2015. <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-x/index.html>.

⁶Tradução livre de: “Its vagueness and ‘its residual nature have contributed to usage of the term as a ubiquitous signifier of voluntary action in international development. It is often used indiscriminately, obscuring the heterogeneity in practice of the organizations signified”.

descreve a panóplia de tipologias organizacionais existentes, assim como as diferentes áreas de atuação (Srinivas 2009, 615).

No que diz respeito ao seu conceito, de acordo com a resolução 1996/31⁷ do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, o ECOSOC, uma ONG é “qualquer organização que não é estabelecida por uma entidade do governo ou por acordo intergovernamental deverá ser considerada uma organização não-governamental”. A mesma resolução esclarece, ainda, que o termo ‘organização’ deverá referir-se a ONG atuando a nível nacional, sub-regional, regional e internacional. Entre outras características, para estas organizações serem reconhecidas pela ONU e lhes ser concedido um estatuto consultivo, estas devem, primeiro, trabalhar de acordo com os objetivos da organização internacional; segundo, serem reconhecidas na sua área de competência; terceiro, terem uma sede fixa e uma constituição aprovada democraticamente; quarto, possuírem autoridade para falar em nome dos seus membros, terem uma estrutura representativa e mecanismos adequados para a apresentação de contas; e, quinto, possuírem um processo de tomada de decisões transparente e democrático. Adicionando uma outra definição operacional, emitida pelo Departamento de Informação Pública da ONU, uma ONG é caracterizada como “um grupo voluntário sem fins lucrativos e constituído por cidadãos, que está organizado a nível local, nacional ou internacional, de forma a endereçar problemas com vista ao bem-estar comum”⁸ (Götz 2008, 245). Uma definição um pouco mais completa, mas que não consegue representar a diversidade de ONGs existentes. Mercer (2002,6) acrescenta ainda que “o termo ONG se refere a organizações que estão oficialmente estabelecidas, dirigidas por profissionais (na sua maioria profissionais urbanos ou expatriados), bem sustentada (por fundos domésticos, ou, mais frequentemente, por fundos internacionais), e que são, na maioria das vezes, relativamente grandes e com acesso a bons recursos”⁹, opinião também partilhada por Ghosh (2014, 475).

Relativamente à tipologia das ONGs, Gosh (2014, 480) aponta dois tipos: as domésticas e as internacionais. As ONGs domésticas situam-se a nível nacional e local, enquanto que as ONGs Internacionais (ONGIs) estão localizadas em cidades metropolitanas, com acesso à criação de redes, nomeadamente de pessoas e instituições influentes. As ONGIs operam

⁷ UN. 1996. “ECOSOC Resolution 1996/31: Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations.” Acedido a 21 de junho, 2015. http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/Part_1.htm.

⁸ Tradução livre de: “a not-for-profit, voluntary citizens’ group, which is organized on a local, national or international level to address issues in support of the public good”.

⁹ Tradução livre de: “The term ‘NGO’ is understood here to refer to those organizations that are officially established, run by employed staff (often urban professionals or expatriates), well-supported (by domestic or, as is more often the case, international funding), and that are often relatively large and well-resourced”.

independentemente dos Estados e são constituídas por membros de dois ou mais países. Estão organizadas para responder aos objetivos internacionais dos seus membros e para providenciar serviços aos cidadãos de outros Estados, através da ligação com outros atores, nomeadamente governamentais, privados e instituições internacionais e atuam também através de parcerias de médio e longo prazo com outros atores, estatais ou não-estatais (Tarrow 2001, 21-22). Segundo Willetts (2002,19), os critérios de avaliação para definir se uma organização é ou não internacional remetem ao número de membros, ao staff dos seus escritórios, às fontes do seu financiamento e ao conteúdo do seu programa. Nesse sentido, Risse-Kappen (1995,10) afirma que as ONGs internacionais, juntamente com as corporações multinacionais, são as formas mais altamente institucionalizadas das relações transnacionais, devido às suas estruturas burocráticas, regras e funções específicas. Desta forma, segundo Batliwala (2002, 397):

*“as ONGs globais e redes de sociedade civil, embora representantes dos problemas e assuntos relacionados com as pessoas pobres e marginalizadas nos reinos políticos mundiais, têm muitas vezes poucas ligações formais e estruturadas com aqueles diretamente interessados. As suas decisões e prioridades estratégicas são raramente assunto de debate entre as comunidades cujos interesses estas representam. Quando interrogadas de perto, descobre-se que as suas prioridades e posições não são necessariamente derivadas de qualquer processo convincente de debate e legitimação local”.*¹⁰

De salientar ainda que as ONGs, domésticas e internacionais, são organizações distintas de outros atores não-governamentais, nomeadamente das *Grassroots Organizations* (GROs), cuja estrutura é normalmente mais reduzida, dependente de fundos, sem staff profissional e assente num sistema de filiação.

Posto isto, e após uma breve caracterização e tipologia das ONGs, poderemos avançar com uma possível definição deste tipo de organização enquanto organização não-governamental, sem fins lucrativos e maioritariamente voluntária, de atuação doméstica ou internacional, que recorre muitas vezes ao apoio administrativo de um conjunto de profissionais alocados a uma estrutura central, e que, para poder implementar a sua agenda e programas, tem necessidade

¹⁰ Tradução livre de: “Global NGOs and civil society networks, while representing the issues and concerns of poor or marginalized people in global policy realms, often have few formal or structured links with direct stakeholder constituencies. Their “take” on issues and strategic priorities is rarely subject to debate within the communities whose concerns they represent. When interrogated closely, one finds that their priorities and positions are not necessarily derived through any convincing process of grassroots debate and legitimization”.

de recursos, humanos, financeiros e estratégicos, no sentido de promover o bem-estar e desenvolvimento da sociedade.

A par do conceito, o próprio termo 'ONG' também não é consensual, sobretudo no seio das próprias organizações, uma vez que o consideram bastante aleatório e de pouca relevância aos olhos dos diplomáticos (Götz 2008, 245). Götz (2008, 250) sugere que “o problema com as definições de ‘Organizações Não-Governamentais’ tem sido até agora um problema dos estudiosos que tentaram perceber estas organizações por conta própria, enquanto que o termo, tanto logicamente como historicamente, é uma mera dedução desclassificante do corpo político governamental”.¹¹ Há ainda quem argumente que termos, tais como ‘terceiro setor’ e ‘ONGs’ são essencialmente dispositivos classificatórios que servem para orientar os praticantes, decisores políticos e investigadores no seu entendimento de um conjunto de organizações, grandes ou pequenas, que mantêm relações de cooperação ou adversidade com o Estado (Srinivas 2006, 617). Götz (2008, 246) refere, ainda, que o termo ONG impõe alguns problemas. De salientar que o ‘não’ é muitas vezes confundido com ‘anti’ governo. Depois, existe uma falta de independência e limitação de atuação imputada pelo termo. E, além disso, este está assente num pensamento corporativo, que se traduz na manipulação dos interesses sociais pelas elites políticas. Dada a ambiguidade e falta de consenso relativamente ao termo ‘ONG’, algumas agências e programas da ONU têm optado por usar o termo ‘Organizações de Sociedade Civil’ (Civil Society Organizations - CSO), pois é um termo mais amplo e, de certa forma, mais positivo. Porém, dada a ampla abrangência, este último acrónimo poderá também impor algumas limitações à atuação das ONGs a favor de outros segmentos da sociedade civil, nomeadamente no seio da ONU (Götz 2008, 247).

Em suma, perante a heterogeneidade de ONGs e conseqüentemente dificuldade em definir um conceito que agregue essa multiplicidade de atores, Srinivas (2006, 615) interroga se será possível confirmar o seu potencial no que diz respeito às expectativas neles depositadas.

¹¹ Tradução livre de: “The problem with definitions of ‘non-governmental organizations’ so far has been that scholars have tried to understand these organizations on their own behalf, while the term, both logically and historically, is merely a declassifying deduction from the governmental body politic”.

1.2. Perspetivas sobre o papel democratizante das Organizações Não-Governamentais

1.2.1. O papel das Organizações Não-Governamentais na sociedade

Como já vimos, as relações internacionais têm assistido ao crescimento em número e influência de atores não-governamentais, sobretudo as ONGs, cujo impacto no desenvolvimento social e humano da sociedade é manifesto. Contudo, apesar do seu papel impactante, será que poderemos assumir que este é essencialmente positivo e que atores como as ONGs contribuem significativamente para o bem-estar da sociedade?

De acordo com a perspetiva liberal, as ONGs fazem parte da sociedade civil¹² e contribuem ativamente para o seu fortalecimento, nomeadamente apoiando os seus processos de democratização. Segundo McArthur (2006, 59), “a sociedade civil é organizada de e para as pessoas”. Uma visão que, de acordo com Mercer (2002, 7), “reproduz a máxima liberal de que a democracia numa sociedade capitalista requer uma sociedade civil vibrante e autónoma e um Estado eficaz capaz de equilibrar as exigências de diferentes grupos de interesse”.¹³ Bignami (2005, 26) acrescenta ainda que: “a sociedade civil (da qual fazem parte as ONGs) é a chave para criar uma ordem internacional democrática, pois é quando os cidadãos se organizam e identificam uns com os outros em diferentes partes do mundo, que estes podem confirmar o controlo das forças do capitalismo e das ações ilegais dos Estados no domínio internacional”.¹⁴

Na literatura existente sobre ONGs, destacam-se três argumentos centrais a favor do seu papel fortalecedor e democratizante na sociedade civil. Primeiramente, a existência destes atores cívicos (as ONGs) traduz-se na oportunidade de vários grupos de interesse serem ouvidos, possibilitando a criação de organizações autónomas capazes de supervisionar o papel do Estado. Em seguida, estes atores possibilitam a criação de redes e parcerias com outros atores civis no sentido de pressionar o Estado. E, por fim, as ONGs desafiam o poder e autonomia do Estado a vários níveis, desde o local ao nacional, pressionando não só no sentido de um maior desenvolvimento, mas também com vista à alteração de políticas (Mercer 2002, 7). Mais ainda,

¹² O conceito de sociedade civil é, pois, definido, como o conjunto de todas as associações de interesse e identidade externas ao Estado (Bignami 2005, 3).

¹³ Tradução livre de: “reproduces the liberal maxim that democracy within capitalist society requires a vibrant and autonomous civil society and an effective state capable of balancing the demands of different interest groups”.

¹⁴ Tradução livre de: “Global civil society is the key to creating a truly democratic international order, for only when citizens organize and identify with others in different parts of the world can they can assert control over the forces of global capitalism and the illegal actions of states in the international realm”.

em regimes democráticos vulneráveis, as ONGs podem desempenhar também um papel vital no apoio à legitimidade democrática. Neste tipo de regimes, estas servem como uma ponte entre o Estado e a sociedade, fortalecendo o Estado através da sua contribuição para a melhoria da eficácia dos serviços governamentais, atuando como parceiros estratégicos e ajudando os governos a estabelecerem cooperações estratégicas a nível local (Mercer 2002, 18). Pelo seu contributo significativo e democratizante neste tipo de regimes é que a quantidade de ONGs presentes em países em desenvolvimento, nomeadamente países onde a democracia é mais vulnerável (como são exemplos os nossos estudos de caso - Haiti e Nepal), é maior do que em países desenvolvidos (Willetts 2002,18). A par desta 'ausência de cultura democrática', o tamanho, a diversidade étnica, religiosa e cultural de um país, assim como a sua complexidade económica e qualidade técnica, são determinantes importantes para a existência de um maior ou menor número de ONGs. Mais ainda, de acordo com a perspectiva liberal, a sociedade civil deverá estar assente no pluralismo, reconhecendo a diversidade associativa, pois a existência de organizações como as ONGs permite aos indivíduos procurarem os seus próprios projetos de vida numa sociedade civil mais inclusiva e democrática (Betsill & Corell 2001, 17).

Nesse sentido, as ONGs são benéficas para reforçar a sociedade civil e, assim, melhorar a legitimidade do Estado. Herbert 'Betinho' de Souza, citado por Mercer (2002, 8), afirma que as ONGs são "microrganismos do processo democrático". Isto porque estas trabalham com as GROs, que são muitas vezes constituídas por grupos pobres e marginalizados. Constata-se, assim, o despertar de uma democracia da base para o topo, a qual pode resultar numa mudança significativa de políticas do topo para a base. Na realidade, segundo Srinivas (2006, 615), os atores locais, nomeadamente as organizações de base, é que constituem o verdadeiro 'terceiro sector', a par do Estado e do mercado. Desta forma, poder-se-á afirmar que as ONGs detêm um papel democratizante porque trabalham com as organizações de base, ou seja, têm acesso às comunidades locais e ao âmago das questões às quais pretendem responder. No entanto, as organizações locais são mais do que parceiros de atuação para as ONGs, estas são os verdadeiros motores do processo democrático ao nível local.

Posto isto, para que o processo democrático da sociedade possa de facto ser impulsionado pelas ONGs, estas deverão trabalhar em parceria com atores locais, nomeadamente movimentos sociais, cooperativas locais, entre outros (Srinivas 2006, 620). As ONGs que se centram essencialmente no progresso tecnológico das suas estruturas e quadros, distanciam-se das necessidades locais às quais pretendem responder e, na maioria dos casos,

acabam por desenvolver os seus projetos exclusivamente como resposta aos subsídios existentes (Srinivas 2006, 622). Estas ONGs mais 'profissionalizadas' usam, muitas vezes, as comunidades locais como canais de distribuição dos recursos disponibilizados pelos governos ou mecenas externos. Segundo Srinivas (2006, 623), "Uma mudança social bem-sucedida envolve geralmente uma variedade de métodos organizacionais e organizações que operam a vários níveis na sociedade. Esta biodiversidade associativa oferece escolhas para organizar e ensaiar diferentes respostas para as questões do bem-estar público".¹⁵ Uma afirmação que nos ajuda a perceber que a contribuição das ONGs para a democratização de uma sociedade não é isolada, mas sim o resultado da atuação de uma rede multinível de organizações.

Mais ainda, de acordo com as teorias comunitárias da sociedade civil, das quais são exemplo as republicanas, a identidade dos indivíduos é formada a nível local, na comunidade, através das esferas às quais estes pertencem e nas quais participam (ex.: associações locais como os escuteiros, família, etc.). Na perspetiva do teorista comunitário Amitai Etzioni, citado por Bignami (2005, 23), "uma sociedade bem sucedida requer um conjunto de valores partilhados que definem não só o comportamento público, mas também o privado".¹⁶ Estes valores são transmitidos de geração em geração no seio familiar, escolar, ou comunitário (ex.: associações de cariz cívico como o caso das organizações-membro do movimento escutista) e podem contribuir para o desenvolvimento e democratização da sociedade. A sociedade civil, no pensamento comunitário, é essencialmente local e é a nível local que as ONGs deverão intervir, juntamente com as organizações de base, como agentes de democratização.

Assim, para que o seu papel democratizante seja relevante, as ONGs deverão trabalhar em conjunto com as associações locais e não exclusivamente com os governos. Ao atribuir às GROs responsabilidades na implementação de determinado projeto de desenvolvimento e funções de assistência social, as ONGs, nomeadamente internacionais, estarão a potenciar o desenvolvimento de competências de cidadania, melhorando a capacidade de auto-governança e fortalecimento das comunidades (Bignami 2005, 25), como por exemplo o caso da OMME e da sua atuação em rede juntamente com as organizações nacionais e os grupos locais (ver Capítulo III).

Não obstante, o papel das ONGs na política do desenvolvimento e na democratização é bastante mais complexo e menos previsível do que o indicado pela perspetiva liberal ou pelas

¹⁵ Tradução livre de: "Successful social change generally involves a range of organizing methods and organizations, operating at multiple levels of society. Such associational biodiversity offers choices for organizing and for rehearsing differing answers to questions of the public good".

¹⁶ Tradução livre de: "well-functioning society, let alone a good one, requires a core of substantive (rather than merely procedural) shared values, which in part define not only public but also private proper behavior".

teorias comunitárias. Há ainda posições que, pelo contrário, acreditam que as ONGs enfraquecem o desenvolvimento democrático (Mercer 2002, 7). Uma vez que o contributo dado pelas diferentes ONGs para o desenvolvimento difere em termos espaciais e temporais (Ibid., 20), é necessário apurar com maior evidência através do aprofundamento do estudo do seu papel, democratizante ou não, na sociedade.

Contra o possível papel democratizante das ONGs na sociedade, levanta-se, ainda, a questão da sua conduta interna. Como outras instituições políticas, nomeadamente nos países em desenvolvimento, as ONGs estão também suscetíveis à corrupção de várias formas. Estas são, muitas vezes, acusadas de fraude, apropriação ilegal de fundos, operações ilegítimas e propaganda maliciosa (Ghosh 2014, 489). Para poderem ser consideradas 'agentes de democratização' na sociedade, é esperado das ONGs a prática da democracia ao nível interno, nomeadamente na luta contra a discriminação e no uso do seu poder organizacional de forma liberada. Contudo, devido à excessiva dependência de fundos externos, a qual resulta num número elevados de 'compromissos institucionais', o qual abordaremos no Capítulo II em situação de desastre, a sua atuação é restringida e a sua performance dificultada (Ibid., 488).

Esta dependência das ONGs relativamente a outros atores das relações internacionais, sobretudo Estados e OIs, será pois abordado no ponto seguinte.

1.3. A relação entre Organizações Não-Governamentais, Estados e Organizações Internacionais

Tal como referido anteriormente, o papel das ONGs como agentes de democratização da sociedade é muitas vezes afetado pelas relações de dependência que estas estabelecem com outros atores. A diversidade de atuação das ONGs cobre quase todos os aspetos das preocupações humanas. Por isso, estas são geralmente consideradas 'instituições políticas' secundárias que, tal como outros atores políticos, também competem e cooperam com outros atores com o objetivo de mediar o Estado, a sociedade e os cidadãos (Ghosh 2014, 491). O relacionamento entre ONGs e os demais atores, nomeadamente Estados e organizações intergovernamentais, faz-nos questionar a sua independência do poder político e os seus interesses: pessoas, Estado ou OIs (Srinivas 2006, 618).

O atual paradigma das relações internacionais, no qual atores transnacionais, especialmente ONGs, detêm um papel ativo e preponderante, começou a delinear-se a partir da

década de 1970. No entanto, só durante as décadas de 1990 e 2000, Pós-Guerra Fria, é que este se assumiu como um oponente sério à perspectiva realista e ao papel do Estado como suprassumo da arena internacional (Tarrow 2001, 7). A crescente importância conferida ao papel interventivo das ONGs no panorama político internacional, conduziu, de certa forma, ao declínio das teorias das Relações Internacionais centradas no domínio das relações interestaduais, impondo desafios normativos e empíricos aos pressupostos da teoria realista (Çakmak 2008, 11). Como consequência, alguns estudiosos acreditam que o sistema bipolar das Relações Internacionais, característico do período da Guerra Fria, deu assim lugar a um sistema multipolar, caracterizado pelo enfraquecimento do Estado em detrimento de novos blocos de considerável importância económica e estratégica (ex.: atores transnacionais) (Ventura et al 2005, 3). Outros, como Risse-Kappen (1995,14), acreditam que este novo paradigma dividiu as Relações Internacionais em dois mundos: um dominado pelos Estados e outro dominado pelos atores sociais e relações transnacionais. Através desta última perspectiva, poder-se-á sugerir que estamos perante um novo sistema bipolar, no qual o poder é constantemente partilhado entre Estados e atores transnacionais. Mas será que poderemos confirmar que a relação entre estes dois atores, designadamente ONGs e Estado, é assim tão antagónica, a ponto de existir uma dissociação entre os seus ‘mundos’? Será que a crescente importância das ONGs no desenvolvimento da sociedade civil significa o fim do papel dominante do Estado tal como sugere Çakmak (2008, 9) quando afirma que “os atores da sociedade civil estão a tornar-se altamente influenciadores simplesmente porque os Estados provaram ser inadequados e ineficientes na resolução de problemas globais, tais como os direitos humanos e a degradação ambiental”¹⁷? Ou, pelo contrário, não continuarão os Estados a deter o poder, usando-o de forma dissimulada, através de doações e incentivos, para manipular atores não-estatais como as ONGs no sentido de promoverem as suas agendas?

Numa tentativa de responder às questões levantadas, indicamos três pontos de análise relativamente à relação entre ONGs e Estado: a origem da terminologia ‘ONG’, tal como abordada anteriormente; a dependência destas organizações relativamente a fundos e incentivos; e o sistema de governação global.

A própria terminologia está, por antítese, intimamente ligada ao poder do Estado. O termo ‘NGO’ (terminologia em inglês) é ainda traduzido por diversas vezes como ‘Necessary-to-Government Organizations’, o que demonstra a ligação efetiva e interdependente que existe

¹⁷ Tradução livre de: “(...) civil society actors are becoming increasingly influential simply because states have proven to be inadequate and ineffective in addressing and resolving such global problems as human rights violations and environmental degradation”.

entre estas e o poder governamental, resultando, na maioria das vezes, na sua instrumentalização ao serviço da agenda dos governos. Götz (2008, 250) sugere, também, que a própria definição descritiva do termo ONG, mais do que teórica, remete para “um organismo privado na sua capacidade de ser excluído, marginalizado, classificado, contido, ou usado por um governo, uma organização internacional, ou um observador”.¹⁸ Facto que nos remete à perspectiva realista do transnacionalismo político, onde ONGs nacionais e internacionais são meros joguetes nas mãos dos governos, sendo os Estados os atores mais importantes no panorama da política internacional (Tarrow 2001, 7).

Mais ainda, esta dependência agrava-se dada a crescente necessidade de financiamento por parte das ONGs, a qual é muitas vezes suprida através dos Estados. De acordo com Tarrow (2001, 5), há uma relação de interdependência entre Estado e atores transnacionais como as ONGs. Estados, nomeadamente ocidentais e mais recentemente do Médio Oriente, estão ligados aos financiamento e promoção de atores transnacionais (Ibid., 18). Gosh (2014, 477) salienta ainda que “a mobilização de recursos é um aspeto importante para as ONGs, uma vez que está diretamente ligado à sua sobrevivência. Isso traz a relação entre mecenas e ONGs para a linha da frente, pois estas têm de negociar, regatear, fazer *lobbying* e comprometer-se com os mecenas”¹⁹. Na maioria das vezes, os mecenas são constituídos por diferentes governos e agências privadas, assim como organizações intergovernamentais para o desenvolvimento. Esta interação entre ONGs e mecenas tem várias justificações de acordo com o mesmo autor: primeiramente, os mecenas querem provar a sua responsabilidade social e, por isso, apoiam os diversos programas das ONGs, por exemplo o apoio à democracia participativa com o objetivo de erradicarem o estigma criado por terem apoiado regimes ou medidas não democráticas (ex.: o apoio da Arábia Saudita às causas humanitárias após o 11 de setembro de 2001); depois, os mecenas recorrem às ONGs no sentido de criarem novas vias de negócio, ou seja, as ONGs são usadas para fazer o trabalho de terreno das corporações globais; e, por fim, os mecenas determinam os critérios de performance das ONGs e a sua eficiência é limitada pela necessidade de mostrar resultados (Ghosh 2014, 478). O facto das ONGs dependerem do financiamento de mecenas limita a sua atuação e autonomia e, como refere o autor, estas “não são instituições políticas altamente autónomas e revolucionárias para mudar o *status quo*. Elas

¹⁸ Tradução livre de: “A non-governmental organization (NGO) is a private body in its capacity of being excluded, marginalized, graded, contained, or used by a government, an intergovernmental organization, or an observer”.

¹⁹ Tradução livre de: “Resource mobilization is an important aspect for NGOs since they are directly linked to their survival. It brings the relationship between donors and NGOs to the forefront, as they have to negotiate, bargain, lobby and compromise with donors”.

operam dentro do sistema e mudam as relações de poder de forma incremental”²⁰ (Ghosh 2014, 485). Posto isto, a transferência de poder dos Estados para os atores não-estatais não é de todo linear e tem limitações. O aumento do poder dos atores não-estatais não significa *ipso facto* a diminuição do poder dos Estados, isto porque, a atuação das ONGs é, em grande parte, agilizada pelo financiamento dos mesmos. Por exemplo, vários atores não-estatais são financiados, encorajados e apoiados por Estados com vista à mobilização dos eleitorados, à legitimação dos processos políticos, à implementação, monitorização e avaliação de políticas (Sending & Neumann 2006, 652).

E finalmente, o crescente poder das ONGs não é uma oposição ao poder político do Estado, mas sim uma característica do mecanismo de poder de governação global da sociedade moderna (Ibid., 652). De acordo com Sending & Neumann (Ibid., 658), “atores não-estatais sempre foram centrais na política internacional, contudo tem havido uma mudança destacada na racionalidade do governo ao longo do tempo, tornando diferentes tipos de atores não-estatais centrais em diferentes períodos históricos”.²¹ Isto porque, de acordo com Foucault, citado pelos autores (Ibid., 656), ao contrário da soberania, o governo tem como propósito não o ato de governação em si, mas o bem-estar da população, o melhoramento das suas condições de vida e o aumento da sua riqueza, longevidade e saúde. O governo é, segundo Foucault, a ‘conduta das condutas’ e, por isso, engloba um conjunto de técnicas e práticas desempenhadas por diferentes atores com o objetivo de moldar, guiar e direcionar o comportamento e as ações dos indivíduos e grupos. A partir deste ponto de vista, Sending & Neumann (2006, 657-658) acrescentam que:

*“a ascensão de atores não-estatais na formação e execução de funções de governação global não é um exemplo de transferência de poder do Estado para os atores não-estatais (...). Ao contrário, é uma expressão de mudança na governação através da qual a sociedade civil é redefinida de um objeto passivo de governo para atuar sobre e dentro de uma entidade que é tanto um objeto como um sujeito de governo”.*²²

²⁰ Tradução livre de: “NGOs are therefore not highly autonomous and revolutionary political institutions to change the status quo. They operate within the system and change power relations mostly in incremental ways”.

²¹ Tradução livre de: “Non-state actors have always been central in international population policy, but there has been a marked shift in the rationality of government over time, rendering different types of non-state actors central in different historical periods”.

²² Tradução livre de: “the ascendance of nonstate actors in shaping and carrying out global governance-functions is not an instance of transfer of power from the state to nonstate actors (...) Rather, it is an expression of a change in governmentality by which civil society is redefined from a passive object of government to be acted upon and into an entity that is both an object and a subject of government”.

Posto isto, poderemos afirmar que a ascensão das ONGs nas relações internacionais não se deve à decadência do poder estatal, mas ao panorama de governação atual, resultado de uma sociedade altamente globalizada. As ONGs existem para equilibrar o poder dos Estados, mantendo-os focados na sua principal função: o bem-estar dos cidadãos. Por conseguinte, as mesmas acabam por servir de agentes de democratização, quando o papel dos Estados não está a ser corretamente desempenhado. De acordo com Ann Marie Clark citada por Çakmak (2008, 9), a presença das ONGs não irá eliminar o papel do Estado, uma vez que a arena intergovernamental continuará a ser um ponto central de coordenação de assuntos internacionais, no entanto as ONGs funcionarão como “avenidas organizacionais para os cidadãos, assim como para os Estados, com vista a pressionar os assuntos globais”²³. Assim, podemos constatar a existência de duas perspetivas relativamente à relação das ONGs com os Estados: primeiro, as ONGs fortalecem os Estados; e, segundo, as ONGs enfraquecem o Estado (Mercer 2002, 20). Na primeira, estas dependem dos Estados, e por isso são meros ‘auxiliares’ do poder governamental, sendo o Estado o poder dominante. Na segunda, as ONGs possuem um mundo à parte, lutando pela sua independência do poder estatal e servindo a sociedade acima de tudo.

Contudo, nas relações internacionais, para além dos Estados, existem ainda outros atores que influenciam a atuação das ONGs e o seu papel na cena global, entre eles indivíduos, grupos, corporações multinacionais e OIs, das quais gostaríamos de destacar as Organizações Intergovernamentais. Estas últimas são importantes no presente trabalho não só pela sua ligação direta aos Estados, mas também pela sua importância e influência internacional, nomeadamente ao nível das intervenções humanitárias. De acordo com a visão realista das OIs, (como é exemplo a ONU), estas são lideradas por Estados e operam segundo as suas agendas (Tarrow 2001, 7). Na opinião de Keohane e Nye, citados por Tarrow (2001, 12), as OIs são um conjunto de ligações, normas e instituições multinível entre governos que determinam certo tipo de comportamentos em situações específicas. Tarrow (2001, 24-25) salienta que “os Estados criaram as instituições internacionais para servirem o seu interesse coletivo e monitorar o seu comportamento”²⁴. Estas servem de arenas, onde a contenção transnacional contra outros Estados é mais provável (Ibid., 27).

²³ Tradução livre de: “can turn them into organizational avenues for citizens as well as states on pressing global issues”.

²⁴ Tradução livre de: “states have created international institutions to serve their collective interest and monitor each other’s behavior”.

No que diz respeito à relação entre ONGs e OIs, como por exemplo a ONU, poder-se-á caracterizá-la como multifacetada, e que inclui a realização de parcerias para o desenvolvimento, a construção conjunta de agendas, a criação de políticas comuns e a troca de informação e experiência. Contudo, de acordo com Ahmed (2011, 818), as ONGs acabam por servir muitas vezes como “cães de guarda” das OIs. Por ter desenvolvido uma relação mais duradoura com as ONGs, a ONU é, hoje, vista como modelo para as outras OIs no que diz respeito ao relacionamento com atores não-governamentais (Ibid., 823). Posto isto, e visto que OIs, estão diretamente ligadas aos Estados, como e porque é que as ONGs, enquanto atores transnacionais, ganham acesso às mesmas?

Talberg (2010, 48-66) e Charnovitz (2011, 897-909) apontam três enquadramentos que explicam este envolvimento, embora com designações distintas. Um dos enquadramentos é o institucionalismo de escolha racional, com base na ‘eficiência funcional’, ao qual Charnovitz denomina de ‘*functionalism*’ – este está focado nos benefícios dos Estados e das OIs resultantes do envolvimento de atores transnacionais como as ONGs, sobretudo na concretização de funções que estes são incapazes de executar. Aqui, as OIs podem decidir ‘convidar’ ou ‘utilizar’ a participação das ONGs. Outro enquadramento é o institucionalismo sociológico com base numa ‘legitimidade democrática’ assente no novo paradigma e normas governamentais a nível mundial, que exige das OIs o envolvimento de atores da sociedade civil (ex.: as ONGs), para que estas sejam consideradas democraticamente legítimas - Charnovitz (2011, 904) denomina esta perspetiva de ‘*community*’, ou seja, a OI é vista como uma comunidade onde um conjunto de atores debate e toma decisões e, na qual, as ONGs devem participar. E, por último, um institucionalismo orientado para o poder assente nas ‘implicações de poder’, ao qual Charnovitz (2011, 897) denomina de ‘*state positivism*’ - através da qual é sugerido que os Estados exploram os atores transnacionais para ganharem influência entre as instituições internacionais, limitando a participação das ONGs consoante os seus interesses (por exemplo, os EUA é o país que mais apoia as ONGs, segundo Tarrow 2001, 7). No seguimento desta perspetiva Batliwala (2002, 398) salienta ainda que, “as autoridades governamentais conspiram e reforçam muitas vezes a exclusão dos interessados diretos convidando ONGs de elite para os processos de tomada de decisão, ao invés dos grupos de base ruidosos, militantes e de difícil controlo que não falam a mesma língua burocrática que a elite dos defensores sociais”.²⁵

²⁵ Tradução livre de: “Government authorities often collude and reinforce the exclusion of direct stakeholders by inviting the elite NGOs into policy-making processes, rather than the loud, militant, and difficult to control grassroots groups who do not speak the same bureaucratic language that elite social advocates have learned”.

Em suma, se as ONGs estão ligadas, direta ou indiretamente, ao poder governamental, quer pela sua dependência financeira relativamente aos Estados quer pelas parcerias realizadas com OIs, será que é possível referir-se às mesmas como atores não-governamentais?

Mercer (2002,14) afirma que:

*“se as ONGS estão a assumir papéis cada vez mais importantes em atividades de cariz social em virtude da disponibilidade de um maior financiamento por parte de mecenas, então a legitimidade das suas reivindicações para trabalhar e representar os interesses dos pobres e desprivilegiados a nível político, assim como a construção de uma sociedade civil mais ampla, fica sob ameaça”.*²⁶

Posto isso, em situação de desastre e atuação humanitária, poderão as ONGs manter os princípios de independência e neutralidade face ao poder político? No próximo capítulo abordaremos os principais desafios enfrentados pelas ONGs em situações de desastre.

²⁶ Tradução livre de: “if NGOs are taking up greater roles in social welfare activities as more donor funding becomes available, then the legitimacy of their claims to work with and represent the interests of the poor and disenfranchised on a political level, thereby building a broad-based civil society, comes under threat”.

CAPÍTULO II - DESASTRES: CONCEITOS E TIPOLOGIAS

Tal como vimos no capítulo anterior, nas últimas décadas temos assistido a um aumento bastante significativo do número de ONGs a nível mundial. A par desse crescimento, assistimos também a um aumento exponencial do número de crises humanitárias, nomeadamente resultantes de desastres, com graves consequências para as comunidades e países afetados, sobretudo países em desenvolvimento – às quais intervêm as ONGs. Desenvolvimentos tecnológicos, globalização, alterações demográficas, sobreexploração dos recursos naturais, são algumas das forças que poderão causar novas crises num futuro próximo (Boin 2007, 171). Segundo um estudo da ONU de 2015 (UNISDR/CRED 2015), nas últimas décadas os desastres naturais mataram mais de 600 mil pessoas e provocaram estragos de triliões de dólares. A somar a estes desastres de origem natural, um conjunto de outros desastres, de origem humana e tecnológica, têm vindo a colocar em causa o desenvolvimento e bem-estar de vários países e populações. No caso de países em desenvolvimento, com recursos económicos e sociais precários, os danos causados por um desastre podem ser devastadores para as populações vulneráveis e a causa de uma crise humanitária, que, segundo Attinà (2012, 8), é:

“uma condição duradoura na qual um vasto número de pessoas sofre de ações perpetradas por seres humanos ou desastres naturais que causam fome, doença, deslocamento, violência física e uma violação bruta dos direitos humanos.”

Mais ainda, este salienta (Ibid., 8) que sem uma atuação adequada, imediata e sustentável, as situações de catástrofes e pós-catástrofe podem ser “motores de aceleração de divisões sociais e políticas existentes pré-catástrofe”. Entre 1990 e 2000, o destaque dado aos desastres, sobretudo aos de origem natural, aumentou, resultando num maior número de medidas de prevenção e preparação para situações extremas. Este súbito despertar para a realidade da atuação em cenário de desastre deve-se, em muito, ao fenómeno da globalização e à expansão do multilateralismo, que, para além de propagandear uma consciencialização à escala global, permitiram também a cooperação entre diferentes atores na intervenção humanitária alocada a situações de desastre. Estes atores humanitários, designadamente as ONGs, cuja natureza

abordamos no Capítulo I, têm como missão proteger as vidas e a dignidade das populações vulneráveis e comunidades afetadas por desastres e conflitos em todo o mundo.

No sentido de introduzir a temática ‘desastres’ e de desvendar alguns conceitos chave, o presente capítulo abordará o conceito, a tipologia, os principais desafios e limitações de atuação e as ONGs enquanto atores operacionais.

2.1. O conceito de desastre

Emergências, desastres e catástrofes não acontecem num vácuo. Eles têm as suas próprias histórias culturais que são combinadas com outros cenários como poder e segurança.

(Aaltola 2012, 58)

Desastre, calamidade, catástrofe ou cataclismo são algumas das palavras usadas por investigadores e atores humanitários quando se referem a uma situação de grande destruição e perdas humanas. Para além do vasto conjunto de palavras similares usadas na identificação, contextualização e conceptualização deste tipo de eventos, existe ainda um número significativo de escolas de pensamento e conhecimento que estudam o fenómeno dos desastres, designadamente a geografia, a antropologia, a sociologia, os estudos sobre desenvolvimento, as ciências da saúde, a geofísica, a engenharia e a psicologia social (Alexander 2005, 26), que, pelas suas diferentes perspetivas e foco de investigação, se impõem como mais um desafio à consensualização do conceito de ‘desastre’. Segundo Oliver-Smith (1999, 19), ‘desastre’ é “um termo relativamente liberal usado na linguagem comum” e, por isso, qualquer tentativa de “precisar, clarificar e simplificar” o conceito para fins científicos torna-se um verdadeiro desafio.

Apesar de serem uma temática relativamente recente no meio académico, os desastres não são, porém, uma construção da sociedade atual. Um dos primeiros registos de um desastre natural foi a erupção vulcânica do Monte Vesúvio no ano de 79 A.D., que destruiu as cidades de Pompeia e Herculano. Aristóteles identificou estes desastres como ‘fenómenos’ e os cristãos como ‘desígnios de Deus’, punições pelos pecados dos homens (Quarantelli et al. 2007, 19). Não obstante o facto do terramoto de Lisboa de 1755 ser considerado o primeiro desastre moderno (Ibid., 19), o aprofundamento académico desta área deu-se somente no período Pós-Segunda Guerra Mundial, consequência do forte impacto dos bombardeamentos nas cidades

européias e japonesas. A criação do *Disaster Research Center*²⁷, na *Ohio State University*, em 1963, contribuiu para acelerar o crescimento desta área de investigação, que tem vindo a destacar-se desde meados da década de 1970 (Perry 2007, 3). A par desta evolução, também o próprio conceito de desastre tem sofrido mutações. Desde uma perspetiva mais clássica, centrada no impacto negativo do próprio evento, até a uma perspetiva mais social, centrada nas pessoas e nas suas relações sociais e que identifica o desastre como uma rutura não controlável dos padrões sociais normais.

Não obstante o progresso das últimas décadas, é ainda notória a falta de consenso relativamente ao conceito de ‘desastre’. O conceito atual é flexível e varia consoante a natureza do sujeito que o emprega, como por exemplo um governo, um trabalhador humanitário, um jornalista ou um investigador, o que resulta numa panóplia de variantes conceptuais que dificilmente poderão ser homogeneizadas na prática (Perry 2007, 2; Oliver-Smith 1999,20). De acordo com Perry (2007,3), um “desastre irá sempre significar várias coisas para várias pessoas, e a sua descrição irá servir diferentes fins – desta forma, irão existir sempre várias definições”.²⁸ Na tabela abaixo, apresentamos as três diferentes perspetivas de desastre propostas pelo autor (Ibid., 5-11):

Tabela 1 – Perspetivas conceptuais de desastre

	Período Clássico	Perspetiva centrada no perigo de desastre	Desastre como um fenómeno social
Época	Final da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960.	Comum na literatura dos geógrafos e geofísicos (sem data).	A partir da década de 1960.
Causas	Um agente catalisador (“evento”) perturba a ordem social, porque as precauções culturalmente aceites falham em dar continuidade à ordem normal.	Um perigo; um agente originário de processos naturais colide com um sistema social.	Vulnerabilidade das estruturas sociais; falha das normas aceites.
Caraterísticas	Acidental ou incontrolável; início rápido; repentino.	Evento físico extremo; inesperado; sem precedentes.	Início rápido.

²⁷ O Disaster Research Center foi criado pelos Professores E.L. Quarantelli, Russell Dynes e J. Eugene Haas. Em 1985 mudou-se para a Universidade de Delaware. DRC. 2018. “Mission, Vision & History”. Acedido a 18 de agosto, 2017. <https://www.drc.udel.edu/about/mission>.

²⁸ Tradução livre de: “disaster will always mean many things to many people, and the description will serve many different purposes – thus there will be many definitions”.

	severo; inesperado.		
Consequências	Consequências sociais negativas; interrupção da ordem social; destruição física e morte.	Impacto em populações vulneráveis; o ambiente natural sobrepõe-se ao sistema socioeconómico.	Comunidades envolvidas em esforços extremos para proteger e beneficiar de alguns recursos sociais.
Foco	Na mudança de comportamentos normativos; desastre como uma categoria dentro de uma classe maior de eventos; algo que requer um processo, adaptação e mudança.	No ciclo de perigos (terramotos, tornados, cheias, etc.); vulnerabilidade e resiliências humanas a ameaças e eventos ambientais extremos.	Desastre como um fenómeno social que tem raízes na própria estrutura social. A vulnerabilidade é modificada pela mudança social/construída socialmente.

Como refere Oliver-Smith (1999, 20), “os desastres são eventos totalizantes” e, desta forma, causadores de consequências sem paralelo que abrangem toda uma sociedade ou comunidade. Como podemos verificar a partir da Tabela 1, apesar de terem pontos comuns, as três perspetivas apresentadas variam quanto às causas, características e foco. De acordo com o autor (Ibid., 22), há uma dualidade manifesta no debate sobre a definição de desastre entre objetividade, que observa o desastre enquanto fenómeno identificável resultado de um conjunto de impactos físicos, e subjetividade, onde o desastre é visto como um processo socialmente construído. Já Jigyasu (2007, 49), numa referência ao trabalho de classificação de Claude Gilbert (1998), apresenta as abordagens teóricas sobre desastres em três principais paradigmas: primeiro, o desastre é considerado uma duplicação de guerra (agente externo); segundo, o desastre é considerado uma expressão das vulnerabilidades sociais; e terceiro, o desastre é considerado como uma entrada para um estado de incerteza. Segundo o autor, “o ponto de partida de todos estes paradigmas é que o desastre é suposto representar o colapso total ou quase total dos sistemas locais”.²⁹ De acordo com uma definição de Fritz de 1961, citado por Lindell (2011, 1), um desastre é “um evento concentrado no tempo e espaço, em que uma sociedade ou uma das suas subdivisões sofre danos físicos e interrupção social, tal que algumas funções essenciais da sociedade ou subdivisões ficam enfraquecidas.”³⁰

No presente estudo, interessa-nos focar a perspetiva social do conceito de desastre, pois acreditamos ser a mais completa e realista no sentido de perceber um desastre não como um

²⁹ Tradução livre de: “The bottom line of all these paradigms is that disaster is supposed to represent total or near total breakdown of local systems”.

³⁰ Tradução livre de: “an event concentrated in time and space, in which a society or one of its subdivisions undergoes physical harm and social disruptions, such that all or some essential functions of the society or subdivision are impaired”.

evento isolado, mas como um agente ‘potencializador’ de problemas e vulnerabilidades já existentes no seio das comunidades locais. Perry (2007, 23) acrescenta que “crises e desastres são sempre socialmente construídos, e quer seja pelos teóricos, investigadores, pessoal operacional, ou cidadãos, qualquer designação tem origem no processo construtivo e não é inerente ao fenómeno em si”.

Tal como mencionado, a falta de consenso quanto à definição de ‘desastre’ estende-se, ainda, ao domínio da atuação e prática humanitárias. Segundo a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho³¹, a mais antiga organização de atuação em situação de desastre, um desastre é “um evento súbito, calamitoso, que perturba o funcionamento de uma comunidade ou sociedade e causa perdas humanas, materiais, económicas ou ambientais, que excede a capacidade de uma comunidade para lidar com a situação usando os seus próprios recursos.”³² Uma outra definição, desta vez pela *United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR* (UNISDR 2009, 9), afirma que um desastre é “uma rutura séria do funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo amplas perdas e impactos humanos, materiais, económicos e ambientais, que excedem a capacidade da comunidade afetada ou sociedade de reagir usando os seus próprios recursos”.³³ Enquanto que a primeira expõe um desastre enquanto um “evento súbito, calamitoso”, a segunda opta por defini-lo como uma “rutura” sem qualquer enquadramento espacial ou temporal, o que poderá indicar, tal como vimos anteriormente que não é algo súbito, mas sim, uma rutura de estruturas já fragilizadas. Por sua vez, a definição do *The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*³⁴, refere ainda que um desastre é “uma situação ou evento que excede a capacidade local, necessitando de um pedido de assistência externa a nível nacional ou internacional”, enquanto que a *The World Health Organization* (WHO) define-o como “qualquer ocorrência que cause estrago, interrupção ecológica, perda de vidas humanas, deterioração da saúde e dos serviços de saúde numa escala suficiente que justifique qualquer intervenção extraordinária externa à comunidade afetada” (WHO/EHA 1999).³⁵

³¹ IFRC. n.d. “About disasters: what is a disaster?” Acedido a 30 de junho, 2016. <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster>.

³² Tradução livre de “A disaster is a sudden, calamitous event that seriously disrupts the functioning of a community or society and causes human, material, and economic or environmental losses that exceed the community’s or society’s ability to cope using its own resources. Though often caused by nature, disasters can have human origins”.

³³ Tradução livre de: “A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources”.

³⁴ EM-DAT.n.d. “The EM-DAT Glossary”. Acedido a 2 de julho, 2016. <http://www.emdat.be/Glossary>.

³⁵ Tradução livre de: “any occurrence causing damage, ecological disruption, loss of human lives, deterioration of health and health services on a scale sufficient to warrant any extraordinary intervention from outside the affected community.”

Quarantelli, citado por Perry (2007, 10), identifica os desastres em termos de uma variedade de características definidoras: primeiro, ocasiões repentinas e de início súbito; segundo, sérias interrupções nas rotinas de um coletivo; (Oliver-Smith 1999, 23; Perry 2007, 10); terceiro, que provocam a adoção de medidas não planejadas no sentido de ajustar a essa interrupção; quarto, estão relacionados com histórias de vida inesperadas localizadas num espaço e tempo sociais definidos; (Perry 2007, 10; Lindell 2011, 2); e, quinto, colocam em perigo objetos sociais valiosos. Embora não haja uma definição comum de 'desastre', poder-se-á dizer que há uma certa concordância quanto às características que o definem como tal: um evento repentino, abrupto e imprevisto, com grandes perdas humanas, económicas, sociais, estruturais e ambientais, que excede a capacidade de uma comunidade de lidar com as suas consequências. Na prática, para que um desastre entre na base de dados *da UN's International Strategy for Disaster Reduction*, tem de ter, pelo menos, uma das seguintes características: número de mortos igual ou superior a 10; ter afetado pelo menos 100 pessoas; haver uma declaração de estado de emergência pelo governo do país em questão; e um pedido de ajuda internacional.³⁶

Importante referir que, um desastre, enquanto disruptor da ordem social, é-o perante uma comunidade ou sociedade vulnerável, que, face um perigo (de origem natural ou humana), falha em dar resposta usando os seus próprios mecanismos e colapsa causando uma série de impactos em cadeia com consequências devastadoras. Os desastres são muitas vezes descritos como o resultado da combinação entre a exposição a um perigo, as condições de vulnerabilidade de uma população/sociedade, e, por fim, a insuficiente capacidade ou medidas para reduzir ou lidar com potenciais características negativas.³⁷ Perry (2007, 9) afirma que os sistemas sociais, as pessoas e relações sociais, são a verdadeira fonte da vulnerabilidade de uma comunidade ou sociedade face a um perigo, e é essa combinação que propicia o desenrolar de um desastre.

Apesar do termo desastre estar ligado à interrupção social, nem todos os eventos considerados 'desastres' encaixam nesta definição, o que indica que a definição de desastre está longe de ser consensual, absorvendo um vasto conjunto de eventos (Boin 2007, 159). De salientar, ainda, o uso erróneo de termos como 'emergência', 'crise' e 'desastre' como sinónimos. De acordo com Boin (2007, 159), o termo 'crise', muitas vezes usado como

³⁶ European Commission. 2006. "Definitions of 'disaster' and 'crises' and related policies at Member State level BG and RO and discussion of these issues for the EU level". *Agricultural insurance schemes*. Consultado 16 de julho, 2016. https://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/definitions_en.pdf.

³⁷ UNISDR. 2009. "Terminology on Disaster Risk Reduction". Consultado 20 de julho, 2016. http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf.

sinónimo de 'desastre', é nitidamente distinto e serve para ajudar a resolver um dos problemas da definição clássica de desastre, agregando um conjunto de eventos que, apesar das suas consequências, não são considerados 'desastres'. Segundo o autor (Ibid., 168), "o termo crise refere-se a uma situação na qual uma ameaça às estruturas base de um sistema está presente, e que terá de ser resolvida urgentemente e sob condições de incerteza"³⁸. Quarantelli et al. (2007, 21) explicam que uma crise envolve uma ameaça urgente às funções base do sistema social, enquanto que um desastre é visto como uma crise com um resultado negativo, ou seja, quando o normal funcionamento de um sistema humano, normalmente uma comunidade ou conjunto de comunidades geograficamente ligadas, é severamente afetado (Boin 2007, 163). Quanto à 'emergência'³⁹, esta é considerada "um evento repentino e imprevisto que apela a medidas imediatas para minimizar as suas condições adversas". Logo, poder-se-á dizer que primeiramente há uma situação de crise, que em caso de má gestão, poderá conduzir a um desastre, que, por ser repentino e imprevisto, é também considerado uma emergência.

2.2. A tipologia de desastres

Os desastres são tão antigos como a vida em sociedade, no entanto a falta de consenso quanto ao seu conceito alastra-se também à sua tipologia. De acordo com Quarantelli et al. (2007, 22), vários investigadores deixaram de usar uma categorização, uma vez que consideram que o tipo de perigo é menos importante do que o seu enquadramento social. Mais ainda, os desastres não podem ser categorizados como um fenómeno relativamente homogéneo dada a sua complexidade e abrangência. Por isso, há apenas uma classe de desastre que é consensual, os desastres de origem natural (Green III & McGinnis 2002, 2).⁴⁰

O desenvolvimento das sociedades humanas trouxe consigo novos perigos e ameaças, tal como o uso de químicos, armas nucleares, agentes biológicos, entre outros, que se somaram aos perigos já existentes, nomeadamente os de origem natural (Quarantelli et al. 2007, 17). Quarantelli refere ainda, que, por vezes, a própria tentativa de prevenir novos riscos e ameaças através da inovação, gera consequentemente novas ameaças (Ibid., 18).

³⁸ Tradução livre de: "The term crisis refers to a situation in which a threat to a system's basic structures or values is present, which must be dealt with urgently and under conditions of uncertainty".

³⁹ WHO. 2008. "Glossary of Humanitarian terms". Acedido a 30 de junho, 2016. <http://www.who.int/hac/about/reliefweb-aug2008.pdf>. Tradução livre de: "Emergency: A sudden and usually unforeseen event that calls for immediate measures to minimize its adverse consequences".

⁴⁰ Muitas vezes referidos como "desastres naturais", no presente trabalho opta-se por indicar que a origem é natural como referência à origem do perigo.

No entanto, alguns autores apresentam uma categorização de desastres. Attinà (2012, 22-34) apresenta dois tipos de desastre: os naturais e os causados pelo Homem (aos quais se refere como *man-made disasters*). Na primeira categoria é apontada uma correlação direta aos perigos naturais, ou seja, secas, cheias, deslizamentos de terra, ciclones, terremotos, maremotos, incêndios, entre outros desastres de larga escala, enquanto que a segunda categoria está ligada a desastres de causa humana, onde o autor destaca o genocídio e o assassinato em massa como exemplos de desastres consequência de uma intenção deliberada. Aaltola (2012, 58) opta por falar de ‘emergências’ ou invés de desastres, e destaca uma terceira classe de origem tecnológica (acidentes industriais ou nucleares). Green III & McGinnis (2002, 2) propõem uma designação diferente, embora semelhante às anteriores: desastres naturais, falhas dos sistemas humanos e desastres com base em conflitos.

Em contrapartida, a *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC) que atua a nível local, e de acordo com a tipologia apresentada pela EM-DAT⁴¹, fala da existência de ‘perigos’ ou invés de ‘desastres’. Por um lado, os perigos naturais, que ocorrem a partir de um fenómeno físico causado por um conjunto rápido ou lento de eventos que podem ser geofísicos (terramotos, deslizamentos de terra, tsunamis ou atividade vulcânica), hidrológicos (avalanches e cheias), climatológicos (temperaturas extremas, secas e incêndios florestais), meteorológicos (ciclones e tempestades), biológicos (epidemias e pragas de insetos) ou extraterrestres (meteoritos e asteroides). Por outro, os perigos tecnológicos ou de origem humana (emergências complexas, conflitos, fome, migração de populações, incidentes industriais e acidentes de viação/aviação), que são eventos causados por humanos e que ocorrem nas comunidades ou perto delas.

No que remete aos desastres naturais, estes têm aumentado substancialmente porque os perigos e as ameaças também (Quarantelli et al. 2007, 18), sobretudo os perigos naturais, devido a uma série de desafios como as alterações climáticas, o aumento da densidade populacional, a urbanização não planeada e o crescimento de megacidades, o subdesenvolvimento e pobreza, a degradação ambiental, os quais serão fatores agravantes da frequência, complexidade e gravidade dos futuros desastres (Attinà 2012, 23). As secas têm sido os desastres naturais mais mortais, seguidas de tempestades de ventos e tsunamis, enquanto que as cheias são os desastres naturais que afetam maior número de pessoas. Por sua vez, o

41 Centro de Pesquisa em Epidemiologia do Desastre (The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) - <http://www.emdat.be/classification>

continente asiático é o mais afetado por desastres naturais, enquanto que o continente africano é aquele que tem a maior taxa de mortalidade em relação à sua população (Ibid., 23).

No entanto, os desastres de origem natural não são os únicos a proliferar. Desde o acidente nuclear de Chernobyl que o avanço científico e a criação de novas tecnologias têm criado possibilidades para o aparecimento de novos tipos de desastres, como são exemplo a *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS) e o vírus de computador SoBig.F (2003). Este novo tipo de desastre, denominado por alguns investigadores como *Trans-System Social Ruptures* (TSSRS) (Quarantelli 2006, 4; Quarantelli et al 2007, 27), ou seja, rupturas sociais do sistema transnacional, é um tipo de desastre do século XX, que, apesar de ter na sua origem perigos novos e antigos, consegue invadir os diferentes sistemas sociais através de formas pouco perceptíveis, ao contrário dos desastres de origem natural e tecnológica. Isto porque, devido ao cenário atual de globalização - um mundo interligado com fronteiras facilmente transponíveis, este novo tipo de desastre ameaça atravessar fronteiras políticas nacionais e internacionais, caracterizando-se pela sua rapidez de proliferação, pela incerteza quanto ao seu foco de origem e pelo seu potencial para fazer um número elevado de vítimas, direta ou indiretamente. Desta forma, os desafios são maiores e as soluções tradicionais assentes nas comunidades não são tão viáveis. Há ainda as *Socially Amplified Crises and Disasters* (SACD), crises e desastres socialmente amplificados que são uma combinação entre os desastres tradicionais e as TSSRS, mas com um propósito deliberado como por exemplo os ataques terroristas que têm acontecido nos últimos anos um pouco por todo o mundo. Este tipo de desastres está ligado à noção de risco, diferente do paradigma da vulnerabilidade, onde, de acordo com Quarantelli (2006, 8), “os aspetos relativos aos perigos interagem com processos de natureza psicológica, social, institucional e cultural, que podem aumentar ou diminuir as perceções de risco”, isto é, se uma onda de calor (um fenómeno natural conhecido) atingir um grupo de pessoas idosas que vivem isoladas (fator social), o resultado vai ser mais catastrófico.

No contexto do presente estudo, interessa-nos simplificar e focar apenas em dois tipos de desastre: os de origem natural e os de origem humana (intencionais como guerras e genocídios, e não intencionais, como problemas tecnológico), uma vez que são aqueles mais facilmente trabalhados ao nível das comunidades.

2.3. Os principais atores a atuar em situação de desastre: tipo de Organizações Não-Governamentais humanitárias

Perante um desastre, tanto de origem natural como humana, vários atores são chamados a responder. Estes são diversos e desempenham um papel preponderante na logística humanitária, nomeadamente a ONU e as suas agências, as ONGs nacionais e internacionais, exemplo da Cruz Vermelha, CARE Internacional ou a OXFAM, os governos e as estruturas governamentais, as forças militares, os mecenas e a sociedade civil em geral. Em caso de desastre, a ONU e as suas agências especializadas têm um papel central no aprovisionamento de ajuda humanitária, sendo o *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) o organismo responsável para a coordenação das diferentes atividades de resposta das várias agências e de outras organizações no terreno (Borton 2009, 18).⁴²

Os mecenas, nomeadamente governos externos e instituições privadas, são importantes para garantir o fluxo de financiamento necessário a uma resposta rápida e eficaz, assim como ao planeamento estratégico das restantes fases de atuação em desastre.⁴³ Os governos e organismos governamentais, responsáveis primários pela segurança e bem-estar dos seus cidadãos, deverão ser os primeiros a atuar ou a requerer ajuda internacional (em caso de falhas graves nas suas estruturas centrais), facilitando o acesso dos atores humanitários às zonas afetadas (o que nem sempre acontece).

As forças militares, responsáveis por manter a segurança em determinadas operações, são importantes também pelo acesso a recursos e pela sua resiliência em situações extremas.

A sociedade civil, através das comunidades locais, grupos informais, e outras associações, onde poderemos englobar ainda os beneficiários da ajuda humanitária (cidadãos afetados), são atores fundamentais para o sucesso da implementação dos diversos programas, embora muitas vezes marginalizados no plano das operações.

Cada um destes atores desempenha um papel específico, embora nem sempre claramente definido, mas não menos importante no processo de atuação humanitária. Resta-nos identificar o papel das ONGs, objeto de estudo da presente investigação.

O papel que as ONGs desempenham no terreno é multidimensional e a longo prazo, atuando nas diferentes fases de uma crise (pré-crise, crise e pós-crise) (Irrera & Attinà 2010,13),

⁴² A atuação humanitária da ONU e das suas agências é muitas vezes condicionada pelo seu relacionamento com o Conselho de Segurança. (Borton 2009, 20).

⁴³ No sentido de melhorar a atuação dos mecenas, nomeadamente a “previsibilidade”, “oportunidade” e “flexibilidade” do financiamento humanitário, foi introduzida em 2003 a iniciativa “The Good Humanitarian Donorship (GHD)” (Borton 2009, 17).

normalmente enquanto moderadores ou especialistas em determinada área (Ibid., 5). As suas funções na fase de resposta a um desastre (imediatamente após o evento), são variadas, incluindo a gestão de estruturas, pessoal, transporte, telecomunicações, relatórios, e outro tipo de procedimentos de monitorização do processo de planeamento (Ibid., 15).

Num artigo online publicado em 2008 sobre a eficácia da atuação em situação de desastre⁴⁴, este refere que “quando acontece um desastre, as organizações não-governamentais (ONGs) são das primeiras a entrar em cena. A ONU estima que existem atualmente cerca de 37 mil ONGs internacionais, com os principais mecenas a dependerem cada vez mais delas”.⁴⁵ De acordo com a literatura sobre ONGs, estas estão bem posicionadas para implementarem programas de desenvolvimento e atuação em desastre, uma vez que são próximas das comunidades e conseguem desenvolver relações com os diversos atores locais (individuais ou associações), incluindo os grupos marginalizados, e podem, ainda, identificar possíveis ameaças, vulnerabilidades e potenciais perigos destes grupos, para além de se predispor a dar voz à sociedade civil local. Paul (2006, 219); Irrera & Attinà (2010, 2-316), Irrera & Attinà (2010, 2-3) salientam que as ONGs são importantes em situação de emergência porque elas conseguem mobilizar um conjunto de recursos e materiais, assim como resolver alguns problemas identificados no decurso das operações organizadas pelos Estados e pelas OIs, isto porque defendem uma posição de independência e liberdade de atuação face aos governos.

Apesar destas organizações terem princípios teóricos complementares aos dos Estados e OIs, na prática as abordagens acabam por colidir. Não obstante o seu importante papel no mecanismo da ajuda humanitária em situação de desastre, as ONGs são muitas vezes subestimadas e negligenciadas devido à sua identidade e abordagem no terreno, por vezes, diferente dos demais atores (Irrera 2012, 192). Apesar de cooperarem no terreno com OIs e forças militares, estas preferem manter a sua própria posição, muitas vezes antagónica ao capitalismo da indústria humanitária (Ibid., 200).

Com base em alguns autores (Stoddard 2003, 3; Irrera 2012, 194; Irrera & Attinà 2010, 5-6; Borton 2009, 19), poderemos identificar três tipos de ONGs humanitárias. O tipo de organização Wilsoniana (de Woodrow Wilson⁴⁶), ou “pragmática” segundo Borton (2009, 19) –

⁴⁴ The Guardian. 2008. “How effective is disaster relief?” Acedido a 20 de maio, 2017, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2008/mar/02/howeffectiveisdisasterrelief>.

⁴⁵ Tradução livre de: “when disaster strikes, non-governmental organisations (NGOs) are among the first on the scene. The United Nations estimates that there are now more than 37,000 international NGOs, with major donors relying on them more and more”.

⁴⁶ Woodrow Wilson foi o 28º presidente dos Estados Unidos e esteve no cargo por dois mandatos, entre 1912 e 1921.

The Woodrow Wilson Presidential Library & Museum. 2000. “Biography”. Acedido a 30 de julho, 2016. <http://www.woodrowwilson.org/about/biography>.

que aceita os princípios de cooperação e multilateralismo praticados pelos governos e instituições internacionais e não se inibe em aliar-se às agendas políticas (Ex.: CARE Internacional). O tipo de organização Dunantista (referente a Henry Dunant⁴⁷) – que adere aos princípios de imparcialidade, neutralidade e independência (Ex.: Médicos Sem Fronteiras). E, por fim, o tipo de organização assente num credo – que atua em harmonia com princípios religiosos. A somar a estas três, alguns autores apontam ainda uma quarta, a organização do tipo “solidária”, que se foca na raiz do desastre enquanto principal problema aceitando participar em ações humanitárias no sentido de responder a esta problemática (Irrera & Attinà 2010, 6; Borton 2009, 19), rejeitando, desta forma, o princípio da imparcialidade (Herman & Dijkzeul 2011). Herman & Dijkzeul (2011) apontam ainda a organização do tipo “comercial”, que é liderada pela disponibilidade de financiamento, logo não tem problemas em aliar-se às agendas políticas, colocando de lado os princípios humanitários.

De acordo com Irrera & Attinà (2010, 6), esta categorização das ONGs face ao seu tipo de abordagem no terreno, coloca algumas questões, nomeadamente em termos da legitimidade do uso da designação ‘humanitárias’.

Pela sua importância no cenário de atuação em situação de desastre, no capítulo seguinte iremos aprofundar os desafios e limitações enfrentados por estas ONGs no terreno, nomeadamente na sua relação com as comunidades locais.

2.4. Desafios e limitações da atuação em situação de desastre

*A cooperação em situação de emergência é o negócio de diferentes tipos de atores, institucionais e agências, e consiste em diferentes recursos, procedimentos e práticas.*⁴⁸

(Attinà 2012, 21)

Após uma breve caracterização dos vários atores presentes em situações de desastre, apresentamos neste capítulo as várias dificuldades e limitações inerentes à sua atuação. Como consequência de um mundo globalizado e multilateral, tal como mencionado anteriormente, vimos surgir vários atores na cena humanitária, nomeadamente as ONGs. Estes diferentes

⁴⁷ Henry Dunant foi um filantropo suíço, foi o fundador da Cruz Vermelha e o primeiro Nobel da Paz.

ICRC. 1998. “Henry Dunant (1828-1910)”. Acedido a 30 de julho, 2016. <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jnvq.htm>.

⁴⁸ Tradução livre de: “Emergency cooperation is the business of different types of actors, institutions and agencies, and consists of different resources, procedures and practices”.

atores propagam uma consciencialização à escala global e cooperam entre si nas mais diversas operações, sobretudo em situações de desastre. Attinà (2012, 29) refere que:

*“a ajuda, providenciada por atores privados, ONGs, organizações internacionais e governos nacionais, no sentido de aliviar o sofrimento imediato, requer rapidez e eficácia na alocação, movimentação e entrega de fundos, bens e serviços, e cooperação interagências e partilha de informação com vista a atingir estes fins”.*⁴⁹

Burkle et al (2014, 25) acrescentam, também, que os desastres de grande escala atuais, como por exemplo o tsunami do Oceano Índico (2004), o terramoto no Haiti ou as cheias no Paquistão (2010), exigem não só uma resposta imediata e eficaz a nível internacional, mas também robusta.

No entanto, perante um cenário tão complexo, nem sempre é possível providenciar uma resposta rápida, eficaz e robusta. Os desafios apresentados nos pontos anteriores quanto à definição, caracterização e categorização de um desastre, tornam-se exíguos no terreno face aos diversos problemas de atuação e necessidades de um cenário tão heterogéneo. Como refere Oliver-Smith (1999, 21), neste tipo de cenários há uma “multiplicidade de perspetivas tão variadas quanto os indivíduos e grupos impactados ou que participam no evento e processo”. Perante um cenário de morte, destruição, falha total ou parcial dos sistemas sociais e económicos de uma comunidade ou país aliado a um conjunto diverso de atores, desde cidadãos afetados, governos e agências, ONGs e OIs, meios de comunicação social, entre outros, a atuação humanitária neste tipo de emergências pode tornar-se um verdadeiro desafio. Contudo, os desastres são eventos que tanto podem agravar problemas já existentes no quotidiano de uma comunidade ou sociedade, como também criar oportunidades para o desenvolvimento da mesma - isto porque desvendam esses mesmos problemas que de outra maneira poderiam passar despercebidos.

Quando uma comunidade ou país é afetado por um desastre, e uma vez acionado o pedido de ajuda externa por parte do governo, vários são os atores que se mobilizam para prestar ajuda humanitária em situação de desastre, comumente designado de ‘disaster relief’

⁵⁰ Tradução livre de: “Aid, provided by private actors, NGOs, international organizations and national governments, to relieve immediate suffering requires speed and effectiveness in allocating, moving and delivering funds, goods and services, and inter-agency cooperation and information sharing in order to achieve these ends”.

ou 'emergency aid'. Este tipo de ajuda é diferente da ajuda oficial para o desenvolvimento ("Official Development Assistance"). Enquanto que a segunda tem como principal objetivo a eliminação da pobreza e as suas causas a longo prazo, envolvendo Estados e nações, a primeira, e aquela que nos interessa abordar nesta investigação, está assente em fundações éticas e tem como principal objetivo providenciar assistência rápida e alívio às populações em aflição (Nascimento 2015), centrando a sua ajuda nas pessoas, independentemente da nacionalidade, raça ou religião. Contudo, esta distinção nem sempre é linear (Fink & Redaelli 2009, 4).

A necessidade que hoje vemos de uma resposta coletiva a situações de desastre enquanto fenómeno social é, segundo Quarantelli et al. (2007, 17), algo que existe desde que os seres humanos começaram a viver em comunidade. Contudo, e de acordo com Attinà (2012,2), a sua organização enquanto prática estabelecida é fruto tanto da conceção dos princípios e construção da prática da ação humanitária (no século XIX), como do lançamento do princípio da responsabilidade para proteger (R2P), na década de 2000.

Nesse sentido, e antes de passarmos aos desafios e limitações da ajuda humanitária, é necessário abordar os princípios pelos quais se rege essa mesma ação. Os princípios da ação humanitária, estabelecidos no sentido de assegurar o cumprimento dos direitos humanos em operações no terreno, são quatro: humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência (OCHA 2012, 1).⁵⁰ Estes princípios, que figuram em inúmeros documentos internacionais que regulamentam este tipo de ação, estabelecem prioridades de atuação. O princípio da humanidade sugere que a ajuda humanitária deverá ter como objetivo primordial o salvamento de vidas e o alívio do sofrimento humano. O princípio da neutralidade antevê que essa mesma ajuda não deverá favorecer nenhuma das partes em caso de conflito. O princípio da imparcialidade sustenta que a ajuda deverá ser providenciada indiscriminadamente sem distinção. E o princípio da independência afirma que essa mesma ajuda deverá ser independente de quaisquer objetivos políticos, económicos ou militares. Destes quatro princípios, três deles foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas na resolução 46/182 de 1991⁵¹, onde se lê que "a ajuda humanitária é de uma importância extrema para as vítimas de desastres naturais e de outras emergências" e "deve ser providenciada de acordo

⁵⁰ Estes princípios derivam dos princípios pelos quais o Comité Internacional da Cruz Vermelha e as sociedades nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho pautam o seu trabalho. Para além dos quatro acima referidos, humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência, constam ainda o serviço voluntário, a unidade e a universalidade (OCHA 2012, 1).

⁵¹ UN. 1991. "General Assembly - A/RES/46/182". Acedido a 3 de abril, 2016, <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>. Tradução livre de: "1) "Humanitarian assistance is of cardinal importance for the victims of natural disasters and other emergencies"; 2) "Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality".

com os princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade”. O quarto princípio, o princípio da independência, foi adotado mais tarde, em 2004, na resolução 58/114.

Este último princípio, apesar de ser invocado pela grande maioria das ONGs, não é transversal a todas dado que muitas requerem ajuda financeira dos Estados para sobreviverem. (Attinà 2012, 3)⁵² Em 1994, estes quatro princípios foram integrados num ‘Código de Conduta’ destinado ao Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e a todas as ONGs que atuam em situação de desastre ⁵³, que enumera dez princípios de atuação: “primeiro, o imperativo humanitário está sempre em primeiro lugar; segundo, a ajuda é dada independentemente da raça, credo ou nacionalidade dos destinatários e sem qualquer tipo de distinção. As prioridades em termos de ajuda são calculadas com base unicamente nas necessidades; terceiro, a ajuda não será usada para favorecer qualquer ponto de vista político ou religioso; quarto, serão feitos todos os esforços para não agirmos (ONGs) como instrumentos da política externa do governo; quinto, a cultura e tradição deverão ser respeitadas; sexto, tentaremos construir a resposta aos desastres com base nas capacidades locais; sétimo, deverão ser encontradas formas de envolver os beneficiários do programa na gestão da ajuda imediata; oitavo, a ajuda em situação de desastre deve esforçar-se para reduzir futuras vulnerabilidades a desastres, assim como ir de encontro às necessidades básicas; nono, somos responsáveis tanto por aqueles a quem procuramos assistir como por aqueles dos quais aceitamos recursos; décimo, na nossa informação, propaganda e atividades publicitárias, devemos reconhecer as vítimas de desastres como seres humanos dignos e não como objetos inúteis.” (UNDAC 2011, 3)⁵⁴ Mais ainda, em 1997, com o objetivo de melhorar a qualidade de resposta em situação de desastre, foi criado o projeto *The Sphere* por um grupo de organizações humanitárias (ONGs) e pelo Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. A filosofia deste projeto está assente em dois princípios: primeiro, que aqueles afetados por um desastre ou conflito tenham direito a uma vida com dignidade e, por isso, direito a assistência e, segundo, que todos os possíveis passos devem ser dados no sentido de aliviar o sofrimento humano resultante de um desastre ou conflito. Desta forma, o projeto criou

⁵² Estes princípios foram desenvolvidos a par da prática humanitária, cuja origem data de 1863, aquando da primeira reunião do Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) (Attinà 2012, 3).

⁵³ Este “Código de Conduta” foi assinado pelo Comité Diretivo para a Resposta Humanitária constituído pela Federação das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, o Comité Internacional da Cruz Vermelha e sete das maiores ONGs a nível mundial (UNDAC 2011, 3).

⁵⁴ Tradução livre de: “The humanitarian imperative comes first. 2) Aid is given regardless of the race, creed or nationality of the recipients and without adverse distinction of any kind. Aid priorities are calculated on the basis of need alone. 3) Aid will not be used to further a particular political or religious standpoint. 4) We shall endeavour not to act as instruments of government foreign policy. 5) We shall respect culture and custom. 6) We shall attempt to build disaster response on local capacities. 7) Ways shall be found to involve programme beneficiaries in the management of relief aid. 8) Relief aid must strive to reduce future vulnerabilities to disaster as well as meeting basic needs. 9) We hold ourselves accountable to both those we seek to assist and those from whom we accept resources. 10) In our information, publicity and advertising activities, we shall recognize disaster victims as dignified human beings, not hopeless objects.”

uma carta e identificou um conjunto de requisitos mínimos a cumprir pelas agências humanitárias em caso de assistência.⁵⁵

Para além dos princípios acima referidos, foi ainda introduzido pela ONU em 2009, nomeadamente pela mão de Kofi Annan, a norma da responsabilidade de proteger (R2P) que preconiza que todos os Estados devem proteger os seus próprios cidadãos de sofrimento ‘inaceitável’ e a ‘larga-escala’ (Attinà 2012, 8), papel este que, em caso de incapacidade por parte do Estado, caberá à comunidade internacional de Estados, através do Conselho de Segurança da ONU, assim como aos restantes atores humanitários, dentro dos quais as OIs, as ONGs e os grupos da sociedade civil (Ibid., 6).

No entanto, apesar de existir um conjunto de princípios de cariz orientador, e uma lei humanitária internacional⁵⁶, que ajudam a regulamentar e guiar a ajuda humanitária, o cenário atual das operações impõe desafios e limitações a vários níveis, não só em termos estruturais, como telecomunicações e transporte, mas sobretudo de identidade, liderança e coordenação dos múltiplos agentes (Torre et al. 2011, 1).

Como já abordado, o cumprimento dos diferentes princípios humanitários não é consensual e, desde cedo, se verificou controverso, nomeadamente pela dificuldade de autonomia das ONGs, das quais falamos no Capítulo I. Mais ainda, a heterogeneidade de atores envolvidos, tanto externos como internos, e a diversidade de agendas políticas, económicas e sociais existentes neste tipo de cenários de atuação humanitária, é um desafio acrescido.

Attinà (2012, 24) salienta que as situações de desastre e pós-desastre aceleram e amplificam divisões sociais e políticas existentes pré-desastre, logo, um dos principais desafios da ajuda humanitária é avaliar o impacto de um desastre. É uma vez que as comunidades não são homogêneas, o nível de vulnerabilidade também difere (Lindell 2011,2). Esta heterogeneidade local dificulta também o trabalho a realizar pelos diferentes atores humanitários, sejam eles ONGs, OIs, agências, Estado, ou outros, que não conseguem avaliar adequadamente as necessidades dessas mesmas comunidades por não possuírem um conhecimento profundo da realidade das mesmas.

Antes de passarmos para os desafios e limitações da ajuda humanitária, é necessário referir que a gestão em situação de desastre tem sido descrita nas últimas décadas, de forma

⁵⁵ The Sphere Project. n.d. “What is Sphere?” Acedido a 30 de maio, 2016. <http://www.spherehandbook.org/en/what-is-sphere/>.

⁵⁶ A lei humanitária é composta por uma série de tratados e declarações que tiveram origem na primeira Conferência de Paz em Haia (1899) e nas Convenções de Genebra (1949). Possui um cariz mais militar, é obrigatada destina-se essencialmente aos Estados e não às organizações e agências humanitárias (Mackintosh 2010, 3).⁵⁷ Restore your Economy. s.d. “Phases of Disaster”. Acedido a 28 de setembro, 2016. <http://restoreyoureconomy.org/disaster-overview/phases-of-disaster/o>

mais ou menos consensual, como um processo contínuo constituído por quatro fases: mitigação, preparação, resposta e recuperação (Baird 2010, 1). Neste trabalho interessa-nos focar essencialmente a fase da ‘resposta’, imediatamente após o desastre, de forma a podermos analisar os nossos estudos de caso no Capítulo IV. Esta fase inclui o salvamento de vidas, a distribuição de bens (alimentos e roupa), a disponibilização de abrigos, a salvaguarda da saúde pública e segurança da comunidade afetada, a limpeza, a avaliação dos estragos e a distribuição dos recursos, seguida por operações de restabelecimento dos serviços públicos⁵⁷.

Após verificarmos a existência de uma multiplicidade de atores, dentro dos quais destacamos as ONGs, que, perante uma situação de desastre e como forma de dar resposta às necessidades das comunidades afetadas, deverão atuar mediante determinados princípios, verificamos que essa mesma resposta é dificultada por diversos fatores, nomeadamente agendas políticas, económicas e sociais. Por conseguinte, apresentamos um conjunto de desafios e limitações processuais a essa ajuda providenciada pelas ONGs, que têm sido apontados em diversos estudos.

Primeiramente, a falta de comunicação entre os diversos atores, nomeadamente ONGs e agências externas, e entre estes e as populações afetadas. De acordo com Aeberhard (2008, 20), “o apoio humanitário internacional deverá almejar empoderar as pessoas afetadas no sentido de poderem articular as suas necessidades, fazer as suas escolhas, e para exigir responsabilidade às agências internacionais a operar no seu país.” No entanto, o que acontece frequentemente é um vazio na troca de informação, nomeadamente sobre as oportunidades dirigidas à comunidade por parte das agências internacionais, ONGs, governos, entre outros. Segundo Jessica Vivian, citada por Zaidi (1999, 266), o staff das ONGs acaba por pensar pela comunidade, anulando muitas vezes as decisões populares.

Depois, a politização da ajuda humanitária e instrumentalização das ONGs. Tanto os governos como os mecenas esperam que a ajuda humanitária contribua direta ou indiretamente para os seus interesses nacionais (McGoldrick 2011, 974), logo, OIs, ONGs e outros atores humanitários, são influenciados por interesses políticos e pressões dos mecenas que podem afetar e ainda restringir as operações. De acordo com Stirrat (2006,13), há uma pressão constante por parte dos mecenas imposta às agências e às ONGs no sentido não só destas serem eficientes mas, sobretudo, de “parecerem eficientes” para justificar o investimento de

⁵⁷ Restore your Economy. s.d. “Phases of Disaster”. Acedido a 28 de setembro, 2016. <http://restoreyoureconomy.org/disaster-overview/phases-of-disaster/o>

milhões. Esta pressão condiciona o tipo de ação das mesmas, que optam por favorecer aquelas que são “altamente visíveis, fotogênicas, e focadas nos mais pobres, mulheres e crianças”.

A somar, a falta de liderança e coordenação. Não há uma política global efetiva (Attinà 2012, 24) e a liderança existente é fraca, não havendo uma distinção clara entre as agendas política, militar e humanitária⁵⁸ (McGoldrick 2011, 965; Aeberhard 2008, 21), o que se traduz num conjunto de dúvidas quanto às responsabilidades alocadas ao Estado, à ONU e às ONGs (Aeberhard 2008, 19). Como consequência, o que os atores humanitários se propõem a fazer não é, na maioria das vezes, aquilo que fazem na realidade. Numa cadeia demasiado grande que envolve OIs, ONGs, Estados, mecenas, militares, parceiros e comunidades locais, sendo que cada um dos intervenientes tem os seus custos, coloca-se a questão de quem é, na verdade, o responsável pela forma eficaz e efetiva com que são distribuídos os fundos. (McGoldrick 2011, 931). Attinà (2012, 36) refere que “frequentemente, um esforço de ajuda descoordenado é visto pela população local como uma discriminação intencional entre diferentes grupos.” Mais ainda, grande parte da ajuda não chega às pessoas com necessidades devido às redes burocráticas que são incapazes de agir coletivamente para alocar, receber e distribuir os bens e fundos, existindo alegações de corrupção no seio de programas internacionais de ajuda de emergência e financiamento.

Outro dos desafios apontados é a competição entre organizações humanitárias, também denominado de ‘humanitarismo competitivo’, que se traduz numa resposta lenta, não coordenada e inadequada às necessidades das comunidades afetadas (McGoldrick 2011, 965; Stirrat 2006, 11). Stirrat (2006, 13) sugere ainda a existência de competição entre ramos de uma mesma ONG, como é exemplo a Cruz Vermelha. Esta competição é essencialmente orientada no sentido de apresentação de resultados que respondam às exigências dos mecenas com o objetivo de captar novos fundos e promover uma imagem positiva perante a comunidade internacional. Segundo McGoldrick (2011, 977), “a sobrevivência de muitas organizações depende da sua capacidade de comprometer os media, angariar fundos e influenciar os atores políticos”.⁵⁹ Mais ainda, a presença de OIs diminui ainda a visibilidade dos atores locais, como ONGs nacionais e locais, o que pode criar também alguma tensão.

⁵⁸ No sistema humanitário, aquele que está mais próximo de ser considerado um organismo de governança é o “Inter-Agency Standing Committee (IASC)” (Borton 2009, 21). Este mecanismo de coordenação interagências foi estabelecido em 1992 pela resolução 46/182 da Assembleia Geral, com o objetivo de coordenar a assistência humanitária perante emergências complexas. IASC. s.d. “Membership and structure”. Acedido a 13 de agosto, 2016. <https://interagencystandingcommittee.org/iasc/membership-and-structure>.

⁵⁹ Tradução livre de: “The survival of many organizations depends on their capacity to engage the media, raise funds, and exert an influence on political players”.

Para além da competição entre ONGs, é apontado também o uso inapropriado dos fundos das ações humanitárias por parte dos governos. Muitas vezes os fundos da ajuda internacional são usados de acordo com a agenda do governo e não para colmatar as necessidades das comunidades afetadas (Attinà 2012, 37). Muitas vezes, e com o objetivo de apostar numa ajuda a longo prazo que vise o desenvolvimento, os apoios são entregues ao governo do país afetado por iniciativa dos mecenas, as agências da ONU e ONGs, o que nem sempre é benéfico para a população (Ex.: crise de insegurança alimentar em África, 2011, na qual governos mecenas e agências da ONU consideraram dar o apoio ao governo da Somália) (McGoldrick 2011, 980).

A resistência por parte de alguns países quanto às orientações dadas pela comunidade internacional é outra das limitações à ajuda humanitária. Num mundo multipolar onde o Ocidente perde influência, alguns governos de países em desenvolvimento têm resistido às instruções da comunidade internacional dadas através das OIs. As ONGs são muitas vezes vistas como instituições ocidentais e, por isso, o seu papel é constantemente colocado em causa e o seu trabalho sob escrutínio político e de segurança (McGoldrick 2011, 972-973; Attinà 2012, 37). Tal como refere Attinà (2012, 37), alguns países acabam por rejeitar intervenções e programas humanitários, pois consideram que para além de não serem 'neutros' são ainda perigosos por imporem os valores ocidentais disfarçados de uma paz liberal. Segundo McGoldrick (2011, 973), o poder assente na soberania do Estado é uma tendência visível que tem dificultado, bloqueado e até controlado a ajuda humanitária no seu território.⁶⁰ Aeberhard (2008, 20) acrescenta também que “a globalização pode ajudar a responder a desastres, mas as políticas locais e as diferenças culturais podem continuar a criar problemas”.⁶¹

Mais ainda, a dificuldade de acesso a fundos e uma distribuição ineficiente dos mesmos impõe-se como um dos principais desafios. É inquestionável que o fluxo de financiamento para situações de emergências e desastres por parte de diversos atores, nomeadamente Estados, sector privado e sociedade civil, tem crescido substancialmente nos últimos anos, consequência da cobertura mediática dada a desastres como o sismo e tsunami do Oceano Índico (2004) e o sismo que abalou o Haiti (2010) - que influenciaram significativamente a opinião pública.⁶²

⁶⁰ A luta para controlar os fluxos de ajuda é por vezes violento. Desde 2008, cerca de 122 trabalhadores humanitários foram mortos enquanto trabalhavam no terreno, 78 foram feridos e 62 raptados (Attinà 2012, 38).

⁶¹ Tradução livre de: “Globalization can help in responding to disasters, but local politics and cultural differences can still create real problems”.

⁶² O volume de ajuda humanitária em 2014, um ano marcado por múltiplas emergências, chegou aos 24,5 biliões de dólares, um aumento de 19% face ao valor anterior.

Global Humanitarian Assistance. 2015. “Global Humanitarian Assistance Report”. Acedido a 20 de abril, 2016.

http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_-_Interactive_Online.pdf

Como mais de metade do financiamento mundial é canalizado pela ONU e pelas suas agências, embora a ajuda humanitária seja maioritariamente desempenhada por ONGs e nacionais (McGoldrick 2011, 979; Barber 2015), torna-se um desafio assegurar os fundos necessários para responder atempada e efetivamente às necessidades das comunidades afetadas. De salientar, ainda, que muitas ONGs nacionais e locais são subcontratadas pela ONU, pelas suas agências e por outras OIs, com vista à implementação de determinados programas. Em 2014 menos de 20% dos fundos humanitários foi diretamente para as ONGs e menos de 1% para as ONGs nacionais e locais (Barber 2015). Há ainda uma tendência por parte dos mecenas de não favorecer as ONGs nacionais e atores locais, o que aumenta a dificuldade de acesso a financiamento, criando camadas desnecessárias ao processo humanitário (McGoldrick 2011, 980).

Num cenário tão complexo como a atuação em situação de desastre, há ainda a dificuldade inerente ao surgimento de novos atores. Como uma nova indústria, a ajuda humanitária está cada mais povoada por novos atores oriundos do sector privado, ONGs, forças militares estrangeiras, entre outros, os quais têm formas de operar diferentes e não necessariamente assentes nos princípios humanitários (McGoldrick 2011, 976-977). Isto coloca em questão não só o papel mas também o valor dos atores humanitários tradicionais e desafia os mecanismos de coordenação abordados anteriormente.

O surgimento de novas tecnologias pode ser tanto uma oportunidade como uma ameaça à ajuda humanitária. Com a globalização dos sistemas de informação e evolução da Internet, começaram a surgir novas tecnologias de apoio a emergências, nomeadamente plataformas de mapeamento e programas *open source* como Ushahidi⁶³ e outros. Esta tecnologia permite empoderar os cidadãos e as comunidades afetadas, no sentido de os envolver na identificação de necessidades e respostas adequadas. No entanto, o acesso a este tipo de informação pode colocar em causa as prioridades e, tal como refere McGoldrick (2011, 978, “a autoridade das agências de ajuda humanitária”. Barber (2015) acrescenta ainda que, usadas de forma positiva, estas tecnologias poderiam ser aproveitadas para envolver não só as empresas privadas, como também os cidadãos, na resposta às necessidades humanitárias, nomeadamente financeiras, e diminuir a dependência face aos governos mecenas.

Para além das novas tecnologias, o papel dos media e a forma como os desastres são comunicados surge também como um desafio. Desnecessário será dizer que os media têm um

⁶³ Um projeto de open source criado em 2008 para ajudar a mapear os relatórios de violência no Quênia após as eleições. Ushahidi. 2017. “About Ushahidi”. Acedido a 29 de outubro, 2016. <https://www.ushahidi.com/about>

papel preponderante no sentido de ajudar a segurar a filantropia e a nutrir a afeição do público (Aeberhard 2008, 19; Attinà 2012, 39). Contudo, a opinião quanto ao papel dos media é divergente. Para alguns autores, a cobertura dada pelos meios de comunicação está assente num conjunto de premissas ideológicas de uma elite, enquanto que outros salientam que estes dão maior cobertura quando estão perante uma situação de política fraca e onde o apoio público e oficial é insuficiente (Attinà 2012, 39). De salientar, ainda, a pressão que estes exercem em situação de desastre com o objetivo de informar a opinião pública do desenrolar do acontecimentos, o que nem sempre é benéfico, para além de, muitas vezes, difundirem ‘mitos comuns’ sobre desastres (Alexander 2016, 7).

Um dos principais desafios e que resulta de outros já apresentados (como por exemplo o acesso a fundos e a dependência do poder político), é a dificuldade em cumprir com os valores clássicos da ajuda humanitária. Perante a complexidade das emergências humanitárias atuais, torna-se cada vez mais difícil cumprir com os princípios clássicos da imparcialidade e neutralidade, que, segundo Nascimento (2015), são insuficientes e pouco eficazes para o tipo de resposta necessária. Mais ainda, a aceitação dos princípios humanitários não é universal e muitos dos atores, nomeadamente ONGs, acabam por favorecer as suas partes (Aeberhard 2008, 21; McGoldrick 2011, 973), aliando-se às agendas políticas e aos mecenas como forma de sobrevivência. Nascimento (2015) acrescenta, ainda, que o humanitarismo clássico tornou-se mais fragmentado e complexo com a introdução de novas emergências e novos atores, nomeadamente ‘não humanitários’, dando origem ao chamado ‘novo humanitarismo’, mais político e com objetivos a longo prazo.

Pela complexidade de algumas situações de desastre, há ainda a necessidade de coordenar esforços com o poder militar que participa em operações pós-desastre como forma de garantir a segurança efetiva da ajuda humanitária. Irrena & Attinà (2010, 4) referem que “em ambientes onde os recursos são escassos como numa guerra e em zonas de desastres naturais, as fações locais podem ter interesse em manipular o rastreio da assistência para influenciar condições políticas e económicas. A luta para controlar os fluxos de ajuda são muitas vezes violentos”.⁶⁴ Contudo, e apesar de desempenharem funções no cenário humanitário, os soldados não são atores humanitários, mas sim forças militares que respondem a um Estado ou conjunto de Estados. Como resultado, torna-se complicado estabelecer limites entre o trabalho dos atores humanitários e o das forças militares com vista ao cumprimento dos princípios da

⁶⁴ Tradução livre de: “In resource scarce environments like war and natural disaster zones, local factions may have interest in manipulating the apportionment of assistance in order to influence political and economical conditions”.

independência, imparcialidade e neutralidade (Attinà 2012, 38; Irrena & Attinà 2010, 3). Neste tipo de situações, a presença de uma força militar é extremamente importante, no entanto é necessário que haja uma distribuição de tarefas bem definida sendo que os militares deverão ocupar-se essencialmente da segurança e não intervir nas atividades humanitárias *per se* (Ibid., 4). Isto porque, apesar da sua experiência logística ser uma mais-valia neste tipo de situações (Aeberhard 2008, 21), o que é certo é que estes respondem ao poder político e têm, muitas vezes, uma agenda diferente da maioria das ONGs.

Por último, a natureza da ajuda humanitária. Uma natureza inconstante e a curto prazo, normalmente como reação a um evento (desastre), é também uma limitação ao planeamento da ajuda humanitária. Apesar da natureza crónica de muitas crises, o que acontece é que a disponibilização dos fundos só é realizada após um desastre, logo não há uma ligação imediata ao desenvolvimento nem recursos disponíveis para trabalhar a resiliência das comunidades e apostar nas fases da mitigação e preparação. O contexto global da ação humanitária muda de forma constante e a um ritmo acelerado e imprevisível, afetado por todos os desafios apontados anteriormente.

Os desafios e limitações acima apresentados não são estáticos e evoluem constantemente. Com o aumento substancial dos desastres, poderão já estar em desenvolvimento ou execução algumas medidas e soluções com vista a minimizar esses mesmos problemas e a melhorar a ajuda humanitária.

Contudo, e segundo Attinà (2012, 36), “frequentemente, os programas de ajuda em situação de desastre e emergência não alcançam os objetivos da assistência às vítimas, da ajuda humanitária e da reconstrução política e económica”.⁶⁵ Nesse sentido, e uma vez que é um cenário em constante evolução, Tatham & Houghton (2011, 3) apresentam uma perspetiva na qual consideram a logística humanitária como um *wicked problem*⁶⁶ - um problema incompleto, contraditório e com requisitos mutáveis, para o qual é difícil encontrar uma solução. Das características apresentadas pelos autores e que descrevem um *wicked problem* destacamos algumas. Primeiramente, o facto do problema não ser conhecido até ser encontrada uma solução, o que no caso da logística humanitária é complicado dado que, segundo os autores (Ibid.,3), “há uma pletera de indivíduos, grupos e organizações envolvidos no problema, logo,

⁶⁵ Tradução livre de: “Frequently, disaster relief and emergency programmes do not achieve the intended goal of assistance to the victims, humanitarian aid and political and economic reconstruction”.

⁶⁶ Termo introduzido pelo trabalho seminal de Rittel and Webber em 1973 (Tatham & Houghton 2011, 2).

inevitavelmente, cada um terá uma perspectiva diferente a partir da sua natureza e, desta forma, aquilo que é uma solução aceitável”. Depois, este tipo de problemas não pode ser definido ou resolvido, logo qualquer solução só é verdadeira para uma definição ou conjunto de definições, isto é, a procura de soluções termina quando se esgotam recursos como tempo, dinheiro e energia, e se chega a uma estrutura satisfatória para os principais atores e intervenientes na ajuda humanitária. Além disso, para este tipo de problemas não há soluções ‘certas’ ou ‘erradas’. As soluções só podem ser pensadas como ‘melhores’ ou ‘piores’ relativamente à situação atual (Ex.: Quando a ONU procura criar uma sociedade mais equitativa, onde homens e mulheres têm os mesmos direitos, responsabilidades e oportunidades, e onde as comunidades nem sempre estão de acordo, o que acaba por dividir o problema em diferentes interpretações). Isto porque, cada problema é único e original, o que significa que em contexto humanitário eventos semelhantes podem requerer respostas completamente distintas. Assim, cada solução para um *wicked problem* é uma oportunidade única – segundo os autores (Ibid., 3), “o desafio de um ‘wicked problem’ é tentar avançar em direção àquilo a que consideras ser uma solução, mas ao fazer isso mudas a natureza do problema e, logo, a solução”. Por fim, os *wicked problems* não possuem nenhuma solução alternativa, ou seja, não podemos confiar em nenhuma solução dado que o problema pode ter sido mal interpretado ou poderão existir uma série de alternativas que não foram consideradas.

Em suma, perante os problemas e desafios da ajuda humanitária enfrentados pelos diversos atores, nomeadamente as ONGs, dificilmente se poderão encontrar soluções devido à natureza mutável da própria ajuda e da realidade heterogénea das comunidades e suas necessidades. Assim, no capítulo seguinte, iremos caracterizar a Organização do Movimento Escutista, enquanto ONG coordenadora do Movimento Escutista – movimento social, no sentido de a destacar enquanto possível ator em situação de desastre.

CAPÍTULO III – A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO MOVIMENTO ESCUTISTA

Após termos descrito o papel das ONGs a nível internacional, a sua importância em cenário de desastre e os limites e problemas que estas, enquanto atores humanitários, enfrentam no terreno, no presente capítulo apresentaremos o Movimento Escutista – movimento social que deu origem à Organização Mundial do Movimento Escutista (OMME), a OMME enquanto ONG e objeto de estudo da presente investigação, assim como apresentar algumas competências e evidências históricas que a destacam, de alguma forma, como um possível ator num cenário de atuação ante um desastre.

Há ainda poucos estudos académicos sobre a OMME e sobre o Movimento Escutista, o que pode ser explicado não só pela complexidade das suas estruturas, mas, acima de tudo, porque é uma temática interpretada por estudiosos e investigadores com alguma distância e até relutância (Vallory 2013, xi), que a consideram um tema ‘pouco sério’ e alusivo a “atividades recreativas para jovens de classe média em países ricos” (Ibid., xi). Uma ideia bastante distante da realidade, pois o Movimento Escutista é particularmente forte em economias emergentes e países em desenvolvimento – os quais são mais afetados pelo fenómeno dos desastres.

3.1. O Movimento Escutista

*Primeiro tive uma ideia, depois vi um ideal. Agora temos um movimento e, se alguns de vocês não tomarem cuidado, acabaremos como uma organização.*⁶⁷

(Robert Baden-Powell - Fundador do Movimento Escutista)

Segundo o Artigo I da Constituição da OMME, organização à qual o Movimento Escutista deu origem, este “é um movimento educativo para os jovens, com base no voluntariado; é um movimento de carácter não político, aberto a todos sem distinção de origem, de raça ou de credo, em conformidade com as finalidades, princípios e método tal como concebidos pelo Fundador”⁶⁸ (Baden-Powell) e tem como finalidade:

⁶⁷ Tradução livre de: “First I had an idea. Then I saw an ideal. Now we have a Movement, and if some of you don’t watch out we shall end up just an organization”.

⁶⁸ Tradução livre de: “The Scout Movement is a voluntary non-political educational movement for young people open to all without distinction of gender, origin, race or creed, in accordance with the purpose, principles and method conceived by the Founder and stated below”.

“Contribuir para o desenvolvimento dos jovens, ajudando-os a realizarem-se plenamente no que diz respeito às suas possibilidades físicas, intelectuais, sociais e espirituais, quer como pessoas, quer como cidadãos responsáveis e quer, ainda, como membros das comunidades locais, nacionais e internacionais.”

De acordo com os conceitos já abordados em capítulos anteriores, poder-se-á afirmar que o Movimento Escutista é um movimento social que, segundo Willetts (2002, 21):

*“Consiste num conjunto de organizações que colaboram para um propósito comum o qual é suficientemente atraente para gerar um sentimento de identidade coletiva entre pessoas, dentro e fora das organizações, as quais se identificam com os objetivos comuns e com essa mesma identidade coletiva. Desta forma, um movimento social é mais do que a coligação de ONGs e menos do que a sociedade como um todo”.*⁶⁹

Batliwala (2002, 394) refere que “em período algum na história mundial o local foi mais influenciado pelo global”⁷⁰, uma frase que ajuda a caracterizar o trabalho deste movimento social que, ao longo de mais de um século de existência, tem pensado global e agido local, trabalhando ativamente junto das comunidades sem deixar de lado a sua natureza internacional.

Contudo, a sua representatividade na arena global é muitas vezes negligenciada em detrimento de outras organizações da sociedade civil, o que, de acordo com Batliwala (2002, 400) poderá ser explicado por, primeiro, uma resistência por parte dos mecenas em apoiar os movimentos sociais, sobretudo por serem reconhecidos como ‘locais’, o que dificulta a sua associação a um papel específico na arena global; e, segundo, a luta constante para entrar num espaço de advocacia global dominado por elites representativas que se pronunciam em nome dos movimentos sociais. Apesar de nos últimos anos se ter verificado uma tentativa de rejeição do estereótipo criado sobre estes movimentos sociais, que os caracterizava como altamente focados em questões domésticas e na construção de alianças locais com o intuito de aumentar a sua filiação e agenda (Ibid., 407), o que é certo é que há ainda muito por fazer. É necessário,

⁶⁹ Tradução livre de: “A social movement consists of a range of organizations who collaborate for some common purpose that is sufficiently compelling to generate a sense of collective identity, along with all the people, within and outside the organizations, who identify with the common goals and the collective identity. Thus, a social movement is more than a coalition of NGOs and less than society as a whole”.

⁷⁰ Tradução livre de: “At no time in world history has the local been more influenced by the global”.

pois, desmistificar a percepção errada construída em torno destes movimentos, que, pelo facto de estarem próximos das comunidades, têm legitimidade de representação dos seus membros, ao contrário de outras ONGs e OIs. Mais ainda, estes possuem uma estrutura equilibrada com representatividade a norte e a sul. Para além disso, detêm conhecimento de causa relativamente às realidades locais e experiência para apontar soluções, estratégias e políticas alternativas. E, por fim, funcionam em rede abarcando o local, nacional e global. Posto isto, a localização do poder e autoridade é mantida nas comunidades e não sob o domínio de ONGs intermediárias, a nível nacional e internacional (Batliwala 2002, 408).

Relativamente ao caso do Movimento Escutista, Vallory, (2013, 1) afirma que “se perguntares a alguém nas ruas da Cidade do México por uma descrição de escutismo, é improvável que esta inclua a Ásia, a II Guerra Mundial, o colonialismo, ou as Nações Unidas”, isto porque o escutismo acontece e é percebido essencialmente ao nível local. Ou seja, apesar de ter atualmente mais de 40 milhões de escuteiros, o Movimento Escutista carece ainda de uma identidade global, pois, dado que a sua principal arena é o local, a sua posição a nível global é menos impactante quando comparada com outros movimentos (ex.: Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho).

Apesar dos estigmas e estereótipos criados em torno do Movimento Escutista no decurso de mais de cem anos de história, este é indubitavelmente o maior movimento voluntário de educação não-formal para jovens, cujo alcance abrange cinco continentes. Pelas suas características essenciais, valores e missão, o movimento poderá ainda ser destacado pela sua atuação local em benefício das comunidades, particularmente relevante em países não democráticos ou com democracias fragilizadas.

3.1.1. Contextualização histórica do Movimento Escutista

O Movimento Escutista começou a desenhar-se em 1907, quando o seu fundador, Robert Stephenson Smyth Baden-Powell (1857-1941), um tenente-general do Exército Britânico, iniciou a escrita de um dos livros mais lidos do século XX intitulado de *Scouting for Boys*, o qual viria a mudar a vida de milhões de pessoas.

Após liderar o cerco de Mafeking, uma cidade fronteiriça na África do Sul (atual Zimbabwe), durante a Segunda Guerra de Boer entre 1899 e 1902, Baden-Powell regressa a Inglaterra (1903) e descobre que, para além de se ter tornado um herói nacional, é detentor de

uma crescente popularidade junto das camadas mais jovens, fruto da publicação do manual de treino militar e liderança, *Ajudas à Exploração Militar* (1899)⁷¹, destinado aos jovens soldados ingleses. A primeira edição deste manual era constituída por um conjunto de escritos, materiais e artigos de Baden-Powell e de outros autores, e não obedecia a uma estratégia doutrinal clara. De acordo com Rohm Jr e Osula (2013, 10), “no geral, a ênfase do livro está no desenvolvimento do carácter do indivíduo e na influência moral em pequeno grupo – o oposto da formação impessoal de massas”.

Intrigado com o sucesso do seu livro, Baden-Powell começou a aperfeiçoar as suas ideias com base em diversas culturas e imaginários, desde os nativos da América do Norte às histórias do Rei Artur, com o objetivo de preparar os jovens britânicos com competências de sobrevivência, cidadania e liderança. Desta forma, em agosto de 1907, reuniu 22 jovens (rapazes) de todas as esferas da sociedade britânica num acampamento de oito dias, na ilha de Brownsea, para lhes transmitir as ideias do ‘escutismo’ (Rohm Jr e Osula 2013, 27).⁷² Contudo, poucos meses antes do primeiro acampamento, em maio de 1907, Baden-Powell tinha já lançado dois folhetos onde, de acordo com Wilson (1959,5), se podia ler: “O esquema seguinte é oferecido como uma ajuda possível no sentido de dar um passo em prol do desenvolvimento, da moral e do físico dos rapazes de todos os credos e classes, por meios que lhes despertem o interesse sem ferir a suscetibilidade dos mais velhos”. É difícil perceber com exatidão quando foi que a ideia de ‘escutismo’, e refiro-me a ‘escutismo’ antes de movimento pois o movimento surgiu naturalmente, despertou na mente do seu fundador, contudo há registos que indicam que terá sido durante a realização de fogos de conselho, em 1890 (Ibid., 5).⁷³

Nesta frase prévia ao surgimento do escutismo enquanto movimento, já se podia identificar os valores base de igualdade e fraternidade preconizados pelo seu fundador, os quais viriam a tornar-se uma característica essencial de um movimento inclusivo e uma das razões do seu sucesso a nível mundial. O lançamento do livro *Scouting for Boys* (1908), em torno de um imaginário muito próprio criado por Baden-Powell, despertou nos jovens um sentido de pertença a um grande jogo – uma das características de um movimento tal como visto anteriormente. No

⁷¹ Tradução livre de: “Aids to Scouting for NCOs and Men”.

⁷² Denote-se que no início do século XX, era comum a separação entre rapazes e raparigas.

⁷³ O termo “fogos de conselho”, usado comumente na gíria escutista, refere-se a reuniões à volta de uma fogueira, normalmente em alturas especiais, tal como faziam várias tribos. Embora realizado atualmente de forma diferente, devido às questões ambientais, o fogo de conselho é um dos momentos chave da vivência no movimento.

livro, este associava os ‘escuteiros’⁷⁴ a exploradores, ligados através de um conjunto de regras específicas: a Lei e Promessa Escutista.

A ideia de ‘escutismo’ foi tão bem recebida pelo público, que vários grupos, autoproclamados de escuteiros e que seguiam as regras e conduta definidas no livro, começaram a aparecer um pouco por toda a Inglaterra, à procura de orientação e de uma identidade mais coesa (Vallory 2013, 12).

Em 1909, a editora do livro, juntamente com Baden-Powell, organizou um *rally*, no Palácio de Cristal em Londres, que juntou onze mil jovens ‘escuteiros’. Baden-Powell, numa entrevista publicada mais tarde, afirmou que “não assistimos ao início do movimento: o escutismo iniciou-se a si próprio”⁷⁵ (Ibid., 12). A partir daí, começou a trabalhar para estabelecer uma organização para o escutismo, com o apoio conjunto da editora do livro, da classe dominante na Inglaterra, e com a ajuda territorial da organização ecuménica *Young Men's Christian Association* (YMCA) (Ibid., 13), que ainda hoje uma das organizações parceiras do movimento.

Segundo Vallory (2013, 13), há provavelmente três razões que conduziram à rápida ascensão do escutismo: o período histórico, o apoio de organizações com autoridade política e social na Inglaterra (a monarquia, o exército, a escola e a Igreja), e o modelo heterogéneo e relativamente ambíguo de cidadania exposto no livro *Scouting for Boys*. A falta de expressividade dos conteúdos ideológicos no livro *Scouting for Boys*, assim como a ausência de valores centrais demasiadamente vincados, é considerada tanto uma das razões que explica a fácil adaptabilidade do movimento escutista às diferentes realidades, como um ponto de crítica (Ibid., 13).

Após o primeiro acampamento, em 1907, considerado pelos seus membros como o início do movimento, Baden-Powell funda, em dezembro de 1909, a *Boy Scout Association*, destinada ao público masculino e com um total de 108 mil membros e, um ano mais tarde, a *UK Girl Guides Association*, com 6 mil membros, destinada ao público feminino, e cuja responsável era a sua irmã Agnes (Ibid., 13).⁷⁶ As razões pelas quais Baden-Powell decidiu fundar uma organização paralela para raparigas não são claras. Segundo documentos iniciais de

⁷⁴ A designação ‘escuteiro’ advém da palavra inglesa ‘scout’, comum na linguagem militar e a qual se refere a um soldado enviado para reconhecer o terreno e recolher informação.

⁷⁵ Tradução livre de: “That is why I say that one didn’t see the start: Scouting started itself”.

⁷⁶ O choque de ideias entre Baden-Powell e Agnes viria a resultar no afastamento de ambas as associações, culminando mais tarde na criação de duas organizações internacionais distintas (WAGGGS e WOSM). Em 1912, Baden-Powell casou-se com Olave Saint Claire Soames, que viria a tornar-se mais tarde a coordenadora da organização feminina. Em 1915, Baden-Powell tornou-se presidente da Girl Guide Association e, em 1918, Olave tornou-se a sua Guia Chefe/Chief Guide.

Baden-Powell, este visionava o escutismo tanto para rapazes como para raparigas, contudo Tim Jeal, um biógrafo britânico de Baden-Powell, argumenta, segundo Vallory (2013, 14), que a decisão de criar esta segunda organização se deveu a questões sociais e à inadequação das atividades ‘escutistas’, mais masculinas (com base no militarismo), à natureza feminina. Em 1910, após ter sido nomeado cavaleiro por sua majestade o rei Eduardo VII de Inglaterra, Baden-Powell abandonou a carreira militar para se dedicar inteiramente ao Movimento Escutista.

Com a formalização da associação britânica, a Lei e Promessa escutista, patente no livro *Scouting for Boys*, tornaram-se as principais referências ideológicas do movimento, isto é, um conjunto de valores partilhados (lei) e um comprometimento voluntário a esses mesmos valores (promessa) por parte dos seus membros. O código de conduta manifesto na lei escutista, define uma série de obrigações, que, de acordo com Vallory (2013, 14-15), foi “projetada para criar melhores vizinhos e, conseqüentemente, melhores cidadãos”.

Não obstante a sua vertente educacional, o movimento continuava a ser associado ao militarismo e acusado de ser bastante militarizado, mas esse facto não o impossibilitou de se espalhar rapidamente não só por Inglaterra e suas então colónias, mas um pouco por todo o mundo (Ibid., 16). Esta propagação do movimento deveu-se maioritariamente aos seus valores cívicos, ao seu foco na construção da cidadania e à sua determinação em servir a comunidade. De salientar que o livro *Scouting for Boys*, que deu origem ao movimento, tinha, no final de 1920, sido publicado em 26 países, tornando-se o quarto livro mais vendido do século XX. Baden-Powell converteu-se numa figura icónica do Movimento Escutista e, apesar de nunca ter procurado a expansão do mesmo, mantinha-se próximo das associações nacionais dando palestras e participando em conferências (Ibid., 17).

A expansão do movimento gera também uma evolução no seu conceito e escopo. Os escuteiros, previamente cidadãos com ligação ao império inglês, passam a ser apelidados pelo seu fundador, de cidadãos do mundo (Vallory 2013, 18). Baden-Powell promovia a ideia de uma irmandade de paz e de serviço que precedia a própria Liga das Nações⁷⁷. Quando eclodiu a I Guerra Mundial, em 1914, cerca de 150 mil jovens alistados eram ou tinham sido escuteiros. Esta guerra trouxe consigo algumas dificuldades e críticas, nomeadamente à contradição entre o ideal de fraternidade mundial do escutismo e o dever para com o país. Como é que era possível um escuteiro enfrentar outro irmão escuteiro em exércitos opostos? (Wilson 1959, 19). De

⁷⁷ A Liga das Nações ou Sociedade das Nações foi uma organização internacional criada após a I Guerra Mundial com o objetivo de assegurar a paz a nível mundial. Tinha quatro membros permanentes, entre os quais a Inglaterra. Por não ter concretizado os seus objetivos, foi dissolvida e os poderes transferidos para a ONU.

acordo com Vallory (2013, 20), Baden-Powell sublinhou em vários dos seus textos e discursos que o Movimento Escutista poderia “ajudar a criar um enquadramento que encorajasse a existência de uma organização supranacional com os conceitos de paz e governança como propósito político”. Numa carta enviada ao Mayor de Londres, que estava por detrás da versão inglesa da Liga das Nações, ou seja, *The League of Nations Union*, Baden-Powell refere “através do movimento de escuteiros e guias já instituímos a formação de jovens cidadãos de diferentes países de forma a que estes pensem em paz e boa vontade entre eles, para que a Liga das Nações possa, nas próximas gerações ser uma ligação entre pessoas ao invés de um pacto entre governos” (Vallory 2013, 20). O movimento, tal como o seu líder, estava comprometido com os ideais da Liga das Nações, que foi, segundo Vallory (2013, 21) “o resultado parcial da rede internacional de escuteiros que se começava a materializar”.

Em agosto de 1920, mais um passo em frente no sentido de tornar o escutismo num grande movimento educacional e social: a realização do primeiro Jamboree Mundial⁷⁸ - um encontro mundial de escuteiros criado com base nos jogos olímpicos, que reuniu cerca de 8000 mil escuteiros de 34 países⁷⁹. Para além deste evento de cariz mundial, que ajudava o movimento a fortalecer-se a nível internacional, o Gilwell Park, uma escola de formação para chefes escuteiros (*scoutmasters*) perto de Londres, foi fundada em 1919 e expandia ano após ano ajudando na disseminação do conceito do movimento (Wilson 1959,7). Essa dualidade nacional/internacional, patente na natureza do Movimento Escutista, foi afirmada na terceira reunião da Conferência Internacional do Escutismo, em 1924, e na qual foi aprovada a resolução ‘Os princípios do escutismo’, que estabelece que o escutismo é “um movimento de carácter nacional, internacional e universal, cujo objetivo é dotar cada nação e o mundo inteiro de uma juventude psicologicamente, moralmente e espiritualmente forte” (Vallory 2013, 25). De acordo com Vallory, há dois elementos chave do escutismo: uma identidade nacional balanceada com uma dimensão internacional e uma crença individual balanceada por um pluralismo religioso. Desta forma, o Movimento Escutista mostrou ser possível a existência de um movimento comprometido com a dimensão espiritual e, ao mesmo tempo, aberto ao diálogo entre religiões, onde as identidades nacionais não são impedimento para a construção de uma cidadania global (Ibid., 25). Nessa mesma conferência, foi ainda afirmado a não discriminação

⁷⁸ O Jamboree internacional “tornou-se a representação prática da natureza internacional do movimento: adolescentes de todo o mundo reunindo-se para partilhar os princípios do escutismo”(Vallory 2013, 28). Ainda hoje é um marco multicultural e inter-religioso que reúne mais de 30mil escuteiros de todo o mundo.

⁷⁹ WOSM. 2013. “History of World Scout Jamboree”. Acedido a 27 de abril, 2016, https://www.scout.org/sites/default/files/library_files/amboree%20History%20.pdf.

na admissão dos seus membros por questões de raça, credo ou afiliações políticas como condição para o seu reconhecimento. Poder-se-á até dizer que o próprio Movimento Escutista precede algumas ideias preconizadas pelo conceito de multilateralismo, e que viria a ser difundido mais tarde.

Entre as décadas de 1920 e 1930, eram criadas as bases para uma organização internacional do Movimento Escutista, que nasciam do equilíbrio entre identidade nacional e sentido de pertença internacional a este movimento social. Vários foram os governos que expressaram o seu apoio ao movimento, tal como a Dinamarca, a Finlândia, a França, o Reino Unido, a Hungria, a Itália, entre outros.

Depois de uma primeira Grande Guerra, o movimento passou pelo período da Grande Depressão (1929), e viu expandir o nacionalismo, o fascismo e o comunismo, que se impunham como uma ameaça à estabilidade ideológica do próprio movimento, uma vez que partilhavam de algumas bases militares como o dever, a disciplina, a importância do exercício físico, entre outros. Posto isto, a organização internacional do Movimento Escutista aprovou uma Promessa e uma Lei, com vista a garantir uma maior uniformidade entre os seus membros, assim como explicitar os seus valores (Vallory 2013, 26). Muitos grupos ligados a estes regimes tentaram copiar a identidade e aparência dos escuteiros, e várias associações nacionais foram até disseminadas dando lugar a associações partidárias de jovens (Ibid., 27). Ainda hoje há quem estabeleça um paralelismo entre o Movimento Escutista e o fascismo.

Um pouco antes de eclodir a II Guerra Mundial, em 1937, o Chefe Mundial do Escutismo, Baden-Powell, retirou-se da vida ativa escutista, para viver os seus últimos anos em Nyeri, no Quênia, onde faleceu e foi sepultado em 1941. Aquando da II Guerra Mundial, de 1939 a 1945, a atividade internacional do escutismo parou, não obstante o seu papel, ora ativo ora passivo, na resistência à opressão do Estado tanto nos países ocupados como nos países ofensores. Segundo Vallory (2013, 29), Baden-Powell, nos seus últimos anos, “sentiu que a II Guerra Mundial era, de certa forma, uma falha do Movimento Escutista, incapaz de preservar os valores de paz da Liga das Nações entre os países.”

Apesar de ter estado praticamente parado durante o período da guerra, o movimento cresceu e em 1947 os censos revelavam 4.4 milhões de escuteiros em 43 países (referente a escuteiros do sexo masculino), um milhão a mais do que no início da guerra (Ibid., 29). Após o fim da II Guerra Mundial (1945), foi criada a organização das Nações Unidas e aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), com as quais a ideologia do Movimento

Escutista estava fortemente alinhada, nomeadamente o princípio de igualdade entre os países e o seu direito à soberania como pré-requisito para a paz (Vallory 2013, 31.⁸⁰ O movimento desempenhou ainda um papel fundamental no processo de descolonização, tendo sido usado como forma de construção nacional durante esse período (Ibid., 32). Na década de 1960, o sistema de coeducação misto no seio do escutismo, começou a ganhar forma em vários países, nomeadamente na Europa.

Em 2007, o Movimento Escutista celebrou o seu centenário, e é atualmente composto por cerca de 40 milhões de escuteiros.

3.1.2. Características essenciais do Movimento Escutista

A finalidade da formação Escutista é melhorar o nível dos nossos futuros cidadãos, especialmente no que diz respeito ao caráter e saúde; substituir o egoísmo pelo serviço, tornar os moços⁸¹ individualmente capazes, moral e fisicamente, com o fim de aproveitar essa capacidade para servir os seus semelhantes.

(Baden-Powell , em Auxiliar do Chefe Escuta)

O Movimento Escutista, ao contrário da ideia generalizada, não é um movimento recreativo, mas um movimento educativo para jovens. O principal objetivo do escutismo como movimento educativo é o de ajudar os jovens, com idades compreendidas entre os 6 e os 21 anos⁸², a desenvolver o seu potencial individual, assim como a tornarem-se melhores cidadãos contribuindo para o desenvolvimento das suas comunidades locais. Tal como já mencionado anteriormente, e de acordo com o Artigo I da Constituição da OMME, Vallory (2013, 57) refere que, o facto do movimento ser independente de qualquer instituição e não-partidário, não o impede de assumir uma determinada posição em assuntos relacionados com os seus objetivos educativos.

Como qualquer movimento social (ver Capítulo I), o Movimento Escutista é voluntário e a sua filiação é também voluntária e não obrigatória (Ibid., 24). É constituído por jovens e adultos

⁸⁰ De salientar que “os ideais de paz e fraternidade internacional – tradicionalmente denominada no seio do movimento por irmandade mundial (world brotherhood) – têm sido uma constante no movimento desde a sua formalização a nível internacional. Um documento oficial de 1922 explica que a organização mundial era afiliada do International Peace Bureau, a mais antiga organização de paz no mundo” (Vallory 2013, 23).

⁸¹ De salientar que na altura em que o livro foi publicado (1919), o movimento destinava-se apenas a rapazes.

⁸² A idade dos jovens varia consoante a realidade nacional e o país em questão.

(líderes) voluntários, que operam numa rede mundial de Organizações Nacionais Escutistas (ONEs) que se multiplicam em grupos locais. Este possui estruturas a nível global, regional, nacional e local. O Movimento Escutista é autogovernado, o que lhe confere total liberdade para formular e decretar as suas políticas sem a interferência de terceiros. A OMME, enquanto ONGI, assim como as ONEs e os grupos locais, têm a liberdade para decidir e dirigir o seu próprio futuro, com base na lei e princípios do movimento. A ação a nível local como forma de atingir os objetivos a nível mundial, é uma das características distintas do escutismo enquanto movimento social.

3.1.2.1. Missão, Visão e Estratégia do Movimento Escutista

Para melhor enquadrar e delimitar a sua estratégia a médio-longo prazo, o movimento adotou uma missão, uma visão e um conjunto de prioridades estratégicas. Adotada na 35ª Conferência Mundial do Escutismo, em Durban, África do Sul, em 1999, a missão do escutismo é “contribuir para a educação dos jovens, através de um sistema de valores assente na Promessa e Lei escutistas, com o objetivo de ajudar a construir um mundo melhor onde as pessoas se sintam realizadas enquanto indivíduos e desempenhem um papel construtivo na sociedade”. A visão do movimento, cujo objetivo é orientar a organização, foi adotada na 40ª Conferência Mundial Escutista, em Ljubljana, na Eslovénia, em 2014, e propõe que “em 2023, o escutismo será o maior movimento educativo para jovens, permitindo que 100 milhões de jovens se tornem cidadãos ativos, criando mudanças positivas nas suas comunidades e no mundo, com base em valores comuns”.⁸³

Com vista a concretizar a sua missão e visão, o Movimento Escutista identificou seis prioridades estratégicas, expressas no Plano Trienal da Organização (WSC 2015): a participação dos jovens (empoderar os jovens através de oportunidades e ferramentas para que participem ativamente no movimento e nas suas comunidades); os métodos educativos (capacitar os jovens para responderem aos desafios de amanhã através de um ambiente de educação não-formal e com o apoio de voluntários adultos); a diversidade & inclusão (o Movimento Escutista deve refletir as comunidades das quais faz parte, ser inclusivo e diversificado não só no acesso ao movimento, mas acima de tudo nas ofertas educativas e atividades que propõe aos jovens); o impacto social (todos os escuteiros devem voluntariar-se nas suas comunidades e tornarem-se

⁸³ WOSM. n.d. “About: Mission.” Acedido a 12 de junho, 2016. <https://www.scout.org/mission>.

líderes para uma mudança positiva); a comunicação e relações externas (através de uma nova estratégia de comunicação assente nos seus valores e em parcerias, o escutismo deverá ser reconhecido externamente como o maior movimento de jovens a nível mundial); e, a governança (deve estar assente em princípios de transparência, responsabilidade, eficiência e focado em atingir a missão e visão do movimento).

3.1.2.2. Princípios, Lei e Promessa do Movimento Escutista

De acordo com o Artigo II, do Capítulo I da Constituição da OMME⁸⁴, o movimento rege-se por determinados princípios, por uma lei e uma promessa. Ao aderir ao movimento, os seus membros, quer os membros efetivos, isto é, as ONEs, quer os indivíduos que as constituem (os escuteiros), comprometem-se com valores comuns, reconhecidos internacionalmente.

Os princípios do Movimento Escutista englobam várias dimensões, nomeadamente a dimensão espiritual, social e pessoal (Vallory 2013, 60). O primeiro princípio - “dever para com Deus”⁸⁵, refere-se à dimensão espiritual, ou seja, a adesão dos seus membros a princípios espirituais, a sua fidelidade a determinada religião ou credo que exprima esses princípios e a aceitação dos deveres que dela decorrem. O segundo princípio - “dever para com os outros”, está ligado à dimensão social, ou seja, à lealdade para com o seu país, na perspetiva da promoção da paz, da compreensão e da cooperação a nível local, nacional e internacional. Este segundo princípio demonstra o lado social do movimento e o seu papel ativo na educação dos jovens para uma cidadania ativa e responsável, atenta às necessidades locais, capaz de participar positivamente no desenvolvimento da sociedade, respeitando a dignidade humana e a integridade da natureza. O terceiro princípio - “dever para consigo mesmo”, refere-se à dimensão pessoal, ou seja, à responsabilidade que cada escuteiro tem no seu próprio desenvolvimento. O principal objetivo do movimento é a educação, logo o seu compromisso em deixar o mundo um pouco melhor é uma consequência indireta do desenvolvimento de cidadãos mais responsáveis.

Tal como referido anteriormente, estas são as bases do Movimento Escutista, que resumem a sua essência e seus valores e foram inspiradas na Lei e Promessa originalmente

⁸⁴ WOSM. 2011. “Constitution of the World Organization of the Scout Movement”. Acedido a 26 de abril, 2015. https://www.scout.org/sites/default/files/library_files/WOSM_Constitution_EN%2BFR.pdf.

⁸⁵ “Deus” neste caso poder-se-á referir a qualquer divindade ou crença. Esta designação pode alterar-se consoante a religião ou ausência da mesma.

concebidas pelo fundador. A Lei e a Promessa são partilhadas pela fraternidade mundial escutista coordenada pela OMME (Cunha & Silva 2015). Segundo a constituição da organização⁸⁶, “todos os membros do Movimento Escutista devem aderir a uma Promessa e a uma Lei que reflitam, em linguagem apropriada à cultura e à civilização de cada Organização Nacional Escutista e aprovada pela Organização Mundial do Movimento Escutista”, isto é, estes elementos podem variar dependendo das ONEs e também da cultura e realidade locais. A promessa diz o seguinte: “Pela minha honra, prometo fazer todo o possível por: cumprir o meu dever para com Deus e o Rei/Rainha (ou Deus e o meu país); auxiliar o meu semelhante em todas as circunstâncias; e obedecer à Lei do Escuteiro.” A lei, constituída por dez artigos, aborda um conjunto de ações e conduta que cada escuteiro deve seguir: a honra do Escuteiro inspira confiança; o Escuteiro é leal; o Escuteiro é útil e pratica diariamente uma boa ação; o Escuteiro é amigo de todos e irmão de todos os outros Escuteiros; o Escuteiro é delicado e respeitador; o Escuteiro protege as plantas e os animais; o Escuteiro é obediente; o Escuteiro tem sempre boa disposição de espírito; o Escuteiro é sóbrio, económico e respeitador do bem alheio; e o Escuteiro é puro nos pensamentos, nas palavras e nas ações.⁸⁷

3.1.2.3. O Método Escutista

O Movimento Escutista tem como finalidade contribuir para o desenvolvimento dos jovens ajudando-os a realizarem-se plenamente a nível físico, intelectual, social e espiritual, quer como pessoas, quer como cidadãos responsáveis e quer, ainda, como membros das comunidades locais, nacionais e internacionais.⁸⁸ Para além dos princípios e da Lei e Promessa escutistas, é importante ainda salientar o método escutista caracterizado como um sistema de progressão individual para os jovens. Está assente na educação não-formal e tem como base a ideia primária do fundador. É composto por um conjunto de elementos (incluindo a Lei e Promessa abordadas no ponto anterior), também conhecidos pelas ‘sete maravilhas do Método Escutista’.⁸⁹

⁸⁶ Tradução livre de: “All members of the Scout Movement are required to adhere to a Scout Promise and Law reflecting, in language appropriate to the culture and civilization of each National Scout Organization and approved by the World Organization...”.

⁸⁷ WOSM. 2017. “The Scout Promise and Law”. Acedido a 26 de abril, 2015. <https://www.scout.org/promiseandlaw>.

⁸⁸ WOSM. 2011. “Constitution of the World Organization of the Scout Movement”. Acedido a 17 de maio, 2015. https://www.scout.org/sites/default/files/library_files/WOSM_Constitution_EN%2BFR.pdf

⁸⁹ WOSM. n.d. “The Scout Method”. Acedido a 17 de maio, 2015. <https://www.scout.org/method>.

Começamos pela Promessa e Lei. A promessa é um compromisso pessoal feito por cada escuteiro no sentido de respeitar e viver de acordo com os valores do Escutismo. É feita perante um grupo, quando o jovem decide juntar-se ao movimento. A lei é formulação prática dos valores do escutismo. Em seguida, a educação não-formal, isto é, o 'aprender fazendo'. É o aposto à abordagem teórica dada nas escolas e tem como objetivo o desenvolvimento de competências, conhecimento e atitudes através da experiência pessoal. Essa educação não-formal é realizada através do Sistema de Patrulha. É a estrutura básica de organização no Movimento Escutista, normalmente constituída por 6 a 8 elementos, sendo que um dos membros atua como líder de uma equipa. A patrulha funciona como uma equipa no sentido de partilhar responsabilidades, tomar decisões, organizar atividades e fazer avaliações. Segue-se a Mística e Simbologia do movimento, que é constituída por um conjunto de elementos que representam conceitos que o movimento promove e cujo principal objetivo é o de apelar à imaginação, criatividade e inventividade dos jovens. Depois, o Sistema de Progresso (individual), cuja principal ideia é permitir que cada escuteiro tome parte ativa no seu próprio desenvolvimento, feito à sua medida e ao seu ritmo. Um progresso que acontece através da Vida na Natureza, isto é, o ambiente natural é o cenário ideal para colocar em prática o método escutista e, desta forma, ajudar cada escuteiro a desenvolver o seu potencial físico, intelectual, emocional, social e espiritual. E, por fim, a Relação Educativa (Jovem/Adulto). O Movimento Escutista é um movimento para jovens, onde os adultos desempenham papéis de 'líderes', 'educadores' e 'facilitares', no sentido de ajudar os jovens a potenciar o seu desenvolvimento através das mais diversas atividades.

No Método Escutista, cada indivíduo é o protagonista do seu processo educativo, sendo que o dirigente (adulto) é visto como um irmão mais velho e não como um professor (Vallory 2013, 65).

3.2. A Organização Mundial do Movimento Escutista

Estabelecida em julho de 1922⁹⁰, a Organização Mundial do Movimento Escutista (OMME)⁹¹ é o organismo global que coordena o Movimento Escutista a nível mundial. É uma organização independente, não-política e não-governamental, constituída atualmente por 169

⁹⁰ Em 1928 é fundada a sua homóloga feminina, a WAGGGS – World Association of Girl Guides and Girl Scouts, que, embora não seja objeto do presente estudo, constitui-se, a par da OMME, como um elemento fundamental do Movimento Escutista a nível mundial.

⁹¹ Tradução para World Organization of the Scout Movement (WOSM).

Organizações/Associações Nacionais Escutistas⁹² (ONGs nacionais), localizadas em 224 países e territórios⁹³.

Tal como acontece com outras ONGIs, a OMME é composta por três órgãos: uma conferência, um comité e um bureau. A Conferência é a "assembleia geral" do escutismo, um órgão diretivo, composta por todos os seus membros (organizações nacionais escutistas). Esta tem poderes deliberativos e acontece a cada três anos. O Comité é o órgão executivo da OMME e é responsável pela implementação das resoluções da Conferência Mundial do Escutismo e é mandatado para agir em seu nome no intervalo das conferências. É composto por 14 membros, 12 dos quais eleitos (de países diferentes) juntamente com o Secretário Geral e o Tesoureiro da OMME. O Bureau é o organismo que presta serviços de secretariado à OMME. É governado por um Secretário Geral, eleito pelo Comité para o cargo de chefe administrativo da organização.⁹⁴ Atualmente com sede em Kuala Lumpur, na Malásia, o Bureau tem delegações em seis regiões - Africana, Árabe, Ásia-Pacífico, Eurásia, Europeia e Interamericana – e constituído por cerca de 120 profissionais, facto que a caracteriza como uma ONGI, de acordo com as características apontadas por Gosh (2014, 280-281).

Com uma estrutura semelhante à adotada pela Liga das Nações (Vallory 2013, 23) e pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha⁹⁵, a OMME nasce para responder, de uma forma coordenada e organizada, às necessidades de um movimento em expansão. De acordo com a alínea 2 do Artigo IV da Constituição da OMME⁹⁶, esta tem como finalidade a promoção do Movimento Escutista a nível mundial, nomeadamente, favorecendo a unidade e a compreensão das suas finalidades e dos seus princípios, facilitando a sua expansão e o seu desenvolvimento, e, por último, preservando o carácter que lhe é próprio. A OMME tem essencialmente uma função, ou seja, a de “reconhecimento”, conferindo à ONE “o direito de usar legitimamente a palavra (ou marca) escutismo”, protegendo, desta forma, a identidade do escutismo mundial” (Vallory 2013, xiii).

Segundo o Artigo V da Constituição, a OMME está aberta a todas as ONEs que cumpram os requisitos necessários e cuja filiação seja aprovada democraticamente na conferência

⁹² Tradução livre de: “National Scout Organizations (NSOs)”.

⁹³ WOSM. n.d. “World Scouting”. Acedido a 30 de agosto, 2015. <https://www.scout.org/node/67>.

⁹⁴ Corpo Nacional de Escutas. 2003. “Organização Mundial”. Acedido a 31 de agosto, 2015. <http://www.cne-escutismo.pt/Escutismo/OrganizacaoMundial/tabid/82/Default.aspx - bureau>.

⁹⁵ Órgão fundador do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

⁹⁶ WOSM. 2011. “Constitution of the World Organization of the Scout Movement”. Acedido a 17 de maio, 2015. https://www.scout.org/sites/default/files/library_files/WOSM_Constitution_EN%2BFR.pdf.

mundial. Cada país soberano deverá possuir apenas uma organização. O facto de existir uma filiação e uma estrutura mundial, não significa que exista uma aproximação do topo para a base, muito pelo contrário. De acordo com Vallory (2013, 69), “o papel da organização é o dar coerência e continuidade histórica ao movimento, que opera como uma rede”.

No que concerne à relação da OMME com outros atores internacionais, nomeadamente com a ONU (abordada no Capítulo I), esta detém, desde 1947, estatuto geral consultivo no Conselho Económico e Social⁹⁷, o que significa, de acordo com Ahmed (2011, 824), que possui um lugar legítimo no sistema político e, desta forma, o direito a estar envolvida no processo. Mais ainda, como resultado do crescimento e prestígio alcançados, assim como de anos de parceria com várias agências da ONU, em 1981, a UNESCO atribuiu à OMME o Prémio de Educação para a Paz (Vallory 2013, 34). Atualmente, a organização possui vários memorandos de entendimento com a ONU, trabalhando conjuntamente em diferentes áreas, nomeadamente na eliminação do trabalho infantil, na promoção de água potável e saneamento, na prevenção do abuso de drogas, na ajuda humanitária e de emergência, na saúde, na prevenção do vírus da SIDA, na formação de competências para a vida e iniciativas de *peace building* e reconciliação.⁹⁸

Para além da sua parceria estratégica com a ONU, a OMME trabalha ainda em conjunto com outras organizações da sociedade civil, nomeadamente a *Alliance of Youth CEOs*, a *World Association of Girl Guides and Girl Scouts* (WAGGGS) - sua homóloga, *The International Coordination Meeting of Youth Organizations*, o *World Wildlife Fund* (WWF) e a *Earth Hour*, assim como com os mais variados atores do sector privado.

Tal como refere Vallory (2013, 55), “a combinação entre ‘movimento’ e ‘organização’ dá ao escutismo uma força muito própria; por um lado empresta-lhe a flexibilidade de um movimento e por outro a segurança e consistência de uma organização”. Sendo um movimento, cada grupo de escuteiros tem uma certa liberdade para adaptar as diretivas da organização mundial (OMME) e nacional (ONE) às necessidades e realidades locais. Enquanto organização, o escutismo tem a possibilidade de proteger as suas características essenciais e de procurar manter a democratização de todos os procedimentos.

⁹⁷ A WAGGGS, homóloga feminina, também é membro Conselho Económico e Social das Nações Unidas desde 1947.

⁹⁸ WOSM. 2005. “Scouting and UN”. Acedido a 20 de maio, 2015.

https://www.scout.org/sites/default/files/library_files/Scouting%20and%20UN_EN.pdf.

3.3. Competências e experiências da Organização Mundial do Movimento Escutista em situação de desastre

Com o crescente aumento de desastres, nomeadamente de origem natural, e, por conseguinte, também o aumento do número de vítimas e comunidades afetadas, tal como abordado no Capítulo II, levanta-se a questão da eficácia e rapidez dos mecanismos tradicionais da atuação em desastre. Perante os desafios e problemas que o sistema humanitário enfrenta, haverá alguma solução para um problema que parece não ter solução?

Neste capítulo pretende-se descrever o potencial da OMME, enquanto ONG internacional e coordenadora do Movimento Escutista, no contexto da ação humanitária em situação de desastre. Partindo do pressuposto que esta não é uma organização humanitária nem tem qualquer pretensão em o ser, interessa-nos, pois, evidenciar o seu papel, assim como o papel do Movimento Escutista, com recurso a evidências empíricas, como possível ator de primeira linha, complementar à orgânica humanitária de atuação em situação de desastre.

Primeiramente interessa-nos abordar a essência do escutismo e a razão pela qual muitos escuteiros se têm voluntariado, ao longo de mais de um século de existência do movimento, em situações de desastre, de origem natural ou humano. Não será de todo estranho, uma vez que a maioria das pessoas reconhecerá os escuteiros pelo seu trabalho comunitário e por praticarem diariamente uma boa ação, facto muitas vezes caricaturado e estereotipado.

Há, pois, aquilo a que se pode chamar de uma ‘prática do bem’, instituída em toda a filosofia do Movimento Escutista, claramente evidenciada no seu trabalho comunitário e na ‘boa ação diária’ (artigo 3.º da Lei Escutista). De acordo com Wilson (1959, 6):

“a insistência inicial de Baden-Powell na boa ação diária conduziu a um desenvolvimento notável. Rapazes com pequenas deficiências físicas e mentais eram encorajados a tornarem-se escuteiros. O trabalho para os invisuais, surdos, deficientes motores, com paralisias cerebrais ou quaisquer outras deficiências, mesmo leprosos, foi intensificado desde 1930 com resultados marcantes. Esses escuteiros sentem-se iguais aos outros escuteiros e sentem-se imensamente orgulhosos por serem membros da fraternidade mundial de

escuteiros. Similarmente, o escutismo foi bem-sucedido entre países menos privilegiados e subdesenvolvidos pelo seu apelo à autoajuda”.

O movimento é, tal como já referido, um movimento de educação para jovens, cujo intuito é promover o seu desenvolvimento pessoal e cívico e munir-los de um conjunto de competências necessárias à prática de uma cidadania ativa, comprometida e respeitadora. A ideia de Baden-Powell de criação de uma fraternidade para a paz, já mencionada anteriormente, está presente na Lei e Promessa escutistas, e afirmada por este inúmeras vezes nos seus escritos e discursos. Segundo ele, “O escutismo é uma fraternidade – um esquema que na prática ignora as diferenças de classe, credo, país e cor, através do espírito indefinível que o permeia – o espírito cavalheiro de Deus (...) A nossa Lei e Promessa, quando colocadas em prática, colocam de lado qualquer oportunidade de guerras entre nações” (WOSM 1992, 3).⁹⁹ O Movimento Escutista é claramente inclusivo - a prática assente em valores de inclusão é uma prática promotora de paz e está de acordo com o princípios da ação humanitária da humanidade, neutralidade e imparcialidade.

A ideia de promoção da paz através de valores como a ‘camaradagem’, a ‘cooperação’, a ‘boa vontade’ e a ‘tolerância mútua’, esteve desde sempre incutida no movimento, e o maior evento escutista mundial, o Jamboree, é o exemplo prático dessa mesma ideia: milhares de escuteiros e escuteiras provenientes de todo o mundo, com crenças e culturas diferentes, partilham não só um espaço, mas experiências e valores comuns, assentes numa relação de respeito mútuo e compreensão. No Movimento Escutista não há muçulmanos, indianos, pretos, brancos, católicos, há, sim, ‘escuteiros’.

A tabela abaixo, elaborada com base nas características do Movimento Escutista, apresenta diferentes áreas onde o escutismo desenvolve a dimensão da ‘paz’ – importantes para a atuação em situação de desastre.

⁹⁹ Tradução livre de: “Scouting is a brotherhood – a scheme which in practice, disregards differences of class, creed, country and colour, through the indefinable spirit that pervades it – the spirit of God’s gentleman” e “It is the spirit that matters. Our Scout Law and Promise, when we really put them into practice take away all occasion for wars and strife between nations”.

Tabela 2- Dimensões da paz promovidas pelo Movimento Escutista

Dimensão	Caraterísticas
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Sentimento de irmandade, entendimento e pertença que ultrapassa as barreiras nacionais; • Estilo de vida pacífico; • Método Escutista com práticas que encorajam a resolução de conflitos; • Patriotismo orientado para a construção de uma sociedade;
Pessoal	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de paz interior através da aceitação de um código de conduta e valores comum; • O escutismo (através do Método Escutista) vê o desenvolvimento pessoal dos jovens como individual mas não isolado, isto é, os indivíduos estão ligados e interagem em grupo através do sistema de patrulhas; • A responsabilização dos jovens pelo seu desenvolvimento pessoal; • Código de valores formulado de uma forma positiva;
Interpessoal/ social	<ul style="list-style-type: none"> • O escutismo ajuda os jovens a desenvolver a paz através do fomento de relações interpessoais e entre pares (sistema de patrulhas); • O escutismo, enquanto movimento de atuação local, promove o trabalho em comunidade, a cidadania e a participação ativa; • A Promessa e Lei escutistas expressam claramente o “dever para com os outros”;
Intercultural	<ul style="list-style-type: none"> • O escutismo, enquanto fraternidade mundial, ajuda os jovens a perceberem as diferenças culturais e estilos de vida, promovendo o respeito e a aceitação (Ex.: Jamboree mundial); • A OMME, enquanto organização, promove parcerias com outras ONGs no sentido de promover uma maior cooperação e abertura para a criação de espaços de discussão, como é o caso dos fóruns (Ex.: aldeia global no Jamboree com a presença de outras ONGs e OIs);

Física	<ul style="list-style-type: none"> • O Método Escutista engloba o “aprender fazendo”, através da experiência e atividades externas, num cenário privilegiado que é a natureza - logo, os escuteiros possuem um maior conhecimento sobre a sua comunidade e ambiente circundante, assim como maior resistência física para aguentar com algumas adversidades e obstáculos.
--------	--

Através do quadro apresentado, poder-se-á constatar que o Movimento Escutista promove uma educação para os jovens assente em valores de paz, transversais às várias dimensões da vida social, e que fazem dos escuteiros cidadãos com maior sensibilidade e predisposição para atuar em situação de desastre. Mas será que esta razão é suficiente para dizer que os escuteiros têm as competências necessárias para atuar face a uma emergência? Obviamente que não. O facto de estes terem uma educação base assente em princípios de interajuda e paz, não significa que estejam preparados para o fazer; significa, apenas, que face a uma emergência, estes terão maior probabilidade de se voluntariarem nesse sentido.

Há um conjunto de outras competências e indicações, que nos ajudam a fundamentar a premissa de que os escuteiros poderão ser atores importantes em situação de desastre: os seus valores, estampados na Lei e Promessa escutistas. Estes, tal como já indicado, são a base que une os escuteiros de todo o mundo numa fraternidade mundial e a razão pela qual o movimento saiu ileso de um século de grandes guerras e depressões. Tal como refere Baden-Powell (1908), “o escuteiro é amigo de todo o mundo”. O seu espírito voluntário – da palavra latina “voluntas”, que significa faculdade de querer, os voluntários participam de livre vontade, colocando os seus “dons, talentos e disponibilidade ao serviço da vontade expressa na causa ou missão a que se entrega, e cujo serviço tem regras, modelos e procedimentos a respeitar”.¹⁰⁰ Tal como refere Rotolo (2014, 741), as pessoas que doam tempo e talento em situações de preparação e atuação em desastre constituem um grupo crítico de voluntários. O voluntariado neste tipo de situações é influenciado por redes sociais, contexto comunitário, e identificação pessoal ou coletiva com o evento – no caso dos escuteiros, estes estão integrados numa rede social/grupo, inserido localmente num contexto comunitário fazendo com que se identifiquem pessoal e coletivamente com o evento. O Método Escutista – assente numa educação não-formal experienciada em pequenos grupos (sistema de patrulhas), que fomenta o espírito e a

¹⁰⁰ Corpo Nacional de Escutas. 2011. “Ser Voluntário, Ser Solidário”. Acedido a 4 de junho, 2016. http://aev2011.cne-escutismo.pt/PDF/EscutismoVoluntariado/CNE/Ser_Volunt%C3%A1rio_Ser_Solid%C3%A1rio.pdf.

importância do trabalho em equipa, tal como exigido numa situação de atuação em desastre. A aquisição de competências através da experiência (aprender fazendo) dota os escuteiros de conhecimentos práticos e praticáveis, e não meras conceptualizações teóricas dos assuntos - como por exemplo competências em áreas como a sobrevivência, o socorrismo, as infraestruturas provisórias, a orientação, a resistência, a saúde, a cidadania, atuação em caso de acidentes (fogo, afogamento e outro tipo de acidentes)¹⁰¹, entres outros. Saliento, ainda, o facto destas atividades serem maioritariamente realizadas no exterior, ou seja, em contacto com a natureza, o que desenvolve nos escuteiros um maior à vontade e conhecimento, por exemplo, em caso de desastres de origem natural. Importante também ressaltar que o progresso educativo dos escuteiros, dota-os de competências para planearem, executarem e avaliarem as suas próprias atividades, promovendo competências de liderança e gestão de projetos. Os escuteiros poderão ajudar, desta forma, na fase da reconstrução da comunidade, assim como nas fases de mitigação e preparação, através de atividades inseridas no seu programa educativo.

Mais ainda, o lema dos escuteiros - “Sempre alerta” (*“Be prepared”*), o que significa que estes deverão estar sempre “num estado de prontidão de mente e corpo para desempenhar o seu dever”¹⁰², isto é, preparado psicologicamente para atuar e antecipar possíveis acidentes ou situações, e preparado fisicamente tornando-se forte e ativo e estando pronto para atuar no momento certo. Baden-Powell, no livro “Escutismo para Rapazes”, diz: “Lembra-te do teu lema, Sempre Alerta. Deverás estar sempre alerta para acidentes, preparando-te antecipadamente para os diferentes tipos que poderão ocorrer.” O fundador coloca ainda ênfase na preparação deste tipo de situações, como forma de praticar eventuais acontecimentos e situações. E, por fim, uma das indicações mais importantes, a sua atuação local. Tal como mencionado anteriormente, a ação a nível local como forma de atingir os objetivos a nível mundial, é uma das características distintas do escutismo enquanto movimento social. Os grupos locais têm liberdade de atuação conforme a lei e os princípios do movimento.

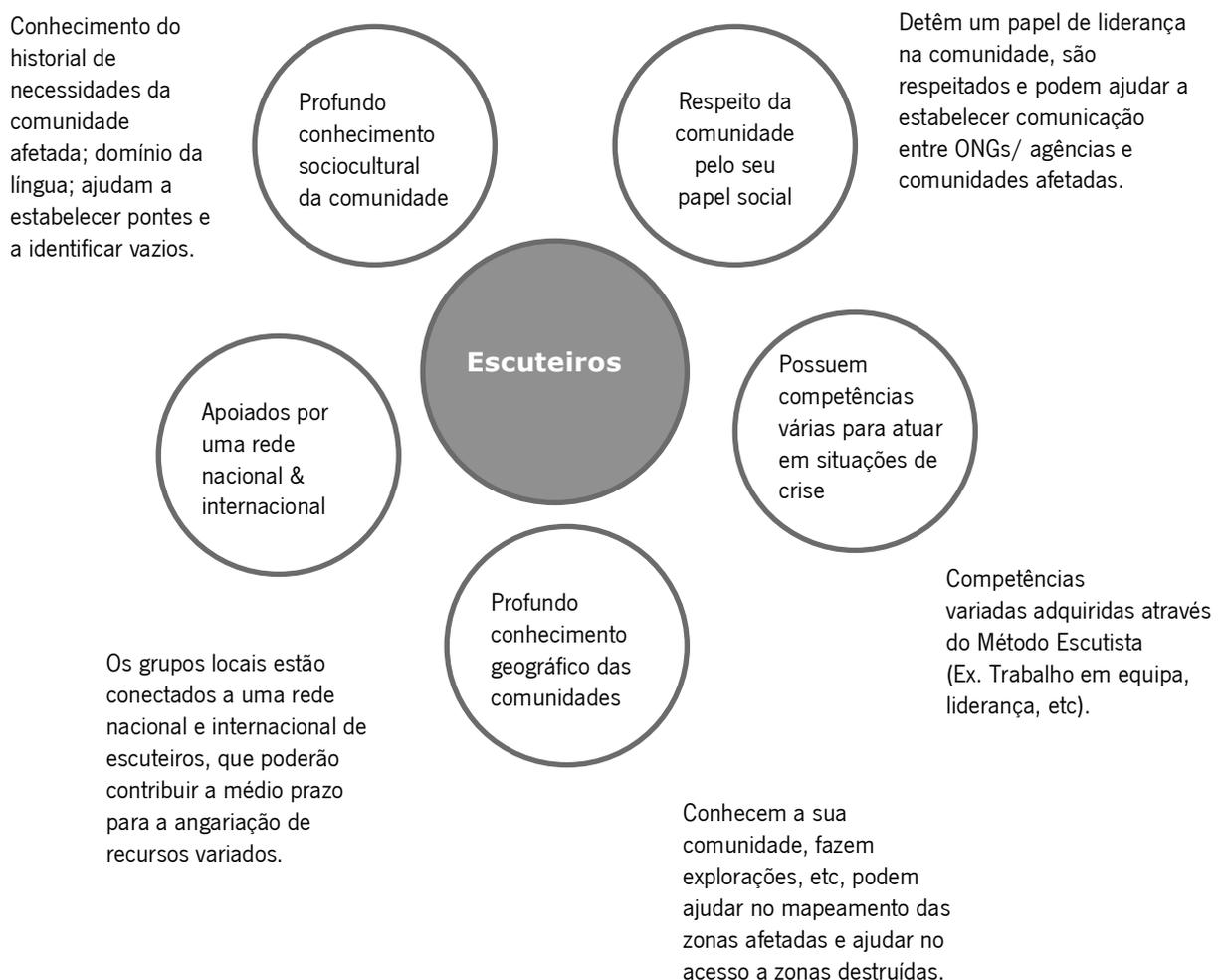
Estando presente em cerca de 224 países e territórios, com elevada predominância em países e comunidades vulneráveis (Ex. Ásia), os escuteiros são membros das comunidades locais e atuam no sentido do seu bem-estar. Nesse sentido, não são considerados atores externos, como muitas ONGs, e podem ajudar a identificar com maior facilidade as

¹⁰¹ O livro “Escutismo para Rapazes” possui três Capítulos dedicado ao salvamento de vidas, intitulados de “Be Prepared for Accidents”, “Accidents and how to deal with them” e “Helping others” (Baden-Powell 1908).

¹⁰² Tradução livre de: “which means you are always in a state of readiness in mind and body to do your duty”.

necessidades das comunidades afetadas, assim como servir de pontes entre estas e as ONGs/agências humanitárias. Para além disso, e como pertencem a uma rede, poderão, com alguma facilidade, envolver outros grupos de escuteiros do mesmo país ou países diferentes, quer em atividades de salvamento, quer na angariação de fundos.

Figura 1 - Características de um escuteiro (necessárias à atuação em situação de desastre)



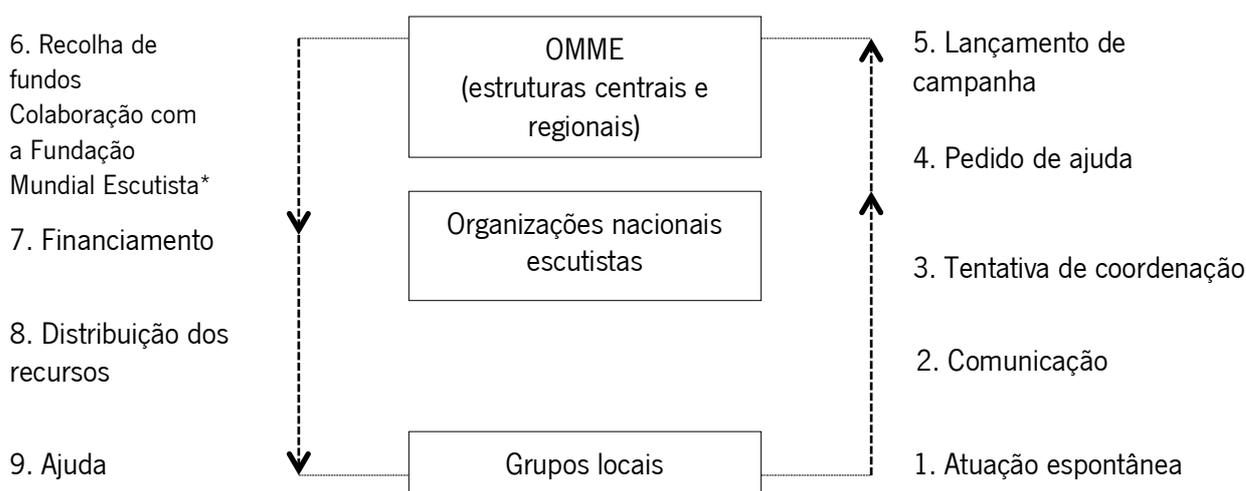
Após termos apontado algumas competências/caraterísticas que o Movimento Escutista inculca nos seus membros e que nos ajudam a explicar a sua prontidão face a uma emergência ou desastre, interessa-nos agora abordar o possível papel da OMME. Enquanto estrutura central que orienta o movimento e enquanto ONG internacional, o papel da OMME é o da promoção do

escutismo a nível mundial, promovendo oportunidades e estratégias para que a sua missão e visão se concretizem.

No que diz respeito à atuação da mesma em situação de desastre *per se*, esta não possui qualquer programa identificado até à data. Tal como apontado anteriormente, o escutismo é um movimento social, logo possui uma estrutura pouco rígida que lhe confere uma certa flexibilidade em termos de atuação, sem necessidade de reportar à estrutura global. Desta forma, apesar de estarem ligados à estrutura central (OMME) através das ONGs nacionais (ONEs), os grupos locais de escuteiros, os quais trabalham diretamente com as comunidades afetadas, tomam a iniciativa de atuar face a um desastre sem que seja necessária uma autorização prévia da organização internacional. Esta autonomia, aliada ao conhecimento e competências que possuem e ao sentido de pertença à comunidade, fazem com que atuem como voluntários e membros da comunidade.

O esquema apresentado abaixo sugere a dinâmica atual da atuação em desastre promovida pelos escuteiros.

Figura 2 – Esquema da participação atual do movimento em situação de desastre



* A Fundação Mundial Escutista é uma organização independente que promove o crescimento e desenvolvimento do Movimento Escutista em todo o mundo, através de apoio financeiro à OMME que recebe de mecenas privados, empresas, governos e membros do próprio movimento.¹⁰³

¹⁰³ WSF. n.d. "History". Acedido a 30 de junho, 2015, <http://worldscoutfoundation.org/history>.

Como podemos constatar, a orgânica de atuação é espontânea e não está assente num programa específico de ajuda humanitária e atuação em situação de desastre.

No seu último plano estratégico (2014-2017), a OMME prioriza áreas como “Impacto Social” e “Diversidade & Inclusão”, contudo o seu papel é sobretudo de identificação, difusão e apoio ao movimento na sua atuação e impacto local. Dentro das áreas referidas, os objetivos são, primeiro, medir e aumentar o impacto social do escutismo; segundo, identificar e partilhar boas práticas de impacto social realizadas através dos programas mundiais “Messengers of Peace”¹⁰⁴, “Scouts of the World Award”¹⁰⁵ e “Environment Programme”¹⁰⁶; e, terceiro, focar-se no desenvolvimento de competências para a vida, de liderança e empregabilidade, incorporadas nos programas educativos para os jovens. Isto significa que a organização terá um papel de apoio, através das diversas regiões, no sentido de ajudar as ONEs a implementar mais programas com vista ao aumento do impacto social do movimento. (Ex. Atuação em situação de desastre) (WSC 2015).

Nesse sentido, e tal como pudemos verificar a partir do esquema, o papel da OMME em situação de desastre é o de um ator indireto, que aposta numa abordagem mais educativa, introduzindo a educação para desastres nas suas iniciativas e programas dirigidos aos jovens, e de apoio às ONEs, sobretudo através de recursos financeiros, em caso de eventuais desastres locais e nacionais. No entanto, algumas das suas estruturas regionais, nomeadamente a Região Árabe, pela proximidade a zonas de conflito e desastres de origem humana, têm apostado ao longo dos últimos anos numa participação mais ativa, através de formações específicas, workshops e simulacros, assim como através de projetos de ajuda (Ex.: Síria). O mesmo se passa com as ONEs, como é o caso dos EUA, a qual tem apostado neste tipo de formação específica dos seus membros, provavelmente como consequência dos desastres de origem natural que assolaram o país nos últimos anos (Ex. Furacão Katrina). Assim, podemos concluir, que dentro da própria estrutura da OMME, assim como das ONEs, o enfoque dado à atuação em desastre varia um pouco consoante a realidade da região ou país e a sua experiência face a este tipo de emergências.

¹⁰⁴Iniciativa composta por uma rede e por um fundo cujo principal objetivo é apoiar projetos de paz a nível local.

WOSM. n.d. “Messengers of Peace (MOP)”. Acedido a 30 de junho, 2015, <https://www.scout.org/node/32856/introduction>.

¹⁰⁵ Programa que desafia os jovens, escuteiros e não escuteiros, a debaterem os problemas globais e a implementarem soluções a nível local. Scouts. 2017. “Scouts of the World Award”. Acedido a 30 de junho, 2015. <https://www.scout.org/SWAward>.

¹⁰⁶ Programa de apoio ao desenvolvimento de uma educação ambiental sustentável em todo o mundo.

WOSM. n.d. “World Scout Environment Programme”. Acedido a 30 de junho, 2015, <https://www.scout.org/wsep>.

Como pudemos constatar, o Movimento Escutista e da OMME possuem competências e características que lhes poderão conferir o papel de ator em situação de desastre – ator não humanitário dado que a designação é controversa e exige, na teoria, o cumprimento de todos os princípios humanitários (ver Capítulo II). Não obstante, um ator que ajuda na concretização do objetivo principal da ajuda humanitária em situação de desastre: o salvamento de vidas e o alívio do sofrimento, sem preconceito ou distinção de qualquer uma das partes (OCHA 2012, 1).

Nesse sentido, os escuteiros, como membros ativos do movimento e da comunidade, parecem ter as bases necessárias para ajudar a socorrer, sem distinção, em caso de emergência. São conhecedores da comunidade onde atuam e possuem conhecimento úteis, adquiridos aos longo do seu progresso individual no movimento. Assim, ante um desastre, estes são os primeiros a chegar ao cenário de catástrofe e a atuar, nas primeiras 48h, para aliviar o sofrimento alheio, providenciar abrigos, distribuir alimentos, roupas e materiais de higiene pessoal, entre outras tarefas. Rotolo (2014, 741) salienta que este tipo de voluntariado (*Emergency Preparedness and Relief Volunteers – EPR volunteering*) é difícil de medir, pois a maioria dos voluntários envolvidos em organizações de jovens (como o caso do Movimento Escutista), fazem-nos como parte do seu programa. O autor salienta, ainda, que o interesse pessoal e ligação à organização/movimento é a razão pela qual os indivíduos se voluntariam para este tipo de atuação, contudo pela análise realizada, identifica a importância dos laços sociais, ou seja, da pertença a uma comunidade, onde normalmente se encontram as suas famílias, amigos e grupos de interesse.

Contudo, há perspetivas adversas, como o caso dos autores Didier & Herkert (2010, 9), que consideram que este tipo de atuação ingénua dos escuteiros, despoletada por uma atitude assente num compromisso ao movimento, é um ‘amadorismo’ e não pode ser a resposta às necessidades dos países em desenvolvimento.

Mas será que voluntários de boa vontade é sinónimo de ‘amadorismo’? No ponto seguinte abordaremos algumas evidências históricas da participação dos escuteiros em situação de desastre.

3.3.1. A experiência do Movimento Escutista em situação de desastre

Apesar de serem voluntários de boa vontade e de natureza não humanitária, a participação dos escuteiros em situação de desastres não é recente. Ao longo de mais de um século de existência, o Movimento Escutista deu provas de ser uma verdadeira escola de formação para a atuação em situação de desastres, tanto de origem humana como natural.

Sabe-se que os escuteiros desempenharam um papel importante no decurso das duas grandes guerras. Durante a II Guerra Mundial, estes participaram em inúmeras tarefas como mensageiros, maqueiros, vigilantes, entre outras. Em países ocupados pelas forças nazis, o escutismo desempenhou um papel importante na resistência e nos movimentos clandestinos. Finda a guerra, verificou-se que, em muitos desses países, o número de efetivos tinha até aumentado.¹⁰⁷

No início de 1942, em plena II Guerra Mundial, foi criada pela *Boy Scouts Association*, designação da então organização nacional do Reino Unido, um serviço internacional de assistência – o *Scout International Relief Service* (SIRS) – para providenciar ajuda humanitária na Europa, durante e pós conflito, nomeadamente nos recém-formados campos de refugiados. O seu trabalho, assim como o trabalho de outras organizações voluntárias, era coordenado pela Cruz Vermelha britânica. Este grupo de escuteiros era formado essencialmente por líderes adultos. Havia ainda um grupo semelhante formado pelas guias (homólogas dos escuteiros), o *Guide International Service* (GIS)

Após a II Guerra Mundial, o número de refugiados aumentou consideravelmente, entre eles escuteiros e guias. A tarefa de cuidar destes refugiados cabia à então *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA). Em vários desses campos, o programa educativo do Movimento Escutista foi implementado para ajudar na educação dos jovens e alguns dos líderes pertencentes à SIRS colocaram à disposição da UNRRA a sua experiência prática no terreno (Wilson 1959, 71). Na altura, a OMME, então *Boy Scouts International Bureau*, não teve qualquer papel ativo na supervisão do escutismo nos campos de refugiados por falta de fundos e recursos humanos. Entre as várias tarefas dessa equipa, destaca-se a entrega de mil toneladas de comida e cinquenta mil peças de roupa às famílias e prisioneiros de guerra na Grécia. Contudo, e segundo relatos do Major Cross Pedley do exército britânico, prisioneiro na Formosa,

¹⁰⁷ Scouts. 2017. "The Story of Scouting". Acedido a 20 de junho, 2015. <https://www.scout.org/scout-history>.

a parte mais angustiante foi cuidar dos ex-prisioneiros nos campos de concentração. Relativamente ao trabalho dos escuteiros, este afirmou que “o efeito na moral geral do campo foi excelente. Num tempo onde a fome, a brutalidade e a luta absoluta pela existência produziu facilmente o caos moral, o trabalho rápido dos Rovers¹⁰⁸, e o seu exemplo de senso comum e altruísmo, ajudou a restaurar o alto padrão de conduta na adversidade que se espera do Movimento Escutista”.¹⁰⁹



Figura 3 – Membros do SIRS na distribuição de provisões na Holanda e emblema do serviço.

Sauders (1948, 106-113) salienta, “os escuteiros estão unidos pela Lei escutista, da qual o 3º e 4º artigos não os aconselha a passar para o outro lado da rua, quando eles sabem que há pessoas em perigo a precisar da sua ajuda”. O SIRS funcionava como uma extensão do *War Distress Scout Fund*, criado em 1939, cujo principal objetivo era providenciar o alívio geral aos civis. Este serviço, tal como referido anteriormente, estava afeto à Cruz Vermelha Britânica. O seu trabalho era realizado a par de outras organizações filantrópicas e religiosas, que também se encontravam no terreno. No sentido de ajudar com os esforços, o governo britânico criou um conselho com o objetivo de coordenar as atividades. O primeiro pedido desse conselho foi o envio de voluntários para o Médio Oriente, e o segundo pedido, da Cruz Vermelha, consistia no envio de equipas para o nordeste da Europa, nomeadamente para a zona da Normandia. Ao todo, cerca de 93 escuteiros participaram desses esforços, dos quais 26 eram mulheres. Uma vez que um dos principais problemas era o financiamento das intervenções por parte das ONEs, estes organizaram várias angariações de fundos com vista ao seu apoio financeiro.

As várias equipas do SIRS trabalhavam no terreno, em conjunto com organizações como *Friend's Ambulance Unit* ou o *Save the Children Fund*, e outras organizações voluntárias, nomeadamente em campos de refugiados no nordeste da Europa, Itália, Áustria, Jugoslávia, Grécia, Chipre, Síria, Palestina, Egito e Hong Kong. De acordo com Sauders (1948, 106-113), “o trabalho era rigoroso e difícil, exigindo o uso pleno de qualidades como o tato, a resistência e,

¹⁰⁸ Os *Rovers* é a designação que se refere normalmente a escuteiros com idades normalmente compreendidas entre os 18 e os 24.

¹⁰⁹ Scouts Records. 2010. “Scouting during the Second World War”. Acedido a 4 de maio, 2015.

<http://www.scoutsrecords.org/explore.php?dil=&icerik=84&bparent=CB6FCCF1AB7A8F1765FC3A9D09C9ACAE&>

acima de tudo, um temperamento sereno”. Durante o trabalho de terreno havia três fases: primeiros socorros, assistência de emergência e reabilitação. Os escuteiros ajudavam na evacuação dos civis, no transporte de doentes para o hospital e transporte de pessoas entre os campos. O dever das equipas de socorro incluía alimentar, vestir e desinfetar os refugiados e responder a determinadas questões por estes colocadas (Ibid., 109).

De acordo com os registos de Cornelia Clutterbuck, um membro da secção de socorro 102,¹¹⁰ “a guerra é um infortúnio, mas todo o infortúnio proporciona oportunidades de se fazer o bem. Os escuteiros não se limitaram a ver as mudanças que a miséria e a destituição, resultantes da guerra, causaram, ao invés, usaram-na como alavanca para a expressão tangível dos seus ideais.” Nos seus escritos, Cornelia refere que a formação destas equipas de socorro era feita em Gilwell¹¹¹. Os membros da equipa eram treinados em condução, assistiam a várias palestras sobre o tipo de trabalho que iriam desempenhar e sobre as condições que poderiam encontrar, e realizavam expedições para comprar o material mais apropriado para a situação. A secção 102, da qual Cornelia fazia parte, pertencia a uma campanha lançada pela Cruz Vermelha Britânica, juntamente com a Ordem de São João, que englobava ainda contingentes do *Salvation Army* (SA), do *Quakers Relief Service* e do GIS. Nos seus escritos, Cornelia relata várias dificuldades no trabalho de socorro, nomeadamente a dificuldade de comunicação resultado da existência de uma grande variedade de línguas entre os refugiados. Esta salienta, ainda, que um dos trabalhos nesses campos era o de ajudar os refugiados a desenvolver a sua autoconfiança para retomar o seu lugar enquanto cidadãos livres nas suas cidades e países.

Apesar dos mais de setenta anos que nos distanciam destes relatos, o que é certo é que os mesmos não poderiam estar mais atuais. Atualmente os escuteiros continuam a desempenhar um papel fundamental na frente dos desastres, atuando para salvar vidas e aliviar o sofrimento humano, como aconteceu recentemente na guerra na Síria, no terramoto no Nepal (2015), nas cheias no Sudoeste Europeu (2014), no tufão Haiyan nas Filipinas (2013), no terramoto no Haiti (2010), entre outros desastres de grande magnitude um pouco por todo o mundo.

O capítulo seguinte será dedicado a dois estudos de caso, os terremotos do Haiti (2010) e do Nepal (2015), onde nos propomos a abordar o lado prático da atuação dos escuteiros, os seus intervenientes, assim como os desafios e as oportunidades encontrados.

¹¹⁰ Beck, Harold. 2014. “Cornelia Clutterbuck’s ScrapBook Diary: 1945-46. The Record of 102 Relief Section”. Acedido a 16 de maio, 2015. http://www.harpenden-history.org.uk/documents/45_46_Scout_Relief_in_NW_Europe1.pdf.

¹¹¹ Gilwell park, fundado em 1919, é um centro de atividades e acampamento para escuteiros, assim como o primeiro centro de formação para dirigentes escuteiros.

CAPÍTULO IV - RESPOSTAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO MOVIMENTO ESCUTISTA A SITUAÇÕES DE DESASTRE

A ação voluntária em resposta a desastres é, talvez, uma das expressões mais claras dos valores humanos que retratam a motivação em atender às necessidades dos outros. É também entre uma das formas mais visíveis do voluntariado. A reação imediata das pessoas perante um desastre é muitas vezes assistir diretamente os necessitados. Em muitas instâncias, isto desenrola-se de forma espontânea, fora de qualquer estrutura organizada.

(UNV 2011, 74)¹¹²

Tal como verificado no Capítulo I, nas últimas décadas, nomeadamente no pós-Guerra Fria, o mundo tornou-se um espaço global, conectado, caracterizado por relações transnacionais entre diferentes atores, tradicionais e emergentes, dos quais destacamos a importância das ONGs. Estas organizações, pertencentes à sociedade civil, são vistas, de acordo com McArthur (2006, 58), como “as campeãs da globalização social” e “guardiãs dos interesses da humanidade”. O mesmo autor (Ibid., 60) refere ainda que estas são “mecanismos poderosos para organizar e dirigir mudanças de política” e que, enquanto parte integrante da sociedade civil, exercem o chamado *soft power*, no sentido de influenciarem indiretamente o comportamento de outros atores pela sua cultura e ideologia. Assim, as ONGs mobilizam tecnologias, desafiam os espaços físicos, juntam pessoas com interesses comuns a uma escala mundial (Ibid., 59), o que, no caso da OMME, tal como vimos no Capítulo III, o faz através do Movimento Escutista – movimento social que a precede.

Estas organizações, pela sua proximidade com o local, detêm uma posição estratégica junto das comunidades afetadas, onde atuam em diversas situações, nomeadamente em caso de desastre. A par do seu crescimento impulsionada pelo fenómeno da globalização, assistiu-se, também, a uma maior consciencialização sobre a ligação entre fenómenos como as alterações climáticas, o aumento populacional, o rápido crescimento urbano e conflitos, e os desastres (de origem natural e humana). Esta consciencialização conduziu à evolução do conceito de desastre para uma conotação social com uma forte conexão aos problemas quotidianos de desenvolvimento da sociedade, que afetam essencialmente países em desenvolvimento e

112 Tradução livre de: “Volunteer action in response to disasters is perhaps one of the clearest expressions of the human values that underpin the drive to attend to the needs of others. It is also among the most visible of the faces of volunteerism. People’s immediate reaction to a disaster is often to assist those directly affected. In many instances, this takes place spontaneously, outside any organized setting.”

economias fragilizadas tal como veremos nos nossos estudos que iremos apresentar. Nesse sentido, as ONGs, a par de outras instituições e grupos da sociedade civil como os movimentos sociais, podem ajudar a fortalecer o tecido local e a tornar comunidades vulneráveis em comunidades mais resilientes e informadas.

Como já pudemos constatar no capítulo anterior, enquanto movimento social, o Movimento Escutista atua a nível local de forma flexível, ajustado às necessidades de cada comunidade. Os grupos locais¹¹³ são geridos de forma autónoma, reportando apenas à sua organização nacional escutista. Dessa forma, poder-se-á dizer que o mesmo é um movimento de comunidades e não de grupos isolados, pois os seus constituintes são parte integrante de uma comunidade, logo transpõem as suas características e necessidades para dentro do movimento. Neste caso, o papel da OMME não é um papel isolado, mas passa essencialmente por garantir o crescimento e a qualidade do movimento, assim como difundir os seus ideias e partilhar a informação e boas práticas realizadas a nível local.

Consequentemente, em situação de desastre, os escuteiros mobilizam-se rapidamente nas suas comunidades, colocando em prática os ensinamentos e filosofia do Movimento Escutista de ajuda ao próximo e cidadania ativa. Assim, estes são, muitas vezes, os primeiros a atuar e a salvar vidas. Num artigo das Nações Unidas sobre voluntariado (UNV 2011, 77), é referido que: “As primeiras pessoas a responder não são equipas treinadas para emergências, mas sim, os residentes locais e vizinhos”.¹¹⁴ Um outro relatório recente da Federação Internacional da Cruz Vermelha e Sociedades do Crescente Vermelho (2015, 8) refere ainda que:

“A sua eficiência (atores locais) vai para além da proximidade. Eles são eficientes pela perspetiva que trazem. Porque eles estão presentes nas comunidades antes da crise, eles vêm-na não enquanto um evento isolado mas como algo ligado ao passado, a riscos sem resposta, vulnerabilidades e desigualdades. (...) Os atores locais estão localizados estrategicamente para encontrar soluções que reduzem os principais riscos dado o seu conhecimento dos contextos locais – padrões de meteorologia, dos líderes da comunidade, das vulnerabilidades e forças. Eles suportam as comunidades na prevenção e

¹¹³ Em Portugal, estes grupos locais são denominados de “agrupamentos de escuteiros”.

¹¹⁴ Tradução livre de: ““The first respondents are not trained emergency personnel but rather local residents and neighbours.”

*resposta a futuras crises e ameaças, assim como ajudam a torná-las mais fortes e resilientes no processo”.*¹¹⁵

Estes atores estão melhor conectados e chegam a grupos da população dificilmente alcançáveis, para além de possuírem, por vezes, uma “espécie de autoridade moral especial” (IFRC 2015, 14).

De salientar, ainda, que, em vários países, as ONEs investem em formação especializada (ex.: preparação de emergências, segurança, primeiros socorros e combate a incêndios) para este tipo de emergências¹¹⁶, tanto a nível nacional como a nível local, em parceria com outras organizações/entidades como Cruz Vermelha, Proteção Civil, Corporações de Bombeiros, Polícia, entre outras. Algumas organizações de escuteiros incluem, ainda, no seu sistema de progresso, insígnias de especialidade e mérito para este tipo de ações, de forma a incentivar os escuteiros a participar. Mesmo os escuteiros que não participam dessas formações, estão aptos para ajudar em tarefas como controlo de tráfego, estafetas, recolha e distribuição de bens, construção de abrigos e doação de comida.¹¹⁷

No presente capítulo iremos apresentar dois estudos de caso relacionados com perigos naturais, isto é, terremotos, que deram origem a desastres: o caso do Haiti (2010) e o caso do Nepal (2015). Em ambos os estudos de caso, a participação dos escuteiros foi essencial no salvamento de vidas e na provisão de ajuda imediata pós-desastre. Apesar de serem estudos de caso semelhantes por envolverem um desastre de origem natural, estes foram escolhidos por quatro razões. Primeiramente pela sua complexidade. Em seguida, pelo facto de terem ocorrido em países em desenvolvimento com economias fragilizadas, logo, onde o papel dos escuteiros é mais relevante. Depois, pelo maior mediatismo dado ao trabalho dos escuteiros realizado no terreno. E, por fim, porque serem desastres de origem natural, onde a atuação é essencialmente feita ao nível da comunidade.

115 Tradução livre de: “Local actors are uniquely placed to find solutions that reduce underlying risks because of their understanding of local contexts – of weather patterns, of community leaders, of vulnerabilities and of sources of strength. They are able to support communities to pre-empt and address future crises and threats, and to become stronger and more resilient in the process.

116 Maack, David L., 2009. “Including Scouts in Emergency Management Training Pays Dividends”. Acedido a 5 de outubro, 2016. <http://www.govtech.com/em/training/Including-Scouts-in-Emergency.html>

4.1. Estudos de caso

4.1.1. O terramoto no Haiti (2010)

Às 16h53 do dia 12 de janeiro de 2010, um terramoto de 7.3 de magnitude atingiu o Haiti deixando um rasto de morte e destruição. 230 mil pessoas morreram, 300 mil ficaram feridas e mais de um milhão de desalojadas.¹¹⁸ Port-au-Prince, a capital e cidade mais populosa do Haiti, foi reduzida a pó. Uma catástrofe que destruiu as estruturas fundamentais de uma economia já fragilizada, deixando o país à mercê da ajuda internacional. Este nível de destruição é explicado, segundo Morsut & Iturre (2012, 141), por duas razões. A primeira devido ao facto do país, como um dos mais pobres do mundo, possuir já graves problemas socioeconómicos e políticos; segundo, por ser um país politicamente fragilizado, que sofreu várias crises políticas ao longo da história.

Como consequência, este evento foi considerado uma emergência humanitária complexa e uma das mais difíceis dos últimos tempos. Para além de ter destruído as estruturas do governo nacional, destruiu, ainda, a sede da missão da ONU no país, matando mais de uma centena de trabalhadores humanitários. Segundo os autores (Ibid., 142), “a ajuda pós-terramoto teve de ser providenciada num ambiente caracterizado por inúmeros desafios logísticos, estruturais, sociais e políticos”.¹¹⁹ No caso do Haiti, as promessas internacionais de ajuda foram massivas por parte de governos, organizações, ONGs, e fundações privadas. De acordo com um artigo do *The Guardian*¹²⁰, uma semana após o desastre a ajuda humanitária ainda não tinha chegado a grande parte dos haitianos devido a questões logísticas e falta de coordenação. Entre os desafios apontados, alguns dos quais foram já abordados no Capítulo II, estão o acesso e a logística, a falta de coordenação e liderança, o acesso a serviços básicos de saúde, a identificação e qualificação das pessoas em situação mais vulnerável, a ligação entre as fases de assistência, recuperação e reabilitação, a proteção dos mais vulneráveis, a realização de planos de contingência, o financiamento da ajuda humanitária e mobilização de recursos e o alojamento dos desalojados (IFRC 2010, 16-21).

¹¹⁸ CNN Library. 2016. “Haiti Earthquake Fast Facts”. Acedido a 2 de agosto, 2016. <http://edition.cnn.com/2013/12/12/world/haiti-earthquake-fast-facts>.

¹¹⁹ Tradução livre de: “post-earthquake aid had to be delivered in an environment characterized by numerous logistical, infrastructure, social and political challenges.”

¹²⁰ The Guardian. 2010. “Haiti aid agencies warn: chaotic and confusing relief effort is costing lives”. Acedido a 2 de agosto, 2016. <https://www.theguardian.com/world/2010/jan/18/haiti-aid-distribution-confusion-warning>.

Como consequência da falha dos sistemas de comunicação, as primeiras horas após o desastre foram ainda mais críticas, tendo sido difícil prestar assistência à população afetada e coordenar as equipas de resgate. Segundo um estudo realizado pela Federação Internacional da Cruz Vermelha (IFRC 2010, 7), a resposta inicial foi dada pela própria população. Inúmeras vidas foram salvas pelas comunidades locais, enquanto o governo nacional e a comunidade internacional tentavam mobilizar uma resposta e lidar com problemas iniciais. O mesmo relatório salienta “é preciso frisar, contudo, que as comunidades locais também enfrentam dificuldades na sua capacidade de resposta imediata, incluindo a ausência de eletricidade, a quantidade de detritos, competências de primeiros socorros limitadas, e um trauma profundo, agravado por um medo generalizado de novas réplicas”.¹²¹ As organizações da sociedade civil e as ONGs locais e nacionais tiveram também um papel bastante ativo na assistência à população afetada (Ibid., 7).

Um relatório anual da *World Scout Foundation* (WSF) de 2011, refere que cerca de 45 mil escuteiros participaram nas operações de resgate após o terramoto. A sua participação ficou conhecida pela expressão “Men Skout Yo”, uma expressão em crioulo que significa “Os escuteiros estão a chegar” (WSF 2011, 2). Num outro relatório da OMME (WOSM 2010, 2) sobre a ajuda internacional escutista para o Haiti, esta refere que “apesar destes (os escuteiros) não terem as ferramentas para assistir devidamente (as populações afetadas), eles têm a experiência”. De facto, os escuteiros do Haiti através da sua associação nacional – a *National Association of the Scouts of Haiti* – já haviam ajudado em desastres anteriores, nomeadamente após os furacões de 2008, em tarefas como funerais, identificação das vítimas e desalojados, distribuição de comida, abertura de centros de primeiros socorros, criação de campos para desalojados, transporte de vítimas para a República Dominicana, ou trabalhos secundários como forças de segurança, entre outros.

Após o terramoto de 2010, foi seguido um plano de desastre que os escuteiros tinham desenvolvido e testado – em primeiro lugar, reuniram-se na casa dos guias de patrulha¹²² aos quais cabia a responsabilidade de reunir os escuteiros (WSF 2011, 6). De seguida, percorreram a cidade destruída à procura de feridos. Como os hospitais estavam sobrelotados, os grupos de escuteiros rapidamente estabeleceram um posto de primeiros socorros. De acordo com Sophie

¹²¹ Tradução livre de: “It should be noted however that local communities also faced major constraints in their immediate response capacity, including the absence of electricity, widespread debris, limited first aid skills, and extensive trauma, which was compounded by a pervasive fear of additional aftershocks”.

¹²² Líderes das equipas de escuteiros. Consultar Capítulo III.

Perez, a diretora da CARE no Haiti, em entrevista à CNN¹²³, “foi vital envolver os grupos de base no processo de recuperação do terramoto, porque as comunidades locais são aquelas que têm o seu futuro em risco. Os escuteiros têm uma vantagem: eles são jovens.”

A OMME, enquanto organização coordenadora do movimento, disponibilizou-se imediatamente para ajudar a ONE do Haiti, *National Association of the Scouts of Haiti*, no sentido de coordenar as diferentes propostas de ajuda provenientes de outras organizações escutistas, assim como gerir os pedidos de doações internacionais e estabelecer relações com as organizações de ajuda internacional (WOSM 2010, 2). A ONE do Haiti, com cerca de 45 mil escuteiros, é a maior organização de jovens do país. Pelo seu trabalho prévio em desastres, esta detém uma imagem positiva junto das comunidades e das organizações humanitárias e de ajuda internacional (Ibid., 2). A sua estratégia pós desastre passou por um projeto de reconstrução que envolvesse a juventude haitiana na recuperação e desenvolvimento do seu país. Segundo um relatório da UNV (2011, 74), “gerir desastres eficientemente começa e termina com as comunidades. Um termo chave, extremamente utilizado atualmente, é o da ‘resiliência’ que agrega a habilidade das comunidades de prevenir, preparar, reagir e recuperar dos desastres. Aqueles localizados em ambientes ameaçados não são potenciais vítimas impotentes de eventos fora do seu controlo”.¹²⁴

Num artigo de opinião escrito por Patrick Solomon sobre a sua experiência no Haiti, o Vice-Presidente dos Serviços de Apoio Globais da CARE¹²⁵, comenta:

“mas talvez a visão mais inspiradora foi a de jovens guias e escuteiros ajudando a manter a ordem. Os rapazes ajudavam na segurança e no apoio emocional enquanto que a CARE distribuía baldes que continham um kit de higiene (...) Eles estavam de guarda para ajudar a controlar as pessoas ansiosas que se reuniam no exterior. As escuteiras – algumas denominadas de ‘Guias’ – providenciavam orientação, caminhando a par das mulheres cansadas e assustadas enquanto enfrentavam as multidões sob o calor do meio-dia.(...) Joanie Estin estava entre os que ajudavam (...) e tal como muitos escuteiros,

¹²³ Tradução livre de: “It was vital to involve grassroots groups in the earthquake recovery process, she said, because local people are the ones who have the biggest stake in the future. The Scouts have one other advantage: They are young”.

CNN. 2010. “Scout takes comfort in Haiti relief work”. Acedido a 30 de setembro, 2016.
<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/02/01/haiti.girl.scout/index.html>

¹²⁴ Tradução livre de: “Managing disasters efficiently and effectively begins and ends with communities. A key term, widely used today, is “resilience” which encompasses the ability of communities to prevent, prepare for, cope with, and recover from disasters. Those located in hazardous environments are not helpless prospective victims of events outside their control ”

¹²⁵ Huffington Post. 2010. “It’s the Haitians who Will Rebuild Their Country”. Acedido a 10 de outubro, 2016.
http://www.huffingtonpost.com/patrick-solomon/its-the-haitians-who-will_b_439037.html

*esta está a tentar lidar com a sua própria tragédia pessoal. Ela perdeu o seu pai no terremoto. Ele era a única pessoa dentro da sua casa quando esta colapsou. No entanto, aí estava Joanie, vestida naquele uniforme de honra, ajudando os seus compatriotas sobreviventes a juntar as peças das suas vidas. Esse tipo de espírito 'vou-fazer' é o que o Haiti precisa para se erguer de novo.”*¹²⁶

Estudos empíricos indicam que comunidades com mais 'confiança', 'participação cívica' e 'fortes redes', que têm por base o voluntariado, têm uma maior probabilidade de recuperarem após um desastre que comunidades isoladas (UNV 2011, 80). No enquadramento que saiu da Conferência Mundial para Redução de Desastres, em Hyogo, Japão (2005), denominado *The Hyogo Framework for Action 2005 – 2015*, é salientado espírito de voluntariado como base para desenvolver mecanismos e intervenções apropriadas, sendo que o ato de juntar-se para ajudar os demais em situações de desastre ou emergências faz parte das características do seres humanos, além de que contribui para trazer esperança e confiança às comunidades afetadas (Ibid., 81).

Mais ainda, de acordo com Gustavo Wilches-Chaux¹²⁷, um especialista colombiano em questões ambientais e de gestão de risco, “perante a destruição física e emocional (...), só a identidade e o sentido de pertença ajudam uma comunidade a superar esses desastres”, facto que coloca os escuteiros numa posição favorável para ajudar neste tipo de emergências e contribuir positivamente enquanto voluntários capacitados e membros de uma comunidade.¹²⁸

4.1.2. O terremoto no Nepal (2015)

A 25 de abril de 2015, pelas 11:56 hora local, um terremoto de 7.8 de magnitude na escala de Richter atinge o Nepal, matando mais de 8 mil pessoas e ferindo cerca de 22 mil. Com epicentro localizado a 77km a noroeste da capital Kathmandu, este evento catastrófico

¹²⁶ Tradução livre de: “But perhaps the most inspiring sight was of young girl and boy scouts helping maintain order. The boys served as security and emotional support as CARE delivered buckets containing a hygiene kit of soap, sanitary napkins, and toiletries to the women of Léogane. They stood guard to help control the anxious people gathering outside. The female scouts – some are called “Girls Guides” – provided gentle guidance, walking alongside the tired and frightened women as they braved the crowds and noontime heat. (...) Joanie Estin was among those helping, her blue kerchief tied neatly over her beige dress. The 22-year-old wore the colors of the Ste. Rose de Lima Scouts of Léogane. “We try to advise the people on how to stay calm, and we help the international agencies with the distributions,” Joanie said with pride. “For me, it’s a good deed. It helps me feel better.” Feel better because Joanie, like many of the scouts, is trying to cope with her own personal tragedy. She lost her father in the earthquake. He was the only one inside when her house collapsed. Yet here Joanie was, dressed in that uniform of honor, helping her fellow survivors pick up the pieces of their lives. That kind of will-do spirit is necessary for Haiti to rise again.”

¹²⁷ INAH. 2016. “Identidad Y Sentido De Pertenencia, Elementos De Sobrevivencia En Situaciones De Desastre”. Acedido a 18 de novembro, 2016. <http://www.inah.gob.mx/es/boletines/5754-identidad-y-sentido-de-pertenencia-elementos-de-sobrevivencia-en-situaciones-de-desastre>.

¹²⁸ No presente estudo de caso, infelizmente não foi possível entrevistar nenhum dos escuteiros intervenientes.

atingiu o seio de um dos países mais pobres do sudeste asiático, deixando um rasto de destruição na vida de mais de 8 milhões de pessoas.¹²⁹ De salientar que o continente asiático é o mais afetado por desastres de origem natural. Esta maior vulnerabilidade, para além dos fatores já identificados e ainda pelo facto do país estar localizado na Ásia, continente que regista maior número de desastres de origem natural, deve-se ainda à fraca qualidade da construção no país.¹³⁰ Neupane (2015, 2042), em referência à situação pós-desastre, relata:

*“com o aeroporto de Kathmandu e estradas principais cortadas, os países vizinhos responderam prontamente através de equipas de socorro. Contudo, a maioria das operações de socorro, assim como a atenção mediática, estava limitada à capital – as comunidades vizinhas estavam privadas de água, comida, tendas, aprovisionamentos médicos, e nas aldeias mais remotas, as pessoas estavam à espera de salvamento e ainda estão”.*¹³¹

A questão do acesso a zonas remotas, devido à geografia do país, foi sem dúvida um dos principais desafios, aliado também à limitação de transportes. No entanto, um artigo da *UN Chronicle*¹³², publicado um ano após o desastre, salienta outros desafios, nomeadamente a comunicação com as comunidades (já abordado no Capítulo II). Este artigo refere que o sistema humanitário está mais focado em comunicar às comunidades que comunicar com elas e que é necessário ouvir as suas vozes e proteger os seus direitos. Nesse sentido, é necessário fortalecer a relação com os atores internos, assim como entender e apoiar a capacitação da comunidade - “só trabalhando em conjunto com os que estão no país – comunidades locais, governo local, atores para o desenvolvimento, o governo nacional, o sector privado, a sociedade civil, as forças armadas – é que a comunidade humanitária poderá responder efetivamente às necessidades e preocupações das populações afetadas”.¹³³

¹²⁹ Mercy Corps. 2016. “Quick Facts: What You Need To Know About The Nepal Earthquake”. Acedido a 8 de janeiro, 2016.

<https://www.mercycorps.org/articles/nepal/quick-facts-what-you-need-know-about-nepal-earthquake>.

¹³⁰ The Diplomat. 2015. “Nepal’s Earthquake and International Aid”. Acedido a 10 de fevereiro, 2016.

<https://thediplomat.com/2015/05/nepals-earthquake-and-international-aid/>.

¹³¹ Tradução livre de: “With Kathmandu airport and major roadways still usable, neighbouring countries reacted quickly by sending rescue teams. However, most of the rescue operations as well as media attention were limited to the capital city—neighbouring communities were deprived of water, food, tents, and medical supplies, and in remote villages, people were waiting for relief, and many still are.”

¹³² UN Chronicle. 2016. “The Humanitarian Response to the 2015 Nepal Earthquake”. Acedido a 15 de março, 2016.

<https://unchronicle.un.org/article/humanitarian-response-2015-nepal-earthquake>.

¹³³ Tradução livre de: “Only by working together with those already in-country—local communities, local government, development actors, the national Government, the private sector, civil society, the armed forces—can the humanitarian community be truly effective in addressing the needs and concerns of affected populations”.

E quando falamos em atores internos, falamos também da sociedade civil, onde se encontram as ONGs. Aquando do terramoto, o país já registava mais de 39 mil ONGs e 189 ONGs Internacionais (de 1977 a 2014), facto que não o distanciou do lugar que ocupa enquanto um dos países mais pobres do sul da Ásia. De acordo com Karkee e Comfort (2016), isto significa que ajuda (através das ONGs) e o apoio dos mecenas não é suficiente para sustentar o desenvolvimento. Na sua atuação pós-terramoto, estes referem que muitas das ONGs optaram por trabalhar independentemente das autoridades locais, recebendo os materiais diretamente da comunidade internacional. Isto porque, e segundo um artigo publicado pela *Open Society Foundations*¹³⁴, o governo introduziu a *'one-door policy'* para a distribuição de materiais, ou seja, todo o material de assistência deveria passar pelo Fundo de Apoio a Desastres do Primeiro Ministro. Uma medida fortemente criticada, tanto pelos mecenas nacionais como internacionais e demais atores, dado a falta de transparência, corrupção e disfunção atribuídas ao governo nepalês. Este refere ainda que “a sociedade civil tem múltiplos papéis a desempenhar nesta difícil situação; pode ser mobilizada para reconstruir comunidades, reabilitar vítimas, e restabelecer a confiança do governo através da coordenação direta com ele. Ao mesmo tempo, é essencial construir a confiança das agências que trabalham para providenciar apoio e evitar a duplicação do seu trabalho”.¹³⁵

Nesse sentido, e como parte da sociedade civil, está também o trabalho do Movimento Escutista, suportado pela OMME. Mais uma vez, e ante os desafios, os escuteiros foram dos primeiros a atuar ajudando a socorrer vítimas, a desterrar corpos, a construir abrigos e a distribuir bens alimentares.¹³⁶ Bishal Balami, um escuteiro nepalês de dezoito anos, foi um dos voluntários, e, recorrendo à sua formação escutista em primeiros socorros, desterrou várias vítimas, levando-as para um local seguro. Este relata, “quando fomos atingidos pelo terramoto, eu tive a sorte de ter sete anos de conhecimento escutista para poder ajudar as vítimas”.¹³⁷ Os seus esforços motivaram milhares de outros escuteiros a seguirem o seu exemplo. Prakash Pandey, outro escuteiro nepalês, entrevistado no decurso desta investigação, afirma que os escuteiros estavam ocupados nas operações de salvamento, deslocando as pessoas para zonas abrigadas e ainda construindo abrigos para os desalojados, distribuindo comida, dando

¹³⁴ Open Society Foundations. 2015. “Earthquake Relief in Nepal Could Be Better if Civil Society’s Hands Weren’t Tied”. Acedido a 20 de outubro, 2016. <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/earthquake-relief-nepal-could-be-better-if-civil-society-s-hands-weren-t-tied>.

¹³⁵ Tradução livre de: “Civil society has multiple roles to play in this difficult situation; it can be mobilized to rebuild communities, rehabilitate victims, and reestablish the trust of government by coordinating effectively with it. At the same time, it is essential to build the confidence of all agencies working to provide support and avoid the duplication of their work”.

¹³⁶ BBC. 2015. “Nepal earthquake: Scout volunteer on finding bodies”. Acedido a 10 de novembro, 2016. <http://www.bbc.com/news/av/world-asia-32509532/nepal-earthquake-scout-volunteer-on-finding-bodies>.

¹³⁷ Tradução livre de: “When the earthquake struck, I was lucky enough to have seven years of Scouting knowledge to help the victims”.

aconselhamento e prestando os primeiros socorros aos feridos. Neste processo, Prakash refere ainda que ele e o seu grupo de escuteiros trabalharam juntamente com outras ONGs no terreno, nomeadamente a *Habitat for Humanity Nepal* que coordenava os esforços no aprovisionamento de abrigos. Escuteiros de países vizinhos como Bangladesh, Índia, Indonésia e Tailândia, também se juntaram aos seus camaradas nepaleses nas operações de regaste. Um pouco por todo o mundo, o Movimento Escutista uniu-se para enviar mensagens de apoio e contribuir para um fundo de apoio criado pela OMME, com o objetivo de ajudar as vítimas e reconstruir as comunidades pós-terramoto, que angariou cerca de \$32,741.94.^{138,139}

Após o terramoto, o trabalho dos escuteiros nas comunidades locais continuou. Bishal salienta o apoio dos mesmos no processo de recuperação, sobretudo no trabalho de mapeamento. Com recurso a 150 telemóveis providenciados pela Microsoft, estes têm vindo a reunir informação detalhada sobre as aldeias remotas do vale de Kathmandu para as introduzir no sistema de coordenação da ONU com o objetivo de minimizar futuros riscos.¹⁴⁰ Mais ainda, dois meses depois do desastre, cerca de 70 escuteiros representando 14 dos distritos mais afetados, reuniram-se em Nuwakot, a poucas horas de Kathmandu, para receberem formação de agências humanitárias, nomeadamente da Sociedade da Cruz Vermelha do Nepal, no sentido de se capacitarem para situações de sobrevivência em cenários pós-desastre.

Assim, aquando do regresso às suas comunidades, estes escuteiros poderão replicar os seus conhecimentos e atuar na fase de preparação. Glória Miranda, antiga escuteira, trabalhadora humanitária e líder em várias missões pela OCHA¹⁴¹ Colômbia, entrevistada no decurso desta investigação, afirma (em relação à preparação) que “os escuteiros são sujeitos pertencentes a comunidades vulneráveis, por isso podem e devem estar envolvidos em todas as fases, essencialmente na preparação. Ninguém deverá responder a uma situação de emergência sem estar preparado. E os mesmo diz respeito aos escuteiros, ou a qualquer outra organização. Até porque a falta de preparação pode provocar danos e comprometer a própria ajuda.” Esta salienta ainda que, “se a cada jovem escuteiro corresponder uma família, a cobertura global é impressionante. Se essa família tiver, por exemplo, cinco membros, imagina a quantidade de pessoas que se poderia atingir. E se cada uma dessas famílias tiver um plano de emergência

¹³⁸World Humanitarian Summit. 2015. “Scouts Providing Relentless Support to the Rescue and Recovery Efforts in Nepal”.

<http://blog.worldhumanitariansummit.org/entries/scouts-nepal/> (acedido a 12 de janeiro de 2017)

¹³⁹ WOSM.n.d. “Nepal Earthquake: Challenging situation but Scouts forge on to help.” Acedido a 8 de janeiro, 2017.

<https://www.scout.org/es/node/64341>

¹⁴⁰Microsoft. n.d. “Using the Power of Pictures to Connect the World’s Largest NGO”. Acedido a 8 de janeiro, 2017.

<https://news.microsoft.com/europe/features/using-the-power-of-pictures-to-connect-the-worlds-largest-ngo/#sm.0000mzwmnx187gevutqlb5n3modkh#M67Q3zsFGIsSphRO.97>

¹⁴¹ OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

familiar, isso diminuiria bastante o risco face a desastres.” Esta destaca também, e tal como referido acima, a importância dos escuteiros no mapeamento das zonas afetadas, dado o seu conhecimento profundo das comunidades, para além de poderem ainda realizar os seus próprios simulacros e participar das unidades de resposta a nível local e nacional.

Em ambos os estudos de caso, a participação voluntária dos escuteiros na atuação pós-desastre foi essencial e diferenciadora. Tal como refere um relatório do *The United Nations Volunteers programme* (UNV) (UNV 2015, xiv), “o voluntariado providencia um canal chave para o relacionamento entre os contextos local, nacional e global”.¹⁴² Ou seja, num contexto de atuação em desastre, os voluntários, que normalmente pertencem às comunidades afetadas, podem ajudar a criar uma ponte entre as mesmas e os demais atores humanitários, sobretudo ONGs nacionais e internacionais. Nesse sentido, o Movimento Escutista, enquanto movimento social coordenado pela OMME, para além de possuir o maior programa de desenvolvimento de competências de liderança, possui ainda uma rede de mais de um milhão e meio de grupos locais em 224 países e territórios e mais de 40 milhões de membros e 10 milhões de líderes adultos. Nesse sentido, Glória acrescenta: “os escuteiros têm um valor diferente. Sabem seguir um líder, algo que os voluntários em geral não têm. Os escuteiros podem sim ter um papel muito importante em situações de emergência, tal como os voluntários da Cruz Vermelha”.

Por sua vez, e de acordo com outro relatório UNV (2011, 78), “as pessoas ao nível local estão melhor posicionadas para identificar as suas necessidades imediatas de resposta à emergência e contribuir para a tomada de decisão local no futuro. (...) A combinação entre a população local e aqueles que possuem as competências necessárias pode ser particularmente eficiente quando mobilizada rapidamente”. Assim, e enquanto membros das comunidades afetadas, poder-se-á dizer que o papel dos escuteiros neste tipo de emergências integra-se na dinâmica comunitária entre vizinhos. O relatório refere que “a imagem do voluntariado no rescaldo de um desastre, muitas vezes perpetuado pelos media, é a primeira reação espontânea das pessoas que vivem na zona afetada ou perto. Isto é normalmente visto de uma forma positiva, refletindo um sentimento de altruísmo e preocupação com os vizinhos”(Ibid., 77).¹⁴³

No entanto, e apesar de importante, este tipo de voluntariado também tende a ser visto como ‘ilegítimo’ e impedimento para a eficácia de resposta por parte dos voluntários e

¹⁴² Tradução livre de: “Volunteerism provides a key channel for engagement from the local through to the national and global contexts”.

¹⁴³ Tradução livre de: The image of volunteerism in the immediate aftermath of a disaster, often perpetuated by the media, is first the spontaneous reaction from people living in, or close by, the affected area. This is usually framed in a positive light, reflecting altruism and concern for one’s neighbour” (UNV 2011, 77).

profissionais do sistema ditos 'legítimos', ou seja, aqueles pertencentes ao sistema humanitário (Whittaker et al. 2015, 360). Whittaker et al. (2015, 361) referem-se a este tipo de voluntário, ao qual pertencem os escuteiros, como um 'voluntariado informal', ou seja, fora do sistema formal de resposta a emergência ou desastres. Por outro lado, os autores (Whittaker et al. 2015, 359) salientam ainda que este é um tipo de voluntariado que tende a aumentar e a tornar-se uma mais-valia na resposta a situações de desastres, como consequência do aumento do risco global derivado de fenómenos como o crescimento populacional, o desenvolvimento urbano ou as alterações climáticas.

Citando um estudo de Shaskolsky (1967), Whittaker et al. 2015 falam de quatro tipos de voluntários em situação de desastre: os *anticipated individual volunteers*; os *anticipated organization volunteers*; os *spontaneous individual volunteers*; e os *spontaneous organization volunteers*. De acordo com este estudo, poder-se-á deduzir que os escuteiros pertencem à categoria dos *spontaneous organization volunteers*, ou seja, voluntários que ou se colocam ao serviço de uma outra organização em caso de desastre, ou usam a sua organização não-humanitária para atuar neste tipo de emergências ou desempenham funções relacionadas com desastres através de uma rede informal (Ibid., 361). Ademais, os autores referem ainda vários tipos de 'voluntariado informal' em situação de desastre: o *emergent volunteerism*, o *extending volunteerism* e o *digital volunteerism*. No caso da OMME (uma ONGI) e das ONEs (ONGs nacionais), estas inserem-se no tipo *extending volunteerism*, ou seja, tal como caracterizam os autores, "grupos ou organizações sem funções de emergência ou desastre que estendem normalmente as suas atividades para o voluntariado em tempos de crise". Este tipo de voluntariado está normalmente ligado a um grupo comunitário do tipo religioso, clube desportivo, ou organização de serviço comunitário – e como referem os autores, "estes voluntários tem muitas vezes um conhecimento profundo das necessidades locais e podem recorrer a redes e recursos existentes para ir ao encontro dessas necessidades" (Ibid., 362-364).

Do ponto de vista de Luis Hernando Aguilar¹⁴⁴, escuteiro colombiano e trabalhador humanitário, e referindo-se a essa rede informal, este afirma que:

"o que afeta um desastre não é um país, ou um território. Na realidade, este afeta a comunidade que está unida por laços sociais. Esta rede social tem uma série de redes mais pequenas (clubes desportivos, grupos religiosos,

¹⁴⁴ Luis Hernando Aguilar foi entrevistado no decurso deste trabalho de investigação.

cooperativas, entre outros) e uma dessas redes é a rede de escuteiros. Quando há um terremoto, a reconstrução indica-nos que devemos recorrer às redes que existiam antes da emergência para que os projetos e processos funcionem adequadamente. Neste momento, os escuteiros que fazem parte das comunidades afetadas podem ter um papel fundamental, que permitirá que a reconstrução suceda mais rapidamente”.

No sentido de perceber um pouco a realidade do trabalho destes escuteiros voluntários em situações de desastre, foram realizadas outras entrevistas no decurso desta investigação a escuteiros que participaram em diferentes emergências. As questões formuladas estavam relacionadas com o tipo de trabalho desempenhado no terreno, os desafios encontrados e, sobretudo, sobre o papel da sua ONE e da OMME (ver anexo p.114).

Questionados sobre o tipo de trabalho realizado nestas situações, os entrevistados apontam essencialmente a ajuda na gestão logística, nomeadamente na receção e organização da ajuda disponibilizada, na construção de abrigos temporários para os desalojados, nas missões de resgate e salvamento, no aprovisionamento de comida e água potável e na organização de programas recreativos. Em caso de atuação, tal como abordado no Capítulo III, figura 2, os grupos locais atuam de forma espontânea, coordenando à posteriori com a ONE nacional. Estes trabalham em estreita colaboração com ONGs nacionais e internacionais de cariz humanitário, como é exemplo a Cruz Vermelha, a *CARE International*, a *Habitat for Humanity*, entre outras já mencionadas anteriormente. Alba Rocio Ramirez Rodriguez, membro da *Asociación Scouts de Colombia*, salienta que, durante a atuação dos escuteiros colombianos no pós-terramoto em Arménia (1999), na Colômbia, o principal desafio foi o trabalho contrarrelógio e as longas jornadas de mais de 24h contínuas. Já Zeeshan Khan, escuteiro da *Pakistan Boy Scouts Association*, Paquistão, refere o uso pouco eficiente do potencial dos jovens, isto porque em caso de emergências e desastres, há uma grande concentração de pessoas no local, mas poucas são aquelas que sabem verdadeiramente como atuar. Em relação ao papel dos escuteiros, Alba acredita que os escuteiros poderão apoiar estas emergências em termos organizacionais e logísticos, dado que têm experiência na organização de eventos e na coordenação de jovens. Zeshan salienta que “os escuteiros podem ter um papel vital na ajuda a pessoas afetadas. Os escuteiros têm uma estrutura organizada desde o nível nacional até à unidade local e o método de trabalho em pequenos grupos (sistema de patrulhas) é

comumente usado para adquirir competências em primeiros socorros, serviços hospitalares, gestão de multidões e competências para a vida. Eles são membros de uma organização e têm como lema “Sempre Alerta para Servir”.¹⁴⁵ Luis Hernando, escuteiro e colaborador da ONU em diferentes missões tais como o tufão Haiyan nas Filipinas (2013), a crise Ébola em vários países africanos (2014/2015), a guerra na Síria (2016), entre outros, salienta que existem também equipas de resposta constituídas por escuteiros. São equipas com experiência em busca e resgate ou em construção de albergues e logística (ex.: inundações na Colômbia em 2010 – 2011, onde o grupo de escuteiros de emergência esteve a cargo da construção dos albergues para as pessoas afetadas). Luís afirma ainda que:

*“durante a resposta a emergências encontrei muitos colegas que eram ou tinham sido escuteiros desde pequenos. Nas conversas que pude ter com eles, em quase todos os casos, associam o facto de terem pertencido ao movimento com o interesse pelo trabalho humanitário. Neste caso tratam-se de profissionais humanitários que foram escuteiros e que, na maioria dos casos, os valores de ‘deixar o mundo melhor do que o encontraram’ impactaram positivamente a sua vida e, sobretudo, a sociedade”.*¹⁴⁶

Posto isto, no ponto seguinte analisaremos a relação entre a atuação da OMME e a proposta do *hybrid peacebuilding*.

4.2. Participação dos escuteiros em situação de desastre: potenciais atores no processo do *hybrid peacebuilding*?

Tal como pudemos constatar nos pontos anteriores, em ambos os desastres é salientada a necessidade de fomentar a comunicação entre atores humanitários e comunidades afetadas, de forma a ultrapassar determinados desafios e a interligar as fases de resposta e de recuperação com os programas de desenvolvimento existentes nos países afetados. Nesse

¹⁴⁵ Tradução livre de: “Scouts can play a vital role in helping affected people. Scouts have organised structure from National to Unit level and Small Group method is commonly used to acquire skills like first aid, hospital service, managing crowd & life skills. They are member of uniformed organisation as such and have a motto of “Service and Be Prepared” to help others”.

¹⁴⁶ Tradução livre de: “Durante la respuesta a emergencias me he encontrado que muchos de mis colegas son o fueron scouts de pequeños. en las conversaciones que he podido tener con algunos de ellos y ellas, en casi todos los casos asocian el haber pertenecido al movimiento con el interes por el trabajo humanitario. Esta vez se tratan de profesionales humanitarios que fueron scouts y que en la mayoría de los casos los valores y el “dejar el mundo mejor de lo que lo encontraron” ha impactado positivamente la vida de ellos y sobre todo a la sociedad”.

sentido, é atribuído um papel fundamental às organizações da sociedade civil, da qual fazem parte as ONGs e os movimentos sociais e de que são exemplo as ONEs e o Movimento Escutista. Isto é, e tal como apontado anteriormente por Bignami (2005, 25) no Capítulo I, as ONGs deverão trabalhar em conjunto com as associações locais e não exclusivamente com os governos. Ao atribuir às organizações de base responsabilidades na implementação de determinado projeto de desenvolvimento e funções de assistência social, as ONGs, nomeadamente internacionais (como o caso da OMME), estarão a potenciar o desenvolvimento de competências de cidadania, melhorando a capacidade de auto-governança e fortalecimento das comunidades.

Esta perspetiva vai ao encontro do conceito de *hybrid peacebuilding* no contexto das operações de *peacebuilding*. O conceito, que surge como consequência da paz liberal (*liberal peace*), pretende combinar as formações, práticas e valores das instituições liberais (nível internacional) e das não-liberais (nível local) (Suthaharan e Rampton 2015, 2). O conceito de *hybrid peacebuilding* desafia o discurso ocidentalizado das potências do hemisfério norte, que, ao atuar através de processos de paz, nos quais incluímos também a assistência em situação de desastre, tentam impor as suas normas e valores às comunidades locais. De acordo com Ginty e Richmond (2013, 772), “no coração da reviravolta local estão noções particulares e de variação local que confrontam as ideias e práticas universais, assim como o progresso histórico ‘natural’ que coloca o Norte/Ocidente no topo da atual hierarquia epistémica internacional, simultaneamente absolvido da culpa pelo colonialismo e desigualdade”.¹⁴⁷ Nesse sentido, e como resultado de um mundo globalizado, as ONGs estão mais interligadas a nível internacional e numa melhor posição para ajudar a conectar fóruns que facilitem as transferências sul-sul (Ibid., 777). No entanto, as abordagens à construção de paz estão muitas vezes relacionadas com o acesso ao poder, a recursos e à legitimação, que, apesar de serem tentadores para muitos atores da sociedade civil local, estão naturalmente vinculados a práticas, normas e linguagem ditada pelos mecenas (Ibid., 778).

Tal como mencionado no Capítulo I do presente trabalho, o fim da Guerra Fria intensificou a participação liderada pelo ocidente em programas humanitários, de desenvolvimento, paz e segurança, nos países do Sul, com o objetivo de conter Estados problemáticos e evitar ameaças aos mercados, democracia e leis ocidentais (Suthaharan e

¹⁴⁷Tradução livre de: “At the heart of the local turn are notions of particularism and local variation that confront universalist ideas and practices, as well as the ‘natural’ historical progressiveness that places the North/West at the top of the current international epistemic hierarchy, simultaneously absolved from blame for colonialism and inequality”.

Rampton 2015, 4). Este liberalismo global resultou também numa rede de poder entre diversos atores, sobretudo mecenas, Estados mecenas, agências da ONU, instituições financeiras internacionais, ONGs e centros de investigação académica e política, que partilham agendas no sentido de resolverem os problemas. Contudo, e após a guerra ao terror e as invasões do Afeganistão e Iraque, a legitimidade do 'liberal peacebuilding' foi colocada em causa e até considerada como uma nova forma de imperialismo. Yamashita (2014, 2) refere que “nos debates sobre *peacebuilding*, há uma tendência em criar uma imagem dos atores liberais internacionais, que tentam introduzir um pacote compreensivo de reformas liberais, e os atores locais que se opõem e resistem a essa iniciativa”.¹⁴⁸

O conceito de *hybrid peacebuilding* salienta a importância do local em detrimento da atuação dominadora e *top-down* do *liberal peacebuilding* e acredita que é possível construir uma paz mais empática, responsiva e culturalmente sensível, englobando a experiência local, indígena e quotidiana (Suthaharan e Rampton 2015, 5). Os autores salientam ainda que, para esta escola, “a paz pode ainda ser alcançada como um interface heterogéneo entre ordens global/internacional e local” (Ibid., 5). Esta abordagem teórica, segundo os autores, é constituída por configurações orgânicas que fundem as estruturas, práticas, valores e identidades internacionais e locais, logo é mais inclusiva, participativa e até legítima, mesmo partindo das ideias da paz liberal (Ibid., 7).

Contudo, o este novo conceito também impõe desafios, isto porque posiciona o local como uma antítese ao internacional e sinónimo de opressão, contestação e violência (Ibid., 5). Logo, alguns das críticas apontadas referem que este novo conceito e *framework* impõem novas hierarquias (híbridos e não-híbridos) e que a conceção de ordem internacional inerente a esta aproximação é remanescente da idade do império, ou seja, uma governação à distância. Yamashita (2014, 3) sugere que o conceito, embora distinto, pode ser visto como uma nova tentativa de expansão do liberalismo nos processos de construção de paz. O autor (Ibid., 3) salienta, ainda, que outra das questões é saber se esta nova estratégia é, de facto, uma melhor estratégia comparada com o *liberal peacebuilding*. Isto porque, enquanto que a estratégia dos processos de paz liberal tem uma ideia relativamente clara no que diz respeito a medidas a implementar para atingir paz e estabilidade, a ideia do conceito de *hybrid peacebuilding* parte do ceticismo relativamente a esses *benchmarks* universais. Isto é, recusa a ideia de 'one-size-fits-all' para ir ao encontro dos particularismos do local.

¹⁴⁸ Tradução livre de: “In peacebuilding debates, there is a tendency to draw a picture of international liberal actors, who attempt to introduce a comprehensive package of liberal reforms, and local actors who oppose and resent such initiative”.

Contudo, e apesar do conceito de *hybrid peacebuilding* ser ainda recente e necessitar de mais evidências que comprovem a sua possível implementação e sucesso, o que é certo é que este traz uma nova dimensão aos processos de construção de paz. Tal como afirma Suthaharan e Rampton (2015, 13):

*“do outro lado desta ordem internacional dominante, está um conjunto de atores, práticas e instituições do ‘dia-a-dia’, que constituem a vida familiar, religiosa, cultural, comunitária e associativa a nível local, um campo desqualificado pela paz liberal, e por isso muitas vezes resistente, navegando de forma alternativa, interrompendo ou desafiando os objetivos dos pacificadores internacionais, através de truques, estratégias, práticas quotidianas que as pessoas criam como uma forma de silêncio ou resistência clandestina quotidiana”.*¹⁴⁹

Neste conjunto de atores estão os grupos de escuteiros, membros de uma comunidade, associados a uma ONG nacional (ONE), que por sua vez é membro de uma ONGI, juntamente com mais 168 ONGs de todo o mundo. Mais ainda, será que o modelo de partilha de valores, onde os princípios e promessa escutista, embora globalmente reconhecidos, são adaptados localmente a cada realidade cultural, um indicativo que o conceito de *hybrid peacebuilding* também poderá ser concretizável? Será que o facto de os escuteiros pertencerem a um movimento global coordenado por uma ONG internacional (OMME), que atua local os coloca como possíveis atores chave na implementação deste processo a favor do ‘localismo’?

4.3. Considerações finais

Dos estudos apresentados no presente capítulo, poderemos concluir que apesar de uma distância de cinco anos que separa os dois terremotos, o que é certo é que alguns dos desafios enfrentados pelos atores em cenário pós-desastre permanecem iguais. Isto porque, e tal como

¹⁴⁹ Tradução livre de: “On the other side of this internationally-dominated order lies the ‘everyday’ as the set of actors, practices and institutions that constitute familial, religious, cultural, communal and locally associative life, a field disqualified by, but often stubbornly resistant to, liberal peace, alternately navigating, interrupting or defying the aims of international peacebuilders through the tricks, ruses and everyday practices that people deploy as a form of silent or clandestine everyday resistance”.

vimos no Capítulo II, a logística humanitária neste tipo de emergências é, para Tatham & Houghton (2011, 3), um *wicked problem*, ou seja, não existe uma solução permanente, mas sim soluções satisfatórias, dado que a natureza das emergências varia entre si. Pippa Bradford, Representante do *World Food Programme* (WFP) no Nepal, em entrevista ao *The Himalayan Times*¹⁵⁰, afirma: “eu aprendi que cada resposta a uma emergência é única e tem os seus conjuntos de problemas específicos”.¹⁵¹ Noutras palavras, cada desastre é distinto entre si, pois acontece num determinado tempo, espaço e realidade, que requerem medidas específicas para as necessidades específicas de cada comunidade. Ou seja, e tal como vimos no Capítulo II, um desastre é uma construção social que intensifica problemas já existentes numa sociedade. No caso do Haiti e do Nepal, dois países bastante pobres e com fracas estruturas políticas, económicas e sociais, os terremotos causaram consequências devastadoras, o que dificilmente aconteceria, pelo menos com tamanha magnitude, num país desenvolvido.

Assim, em ambos os estudos casos, é evidente a necessidade de fortalecer as comunidades locais e de construir uma sociedade civil mais forte, que, através das suas redes e grupos, pode fazer a diferença face a um desastre. A presença de atores humanitários como ONGs internacionais e agências da ONU é temporária e responde a um determinado projeto, para além de enfrentar inúmeros desafios já apontados no Capítulo II e que foram novamente referidos nesta análise, sobretudo a dificuldade de comunicação entre estes e as comunidades e a necessidade de cumprir com determinadas agendas. Ao contrário, a comunidade em si e os atores locais são permanentes e devem ser tidos em consideração antes, durante e após um desastre. Como pudemos constatar a partir dos dois estudos de caso, as primeiras ações de resgate e salvamento pós-desastre são feitas pela própria população, pelos vizinhos e por voluntários de organizações locais, como o caso dos escuteiros. Tal como refere Moore (2012, 113), “a resposta mais eficaz surge naturalmente dos próprios habitantes, que estavam lá quando tudo aconteceu”.

Há, no entanto, e tal como apontado no primeiro estudo de caso, um receio quanto à falta de preparação da mesma para este tipo de atuação a vários níveis, nomeadamente ausência de competências técnicas, psicológicas e logísticas. Neste caso, os escuteiros, enquanto membros de um movimento educativo que os capacita com as mais diversas competências (Capítulo III) e que os inspira com valores de interajuda e solidariedade, assentes

¹⁵⁰ The Himalayan Times. 2016. “Challenges of Nepal earthquake response were extraordinary”. Acedido a 20 de março, 2017. <https://thehimalayantimes.com/nepal/challenges-nepal-earthquake-response-extraordinary/>.

¹⁵¹ Tradução livre de: “I have learned is that every emergency response is unique and has its own specific sets of challenges”.

na ideia de construção de um mundo melhor, e também enquanto membros da comunidade, destacam-se como voluntários capacitados para providenciar uma resposta imediata face a um desastre. É o espírito do ‘vou-fazer’ ao qual se referiu Patrick Solomon, Vice-Presidente dos Serviços de Apoio Globais da CARE, quando falou do trabalho dos escuteiros no Haiti. Contudo, salienta-se que, e uma vez que nem o Movimento Escutista nem a OMME são atores humanitários, estes esforços deverão ser, na medida do possível, coordenados com os atores humanitários *per se* tais como agências internacionais e as ONGs humanitárias. Um relatório da ALNAP¹⁵² (Sanderson & Ramalingam 2015, 6) referente à atuação no Nepal, sugere que “em todas as emergências, os respondentes internacionais deveriam trabalhar lado a lado com as organizações e redes nacionais e locais”.¹⁵³

Esta sugestão, que está presente em inúmeros relatórios, vai ao encontro da proposta do conceito de *hybrid peacebuilding*. Este, apesar de partir das ideias liberais, tenta ir ao encontro do local propondo um espaço onde instituições internacionais e atores locais possam coexistir e trabalhar em conjunto em processos de paz. Não obstante ser uma ideia ainda pouco desenvolvida e que carece de provas de aplicação concretas, parece-nos que o trabalho que tem vindo a ser feito pelo Movimento Escutista, e coordenado pela OMME, vai ao encontro dessa mesma perspetiva. Um movimento global, coordenado por uma ONG internacional, que está atento às realidades culturais locais e que procura desenvolver diretrizes gerais inclusivas que possam agregar, por exemplo, tanto um país da região Árabe como um país da região Europeia.

Relativamente à atuação em situação de desastre, dou como exemplo o caso do Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (CICV), que é a maior rede humanitária do mundo. Em caso de atuação face a um desastre, o Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) trabalha em estreita cooperação com a Sociedade Nacional, nome dado à ONG membro do movimento, para coordenar os esforços no país afetado. Tanto o movimento como os seus membros possuem a sua própria identidade e papel legal, mas partilham os mesmos princípios. Contudo, a coordenação e gestão do movimento é sempre *top-down*, ou seja, o ICRC é a agência líder em situações de conflito e violência interna, organizando as suas próprias operações e coordenando as atividades dos outros componentes que operam no país. O mesmo acontece no que diz respeito à transmissão de conhecimento e aquisição de competências.¹⁵⁴

¹⁵²Sigla referente a “Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action”.

¹⁵³Tradução livre de: “As with all emergencies, international responders should work hand-in-hand with national and local organisations and networks”.

¹⁵⁴ICRC.2010. “Cooperation with National Societies”. Acedido a 20 de abril, 2017. <https://www.icrc.org/eng/what-we-do/cooperating-national-societies/overview-cooperation-national-societies.htm>.

No caso da OMME, que não é um ator humanitário, mas que coordenada o maior movimento educativo de jovens de todo o mundo, o seu papel é bastante distinto, facto que está relacionado com a própria dinâmica do movimento que tem uma aproximação *bottom-up* (Capítulo III). Assim, as realidades locais estão sempre presentes na progressão individual e em grupo dos escuteiros e debatidas pelas ONEs nas conferências internacionais. Posto isso, o papel da OMME é o de apoio às ONEs, enquanto elemento agregador que cria espaços internacionais de diálogo, promove programas de apoio e ajuda na capacitação dos seus membros. Mas a essência do Movimento Escutista é, e sempre será, o local. Logo, e tal como pudemos constatar nos dois estudos de caso apresentados, perante um desastre, a iniciativa parte sempre dos grupos locais, elementos da comunidade, os quais coordenam posteriormente com a Organização Escutista Nacional. Esta iniciativa voluntária, está ligada aos valores escutistas, à promessa e lei, mas também ao método, essencialmente ao ‘aprender fazendo’. Tal como referido por Sophie Perez, a diretora da CARE no Haiti, em entrevista à CNN¹⁵⁵, “é importante envolver os jovens desde o início (...) Eles podem aprender valores de solidariedade e boa governança” – e é isso que o Movimento Escutista procura fazer.

Em suma, o papel da OMME e do Movimento Escutista em situação de desastre não é um papel humanitário no sentido que poderá não cumprir com os princípios humanitários referidos anteriormente no Capítulo II¹⁵⁶, no entanto é, sem dúvida, um papel chave nas operações de resposta e recuperação. Por outro lado, este papel poderá ser ainda mais relevante se considerarmos a vertente educativa do movimento (fases de preparação e mitigação) no seio das comunidades, nomeadamente em países onde a vulnerabilidade a desastres é maior. Em virtude das características da sua atuação, poderemos estar perante um exemplo de que o conceito de *hybrid peacebuilding* poderá funcionar, onde uma ONG internacional, a OMME, que preconiza valores liberais, trabalha em conjunto com as ONGs nacionais e grupos locais (ONEs), muitas vezes não liberais (Ex.: ONE da Arábia Saudita), com vista a promover uma agenda adequada às necessidades locais.

¹⁵⁵ CNN. 2010. “Scout takes comfort in Haiti relief work”. Acedido a 20 de abril, 2017.

<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/02/01/haiti.girl.scout/index.html>.

Tradução livre de: “It is important to involve young people right from the start,” Perez said. “They can learn values of solidarity and good governance.”

Tradução livre de: “It was vital to involve grassroots groups in the earthquake recovery process, she said, because local people are the ones who have the biggest stake in the future. The Scouts have one other advantage: They are young.”

¹⁵⁶ Nota para futuras investigações: Será que a atuação humanitária num contexto de ‘hybrid peacebuilding’ poderá cumprir com os princípios da ajuda humanitária?

CONCLUSÃO

O objetivo principal deste estudo focou-se, essencialmente, na caracterização do papel da OMME) em situações de desastre, tendo por base a análise de dois estudos de caso: o terramoto no Haiti, em 2010, e o terramoto no Nepal, em 2015.

Esses dois estudos de caso contribuíram para responder à pergunta que serviu de ponto de partida para a investigação, a saber “no contexto da atuação humanitária em situação de desastre, como se tem destacado o papel da OMME, enquanto ONG, ao nível das comunidades afetadas?”.

Tal como vimos no Capítulo I, a nova dinâmica de governação do pós-Guerra Fria, mais globalizada e transnacional, permitiu o crescimento do denominado terceiro sector, a sociedade civil, do qual destacamos as ONGs. Apesar do termo emergir na cena política internacional, as ONGs são organizações não políticas, domésticas ou internacionais, que contrapõem o poder tradicional do Estado, centrando-se essencialmente nas pessoas. Por isso, as ONGs são consideradas mecanismos que contribuem para a alteração de políticas e muitas vezes descritas como democratizantes, pela sua ligação às comunidades locais. Estas são constituídas essencialmente por voluntários, embora possam ter um conjunto de colaboradores pagos, dependendo do seu escopo e dimensão.

Ante um desastre, um evento catastrófico que destrói total ou parcialmente as estruturas económicas, sociais e políticas de uma sociedade, as ONGs são dos principais atores a atuar no terreno. Os desastres, tal como vimos no Capítulo II, podem ter várias origens, desde natural, humana, tecnológica ou até variações mais recentes, resultado de disfuncionalidades do sistema transnacional. No entanto, optamos por focar apenas os desastres de origem natural e humana, pois são aqueles cuja atuação é feita ao nível da comunidade. Mais do que eventos isolados, os desastres são fenómenos sociais, que vêm intensificar desigualdades já existentes numa sociedade ou país. Consequentemente, os países em desenvolvimento são dos mais afetados e onde os desastres são mais mortíferos.

Pela destruição que causam, os desastres obrigam as autoridades nacionais a recorrer a ajuda externa de atores tais como organizações internacionais (Ex.: ONU e as suas agências), ONGs internacionais (Ex.: Cruz Vermelha), mecenas, forças militares, entre outros. Com o aumento do número de desastres nas últimas décadas, sobretudo de origem natural,

consequência do aumento da densidade populacional e das alterações climáticas, os reconhecidos atores humanitários, nomeadamente ONGs e agências especializadas da ONU, enfrentam vários desafios no sentido de providenciar uma resposta rápida e eficaz e, assim, minimizar as consequências do desastre. Dos diversos desafios encontrados que podem colocar em causa o bom funcionamento das operações de resposta, salientam-se o acesso às comunidades locais, a falta de conhecimento das suas realidades e necessidades por parte dos atores externos, a escassa comunicação entre atores humanitários e atores locais, a ausência de transparência no processo, o que provoca um sentimento de desconfiança por parte das comunidades afetadas, assim como a politização da ajuda e a falta de recursos.

Deste modo, a cooperação em situação de desastre é necessária para evitar a duplicação desnecessária e o desperdício de recursos (Attinà 2012, 108). Além disso, a multiplicidade de atores neste tipo de operações, sobretudo em caso de situações complexas de desastre, tornam os cenários de crise mais heterogêneos e complexos e, conseqüentemente, de difícil coordenação. As diferentes agendas, backgrounds e expectativas dos vários atores, constituem-se como um verdadeiro desafio à sua missão.

Diante disso, pudemos constatar através do Capítulo III, que existe um movimento social, o Movimento Escutista, que tendo surgido espontaneamente no início do século passado, é constituído atualmente por 169 Organizações Nacionais Escutistas e mais de 40 milhões de membros, e coordenado internacionalmente por uma ONG, a OMME. Este é um movimento educativo de base, que atua ao nível da comunidade através de pequenos grupos de escuteiros pertencentes a uma ONG nacional e que partilha de um conjunto de valores a nível mundial, com base numa promessa e lei escutistas. Esses pilares do movimento, juntamente com o seu Método Educativo onde se encontra o 'aprender fazendo', estão assentes no compromisso de ajuda ao próximo e na missão nobre que os escuteiros carregam de deixar o mundo melhor do que o encontraram, e, é esse compromisso que estão a honrar, quando se voluntariam numa situação de desastre. De salientar que, embora membros da comunidade e também eles afetados pelas consequências de um desastre, os escuteiros não são voluntários comuns, mas sim cidadãos ativos com preparação e competências nas mais diversas áreas, nomeadamente primeiros socorros, liderança, criação de abrigos, trabalho em equipa, entre outros. São essas competências, aliadas ao seu compromisso para com o movimento e para com a comunidade, que os tem colocado enquanto atores no centro das operações em inúmeras emergências, incluindo durante as Guerras Mundiais.

Através dos dois estudos de caso apresentados, os terremotos do Haiti (2010) e Nepal (2015), ambos desastres de origem natural, o Capítulo IV destaca o trabalho dos escuteiros no terreno. Tanto no Haiti, como no Nepal, os escuteiros mobilizaram os seus grupos, conquanto também eles afetados pelos acontecimentos, e intervieram nas operações de salvamento, ajudando nas mais diversas atividades. Esta atuação, embora inicialmente de cariz espontâneo, ou tal como refere Whittaker et al. (2015, 361) do tipo ‘voluntariado informal’ visto que está fora do sistema formal de resposta a emergências, é no entanto coordenada à posteriori por ONGs humanitárias no terreno. Numa tentativa de classificação da OMME em situação de desastre (Capítulo IV), e recorrendo ao trabalho de classificação de Shaskolsky (Ibid., 361), poder-se-á dizer que os escuteiros são *spontaneous organization volunteers*, isto é, voluntários que usam a sua organização para atuar em situação de desastre. Mais ainda, dentro do ‘voluntariado informal’ em situação de desastre, a OMME é uma organização que face a um desastre estende as suas atividades de voluntariado à participação nos esforços de emergência – um tipo de voluntariado denominado de *extending volunteerism* (Ibid., 361).

No caso do Movimento Escutista, a sua participação em emergências como os ‘desastres’ é importante e pode vir a ajudar na implementação da *hybrid peacebuilding* – estratégia de construção de paz centrada em ambas as instituições internacionais liberais e atores locais. Esta nova abordagem teórica pretende responder a alguns dos desafios das intervenções humanitárias, sobretudo através da criação de operações e programas mais inclusivos e direcionados às necessidades das comunidades locais. Não obstante ser considerada por muitos como uma nova tentativa de imposição dos valores liberais dos países ocidentais sobre os países do Sul, o que é certo é que este pode ser o primeiro passo para a criação de um diálogo de paz mais construtivo e frutífero, que direciona os esforços para as necessidades específicas das comunidades. Até porque, como pudemos constatar, cada desastre é único quanto à atuação exigida e aos desafios que suscita; e não existe uma solução definitiva para os problemas emergentes, mas sim soluções satisfatórias. Nesse sentido, uma solução mais definitiva passará pelo fortalecimento das comunidades locais, tornando-as mais resilientes, conscientes e capacitadas e aí os movimentos e organizações da sociedade civil desempenham um papel muito importante, assim como, possivelmente, a proposta do *hybrid peacebuilding*. Poder-se-á até sugerir que o Movimento Escutista, pela sua aproximação da base para o topo, e pela diversidade de culturas que agrega num diálogo contínuo, já atua sob este modelo.

Referindo-nos ao objeto de estudo da presente investigação, as ONGs, e a fim de responder à nossa pergunta de partida, constata-se que seu aumento a nível mundial é claramente um produto da globalização. Tal como referiu 'Betinho' de Souza (Mercer 2002, 8), estas são “microrganismos do processo democrático” e trabalham em conjunto com as organizações de base e movimentos sociais, muitas vezes constituídos por grupos pobres e marginalizados, e que são, na realidade, os verdadeiros motores do processo democrático a nível local (Srinivas 2006, 615). Esta contribuição das ONGs para a democratização de uma sociedade, importante também para o fortalecimento da mesma e para a diminuição de vulnerabilidades ante um desastre, não é isolada, mas sim o resultado da atuação de uma rede multinível de organizações.

Por analogia, a OMME é uma ONGI que coordena o maior movimento educativo de jovens do mundo, o Movimento Escutista. É constituída por 169 organizações nacionais, que trabalham a nível nacional através de pequenos grupos locais. No total, possui uma rede de mais de 40 milhões de escuteiros em mais de 200 países e territórios. Não obstante o referido no Capítulo I de que as ONGs, sobretudo as internacionais, apesar de representarem os problemas locais, têm por vezes poucas ligações formais e estruturais aos atores locais, a OMME, pelo contrário, através do Movimento Escutista, está presente em mais de um milhão e meio de comunidades locais. Mais ainda, a própria organização recebeu, em 1981, o Prémio de Educação para a Paz (*Prize for Peace Education*) atribuído pela UNESCO, o que comprova o seu trabalho em prol dos processos de paz a nível local. Como consequência, a OMME detém uma posição estratégica associada a uma vasta rede, que a coloca num lugar de destaque para a cooperação em situações de desastre.

Tal como ficou referido no Capítulo II, o apoio humanitário internacional deverá ter como objetivo o empoderamento das pessoas afetadas, de forma a que estas possam expor as suas necessidades, fazer as suas próprias escolhas e exigir respostas aos atores externos a atuar no país (Aeberhand 2008, 20). E aqui, mais uma vez, os escuteiros aparecem como atores de suporte e possíveis pontes entre as suas comunidades e as agências internacionais e ONGs, pois, tal como visto no Capítulo IV (Figura2), os escuteiros têm um conhecimento profundo das suas comunidades a vários níveis, não só geográfico, mas também sociocultural e até político, para além de serem respeitados localmente pelo trabalho que realizam em prol do bem-estar comunitário.

No entanto, este perfil do 'escuteiro voluntário' em situação de desastre não é algo recente, mas sim a construção de mais de um século de existência do Movimento Escutista. Um papel para muitos desconhecido, uma vez que veem o Movimento Escutista como um movimento lúdico e recreativo e não como um movimento de cariz educativo, que prepara os seus membros com as mais diversas competências, que podem ajudar a fazer a diferença perante situações adversas. Desde apoio logístico à resistência e trabalho em campos de refugiados durante a II Guerra Mundial, tal como vimos no Capítulo III, até missões de salvamento e resgate nos mais recentes terremotos no Haiti (2010) e Nepal (2015), tal como vimos no Capítulo IV, os escuteiros têm-se envolvido em diversas ações humanitárias, apesar de não serem considerados atores humanitários e provavelmente nunca o serão.

Tal como o presente estudo pretendeu demonstrar, a OMME, juntamente com o movimento que coordena - o Movimento Escutista, é um ator relevante em situação de desastre. Isto porque, apesar de partilhar as mesmas características que uma ONGI, isto é, está oficialmente estabelecida, tem natureza apolítica e sem fins lucrativos, é apoiada por um staff pago, as suas atividades têm alcance global e visam o bem-estar da sociedade, a OMME está apoiada num movimento social de atuação local, o que a coloca numa posição mais privilegiada face às comunidades e realidades locais. Nesse sentido, e por ser ela própria uma organização composta por atores locais (ONEs e grupos locais de escuteiros), atua em conformidade com os diferentes valores e culturas, sem ser considerada um ator externo cujo principal objetivo é impor os valores ocidentais disfarçados de paz liberal. Mais ainda, pode ajudar, também, a contornar alguns desafios enfrentados pelas ONGs humanitárias a nível local, já referidos no Capítulo II. Apontamos algumas razões que a distinguem das demais ONGs.

Primeiramente, por toda a filosofia na qual está assente o movimento que coordena, que já abordamos anteriormente, e que o transforma numa rede de construção comunitária a nível local. Depois, pela sua estrutura equilibrada com representatividade nos hemisférios Norte e Sul (Battiwala 2002, 408), com acesso a mais de um milhão e meio de comunidades locais, o que o torna, a par do Movimento da Cruz Vermelha (que é constituído por 190 membros), um dos maiores a nível mundial. De salientar também, a sua forte presença em países em desenvolvimento e comunidades mais vulneráveis. Soma-se, ainda, o facto de ser um movimento de jovens e para jovens. Tal como referido por Sophie Perez, a diretora da CARE no Haiti (Capítulo IV), os escuteiros são jovens e os jovens podem aprender desde cedo valores de solidariedade e interajuda. Nesse sentido, a missão do movimento é contribuir para a educação

dos jovens sendo que a identidade dos indivíduos é formada a nível local, na comunidade, através das esferas às quais pertencem (Bignami 2005, 23). E essa identidade, à qual poderemos chamar de 'comunitária', é uma fonte de força e resiliência que permite lidar com eventos catastróficos, como os desastres, através do recurso a um sistema de valores comum (Capítulo IV).

Para além da sua estrutura e missão, o Movimento Escutista está assente em valores de paz, interajuda, solidariedade e civismo, o que torna os seus voluntários em atores predispostos a ajudar. Mais ainda, estes, ao longo do seu percurso enquanto escuteiros, desenvolvem competências essenciais que os capacita a prestar os primeiros auxílios neste tipo de emergências, antes da chegada dos atores humanitários – a qual é muitas vezes dificultada por pela ausência de transportes ou acesso a zona remotas. Isto porque, a ajuda pós-desastre deve ser rápida e eficaz, não só nas operações de resgate e salvamento, mas sobretudo na alocação, movimentação e entrega de fundos, bens e serviços (Attinà 2012, 19).

Enquanto membros de uma comunidade, os escuteiros têm um conhecimento profundo da sua realidade, pré e pós-desastre, e poderão identificar mais facilmente os vazios e problemas que conduziram a determinadas consequências, assim como apontar soluções mais viáveis e adequadas às necessidades das pessoas afetadas. Por fazerem parte das mesmas, os escuteiros detêm, também, o respeito das comunidades, e poderão servir de intermediários no processo de comunicação entre atores internacionais e atores locais – promovendo um diálogo mais aberto, transparente e dinâmico, tal como sugere a proposta do *hybrid peacebuilding*.

Em virtude das razões acima apresentadas, e à luz da abordagem teórica do *hybrid peacebuilding*, acreditamos que o exemplo da OMME e do Movimento Escutista demonstra que é possível que instituições internacionais assentes em valores liberais interatuam com atores e realidades locais numa atuação *bottom-up*, a qual poderá ser uma solução a médio – longo prazo para a *liberal peacebuilding*.

Através da sua rede de atores locais, nacionais e internacionais, a OMME transmite os valores do Movimento Escutista, considerando e respeitando as diferenças culturais dos seus membros, assim como a heterogeneidade da multitude de comunidades às quais estes pertencem. Posto isso, quer através da Conferência Mundial do Escutismo, quer através de fóruns ou espaços de interação internacional, tal como o caso do Jamboree Mundial mencionado no Capítulo III, os escuteiros promovem experiências e boas práticas, estreitam

laços de cooperação (Norte-Sul) e dialogam sobre possíveis soluções e programas a implementar.

Contudo, há algumas opiniões que salientam que o tipo de voluntariado informal, de cariz espontâneo e fora da estrutura formal de gestão humanitária, pode constituir-se também como um problema. Essas opiniões, destacam a falta de conhecimento destes voluntários relativamente aos princípios humanitários. Além disso, salientam a falta de preparação dos mesmos face a este tipo de situações adversas - o que pode eventualmente colocar em risco a sua vida e a dos demais. Finalmente, falam da ausência de equipamento adequado e formação especializada (Whittaker et al. 2015, 365).

De facto, é necessário apontar que a missão do Movimento Escutista não é humanitária, muito menos a da ONG que o coordena (a OMME). A sua missão é educativa e é nesse sentido que prepara os seus elementos para as situações mais adversas e para serem cidadão ativos, construtores das suas próprias comunidades. Isto porque, tal como vimos no Capítulo IV, num contexto do *hybrid peacebuilding*, as ideias liberais das instituições internacionais e os valores não-liberais dos atores locais coexistem, facto que dificulta o cumprimento dos princípios humanitários, nomeadamente o da neutralidade e imparcialidade.

No sentido de melhorar tanto a visibilidade do trabalho dos escuteiros como de promover o trabalho educativo realizado a nível das comunidades, a organização deverá apostar ainda mais na comunicação destes casos de sucesso e procurar formalizar o tipo de voluntariado providenciado pelos escuteiros em situações de emergência. Esta formalização poderá ser resultado de parcerias com OIs (Ex.: OCHA) e ONGs humanitárias (Ex.: Cruz Vermelha), tanto globais, com vista à criação de diretrizes, como nacionais e locais, com vista à aquisição de competências,. Este tipo de parcerias, que já acontece no terreno, irá legitimar a nível global o trabalho do Movimento Escutista aos olhos da comunidade internacional.

Mais ainda, através de parcerias adequadas, o movimento poderá transformar-se numa plataforma de transmissão de conhecimento e consciencialização local, através das suas famílias e comunidades, sobretudo durante as fases de preparação e mitigação, pois tal como indicava Glória Miranda referida no Capítulo IV, ex-escuteira e trabalhadora humanitária entrevistada no decurso desta investigação, se cada escuteiro transmitisse o seu conhecimento no seio da sua família, automaticamente se multiplicaria a quantidade de pessoas informadas sobre desastres.

Mediante o exposto, podemos afirmar que a OMME, apesar de não coordenar diretamente os esforços voluntários dos escuteiros a nível local, trabalho realizado pelas ONEs, é também responsável pelas ações dos seus membros já que a sua missão é a de agregar, unificar e expandir o movimento. Logo, poder-se-á dizer que o seu papel, enquanto ONG em situação de desastre, é um papel secundário ativo, dado que o papel principal cabe aos grupos de escuteiros a nível local, que são os verdadeiros 'fazedores' das suas comunidades. Contudo, não nos poderemos esquecer que, se hoje o Movimento Escutista está presente em mais de um milhão e meio de comunidades a nível local, e se por esse motivo é uma mais-valia e um ator a considerar em situações de desastre, então isso deve-se ao facto deste ter uma ONG que o capacita e coordena a nível internacional.

Tal como já foi salientado, o presente trabalho corresponde a um dos primeiros estudos sobre a participação dos escuteiros em situação de desastre, e que poderá abrir caminho a outras investigações sobre a OMME e sobre o Movimento Escutista. Acresce que este estudo é importante no sentido que projeta a OMME e o Movimento Escutista num papel diferente daquele pelo qual são reconhecidos, ou seja, o papel de ator em situação de desastre. Contudo, e após o exposto, podemos verificar que este seu papel não é mais do que o culminar do seu trabalho educativo e dos seus esforços para a criação de cidadãos ativos e autorrealizados, capazes de fazer a diferença nas suas comunidades. Sugere-se, no entanto, para futuras investigações, o aprofundamento do possível contributo da organização e do movimento na implementação do proposto pela abordagem teórica do *hybrid peacebuilding*.

ANEXOS

Entrevista nº1, Luís Hernando Aguilar Ramirez, Ex-membro do Staff da OCHA e escuteiro, que participou em várias ações humanitárias em situações pós-desastre (24 de agosto de 2015, realizada via email)

Entrevista nº2, Alba Rosio Ramirez Rodriguez, escuteira que participou nas nas operações pós-terramoto em Arménia (1999), na Colômbia (14 de setembro de 2016, realizada via email)

Entrevista nº3, Zeeshan Khan, escuteiro do Paquistão que participou em várias operações humanitárias no seu país, nomeadamente pós-terramoto em 2005 e cheias em 2010 (8 de setembro de 2016, realizada via email)

Entrevista nº4, Glória Miranda Angel, Ex-membro do staff da OCHA e ex-escuteira, que participou em várias ações humanitárias em situações pós-desastre (14 de janeiro de 2017 em Medellín, Colômbia)

Entrevista nº5, Prakash Pandey, escuteiro do Nepal, que participou nas operações de salvamento pós terramoto de 2015 (5 de julho de 2017, realizada via email)

Guiões de entrevistas

1. Guião entrevista - Luís Hernando Aguilar

- ¿Como alguien que conoce los dos lados, el escultismo y la intervención humanitaria, ¿acreditas que los scouts pueden hacer la diferencia en situación de catástrofe?
- En varios casos los scouts contribuyeron de forma positiva en situaciones de catástrofes por tener acceso privilegiado a las comunidades afectadas.
- ¿Cuáles son los riesgos y limitaciones de su actuación? Podrá la organización mundial (WOSM) hacer más para ayudar los grupos locales y organizaciones nacionales en la intervención y prevención en situación de catástrofes? Si es así, ¿cómo?

- Los scouts pueden ser también actores importantes en situación de reconstrucción y desenvolvimiento después de una catástrofe una vez que los mismos hacen parte de la comunidad local y conocen sus necesidades. ¿Concuerdas con eso?

2. Guião de entrevista - Prakash Pandey

- When the earthquake struck Nepal in 2015, what was the role of Scouts in the disaster relief operations? (Please describe)
- What sort of activities did they (and you in particular) perform?
- Did you (and your group) work closely with other humanitarian actors such as intergovernmental organizations, international and national NGOs or any government agencies?
- Who/which organization was coordinating the efforts?
- What were the main challenges faced?
- What is your personal opinion in regard to the participation of Scouts in disaster relief operations? Do you think they can play an important role in this sort of operations? (If your answer is yes, please justify)
- Do you think WOSM should play a more active role in this field supporting national NSOs and local groups? (If your answer is yes, please explain)
- Please refer to other activities your NSO/Scout group is doing in terms of disaster preparedness.

3. Guião de entrevista – Restantes escuteiros

- When and where did you, as a Scout, participate in a disaster relief operation in your community/country? (Please describe it shortly)
- What sort of activities did you perform?
- Did you (and your group) work closely with other humanitarian actors such as intergovernmental organizations, international and national NGOs or any government agencies?

- Who/which organization was coordinating the efforts?
- What were the main challenges faced?
- What is your personal opinion in regard to the participation of Scouts in disaster relief operations? Do you think they can play an important role in this sort of operations? (If your answer is yes, please justify)
- Do you think WOSM should play a more active role in this field supporting national NSOs and local groups? (If your answer is yes, please explain)

BIBLIOGRAFIA

1. Fontes primárias

Documentos oficiais e relatórios

Bennett, Jon, William Bertrand, Clare Harkin, Standley Samarasinghe, e Hermantha Wickramatillake. 2006. *Coordination of International Humanitarian Assistance in Tsunami-affected Countries*. N.p.: Tsunami Evaluation Coalition (TEC). Consultado 23 março, 2016. https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/tec_coordination_report.pdf

Boutros-Ghali, Boutros. 1996. *An Agenda for Democratization*. Nova Iorque: United Nations. Consultado a 2 agosto, 2015. http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf

CNE. 2011. “Ser Voluntário, Ser Solidário. Voluntários na Educação, Educamos no Voluntariado” Relatório apresentado no colóquio «Ser Voluntário. Ser Solidário». 3 setembro. Santarém: Corpo Nacional de Escutas - Escutismo Católico Português. Consultado 2 agosto, 2016. http://aev2011.cne-escutismo.pt/PDF/EscutismoVoluntariado/CNE/Ser_Volunt%C3%A1rio_Ser_Solid%C3%A1rio.pdf

European Commission. 2006. “Definitions of ‘disaster’ and ‘crises’ and related policies at Member State level BG and RO and discussion of these issues for the EU level”. *Agricultural insurance schemes*. Consultado 16 de julho, 2016. http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/definitions_en.pdf

Global Humanitarian Assistance. 2015. “Global Humanitarian Assistance Report 2015”. *Global Humanitarian Assistance, a Development Initiative*. Consultado a 29 julho, 2016. http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_-_Interactive_Online.pdf

Government of India. 2010. "National disaster management guidelines. Role of NGOs in disaster management." *National Disaster Management Authority*, N.p.: N.p. Consultado 5 maio, 2016. http://kashmirdivision.nic.in/disaster_management/role_ngo_disaster_management.pdf

Harvard Humanitarian Initiative. 2011. "Disaster Relief 2.0: The Future of Information Sharing in Humanitarian Emergencies". Washington, D.C. e Berkshire: UN Foundation & Vodafone Foundation Technology Partnership. Consultado 3 maio, 2016. http://issuu.com/unfoundation/docs/disaster_relief20_report

IFRC. 2010. "Response To The Humanitarian Crisis In Haiti". Inter-Agency Standing Committee. Consultado a 20 de maio, 2017. http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Haiti/IASC-Haiti_6Mos_Review_USA-2010-005-1.pdf

IFRC. 2015. "World Disasters Report: Focus on local actors, the key to humanitarian effectiveness". *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*. Consultado 26 abril, 2016. https://ifrc-media.org/interactive/wp-content/uploads/2015/09/1293600-World-Disasters-Report-2015_en.pdf

International Finance Corporation. 2010. "Disaster and Emergency Preparedness: Activity Guide for K to 6th Grade Teachers". N.p.: World Bank Group. Consultado 25 maio, 2016. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17678/839960WP0IFCOB000PUBLIC00DisERGuide.pdf>

OCHA. 2012. "OCHA on Message: Humanitarian Principles". Consultado 23 julho, 2016. https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf

Oliveira, Sávio Ferreira.s.d. "Quem possui a personalidade jurídica no âmbito internacional de acordo com o Direito Internacional Público". *Âmbito Jurídico*. Consultado 4 de agosto, 2015. http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10736

The World Bank. 2012. "Disaster Management Plans". *Knowledge Note 2-2.*, N.p.: N.p. Consultado 15 setembro, 2016.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16150/793630BRI0drm00B0x377374B00Public0.pdf>

The World Bank. 2014. “Natural Disasters in the Middle East and North Africa: A Regional Overview.” Washington, DC.: World Bank. Consultado 12 março, 2016.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17829>

UN. 2011. *Annual Report of the Secretary General about International Cooperation on Humanitarian Assistance in the field of Natural Disasters, from Relief to Development*. A/66/339.

UN. 2014. “Progress and Challenges in Disaster Risk Reduction: A contribution towards the development of policy indicators for the Post-2015 Framework on Disaster Risk Reduction”. *International Strategy for Disaster Reduction*. Consultado 10 maio, 2016.
http://www.unisdr.org/files/40967_40967progressandchallengesindisaste.pdf

UNDAC. 2013. “Field Handbook. United Nations Disaster Assessment And Coordination”. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. United Nations. 6th Edition. Consultado 24 julho, 2016. https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UNDAC%20Handbook_interactive.pdf

UNISDR. 2009. “UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction”. Geneva, Suíça: The United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Consultado 16 junho, 2016.
http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf

UNISDR. 2015. “The Human Cost of Weather Related Disasters 1995 – 2015”. Consultado 16 junho, 2016. http://www.preventionweb.net/files/46796_cop21weatherdisastersreport2015.pdf

UNV. 2011. “Volunteerism and disasters”. *State Of The World’s Volunteerism Report 2011*: Chapter 7. Consultado 10 outubro 2016
http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/English/SWVR2011_full_%5B10%5D_chapter7.pdf

WHO/EHA. 1999. "Emergency Health Training Programme For Africa". Addis Ababa: Panafrican Emergency Training Centre. Consultado 11 fevereiro, 2016.
<http://apps.who.int/disasters/repo/5506.pdf>

WOSM. 1992. "Scouting and Peace". Geneva: WSB. Consultado 16 setembro, 2016.
<http://www3.unesco.org/IYCP/Report/OMMS2.pdf>

WOSM. 2005. "Scouting and United Nations: Relations, Partnerships and Initiatives. A Guide for National Scout Organizations". Consultado 1 agosto, 2016
https://www.scout.org/sites/default/files/library_files/Scouting%20and%20UN_EN.pdf

WOSM. 2010. "International Scout Aid for Haiti. First Report to Donors". Consultado 27 novembro, 2016.
https://www.scout.org/sites/default/files/library_files/International%20Scout%20Aid%20for%20Haiti.pdf

WOSM. 2011. "Constitution of the World Organization of the Scout Movement". Geneva: WSB. Consultado 16 setembro, 2016.
http://scout.org/sites/default/files/library_files/WOSM_Constitution_EN.pdf

WOSM. N.d. "Scouting for Life". Geneva: WSB. Consultado 17 setembro, 2016.
http://scout.org/sites/default/files/library_files/Scouting-EducationForLife_EN.pdf

WSF. 2015. "Annual Report 2015." Consultado 15 setembro, 2016.
<http://www.worldscoutfoundation.org/sites/default/files/Annual%20Report%202015.pdf>

WSC. 2015. "Triennial Plan 2014-2015. World Scout Committee: Forward Together Towards Impact and Growth". Consultado 1 agosto, 2016.
https://www.scout.org/sites/default/files/library_files/TPLAN_2014-2017_EN_V%202.0_xwebFinal.pdf

2. Fontes secundárias

Livros e capítulos de livros

Attinà, Fulvio. 2012. *The Politics and Policies of Relief, Aid and Reconstructions. Contrasting Approaches to Disasters and Emergencies*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Powell, Baden. 1908. *Scouting for boys*. N.p.: Horace Cox. Consultado 2 agosto, 2016. <http://www.thedump.scoutscan.com/yarns00-28.pdf>

Ramsbotham, Oliver, e Tom Woodhouse. 1996. *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*. Cambridge: Polity Press.

Saunders, Hilary St George. 1948. *The Left Handshake. The Boy Scout Movement during the War 1939-1945*. Londres: Collins St. James's Place London.

Talberg, Jonas. 2010. *Transnational Access to International Institutions: Three Approaches. Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explanations and Implications*, editado por Christer Jönsson e Jonas Tallberg. Londres: Palgrave Macmillan.

Vallory, Eduard. 2012. *World Scouting: Educating for Global Citizenship*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Wilson, John S. 1959. *Scouting 'Round the World'*. Londres: Blandford Press. Consultado 13 abril, 2016. <http://www.thedump.scoutscan.com/roundworld.pdf>

Artigos e papers

Aaltola, Mika. 2012. "Theoretical Departures to Disasters and Emergencies". *The Politics and Policies of Relief, Aid and Reconstruction: Contrasting Approaches to Disasters and Emergencies*, editado por Fulvio Attinà. N.p: Palgrave Macmillan.

Aeberhard, Patrick. 2008. "Expectations Are Changing for Disaster Relief". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 37: 17S. Consultado 24 julho, 2016. http://nvs.sagepub.com/content/37/1_suppl/17S.abstract

Ahmed, Shamima, e David M. Potter. 2006. *NGOs in International Politics*. Londres: Kumarian Press. Consultado 5 junho, 2016. <https://www.riener.com/uploads/553a974604891.pdf>

Ahmed, Shamima. 2011. "The impact of NGOs on International Organizations: Complexities and Considerations". *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 36, Nr. 3: 817-840

Alexander, David. 2005. "An Interpretation of Disaster in terms of changes in culture, society and international relations. What is a Disaster? New Answers to Old Questions". *International Research Committee on Disasters*, editado por Ronald W. Perry e E.L. Quarantelli. N.p.: Xlibris. Consultado 13 junho, 2016. <http://www.saarc-sadkn.org/downloads/what%20is%20disaster.pdf>

Alexander, David. 2006. "Globalization Of Disaster: Trends, Problems And Dilemmas". *Journal of International Affairs*, Vol. 59 (Spring/Summer). N.p.: The Trustees of Columbia University in the City of New York. Consultado 30 julho, 2016. <https://blackboard.angelo.edu/bbcswebdav/institution/LFA/CSS/Course%20Material/BOR4330/readings/Disaster%20planning%20trends%20Alexander%202006.pdf>

Amin, Samia, and Markus Goldstein. 2008. *Data against natural disaster.: Establishing Effective Systems for Relief, Recovery, and Reconstruction*. Washington: The World Bank. Consultado 20 julho, 2016. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6511/449830PUB0Box3181OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>

Batliwala, Srilatha, 2002. "Grassroots Movements as Transnational Actors: Implications for Global Civil Society". *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* Vol. 13, Nr. 4, dezembro. Consultado 15 junho, 2016. <http://www.justassociates.org/sites/justassociates.org/files/grassrootsmovements.pdf>

Beck, Harold. 2014. "Cornelia Clutterbuck's ScrapBook Diary: 1945-46. The Record of 102 Relief Section". *The Record of 102 Relief Section* (Scouts). Consultado a 16 de maio, 2015. http://www.harpenden-history.org.uk/documents/45_46_Scout_Relief_in_NW_Europe1.pdf

Berke, Philip R., Jack Kartez e Dennis Wenger. 2004. "Recovery after Disaster: Achieving Sustainable Development, Mitigation and Equity". *Disasters* Vol. 17 Nr. 2. Cambridge: N.p. Consultado 26 junho, 2016. <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Marzo2004/pdf/eng/doc4333/doc4333-a.pdf>

[Bignami, Francesca. 2005. "Civil Society and International Organizations: A Liberal Framework for Global Governance". *Duke Law Faculty Scholarship Paper* No. 1126. Consultado a 26 de junho, 2016. <https://ssrn.com/abstract=2031012> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2031012>](#)

Bird, Malcolm E. 2010. *The "Phases" of Emergency Management*. Intermodal Freight Transportation Institute (ITFI), University of Memphis. Consultado 26 julho, 2016. <http://www.vanderbilt.edu/vector/research/emmgtpphases.pdf>

Boin, Arjen. 2007. "From Crisis to Disaster: Towards an Integrative Perspective" *What is a disaster? Handbook of Disaster Research*, 153-172 N.p.: N.p.

Borton, John. 2009. *Future of the Humanitarian System: Impacts of Internal Changes*. Berkhamsted: John Borton Consulting. Consultado 30 julho, 2016. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8AF1129369B3F3878525767700797E0B-TuftsInternalNov2009.pdf>

Brinkerhoff, Derick W.. 2004. "The Enabling Environment for Implementing the Millennium Development Goals: Government Actions to Support NGOs". Paper apresentado na George Washington University Conference, Washington, DC, Maio. Consultado 12 julho, 2016. http://www.rti.org/pubs/Brinkerhoff_pub.pdf

Bunker, Ellsworth, 1957. "The Voluntary Effort in Disaster Relief". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 309: 107.

Burkle, Frederick M., Gerald Martone e P. Gregg Greenough. 2014. "The Changing Face of Humanitarian Crises". *The Brown Journal of World Affairs*. Vol. XX, Nr. II (Spring/Summer). Consultado 31 julho, 2016. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BROWN%20JOURNAL%20HUM%20CRISE%20BURKLE%20MARTONE%20GRRENOUGH%202014.pdf>

Çamur, Hakki. 2001. "The Team System: How Does Scouting Help Youngs' Social Developments?". *Scouting and Social Development*. Consultado 23 junho, 2016 http://www.academia.edu/2528272/Scouting_and_Social_Development

Carapico, Sheila. 2000. "NGOs, INGOs, GO-NGOs and DO-NGOs: Making Sense of Non Governmental Organizations". *Middle East Report* 214 Vol. 31, Nr. 1: 12-15. Consultado 2 agosto, 2015. <http://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=polisci-faculty-publications>

Charnovitz, Steve. 2011. "The Illegitimacy of Preventing NGO Participation". *Brooklyn Journal of International Law*. Vol.36:891. Consultado a 20 de maio, 2015. <http://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol36/iss3/4>

Cochrane, Harriet. 2008. "The role of the affected state in humanitarian action: A case study on Pakistan." *Humanitarian Policy Group Working Paper*. London: Overseas Development Institute. Consultado 22 junho, 2016. <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3417.pdf>

Cunha, Olga Oliveira, e Pedro Duarte Silva. 2015. *The Scouting Experience and Youth Development. Youth and Inequality in Education: Global Actions in Youth Work*. Editado por Michael Heathfield e Dana Fusco. Nova Iorque: Routledge.

Didier, Christelle, e Joseph R. Herkert. 2010. "Volunteerism and Humanitarian Engineering – Part II". *IEEE Technology And Society Magazine*, (Spring). Consultado 1 agosto, 2016. <http://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?arnumber=5431899>

Edmonds, Kevin. 2012. "Beyond Good Intentions: The Structural Limitations of NGOs in Haiti." *Crit Sociol* 2013 Vol. 39: 439.

Fink, Guenther, e Silvia Redaelli. 2009. "Determinants of International Emergency Aid Humanitarian Need Only?", Policy Research Working Paper 4839, *The World Bank East Asia Human Development Department Social Protection Division*. Consultado 25 julho, 2016. <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4839>

Freitas, Raquel. 2014. "Estudo sobre Ajuda Humanitária e de Emergência em Portugal". *ONGD Plataforma Portuguesa*. Consultado 23 julho, 2016. <http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/Noticias/Estudo%20sobre%20Ajuda%20Humanitaria%20e%20de%20Emergencia%20em%20Portugal.pdf>

Fritz, Charles E., e Harry B. Williams. 1957. "The Human Being in Disasters: A Research Perspective." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 309: 42.

Gemmill, Barbara, e Abimbola Bamidele-Izu. 2013. "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance." N.p.: N.p. Consultado 2 junho, 2016. <http://www.env-net.org/wp-content/uploads/2013/09/gemmill.pdf>

Ghosh, Sujay, 2009. "NGOs as Political Institutions". *Journal of Asian and African Studies* Vol. 44: 475.

Ginty, Roger Mac, e Oliver P Richmond. 2013. "The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace". *Third World Quarterly*, Vol.34, Nr. 5: 763-783. Consultado 29 abril, 2016. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>

Götz, Norbert, 2008. "Reframing NGOs: The Identity of an International Relations Non-Starter." *European Journal of International Relations*, Vol. 14: 231.

Green III, Walter G., e Suzanne R. McGinnis. 2002. "Thoughts On The Higher Order Taxonomy Of Disasters". *Notes on the Science of Extreme Situations, Paper No. 7*. Richmond, Virginia: School

of Continuing Studies, University of Richmond. Consultado 24 julho, 2016.
<https://facultystaff.richmond.edu/~wgreen/paper7.pdf>

Hagman, Gunnar. 1988. "From disaster relief to development". *International Review of Red Cross*, Nr. 264 (maio-junho): 275-285.

Harding, Scott, 2007. "Man-made disaster and development: The case of Iraq Others." *International Social Work* Vol. 50: 295.

Harvey, Paul, e Adele Harmer. 2011. "Building Trust: Challenges for national authorities and international aid agencies in working together in times of disasters". *International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response. Humanitarian outcomes*. Consultado 23 julho, 2016. <http://www.ifrc.org/PageFiles/93533/Background%20paper%201.pdf>

Irrera, Daniela, e Fulvio Attinà. 2010. "Civil-Military Cooperation and Humanitarian Affairs. The Role(s) of NGOs". Paper apresentado na conferência SGIR 7th Pan-European International Relations, Estocolmo, setembro. Consultado 10 abril, 2016. <http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/stockholm/Irrera&Attina.pdf>

Irrera, Daniela. 2012. "Humanitarian NGOs in Peace Building and Reconstruction Operations". *The Politics and Policies of Relief, Aid and Reconstruction. Contrasting approaches to disasters and emergencies*. Editado por Fulvio Attinà. Londres: Palgrave Macmillan.

Jamil, Ishtiaq, e Roberts Muriisa. 2004. "Building Social Capital In Uganda: The Role Of NGOs In Mitigating Hiv/Aids Challenges". Paper apresentado na conferência International Society for Third Sector Research (ISTR). Consultado 25 abril, 2016. http://c.ymcdn.com/sites/www.istr.org/resource/resmgr/working_papers_toronto/jamil.ishtiaq.pdf

Jigyasu, Rohit. 2007. "Disaster: a "Reality" or "Construct"? Perspective from the "East"". *What is a disaster? Handbook of Disaster Research*. Editado por Havidan Rodriguez, Enrico L. Quarantelli, Russell Dynes. Nova Iorque: Springer-Verlag. Consultado 18 junho, 2016. <http://www.sarc-sadkn.org/downloads/what%20is%20disaster.pdf>

Kajimbwa, Monsiapiile, 2006. "NGOs and Their Role in the Global South". *The International Journal of Not-for-Profit Law*. Vol. 9, Nr. 1 (dezembro): 58-64. Consultado a 2 agosto, 2016. http://civilsocietylaw.org/research/journal/vol9iss1/ijnl_vol9iss1.pdf

Karkee, Rajendra e Jude Comfort. 2016. "NGOs, Foreign Aid, and Development in Nepal". *Front Public Health*. 2016; 4: 177. Consultado a 28 de agosto, 2017. <http://journal.frontiersin.org/article/10.3389/fpubh.2016.00177/full>

Kenny, Charles, 2009. "Why Do People Die in Earthquakes? The Costs, Benefits and Institutions of Disaster Risk Reduction in Developing Countries." *Policy Research Working Paper, Sustainable Development Network Finance Economics & Urban Department*. N.p.: The World Bank. Consultado 28 maio, 2016. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4042/WPS4823.pdf>

Kreimer, Alcira, e Margaret Arnold. 2000. *Managing Disaster Risk in Emerging Economies*. Washington, DC: The World Bank. Consultado 25 julho, 2016. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15196>

LaLone, Mary B., 2012. "Neighbors Helping Neighbors: An Examination of the Social Capital Mobilization Process for Community Resilience to Environmental Disasters". *Journal of Applied Social Science* Vol. 6: 209.

Lappe-Osthege, Teresa. 2013. *'Do No Harm' Revisited: Assessing the Challenges of Its Relevancy in Post-Earthquake Haiti*. Consultado 3 julho, 2016 <http://www.e-ir.info/2013/08/29/do-no-harm-revisited-assessing-the-challenges-of-its-relevancy-in-post-earthquake-haiti/>

Lau, Clement Chu S.. 2009. "The Role of NGOs in China." *Quarterly Journal of Ideology* Vol. 31: 3-4. Consultado 23 agosto, 2016. <http://www.lsus.edu/Documents/Offices%20and%20Services/CommunityOutreach/JournalOfIdeology/NGOsInChinaarticle.pdf>

Levy, Jack S. 2008. "Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference". *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 25: 1-18. Consultado 22 maio, 2016. <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>

Lindell, Michael. 2011. "Disaster Studies". *Sociopedia.isa*. Consultado 16 junho, 2016. <http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/disaster%20studies.pdf>

Lloyd, Robert. 2005. *The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability*. Londres: One World Trust. Consultado 18 julho, 2016. http://coddeconduitaONGs.ro/wordpress/wp-content/uploads/2011/08/The_Role_of_NGO_Self-Regulation_in_Increasing_Stakeholder_Accountability.pdf

Mackintosh, Kate. 2010. "The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law". *Study 4 in: The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*. N.p.: Humanitarian Policy Group Report 5. Consultado 30 julho, 2016. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/305.pdf>

Mathbor, Golam M.. 2007. "Enhancement of community preparedness for natural disasters: The role of social work in building social capital for sustainable disaster relief and management." *International Social Work* Vol. 50: 357.

McArthur, Shaughn. 2006. "Global Governance and the Rise of NGOs". *Asian Journal of Public Affairs*, Vol. 2, Nr. 1. Consultado 5 agosto, 2017. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan033149.pdf>

McGoldrick, Claudia. 2011. "The future of humanitarian action: an ICRC perspective". *International Review of the Red Cross*. Vol. 93 Nr. 884 (dezembro): 965-991. Consultado 16 agosto, 2016. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-884-mcgoldrick.pdf>

Mercer, Claire. 2002. "NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature." *Progress in Development Studies* Vol. 2, Nr. 1: 5-22.

Moore, Annica. 2012. "Catastrophe and Containment: A Critical Analysis of US Response to the 2010 Earthquake in Haiti". *The Politics and Policies of Relief, Aid and Reconstruction. Contrasting Approaches to Disasters and Emergencies*. Editado por Fulvio Attinà. 113-132. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Morton, Bill, 2013. "An Overview Of C7 International Ngos In Development Cooperation". *Working with civil society in foreign aid: Possibilities for South – South Cooperation?*. Case Study 7. UNDP China. Consultado a 20 de junho, 2016. <https://deakin.rl.talis.com/items/7F8FA017-ACBA-794C-BC0D-5BF1BBAFA2CA.html>

Morsut, Claudia, e Maite J. Iturre (2012). "United Nations – European Union Cooperation in Aid, Relief and Reconstruction – The Haiti Case". *The Politics and Policies of Relief, Aid and Reconstruction: Contrasting Approaches to Disasters and Emergencies*. Editado por Fulvio Attinà. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Nadarajah, Suthaharan, e David Rampton. 2015. "The limits of hybridity and the crisis of liberal peace". *Review of International Studies* Vol. 41(1): 49–72. Consultado 25 julho, 2017. http://eprints.soas.ac.uk/18417/1/Nadarajah_Rampton_Limits_RIS_final_accepted_2014_Article.pdf

Nadarajah, Yaso, e Martin Mulligan. 2011. "Building Local Responses to Disaster: Lessons from the 2004 Tsunami in Sri Lanka and India." *India Quarterly: A Journal of International Affairs* Vol. 67: 307.

Nascimento, Daniela. 2015. "One step forward, two steps back? Humanitarian Challenges and Dilemmas in Crisis Settings". *The Journal of Humanitarian Assistance*. Consultado 31 junho, 2016 <https://sites.tufts.edu/jha/archives/2126>

Neupane, Sudan Prasad. 2015. "Immediate lessons from the Nepal earthquake". *The Lancet*. Vol. 385, Nr. 9982 (23 maio): 2041–2042. Consultado 8 janeiro, 2017. [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(15\)60655-9](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)60655-9)

Nolte, Isabella M., e Silke Boenigk. 2013. "A Study of Ad Hoc Network Performance in Disaster Response." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* Vol. 42: 148.

Oliver-Smith, Anthony. 1999. "What is a disaster? Anthropological perspectives on a persistent question". *The Angry Earth. Disaster in Anthropological Perspective*. Editado por Anthony Oliver-Smith e Susannah M. Hoffman. Nova Iorque: Routledge. Consultado 29 maio, 2017. <http://faculty.washington.edu/stevehar/Oliver-Smith.pdf>

OSA, Yukie. N.d. *The Growing Role of NGOs in Disaster Relief and Humanitarian Assistance in East Asia*. N.p.: N.p. Consultado 13 outubro, 2016. http://www.jcie.org/researchpdfs/growingforce/5_Osa.pdf

Paul, Bimal Kanti. 2006. "Disaster relief efforts: an update". *Progress in Development Studies* Vol. 6: 211. Consultado 30 abril, 2016. <http://pdj.sagepub.com/content/6/3/211>

Paul, James A. 2000. "NGOs and Global Policy-Making". *Global Policy Forum*, N.p.: N.p. Consultado 13 julho, 2016. <http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/18686/1/NGOs%20and%20Global%20Policy.pdf>

Pelling, Mark, e Kathleen Dill. 2006. "'Natural' Disasters as Catalysts of Political Action". *Chatham House ISP/NSC Briefing Paper* (06/01): 4-6. Consultado 9 julho, 2016. <http://burmalibrary.org/docs4/Pelling-Disasters-1.pdf>

Pelling, Mark. 2011. *Adaptation to Climate Change: From resilience to transformation*. Londres: Routledge. Consultado 15 maio, 2016. <http://talos.unicauca.edu.co/gea/sites/default/files/Adaptation%20to%20Climate%20Change%20From%20Resilience%20to%20Transformation.pdf>

Perry, Ronald W. 2005. "What is a disaster? New Answers to Old Questions". *International Research Committee on Disasters*. Editado por Ronald W. Perry e E.L. Quarantelli.

Perry, Ronald W. 2007. "What is a disaster?". *Handbook of Disaster Research*. Editado por Havidan Rodriguez, Enrico L. Quarantelli e Russell Dynes. Nova Iorque: Springer-Verlag. Consultado 23 junho, 2016. <http://www.saarc-sadkn.org/downloads/what%20is%20disaster.pdf>

Pool, Gerald M. Van. 1952. "Chapter X: The School and Other Youth Serving Agencies." *NASSP Bulletin* Vol. 36: 94.

Pyles, Loretta. 2007. "Community organizing for post-disaster social development." *International Social Work* Vol. 50: 321.

Quarantelli, E. L. 2006. "The Disasters Of The 21st Century: A Mixture Of New, Old, And Mixed Types". *Disaster Research Center*. Newark, Delaware: University of Delaware. Consultado 1 julho, 2016. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.582.2530&rep=rep1&type=pdf>

Quarantelli, E.L., Patrick Lagadec, e Arjen Boin. 2007. "A Heuristic Approach to Future Disasters and Crisis: New, Old, and In-Between Types". *What is a Disaster? Handbook of Disaster Research*. Editado por Havidan Rodriguez, Enrico L. Quarantelli, Russell Dynes. Nova Iorque: Springer-Verlag. Consultado 30 junho, 2016. <http://www.saarc-sadkn.org/downloads/what%20is%20disaster.pdf>

Raschky, Paul A., e Manijeh Schwindt. 2009. "Aid, Natural Disasters and the Samaritan's Dilemma." *Policy Research Working Paper, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery Unit*, N.p.: The World Bank. Consultado 24 maio, 2016. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4144/WPS4952.pdf>

Raschky, Paul A., e Manijeh Schwindt. 2009. "On the Channel and Type of International Disaster Aid." *Policy Research Working Paper*, N.p.: The World Bank. Consultado 6 maio, 2017. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4145/WPS4953.pdf?sequence=1>

Reinisch, Jessica, 2008. "Introduction: Relief in the Aftermath of War." *Journal of Contemporary History* Vol. 43: 371.

Rohm Jr., Fredric W., e Bramwell Osula. 2013. "Scouting and Servant Leadership in Cross-cultural Perspective: An Exploratory Study". *Journal of Virtues & Leadership*, Vol. 3 Nr. 1, (Fall). Regent University School of Business & Leadership.

Rotolo, Thomas, e Justin Allen Berg. 2011. "In Times of Need: An Examination of Emergency Preparedness and Disaster Relief Service Volunteers." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* Vol. 40: 740.

Sanderson, David e Ben Ramalingam. 2015. "Nepal Earthquake Response: Lessons for Operational Agencies". *ALNAP Lessons Paper*. Londres: ALNAP/ODI. Consultado 8 janeiro, 2017). <https://www.medbox.org/preview/5550738c-2dc0-4de9-8692-05431fcc7b89/doc.pdf>

Schipper, Lisa, e Mark Pelling. 2006. "Disaster risk, climate change and international development: scope for, and challenges to, integration". *Overseas Development Institute*. Oxford: Blackwell Publishing. Consultado 21 maio, 2016. <http://community.eldis.org/.5994ce60/Schipper%2520and%2520Pelling.pdf>

Sending, Jacob Ole, e Iver B. Neumann. 2006. "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power". *Norwegian Institute of International Affairs International Studies Quarterly* Vol. 50, 651–672.

Spry, D.C..1948. "One Scouting World." *International Journal* Vol. 3: 156.

Srinivas, Nidhi. 2009. "Against NGOs?: A Critical Perspective on NON Governmental Action" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* Vol. 38: 614.

Stirrat, Jock. 2006. "Competitive humanitarianism: Relief and the tsunami in Sri Lanka". *Anthropology Today* Vol. 22, Nr. 5 (outubro): 11–16.

Tang, Kwong-leung, e Chau-kiu Cheung. 2007. "The competence of Hong Kong social work students in working with victims of the 2004 tsunami disaster." *International Social Work* Vol. 50: 405.

Tarrow, Sidney. 2001. *Transnational Politics: Contention And Institutions In International Politics*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University. Consultado 4 fevereiro, 2016. http://government.arts.cornell.edu/assets/faculty/docs/tarrow/contention_and_institutions.pdf

Tatham, Peter, e Luke Houghton. 2011." The wicked problem of humanitarian logistics and disaster relief aid". *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, Vol. 1 Nr 1: 15-31. Consultado 15 maio, 2016. http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/40250/70626_1.pdf

Teegen, Hildy, Jonathan P. Doh, e Sushil Vashani. 2004. "The importance of non-governmental organizations (NGOs) in global governance and value creation: an international business research agenda". *Journal of International Business Studies* Vol 35: 463 – 483. Londres: Palgrave McMillan Ltd. Consultado, 6 agosto, 2017. <https://botfl.nd.edu/pdf/session7/NGO.pdf>

Torres, Luis E. de la, e Irina S. Dolinskaya, Karen R. Smilowitz. 2011. *Disaster relief routing: Integrating research and practice*. Evanston, IL: Department of Industrial Engineering and Management Sciences, Northwestern University. Consultado 24 julho, 2016. http://www.ccitt.northwestern.edu/documents/2011_delaTorreDolinskayaSmilowitz_pub.pdf

Trohanis, Zoe, Arish Dastur, Ting Xu e Dean Cira. N.d. "EAP DRM Knowledge Notes: Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific". *Working Paper Series* Nr. 13, Washington, D.C.: N.p.. Consultado 25 março, 2016. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10124/529490BRIOREVI10B OX353820B01PUBLIC1.pdf>

Ventura, Carla A . Arena; Melissa Franchini Cavalcanti e Verônica Angélica Freitas de Paula. 2005. "A Abordagem Sistêmica da Teoria Pluralista das Relações Internacionais: O Estudo de Caso da União Européia". *Anais do I Congresso Brasileiro de Sistemas*. Ribeirão Preto:

FEARP/USP. Consultado a 16 de março, 2015.
<http://legacy.unifacef.com.br/quartocbs/arquivos/23.pdf>

Whittaker, Joshua, Blythe McLennan e John Handmer. 2015. "A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges". *International Journal of Disaster Risk Reduction* Vol. 13: 358–368. Consultado 18 janeiro, 2017. http://ac.els-cdn.com/S2212420915300388/1-s2.0-S2212420915300388-main.pdf?_tid=7235ad24-ddb1-11e6-b0d0-00000aab0f26&acdnt=1484766667_32e816da5ae5e24fb7ef70d9d664a59e

Willets, Peter. 2002. "What is a Non-Governmental Organization?" *UNESCO Encyclopedia Of Life Support Systems, Section 1 Institutional And Infrastructure Resource Issues*. Consultado 12 janeiro, 2016. <http://www.staff.city.ac.uk/p.willets/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM>

Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon, e Ian Davis. 2003. *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Londres: Routledge. Consultado 27 julho, 2017. http://www.preventionweb.net/files/670_72351.pdf

Yamashita, Hikaru. 2014. "Peacebuilding and "Hybrid" Peace". *The National Institute for Defense Studies News*, March 2014. Consultado a 20 de agosto, 2017. http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/briefing/pdf/2014/briefing_e185.pdf

Artigos em jornais e websites online

Barber, Rebeca. 2015. "Humanitarian aid in 2015: great challenges but greater opportunities". *DevPolicyBlog*. 19 agosto, 2015. <http://devpolicy.org/humanitarian-aid-in-2015-great-challenges-but-greater-opportunities-20150819/>

Glasser, Robert. 2008. "How effective is disaster relief". *The Guardian*. 2 março, 2008. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2008/mar/02/howeffectiveisdisasterrelief>

Herman, Joost, e Dennis Dijkzeul. 2011. "A matter of principles. Humanitarian Challenges." *The Broker*. 9 fevereiro, 2011. <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/A-matter-of-principles>

Maack, David L., 2009. "Including Scouts in Emergency Management Training Pays Dividends". *Emergency Management*. 24 julho, 2009. <http://www.govtech.com/em/training/Including-Scouts-in-Emergency.html>

Oliveira, Sávio Ferreira.2015. "Quem possui a personalidade jurídica no âmbito internacional de acordo com o Direito Internacional Público". *Âmbito Jurídico*. Consultado 4 de agosto, 2015. http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10736

Smith, Neil. 2006. "There's No Such Thing as a Natural Disaster". *Understanding Katrina*. 11 junho, 2006. <http://understandingkatrina.ssrc.org/Smith>

Wooldridge, Mike. 2015. "Nepal earthquake: The challenges of disaster relief." *BBC*. 29 abril, 2015. <http://www.bbc.com/news/world-asia-32511429>

Websites

CNN. 2010. "Scout takes comfort in Haiti relief work". Consultado 20 de outubro, 2016. <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/02/01/haiti.girl.scout/index.html>

Global Humanitarian Assistance. 2015. "Global Humanitarian Assistance Report". Consultado 20 abril, 2016. http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_-Interactive_Online.pdf

IASC. N.d. "Membership and structure". Consultado 13 agosto, 2016. <https://interagencystandingcommittee.org/iasc/membership-and-structure>

ICRC.2010. "Cooperation with National Societies". Consultado 10 de agosto, 2017. <https://www.icrc.org/eng/what-we-do/cooperating-national-societies/overview-cooperating-national-societies.htm>

IFRC. 2017. “Types of disasters: Definition of hazard.” Consultado 12 maio, 2016. <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/>

TIME. 2015. “U.N. Study: Natural Disasters Caused 600,000 Deaths Over 20 Years”. Consultado 18 abril, 2016. <http://time.com/4124755/natural-disasters-death-united-nations>

The Sphere Project. N.d. “What is Sphere?” Consultado 30 maio, 2016. <http://www.spherehandbook.org/en/what-is-sphere>

UN. 2017. “Chapter X: The Economic And Social Council”. Consultado 11 de junho, 2015. <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-x/index.html>

UN Chronicle. 2016. “The Humanitarian Response to the 2015 Nepal Earthquake”. Consultado a 10 de agosto, 2017. <https://unchronicle.un.org/article/humanitarian-response-2015-nepal-earthquake>

UNISDR/CRED. 2015. “The Human Cost of Weather Related Disasters 1995 – 2015”. Consultado a 29 de abril, 2016. http://www.preventionweb.net/files/46796_cop21weatherdisastersreport2015.pdf

Ushahidi. 2017. “About Ushahidi”. Consultado 29 outubro, 2016. <https://www.ushahidi.com/about>