

Organizações Não Governamentais e ação humanitária em situação de conflito. Algumas notas.

Non-Governmental Organizations and humanitarian action in conflict situations A few notes.

Organisations non gouvernementales et action humanitaire en situation de conflit. Quelques notes.

António Hipólito de Aguiar¹  Autor correspondente / Corresponding author / Auteur correspondant: ahipolitodeaguiar@gmail.com, Fernando Vasco Marques²

(1) Médico. Presidente da Médicos do Mundo Portuga. Docteur. Président de Médecins du Monde. Lisbonne. Portugal. Doctor. President of Doctors of the World. Lisbon. Portugal.

(2) Médico de Saúde Pública, Voluntário da Associação Médicos do Mundo, Lisboa, Portugal. Médecin de Santé Public, Volontaire des Médecins du Monde, Lisbonne, Portugal. Public Health Doctor. Voluntary of Doctors of the World. Lisbon. Portugal. E-mail: fernvasco@gmail.com

"A complexidade não é o emaranhamento indissociável, é a necessidade de ter em conta as diferentes lógicas, até mesmo contraditórias que se cruzam em sistemas organizados (Edgar Morin – in *La Méthode*)"

Resumo

Os autores, face à experiência da organização a que pertencem, abordam todo o processo que leva uma Organização Não Governamental (ONG) a realizar uma missão de emergência, particularmente numa situação de conflito, desde a tomada de decisão inicial de intervir, até ao término da missão.

São abordados ainda alguns dos fatores que os autores consideram que têm vindo a agravar as dificuldades do contexto em que as organizações atuam e os riscos para os trabalhadores humanitários que participam numa missão desta natureza, bem como os fatores que tendem a aumentar a vulnerabilidade das populações envolvidas.

Quanto aos primeiros, relevam-se a hostilidade dos governos face às ONGs e organizações internacionais, nomeadamente os governos autocráticos, face ao papel de denúncia de atentados aos direitos das populações, o exercício do direito de ingerência que leva à associação das ONGs que chega ao terreno às forças que exerceram o referido direito e a associação da pobreza com o deslocamento de populações provocado pelo conflito. Quanto ao aumento da vulnerabilidade das populações envolvidas é relevada a ocorrência simultânea do conflito com as desigualdades crescentes, as crises económicas e os efeitos da crise climática.

Chama-se também a atenção para a importância da experiência e profissionalismo das organizações em intervenções desta natureza, que as leva a ter protocolos bem definidos que orientam toda a intervenção, sem perderem de vista os seus valores.

Palavras-chave: Ajuda Humanitária, Conflito, Missão de Emergência, ONG, Riscos, Direitos Humanos, Vulnerabilidade, População Vulnerável.

Abstract

Based on their organization's experience, the authors address the entire process that leads an NGO to carry out an emergency mission, particularly in a conflict situation, from the initial decision to intervene to the mission's conclusion.

The text also addresses some of the factors that the authors believe have been exacerbating the difficulties of the context in which organizations operate and the risks for humanitarian workers participating in such missions, as well as factors that tend to increase the vulnerability of the populations involved.

Regarding the former, noteworthy issues include the hostility of governments towards NGOs and international organizations, particularly autocratic governments, in relation to their role in denouncing violations of the rights of populations; the exercise of the right of intervention, which leads to the association of NGOs that arrive on the ground with the forces that exercised said right; and the association of poverty with the displacement of populations caused by the conflict. Regarding the increased vulnerability of the populations involved, the simultaneous occurrence of the conflict with growing inequalities, economic crises, and climate crises is highlighted.

Attention is also drawn to the importance of the experience and professionalism of organizations in interventions of this nature, which leads them to have well-defined protocols that guide the entire intervention, without losing sight of their values.

Keywords: Humanitarian Aid, Conflict, Emergency Mission, NGO, Risks, Human Rights, Vulnerable Population.

Résumé

S'appuyant sur l'expérience de leur organisation, les auteurs abordent l'ensemble du processus qui conduit une ONG à mener une mission d'urgence, notamment en situation de conflit, depuis la décision initiale d'intervenir jusqu'à la conclusion de la mission.

Le texte aborde également certains des facteurs qui, selon les auteurs, ont exacerbé les difficultés du contexte dans lequel les organisations opèrent et les risques pour les travailleurs humanitaires participant à de telles missions, ainsi que les facteurs qui tendent à accroître la vulnérabilité des populations impliquées. Concernant le premier point, il convient de souligner l'hostilité des gouvernements envers les ONG et les organisations internationales, en particulier les gouvernements autocratiques, en raison de leur rôle dans la dénonciation des violations des droits des populations, l'exercice du droit d'intervention, qui conduit à associer les ONG présentes sur le terrain aux forces qui ont exercé ce droit et l'association de la pauvreté aux déplacements de populations causés par le conflit. Concernant la vulnérabilité accrue des populations concernées, la survenue simultanée du conflit et des inégalités croissantes, des crises économiques et des crises climatiques est mise en évidence.

Il convient également de souligner l'importance de l'expérience et du professionnalisme des organisations dans les interventions de cette nature, ce qui les amène à disposer de protocoles bien définis qui encadrent l'ensemble de l'intervention, sans pour autant perdre de vue leurs valeurs.

Mots-clés: Aide Humanitaire, Conflit, Mission de Urgence, ONG, Risques, Droits Humains, Population Vulnérable.

Introdução

Quando ocorre um conflito armado (ou catástrofe natural), as primeiras imagens que nos chegam são de destruição, deslocamento de populações e sofrimento humano. Mas, por trás dessas imagens, existe uma engrenagem complexa de organizações humanitárias, Organizações Não Governamentais (ONG) e Organizações Internacionais (OI), que se mobilizam rapidamente para prestar ajuda. Qual o papel de uma ONG em cenários tão instáveis? Como decide intervir? Como atua? Em que momento conclui que deve sair? São questões a que procuraremos responder neste ensaio. Abordaremos também alguns fatores que têm vindo a agravar as condições em que as ONGs agem, aumentando o risco para elas e a vulnerabilidade das populações envolvidas (conflito armado).

Objetivos da Ajuda Humanitária

Desde o seu aparecimento que as ONGs agem em defesa das comunidades, particularmente das mais vulneráveis e marginalizadas. Fazem-no em áreas tão diversas como o acesso à saúde, apoio social e alimentar e defesa dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da democracia [1]. Pela sua ação as ONGs ganharam reconhecimento e legitimidade e tornaram-se indispensáveis enquanto actores, quer a nível de cada país quer a nível internacional, respondendo a necessidades que os governos não conseguem colmatar [2]. A sua presença recorda-nos que, mesmo nos cenários mais sombrios, existe espaço para a compaixão organizada e que ser humano, em última análise, é não virar o rosto perante o sofrimento do outro.

O principal objetivo da Ajuda Humanitária é aliviar o sofrimento de populações em situação de vulnerabilidade ou atingidas por calamidades ou conflitos, defendendo os Direitos Humanos, de forma a manter a dignidade humana, salvando vidas e minimizar consequência, i.e.,

“Como área de atuação (teoricamente) independente dos interesses que dão origem aos conflitos, a Ação Humanitária e de Emergência constitui uma expressão fundamental do valor universal da solidariedade entre os povos e um imperativo moral baseado na premissa de que o sofrimento humano deve ser evitado e aliviado, onde quer que ocorra. Assim, associado ao conceito de Ajuda Humanitária e de Emergência surgem

quatro princípios fundamentais: Neutralidade, Independência, Humanidade e Imparcialidade” [3] a que adicionamos Segurança.

Para além desta ajuda direta às populações, as ONGs são também veículo importante no testemunho e denúncia dos atentados aos Direitos Humanos e, em casos muito particulares, poderão também mediar os conflitos entre as partes envolvidas, complementando a atividade diplomática estatal [4].

No fundo trata-se de fazer respeitar o Direito Internacional Humanitário para limitar os efeitos de um conflito armado, nomeadamente sobre a população civil [5].

Contexto em que atuam as ONGs. Riscos

Atualmente, segundo a Plataforma Portuguesa das ONGDs¹, “O ambiente favorável à sociedade civil está a deteriorar-se a um ritmo alarmante, com governos a recorrerem a legislação, violência e intimidação para condicionar as suas atividades” [6].

Os riscos para o pessoal humanitário têm aumentado assim como a vulnerabilidade das populações. Importa identificar alguns dos fatores que contribuem para tal agravamento. Antes de qualquer intervenção, análise criteriosa dos mesmo é um dos fundamentos da tomada de decisão. Assim:

- A maioria das ONGs, nacionais e internacionais, age como instrumentos de testemunho, denúncia e pressão política face a atropelos aos direitos humanos, tornando-se muito incómodas para quem os viola. Os governos autoritários, mas não só, procuram “regular” a intervenção das ONGs e OIs e, em situações extremas, chegam a prender e a assassinar.
- Também o exercício do direito de ingerência, sendo embora uma exceção, ao pôr em causa a soberania dos Estados, contribui para que, após uma invasão militar, se crie um clima de desconfiança, face às ONGs que se desloquem para o terreno, associando-as ao invasor [7].
- O posicionamento recente do Governo dos Estados Unidos face à Ajuda Humanitária e Ajuda ao Desenvolvimento e às organizações nacionais e internacionais que atuam por todo o mundo, afetou gravemente a ação das ONGs e OIs. Os cortes drásticos no financiamento, a extinção das suas próprias agências e abandono das OIs

resultaram em encerramento de numerosos projectos [8]. O impacto destas medidas sobre as populações em situação de vulnerabilidade tem sido enorme, agravando ainda mais as condições em que as ONGs atuam [9].

- As ONGs atuam junto de populações deslocadas e em contextos de grande pobreza. Existem no mundo 690 milhões de pessoas a viver com menos de 2,15 USD/dia. Apesar da diminuição da pobreza desde 2020 “As conquistas sociais alcançadas nas últimas décadas estão sob risco diante de uma combinação perigosa de crises económicas, conflitos, mudanças climáticas e desigualdade crescente” [10,11]. A pobreza extrema vem aumentando rapidamente nas economias atingidas por conflitos e instabilidade [12]. O número de pessoas forçadas a fugir de conflitos, violência e perseguições atingiu um recorde histórico, ultrapassando os 123 milhões em meados de 2025 [13]. Estes dois fatores, pobreza e populações deslocadas, acentuam a situação de vulnerabilidade das populações a eles sujeitas e promovem enorme desregulação social, geradora de elevados níveis de violência.

Dito isto, os profissionais que participam em missões em zonas de conflito estão implicitamente a aceitar trabalhar em condições adversas, lidar com frustração e perda, e, ainda assim, manter o foco na humanidade comum que une vítimas e profissionais. Para além dos riscos emocionais, os riscos físicos são evidentes e têm vindo a acentuar-se nos últimos anos, conforme já referimos. Em 2024, foram mortos 383 trabalhadores em serviço, em 20 países; outros 308 funcionários ficaram feridos em atos de violência; 125 humanitários foram sequestrados e 45 detidos [14].

Preparação de uma missão de emergência face a um conflito

As ONGs e as OIs usam protocolos de emergência com processos bem definidos (diagnóstico de situação e riscos associados, tomada de decisão, equipas, equipamento, coordenação e apoio de retaguarda, comunicação e *advocacy*, financiamento/recolha de fundos, e encerramento da missão, entre outros). Estes protocolos, visam dar maior previsibilidade à atuação que irá desenrolar-se em cenários muito complexos. São exemplos, em termos gerais, o *Manual Sphere. La Charte humanitaire et les standards minimum*

¹ ONGDs - Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento.

de la intervention humanitaire [15]; em contexto de emergência, destacam-se o *National Incident Management System*, da agência norte-americana FEMA² [16], o *Emergency Response Framework* (ERF): *A Guide for the IFRC Secretariat* [17], da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, e o *WHO Emergency Response Framework* (ERF) [18], da Organização Mundial de Saúde.

No caso particular da Rede Internacional dos Médicos do Mundo, o processo de preparação de uma missão de emergência em situação de conflito, implica coordenar o papel de 17 delegações nacionais. Haverá delegações que participam diretamente com voluntários no terreno, enquanto outras participam de forma indireta, nos seus países, recolhendo fundos ou agindo junto dos média.

Pré-intervenção - Face à eclosão de um conflito armado, qualquer ONG que equacione intervir convoca as pessoas e grupos internos que respondem nas situações de crise. O objetivo é centralizar a coordenação de todo o processo e a informação recolhida e a recolher, para fundamentar a decisão de avançar com uma missão. Importa caracterizar o conflito, o risco da intervenção, obter um perfil de saúde mínimo da região/país onde se pensa atuar, dos meios de que a ONG pode dispor e da capacidade instalada no local. Este processo requer que a ONG junte experiência e profissionalismo, de forma que, com os seus meios, seja capaz de responder com prontidão, dentro dos valores e princípios da organização. Nesta fase, e nas posteriores, são particularmente relevantes os contactos com as autoridades locais, quer administrativas quer de saúde, e com outras organizações humanitárias presentes, no sentido de facilitar a circulação de informação e de pessoas (por exemplo na referenciação de doentes) e de complementar os apoios, evitando sobreposição de atividades.

Se, antes do conflito se iniciar, a ONG já tem equipas no terreno noutras missões, a avaliação da situação torna-se mais fácil. A análise da informação recolhida permite avaliar se existem condições, ou não, para a ONG operar de forma eficaz e coerente, de acordo com os seus princípios éticos e suas capacidades.

Intervenção/Resposta - Tomada a decisão de avançar, urge montar a missão para responder à emergência. Nesta fase, é importante lançar uma missão exploratória para uma avaliação *in loco* das condições existentes em que se vai operar e das necessidades.

Em simultâneo, são definidas a liderança, a coordenação aos diferentes níveis, o tipo de atuação, os meios a deslocar para o terreno (operações), os mecanismos de acompanhamento, o como e o que comunicar interna e externamente (estratégias de comunicação e *advocacy*) e a recolha de fundos.

Assumem particular relevância a logística, a comunicação e o *advocacy*. À logística cabe garantir a distribuição oportuna e eficiente dos recursos necessários para que nada falte às equipas no terreno, de forma a terem condições mínimas para operar. Em situação de conflito o contexto é muito adverso - infraestruturas danificadas, tais como estradas, telecomunicações, edifícios, etc..., o que dificulta as entregas e o armazenamento de bens. No caso das ONG que prestam cuidados de saúde, a entrega de bens médicos tem também características específicas decorrentes do cumprimento dos padrões de qualidade (cadeias de frio, armazenamento) mas depende também das autoridades locais (ex: medicamentos não permitidos no país, taxas alfandegárias e licenças de exportação). À comunicação cabe assegurar que a organização comunique interna e externamente a uma só voz e, em simultâneo, que o que é comunicado não constitua um risco para as equipas no terreno. O *advocacy* reforça as mensagens de defesa dos direitos humanos e do direito à saúde, neste caso, em zonas de conflito [19].

Encerramento da missão e estratégia de saída -

Tão importante como decidir entrar, é saber quando e como sair. A decisão de encerrar uma missão humanitária em situação de conflito pode ocorrer por diversos motivos: i) risco extremo para os trabalhadores, ii) ordem de expulsão, iii) esgotamento do tempo previsto para a intervenção, iv) ocorrências imprevistas tais como quebras no financiamento ou na cadeia logística e v) cessação do conflito. Importa referir que as situações i) e ii) ocorrem com alguma frequência e os motivos são óbvios. Na situação iv) as ONGs que têm experiência em ajuda para o desenvolvimento ou já estavam no terreno no início da crise, poderão mesmo avançar para um novo tipo de missão/projeto, prolongando a sua presença.

Mandam as boas práticas que se procure mitigar o impacto do encerramento da missão na prestação de cuidado de saúde à população. Assim, a saída deverá, em regra, ser planeada e gradual. Dependendo do contexto, informam-se organizações locais e parceiros, reduzem-se atividades e procura-se que outras entidades assegurem os cuidados que eram prestados. Sempre que possível, transferem-se competências, capacitam-se profissionais

² Federal Emergency Management Agency.

locais e entregam-se equipamentos e material clínico. Neste caso recomenda-se que se escolham entidades credíveis que deem garantias de que os bens deixados irão beneficiar a população mais vulnerável.

Algumas organizações, após o final da missão, promovem entrevistas com psicólogos aos profissionais participantes, como forma de prevenir qualquer perturbação emocional decorrente da situação de stress que foi vivenciada durante a missão.

Após o encerramento de uma missão é importante que a ONG promova uma avaliação completa de como tudo correu. É um processo coletivo, dirigido por um responsável, que deverá integrar todos os elementos que participaram na missão. Tem como objetivo identificar o que correu bem ou mal e identificar as falhas. Desta forma será possível identificar e, através de recomendações, internalizar as lições aprendidas durante a missão, mas também corrigir os processos que não se revelaram adequados.

Conclusão

A intervenção das ONGs em situação de conflito tem sido relevante ao longo dos anos na proteção e prestação de cuidados à população, contribuindo para o reconhecimento público do seu papel.

O contexto onde as ONGs operam tem vindo a tornar-se mais adverso, o que requer uma avaliação cuidadosa do que se passa no terreno em que se vai atuar, para proteger os trabalhadores humanitários e assegurar o êxito da missão.

A preparação de uma missão exclui o voluntarismo e tem vindo a tornar-se cada vez mais estruturada e profissional, seguindo regras e procedimentos bem definidos, plasmados em protocolos detalhados. Uma boa logística, que não dispensa as parcerias com empresas, é um fator crítico de sucesso.

A atuação das ONGs em situação de conflito é, portanto, um equilíbrio entre o fornecimento de ajuda essencial a populações em situação de vulnerabilidade extrema e o cenário de elevada insegurança e repressão política em que se exerce. Esta atuação não é isenta de riscos e o seu impacto é limitado face à dimensão da população em necessidade e à diversidade de carências, que nenhuma organização consegue colmatar isoladamente.

Declaração de conflitos de interesse

Os autores declaram que não existem conflitos de interesse relacionados com o presente artigo.

Bibliografia

1. Portal do Impacto. Como Surgiram as ONG's no Mundo. 11 de Fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.portaldoinpacto.com/como-surgiram-as-ongs-no-mundo>
2. Ryfman, Philippe. Non-governmental organizations: an indispensable player of humanitarian aid. *International Review of the Red Cross*. Volume 89 Number 865 March 2007. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-865-2.pdf>
3. Plataforma Portuguesa das ONGD. Ação humanitária e de emergência. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/o-nosso-trabalho/areas-de-atuacao/acao-humanitaria-e-de-emergencia>
4. Branco, Carlos (2011). "As Organizações Não Governamentais na mediação de conflitos intra-estaduais violentos: o confronto entre a teoria e a prática no processo de paz moçambicano". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 2, Outono 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4135/413536168004.pdf>
5. ICRC-International Committee of the Red Cross. What is International Humanitarian Law? Disponível em: https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/what_is_ihl.pdf
6. Plataforma Portuguesa das ONGD. Seguir os Dados: Acompanhar as Mudanças no Espaço de Atuação da Sociedade Civil em 86 Países. Relatório disponibilizado pela Forus Internacional. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/noticias/seguir-os-dados-acompanhar-as-mudancas-no-ambiente-para-a-sociedade-civil-em-86-paises>
7. Coelho, T.L. O Poder/Dever da Intervenção Armada. *Revista Nação e Defesa*. N.º 105, 2.ª. Série (2003) pp. 103-119: Soberania e Intervenções Militares- O Direito Internacional e a Ingerência Humanitária. Publicação do IDN – Instituto de defesa Nacional. Disponível em: <https://revistas.icaap.pt/nacao/article/view/39343/27247>
8. Website da Federal Emergency Management Agency (FEMA). Lapse in Federal Funding Impact on FEMA Website Operations Notice. Disponível em: <https://www.fema.gov/lapse-federal-funding-impact-fema-website-operations-notice>
9. Agence française de développement (AFD). Um ano após o fim da USAID: A história da solidariedade internacional ainda não chegou ao fim. Disponível em: <https://www.afd.fr/pt-pt/noticias/um-ano-fim-usaid-solidariedade-internacional>
10. ONU News. Perspetiva Global. Reportagens Humanas - Relatório mostra 5 fatores empurrando milhões de pessoas para a pobreza. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2025/04/1847706>
11. ONU. Department of Economic and Social Affairs. World Social Report 2025: A New Policy Consensus to Accelerate Social Progress. Disponível em: <https://desapublications.un.org/publications/world-social-report-2025-new-policy-consensus-accelerate-social-progress>
12. World Bank. A pobreza extrema vem aumentando rapidamente nas economias atingidas por conflitos e instabilidade. Comunicado à imprensa de 27 de Junho 2015. <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2025/06/27/fragile-and-conflict-affected-situations-intertwined-crises-multiple-vulnerabilities>
13. ONU News. Perspetiva Global Reportagens Humanas. Total de deslocados à força no mundo chega a 120 milhões. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/06/1833121>
14. ONU News. Perspetiva Global Reportagens Humanas. Ataques a funcionários humanitários revelam apatia e falta de ação internacionais. 19/08/25 <https://news.un.org/pt/story/2025/08/1850737>
15. Sphere. Manual Sphere. La Charte humanitaire et les standards minimum de la intervention humanitaire. Disponível em: <https://handbook.spherestandards.org/fr/sphere/#ch001>
16. FEMA/US Department Framework Security; National Response Framework (NRF). Fourth Edition, October 28, 2019. Disponível em: https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/NRF_FINALApproved_2011028.pdf
17. The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). Emergency Response Framework (ERF). A Guide for the IFRC Secretariat. Disponível em: <https://www.ifrc.org/sites/default/files/2025-01/IFRC%20Emergency%20Response%20Framework%202025.pdf>
18. World Health Organization (WHO). Emergency response framework (ERF), Edition 2.1. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240058064>
19. Médecins du Monde. Strategic Framework for Médecins du Monde's Humanitarian Advocacy Related to International Operations. Disponível em: https://www.medecinsdumonde.org/app/uploads/2022/04/Strategic-Framework-for-Humanitarian-Advocacy-2021-2023_ENG.pdf