

Cleunismar Silva

Melisiana Rodrigues Diasso

Quadro legal relativo à intervenção das OSC na Guiné-Bissau:

desafios, perspetivas e recomendações para melhoria

**Quadro legal relativo
à intervenção das OSC
na Guiné-Bissau:
desafios, perspectivas
e recomendações
para melhoria**

Cleunismar Silva

Melisiana Rodrigues Diasso

FICHA TÉCNICA

A **Série Estudos** da Ação *landa Guiné! Djuntu* investiga temas relevantes para a sociedade civil guineense que contribuam para a disseminação de conhecimentos, colaborem efetivamente para a solução de problemas das comunidades e para a resolução dos desafios nacionais.

A **Ação *landa Guiné! Djuntu*** é implementada pelo Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF), no âmbito do *landa Guiné!*, um programa da União Europeia de oportunidades sociais e económicas para a população da Guiné-Bissau.

Realização

landa Guiné! Djuntu

Coordenação da Ação *landa Guiné! Djuntu*

Victor Puerta

Coordenação do Estudo

Equipa do Eixo Conhecimento, Comunicação e Parcerias: Alfredo Handem, Diamantino Lopes, Lilian Galvão

Autoria

Cleunismar Silva e Melisiana Rodrigues Diasso

Revisão técnica

Equipa do Eixo Conhecimento, Comunicação e Parcerias, Mónica Pacheco, Unidade de Coordenação do Programa *landa Guiné* e Delegação da União Europeia.

Revisão de diagramação

Equipa do Eixo Conhecimento, Comunicação e Parcerias, Comunicação IMVF, Unidade de Coordenação do Programa *landa Guiné* e Delegação da União Europeia.

Revisão ortográfica

Comunicação IMVF: Catarina Benedito, Mónica Pacheco, Diana Alves

Projeto gráfico e paginação

Matrioska Design

Impresso em Lisboa em agosto de 2021.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Prefácio | 5 |
| Acrónimos | 7 |
| Sumário Executivo | 8 |
| 1. Introdução | 11 |
| 1.1. Breve Enquadramento | 11 |
| 1.2. Objetivos do Estudo | 12 |
| 1.3. Resultados Esperados | 12 |
| 1.4. Metodologia | 12 |
| 2. Contexto histórico da regulação das OSC na Guiné-Bissau | 14 |
| 3. Delimitação conceitual: Associação, ONG e OSC | 15 |
| 4. Enquadramento jurídico das OSC no ordenamento guineense | 18 |
| 4.1. Liberdade de associação | 19 |
| 4.1.1. Concretizações da liberdade de associação no ordenamento jurídico guineense | 20 |
| 4.2. Personalidade jurídica | 22 |
| 4.2.1. O reconhecimento como pressuposto da aquisição da personalidade jurídica | 23 |
| 4.2.2. As contradições entre a lei e a prática do processo de reconhecimento da personalidade jurídica no direito guineense | 27 |
| 4.2.3. Passos práticos das formalidades requeridas nos Serviços Notariais para formalização das OSC | 28 |
| 4.2.4. Principais barreiras elencadas para formalização das OSC | 29 |
| 4.3. Constituição e atividade das ONG estrangeiras | 30 |
| 4.4. Formalização, estrutura orgânica e funcionamento | 32 |
| 4.5. Regime das isenções fiscais e aduaneiras | 34 |
| 4.6. O estatuto de “utilidade pública” na ordem jurídica guineense | 36 |
| 5. Dinâmicas e desafios de funcionamento das OSC face ao quadro legal | 38 |
| 5.1. Estrutura estatal de apoio às OSC | 38 |
| 5.2. Fragilidade de Concertação entre as OSC: um obstáculo para melhoria da legislação | 40 |
| 5.3. A intervenção das OSC face às demais legislações | 41 |
| 6. Considerações Finais | 44 |
| 7. Recomendações | 45 |
| 8. Referências bibliográficas | 47 |
| 9. Anexos | 49 |

PREFÁCIO

A necessidade da melhoria do quadro legislativo para as Organizações da Sociedade Civil (OSC) é inquestionável. As enormes diversidades, tanto em tipologias como em áreas de intervenção, fazem dessas organizações atores pertinentes no desenvolvimento da democracia e na execução de políticas públicas que têm por objetivo a luta contra a pobreza e a melhoria de condição de vida das populações na Guiné-Bissau. No entanto, o ambiente institucional e jurídico no qual operam essas organizações, apresenta imensas carências, do ponto de vista do processo de formalização, operacionalização das suas missões, coordenação das suas atividades, regime fiscal, prestação de contas, etc.

Desde fevereiro de 1992, aquando da aprovação do Decreto-lei para as Organizações Não-Governamentais (ONG) sob a proposta do extinto Solidami – Instituto Público de Coordenação da Ajuda Não-Governamental, não houve avanços em termos de adequação do regime jurídico nacional para acomodar a explosão de Organizações da Sociedade Civil, sobretudo depois da abertura democrática em 1991 e a organização das primeiras eleições democráticas em 1994.

Os regimes jurídicos que balizam a criação e o exercício de atividades das Organizações da Sociedade Civil limitam-se, praticamente, ao Decreto-lei N° 23/92 e ao Código Civil de 1966, artigo n° 157° e demais. Essas duas ferramentas legais têm se revelado insuficientes para responderem à diversidade de organizações que atuam no âmbito da Sociedade Civil.

O presente estudo quis responder a essa demanda crescente, em termos de procura de estratégias para a revisão e melhoria do quadro jurídico para as OSC, com vista à criação de um ambiente jurídico-institucional mais propício à atuação da Sociedade Civil. Com este trabalho, a *Ação Ianda Guiné! Djuntu* (IG!D) e a União Europeia, acreditam estar a colocar à disposição do Governo da Guiné-Bissau e dos atores sociais, nacionais e internacionais, uma ferramenta importante no domínio dos seus trabalhos em prol da cooperação e do desenvolvimento nacional.

O estudo recorre ao direito comparativo, procurando compreender as dinâmicas legislativas de países como Portugal, Cabo Verde, Burkina Faso, São Tomé e Príncipe e Brasil, numa clara perspetiva de melhor oferecer elementos de elucidação no processo de concretização de propostas de melhoria e revisão do atual quadro legislativo em vigor no país.

Porém, este estudo não oferece nenhuma “poção mágica” para a diversidade de problemas e expectativas que se relacionam com o “mundo e o modus operandi” das OSC. Ele deve ser considerado como uma espécie de convite à reflexão metódica, em que os protagonistas das mudanças, para além do Governo, são principalmente as próprias OSC, aliadas aos seus engajamentos e comprometimento para o desenvolvimento democrático e económico da Guiné-Bissau.

Alfredo Handem
Gestor de Conhecimento, Comunicação e Parcerias

ACRÓNIMOS

| | |
|------------------|---|
| ANP | Assembleia Nacional Popular |
| AUSC | Acto Uniforme das Sociedades Cooperativas |
| CADHP | Carta Africana dos Direitos Humanos dos Povos |
| CCA | Câmara Comércio e Agricultura |
| CEDEAO | Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental |
| CFA | Centro de Formalização das Empresas |
| CC | Código Civil |
| CRGB | Constituição da República da Guiné-Bissau |
| CPLP | Comunidade dos Países de Língua Portuguesa |
| DGA | Direção Geral das Alfândegas |
| DUDH | Declaração Universal dos Direitos do Homem |
| DGCANG | Direção Geral de Coordenação da Ajuda não-Governamental |
| DGP | Direção Geral do Plano |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| INCANG | Instituto da Coordenação de Ajuda não Governamental |
| IG | Ianda Guiné |
| OHADA | Organização para a Harmonização em África do Direito dos Negócios |
| ONG | Organização Não Governamental |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OMGV | Organização para a Valorização do Rio Gâmbia |
| OSC | Organização da Sociedade Civil |
| PLACON/GB | Plataforma de Concertação das ONG Guiné-Bissau |
| PR | Presidência da República |
| PM | Primeiro Ministro |
| SAB | Sector Autónomo de Bissau |
| SOLIDAMI | Instituto de Solidariedade e Amizade |
| UE- PANNE | Programa de Apoio aos Atores não Estatais/ União Europeia |
| UE | União Europeia |

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente estudo enquadra-se no âmbito das atividades da *Ação Ianda Guiné! Djuntu* (IG!D), que faz parte do programa *Ianda Guiné! Nó Lanta Nó Pega*, um programa da União Europeia de oportunidades sociais e económicas para a população da Guiné-Bissau. O estudo tem por finalidade atualizar e aprofundar os conhecimentos sobre o quadro legal que regulamenta as intervenções das Organizações da Sociedade Civil na Guiné-Bissau. Espera-se que o estudo possa contribuir como subsídio para fundamentar a elaboração de propostas legislativas com vista à revisão do quadro legal existente, a fim de promover um ambiente mais favorável ao desenvolvimento das Organizações da Sociedade Civil guineense.

O estudo foi conduzido com base numa metodologia participativa, num processo inclusivo de auscultação dos diferentes atores da sociedade. Pautou-se pelo recurso a métodos diversificados de recolha de informações que consistiram em análise legislativa e documental, grupo focal com as OSC, entrevistas semiestruturadas às entidades estatais e às organizações internacionais, disponibilização de um questionário online por via da plataforma Google e, por fim, uma restituição e validação pública do estudo.

A análise do quadro legal existente permitiu mapear um conjunto de nove legislações que abordam assuntos distintos da atuação das OSC, entre os quais, a liberdade de associação, o processo de formalização da personalidade jurídica, o regime das isenções fiscais e aduaneiras, o estatuto de utilidade pública, entre outros. As principais constatações do estudo podem ser sistematizadas nos seguintes pontos:

Em relação ao regime legal existente: (1) é disperso e muitos direitos atribuídos em certos diplomas não têm claros os procedimentos para suas concretizações, não existem conexões entre as leis que regulam a constituição e a atividades das OSC; (2) muitas disposições do regime atual, sobretudo do Código Civil e do Decreto-lei 23/92, não estão conforme as disposições relativas à liberdade de associação consagrada no artigo 55º da Constituição da República da Guiné-Bissau; (3) a regulamentação atual não apresenta elementos de distinção entre as diferentes tipologias de OSC; (4) o regime das isenções constantes nas Leis 26/93 e 2/95 necessita de maior clarificação no que toca aos materiais importados aos quais se aplica este regime e, igualmente, a melhoria nos procedimentos para atribuição desse direito.

Em relação às OSC, as principais constatações demonstram que: (1) as OSC têm pouco conhecimento do quadro legal que as regulamenta; (2) igualmente, existe um desconhecimento de toda tramitação necessária para a aquisição da Personalidade Jurídica; (3) fragilidade na concertação das OSC nas matérias de comum interesse e dificuldades em se articularem para propor melhoria do quadro legal; (4) não se verificam iniciativas tendentes à capacitação das OSC no domínio da legislação existente e das vantagens que está lhes confere.

Em relação às estruturas estatais: (1) existem fragilidades patentes da estrutura governamental de apoio às OSC, desde recursos humanos e materiais necessários à persecução das suas atribuições; (2) necessidade de maior clarificação das competências da DGCANG e da Direção Geral do Plano no que concerne a coordenação e apoio às OSC, assim como também da entidade responsável pela tutela; (3) falta de regulamentação do processo de acreditação de uma ONG estrangeira no país; (4) necessidade de descentralização dos serviços notariais nas principais regiões do país como forma de facilitar e acelerar o processo de reconhecimento da personalidade jurídica das OSC sediadas no interior.

O grande desafio para melhoria do quadro legal das OSC é proceder à sua harmonização, estabelecendo laços de conexão quando possível entre as situações jurídicas e a previsão do procedimento para a sua concretização. A observância destes procedimentos é extremamente importante para assegurar a aplicação da lei e garantir o direito. Existe na legislação em vigor a necessidade imperiosa de elaboração de regulamento para algumas leis com vista a clarificar a sua implementação, bem como sanar as situações de normas incompletas que determinam a previsão jurídica de um ato sem que se possa identificar a entidade responsável para o efeito.

O legislador deverá cingir-se especialmente a sanar as incongruências das disposições normativas existentes, de forma a propor um ajuste legal que possa reconhecer estas diferenças e promover a efetiva igualdade de oportunidades no mosaico que se circunscreve às OSC, de forma a gerar um ambiente jurídico que seja harmonizado entre as diferentes legislações internas e internacionais, respeitando a hierarquia das leis e, sobretudo, esteja em consonância com as dinâmicas endógenas das diversas formas de manifestações da Sociedade Civil guineense com o estabelecimento de critério legal de distinção entre elas.

Neste sentido, foram apontadas como principais recomendações: a realização de workshop de capacitação e debate com as OSC sobre o atual quadro legal que regulamenta a sua intervenção, para a construção de soluções consensuais sobre a proposta legislativa, assim como sobre a estrutura estatal de apoio às OSC; criação de uma Comissão, composta por profissionais de diferentes áreas, para a redação de uma proposta de texto normativo de uma lei de base ou lei quadro da liberdade associativa; criação de um grupo “Task Force” de OSC para conduzir uma ação de advocacia e lobby junto das estruturas estatais (Governo, ANP/ Comissões especializadas e PR), para acolherem a proposta de anteprojeto de lei impulsionada pelas OSC, com vista ao seu acolhimento pela ANP; necessidade de construção de um roteiro com maior clareza, objetividade e propostas de soluções para melhoria da relação Estado e OSC; melhoria da inclusão das OSC no Conselho de Concertação Social, através da revisão do decreto nº1/2001, que regulamenta a criação do Conselho; descentralização dos Serviços Notariais para a formalização das pessoas coletivas em todas as regiões, evitando, assim, o desgaste de deslocação a Bissau meramente para formalizar uma pessoa coletiva sem fins lucrativos; melhoria dos Serviços Notariais em Bissau: fixação do preçário das taxas a pagar em locais visíveis, adoção de mecanismos que permitam identificar os funcionários, disponibilização pública da informação sobre o processo de formalização das OSC; divulgação das legislações existentes que regulamentam a intervenção das OSC, assim como também das demais legislações e normas em geral constantes do ordenamento jurídico que as vinculam, para que possam estar informadas dos seus direitos e deveres; reforço de capacidade das Organizações da Sociedade Civil no domínio de governação interna das organizações, baseados em princípios de funcionamento democráticos, participação na tomada de decisão, transferência/gestão de conhecimento entre os membros, transparência, prestação de contas e acesso à informação e, por fim, a adoção de um conjunto de medidas prioritárias para a melhoria da legislação atual nos aspetos concernentes à harmonização e coerência da legislação em relação aos seguintes pontos (liberdade de associação, formalização, intervenção das ONG estrangeiras, o estatuto de utilidade pública, o regime das isenções fiscais e maior clareza sobre a estrutura governamental de apoio às OSC).

1. INTRODUÇÃO

1.1. BREVE ENQUADRAMENTO

O presente estudo enquadra-se no âmbito das atividades da Ação *landa Guiné! Djuntu* (IG!D) que faz parte do programa *landa Guiné! Nó Lanta Nó Pega*, um programa da União Europeia de oportunidades sociais e económicas para a população da Guiné-Bissau. IG!D tem como objetivo geral contribuir para que os cidadãos da Guiné-Bissau sejam protagonistas na resolução de problemas coletivos. A Ação *landa Guiné! Djuntu* tem uma lógica de intervenção estruturada em 3 eixos/produtos:

Produto 1: um dispositivo permanente de âmbito nacional financia iniciativas e reforça estratégica e operacionalmente coletivos de cidadãos organizados para a resolução de problemas coletivos;

Produto 2: comunicação, diálogo, partilha de conhecimentos e ligação em rede para a resolução de problemas coletivos reforçados;

Produto 3: um dispositivo de aprendizagem permite o aperfeiçoamento de metodologias, ferramentas e a disseminação de experiências.

A pertinência e necessidade da elaboração de um estudo sobre o quadro legal que regulamenta a intervenção das OSC na Guiné-Bissau resulta de recomendações de dois documentos importantes financiados pela União Europeia, a saber: o diagnóstico sobre “A Sociedade Civil e o Estado na Guiné-Bissau” realizado no âmbito do programa UE-PAANE em 2014, e o “Mapeamento da Sociedade Civil da Guiné-Bissau”, realizado em 2018, conduzido pela Delegação da União Europeia na Guiné-Bissau. Os dois documentos representam um suporte importante para a compreensão das dinâmicas das Organizações da Sociedade Civil no país.

Igualmente, esta necessidade constituiu uma das preocupações da 3ª Conferência das ONG que intervêm na Guiné-Bissau, sob o lema “Renovar o Compromisso com a Guiné-Bissau”, organizada pelo consórcio que anima a Casa dos Direitos em 2017.

É neste sentido que, considerando a previsão da Ação *landa Guiné! Djuntu* para a realização de 4 estudos temáticos ligados ao universo da Sociedade Civil guineense, em que os estudos visam aprofundar, documentar e partilhar conhecimentos sólidos em áreas de trabalho das Organizações da Sociedade Civil, tendo como finalidade impulsionar as dinâmicas à volta do reforço da boa governação no país, do combate à pobreza, à desigualdade social e promoção dos direitos humanos, se optou por alinhar este eixo de intervenção às recomendações incluídas nestes documentos financiados pela UE.

Desta forma, um dos estudos propostos foi a análise e atualização de conhecimentos acerca do atual quadro legal das OSC na Guiné-Bissau e recomendações para a respetiva revisão. É neste contexto que se enquadra o presente estudo, intitulado “Quadro legal relativo à intervenção das OSC na Guiné-Bissau: desafios, perspetivas e recomendações para melhoria”.

O estudo está organizado em sete partes. A primeira apresenta os aspetos introdutórios referentes à organização do estudo. A segunda parte consta de um breve histórico do contexto de regulação das OSC no país, com enfoque nos marcos legais essenciais. A terceira apresenta a delimitação conceitual de Associações, ONG e OSC e sua relevância para o quadro jurídico. Na quarta parte faz-se o enquadramento jurídico referente à regulação das OSC e centra-se na apresentação e análise da legislação existente. A quinta parte versa sobre as dinâmicas das OSC face ao quadro legal, abordando aspetos referentes às normativas do ambiente em que operam as OSC, assim como os direitos e deveres que as vinculam. Por fim, a sexta e sétima parte apresentam, respetivamente, as considerações finais e recomendações para melhoria do quadro legal que regula a intervenção das OSC no país.

1.2. OBJETIVOS DO ESTUDO

O estudo tem por finalidade atualizar e aprofundar os conhecimentos sobre as dinâmicas da sociedade civil e o quadro legal de atuação na Guiné-Bissau.

Os objetivos específicos são:

- Analisar o quadro legal existente no país para a formalização e o exercício de atividades das Organizações da Sociedade Civil;
- Identificar, compreender e registar as preocupações e as expectativas dos atores da Sociedade Civil em relação às leis que regem a formalização das Organizações da Sociedade Civil e o exercício de suas atividades;
- Analisar comparativamente o quadro legal das Organizações da Sociedade Civil de alguns países em África e de países da CPLP (Portugal e Brasil), para compreender as principais diferenças e similitudes;
- Formular recomendações com vista à revisão do quadro legal existente, a fim de promover um ambiente mais favorável ao desenvolvimento da sociedade civil guineense.

1.3. RESULTADOS ESPERADOS

Espera-se que o estudo sobre o quadro legal relativo à intervenção das OSC na Guiné-Bissau possa identificar as lacunas legais existentes que obstam ao cabal cumprimento dos fins das OSC e apresentar recomendações concretas e objetivas, com vista a contribuir para fundamentar a elaboração de propostas legislativas para a revisão do quadro legal existente, a fim de promover um ambiente mais favorável ao desenvolvimento das Organizações da Sociedade Civil guineense.

1.4. METODOLOGIA

A abordagem metodológica para a elaboração deste estudo consistiu num processo participativo de auscultação aos diferentes atores chave, nacionais e internacionais, estatais e não estatais. O estudo foi elaborado com base na utilização do método qualitativo, através do recurso aos múltiplos instrumentos de recolha de dados.

• **Análise legislativa e documental**

Foi realizada uma análise da legislação nacional (Constituição da República, Código Civil e outras legislações infraconstitucionais), que permitiu identificar qual a situação atual, o estado da arte em relação ao quadro jurídico nacional. Também se recorreu ao direito comparado de países membros da CPLP e CEDEAO (matriz lusófona e francófona), para uma melhor compreensão das soluções adotadas, perceção de como podem servir de subsídios e inspiração para uma perspetiva de adequação do quadro jurídico nacional. Nota-se que não se trata de perspetivar meramente a busca de soluções importadas para o país. As soluções normativas devem refletir o que compreende a realidade endógena da Guiné-Bissau, de forma a contribuir efetivamente para a construção de uma ordem jurídica que possa refletir a realidade nacional. No entanto, o recurso ao direito comparado é extremamente útil na medida em que permite compreender como as dinâmicas associativas têm sido abordadas em outros contextos, sobretudo em países que apresentam uma dinâmica associativa diversa, atuante e com similitudes ao que tem configurado a dinâmica das OSC na Guiné-Bissau.

No âmbito deste estudo, os comentários doutrinários tiveram pouca atenção, o objetivo fundamental foi identificar o direito efetivamente em vigor no país sobre a regulação das OSC, apresentar uma análise marcadamente descritiva que contempla a aplicabilidade da lei face com enfoque no que as OSC consideram obstáculos legais à sua intervenção, lacunas e desafios legislativo.

Igualmente, foi realizada uma recolha bibliográfica minuciosa de estudos e relatórios elaborados que contemplem análise sobre as Organizações da Sociedade Civil guineense.

- **Grupo focal com as OSC**

Foram realizados grupos focais nas seguintes localidades: Tombali (Catió), Quinara (Buba), Biombo (Quinhamel), Bafatá, Gabu, Bolama-Bijagós (Bubaque) e SAB. No total, participaram 83 organizações de diferentes tipologias de OSC. Os grupos focais foram conduzidos através de um guião elaborado e serviram de espaço para que as OSC pudessem identificar e analisar os constrangimentos, os desafios e os obstáculos do quadro jurídico, proporem sugestões de melhoria e recomendações à luz das experiências adquiridas ao longo de suas intervenções.

- **Entrevistas semiestruturadas às entidades estatais e às organizações nacionais e internacionais**

Adotou-se o método de aplicação de entrevistas semiestruturadas com base num guião elaborado, aplicadas aos diferentes técnicos e intervenientes das entidades estatais e das organizações nacionais e internacionais. As entrevistas foram aplicadas às entidades estatais que possuem relevância para a compreensão do quadro jurídico e que estejam associadas à intervenção e dinâmicas das OSC. A auscultação às entidades estatais permitiu, também, analisar e compreender as perspetivas do Estado face à intervenção das OSC e colaboraram para apresentação de um contraditório face às narrativas das relações entre Estado e Sociedade Civil no país.

- **Disponibilização de um questionário online por via da plataforma Google**

Foi disponibilizado um questionário online por via da plataforma *Google Forms*, para que os representantes das OSC pudessem preencher. No total, 18 Organizações responderam ao questionário, número considerado reduzido, sendo que o questionário é demasiadamente simples e intuitivo para o preenchimento. No entanto, a pouca adesão não prejudicou a recolha dos dados, uma vez que se pautou pela complementaridade dos instrumentos de recolha utilizados, permitindo, assim, uma triangulação das informações. A lista de todas as entidades e personalidades entrevistadas encontra-se em anexo.

- **Restituição e validação pública do estudo**

Após a redação do relatório provisório do estudo, procedeu-se à restituição e validação do documento, tendo sido efetuadas sessões de restituição em todas as regiões e no Setor Autónomo de Bissau (conforme cronograma em anexo).

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DAS OSC NA GUINÉ-BISSAU

A liberdade de se reunir e organizar-se em coletividade para a prossecução de determinados fins por um grupo de indivíduos esteve sempre assegurada na ordem jurídica guineense. A primeira Constituição da República reconhecia esse direito aos cidadãos, ainda que não detalhasse a forma e os limites ao seu exercício.

Pelo facto de o Estado nascer da luta de libertação conduzida por um partido político, que também é uma associação em sentido lato, a ideia de coletividade para se atingir um fim esteve sempre assente no processo de nascimento das OSC na Guiné-Bissau.

De acordo com o estudo sobre o mapeamento¹ das OSC, alguns fatores subsequentes à época colonial influíram grandemente na criação das diferentes OSC no país, desde logo, a liberalização política e económica ocorrida na década de oitenta e noventa, a implementação do programa de Reajustamento Estrutural assinado com o FMI em 1986 que permitiu a descentralização do setor público e a criação do setor privado.

O Código Civil em vigor na Guiné-Bissau continha um regime geral de disposições relativas a algumas tipologias de OSC, nomeadamente, às associações e fundações, sendo este regime igualmente aplicável às sociedades quando a analogia das situações o justifique, previsto no instituto concernente às pessoas coletivas, artigo n.º 157º e seguintes.

A dinâmica impulsionada pelo número crescente de associações versadas no apoio ao desenvolvimento permitiu uma tomada de decisão legislativa, assim nasceu o Decreto n.º 23/92 de 23 de março, que instituiu o regime jurídico para uma nova tipologia de OSC. O diploma supracitado estabelece a criação das Organizações Não-Governamentais no país. Igualmente, estabelece uma entidade estatal responsável pelo apoio e seguimento das ONG, o Instituto de Solidariedade e Amizade (SOLIDAMI).

Criada esta estrutura, Cardoso (2017) afirma que rapidamente cresceu o número destas organizações, de quatro até ao final da década de 80, para trinta e uma aquando da institucionalização da SOLIDAMI.

Quase vinte e nove anos após a entrada em vigor do Decreto 23/92, que instituiu as ONG como uma figura no ordenamento jurídico guineense, a dinâmica associativa no país sofreu profundas alterações, com a emergência de diferentes tipologias de OSC, desde logo as de base comunitária (reconhecidas como associações de base comunitária), as Redes, as Plataformas, os Movimentos, os Fóruns, as Federações, as Confederações, as Rádios Comunitárias, os Grupos Culturais, entre outros, que têm um papel ativo no apoio ao desenvolvimento e na implementação de parte importante das políticas públicas, mas igualmente são primordiais parceiros na consolidação da paz e estabilidade da Guiné-Bissau.

Toda esta dinâmica, porém, não foi acompanhada de produção legislativa, não se estabelecendo um quadro jurídico regulador das suas atividades mais completo e abrangente de todas as tipologias de OSC, daí resultando uma menor certeza e segurança jurídica na sua atuação.

¹ Dados retirados do relatório final do mapeamento das Organizações da Sociedade Civil da Guiné-Bissau, para maiores detalhes ver: Costantini, G., Umbar, R., Embalo, H. (2018). Mapeamento da Sociedade Civil da Guiné-Bissau. UE/IBF.

Igualmente, com base nas entrevistas realizadas junto às entidades estatais, nota-se uma perspectiva de intenção de elaboração legislativa que se circunscreve demasiadamente num espírito legal de controlo, em detrimento de um espírito legislativo que possa, efetivamente, contribuir para melhoria do ambiente em que operam as OSC e do diálogo institucional construtivo, tendo em consideração as suas características, a situação de contingência do país e a perspectiva de um reconhecimento pautado por uma visão económica baseada em princípios da economia criativa e solidária que estas entidades transportam.

Atualmente, continua a crescer consideravelmente o número de OSC, sendo que, de acordo com os dados dos Serviços Notariais, em média são formalizadas 250 a 300 OSC por ano no país. No ano de 2020, não obstante a pandemia de COVID-19 e se ter decretado o Estado de Emergência que culminou com o funcionamento irregular das instituições, foram constituídas 180 OSC até ao final do mês de novembro.

Todas estas organizações, formalizadas e por formalizar, merecem nascer e desenvolver-se num ambiente jurídico estável, que lhes confira alguma previsibilidade e segurança jurídica, para que possam operar num ambiente jurídico capaz de contribuir efetivamente para concretização das suas visões, missões, objetivos e princípios. Da mesma forma, devem também ter sua gestão efetivamente canalizada para os fins aos quais se propuseram, contribuindo para o desenvolvimento do país.

3. DELIMITAÇÃO CONCEITUAL: ASSOCIAÇÃO, ONG E OSC

Em qualquer área de conhecimento, o entendimento da abordagem conceitual é importante para a compreensão de determinada situação, quer no campo teórico ou da sua aplicabilidade. Nas Ciências Jurídicas, os conceitos são extremamente importantes para a formulação legislativa. O entendimento deles contribui para balizar e circunscrever o objeto e objetivo da legislação.

Em termos conceituais, no ordenamento jurídico guineense podemos encontrar menção expressa apenas à definição legal de ONG. O conceito de associação, apesar de não estar expressamente destrinchado na legislação, através da previsão constitucional, do artigo 55º e do regime geral das pessoas coletivas previsto nos articulados 157º e seguintes do código civil guineense, depreende-se que a figura jurídica “associação” se define como uma pessoa coletiva criada por um livre acordo de vontades estabelecido entre pessoas, com ou sem personalidade jurídica, para a prossecução de um objetivo comum ou coletivo.

A definição de ONG encontra-se plasmada no decreto N°23/92, que disciplina a criação e o exercício das atividades das Organizações não-Governamentais. Nos termos do nº1 do seu art.º 2º, “as Organizações não-Governamentais são pessoas coletivas de direito privado, de livre criação, apartidária e com fim não-lucrativo”. O nº 2 do art.º 2º do mesmo diploma ressalva que as ONG “são organizações voluntárias que têm por objetivo contribuir para a melhoria das condições de vida das comunidades locais e a promoção da participação destas no desenvolvimento socioeconómico do país.” De acordo com este artigo, nota-se que o legislador nacional atribui a definição de ONG às entidades que satisfazem cumulativamente as seguintes condições:

- Possuem personalidade jurídica que é de natureza civil e coletiva;
- São privadas, no sentido de nascerem da livre iniciativa da sociedade civil e, por isso, não pertencerem à Administração do Estado, nem à categoria de sociedades de interesse coletivo;

- São entidades apartidárias, no sentido de não estarem vinculadas/ associadas a partidos políticos;
- Têm fins não lucrativos. O sentido do termo fim não lucrativo deve ser entendido na perspectiva de que os excedentes que sejam gerados na atividade destas organizações são canalizados para o cumprimento da sua missão, sem distribuição a dirigentes, a colaboradores, a utentes, ou a clientes;
- De cariz voluntário, que têm por objetivo contribuir para a melhoria das condições de vida das comunidades locais.

Historicamente, no cenário internacional, o conceito Organização não-Governamental foi instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1950, como forma de estabelecer uma distinção para a atuação de entidades da Sociedade Civil não vinculadas ao Estado.

É importante observar que, no ordenamento jurídico guineense, apesar da existência do Decreto nº 23/92 de 23 de março, que disciplina a criação e o exercício das atividades das Organizações não-Governamentais nacionais da Guiné-Bissau, a legislação não é clara, e nem estabelece critérios claros de distinção entre uma associação e uma ONG, ambas possuem procedimentos semelhantes para a formalização, ou seja, toda ONG é formalizada nos mesmos procedimentos que uma associação civil.

Conforme os dados recolhidos, a distinção entre uma ONG e uma associação foi-se fazendo através do estabelecimento de critérios tendentes à dimensão da intervenção de cada uma, dos recursos/capacidades, os modos de funcionamento, e sobretudo, a exigência de se constituir uma estrutura legal e formal. Em geral, as ONG estão vinculadas a causas como direitos humanos, meio ambiente, saúde, educação popular, entre outras. E, geralmente, possuem uma área geográfica de intervenção mais alargada.

Entretanto, ao observar os modos práticos de funcionamento, o termo ONG não pode ser aplicado a todas as associações, mesmo que sejam organizações privadas sem fins lucrativos, como clubes, hospitais, escolas filantrópicas, sindicatos, cooperativas, entre outras.

Não é por acaso que, tendo em conta a máxima de que os conceitos nascem a partir das práticas, estes constrangimentos em relação à distinção ONG e associação no cenário guineense, foram sendo resolvidos com o desenvolvimento e o reconhecimento prático do conceito de associação de base comunitária. Estas são organizações mais limitadas em termos da dimensão de intervenção, visando essencialmente resolver problemas a nível local das comunidades com formas e modelos de funcionamento distintos das ONG.

Também o termo Organização da Sociedade Civil não encontra uma consagração legal no ordenamento jurídico guineense. A sua utilização no cenário nacional adquiriu legitimidade prática na medida em que consegue abarcar as diferentes tipologias de organizações existentes, sendo, portanto, concretizador de uma dinâmica que visa promover a inclusão das diferentes tipologias de organizações que atuam no país.

No entanto, a utilização deste conceito gera algum desconforto, na medida em que não se consegue precisar efetivamente quais são as entidades que integram esta componente. A sua definição tem-se circunscrito numa abordagem sociológica de reconhecimento da participação da Sociedade Civil, encontrando o seu amparo de legitimidade na prática quotidiana do mosaico que integra as dinâmicas associativas no país.

A consagração legal deste conceito no ordenamento jurídico guineense é extremamente necessária para harmonização de um quadro jurídico que possa efetivamente precisar com maior objetividade e clareza os pressupostos jurídicos e objetivos concernentes ao estatuto que norteiam a existência destas organizações na ordem económica, social e política no país.

Na prática, o reconhecimento da diversidade tipológica de OSC na Guiné-Bissau, tem sido norteado por conceitos relevantes, tais como Associação de Base Comunitária, Redes, Plataformas, Fóruns, Movimentos, ONG, entre outros, que acabam por expressar intrinsecamente formas/dinâmicas de funcionamento, níveis de compromissos/exigências institucionais e dimensões de intervenção distintos. No entanto, configuram-se como homogêneas perante o quadro legal nacional, sendo, portanto, necessário o reconhecimento legal destas distinções, para assegurar direitos e obrigações.

Em Portugal, o artigo 3º da Lei nº 66/98 de 14 de outubro, aprova o estatuto das Organizações não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento. Nos termos do artigo supracitado, as Organizações não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) são pessoas coletivas de direito privado, sem fins lucrativos. Nos termos do artigo 4º do mesmo diploma, as ONGD são constituídas por pessoas singulares ou coletivas de direito privado, com sede em Portugal.

Em São Tomé e Príncipe, o legislador nacional, nos termos do artigo 2º da Lei Nº 8/2012 que estabelece o Regime Jurídico de Constituição e Funcionamento das ONG, estabeleceu que: são consideradas como ONG as associações, fundações e outras instituições de direito privado sem fins lucrativos, de âmbito nacional ou internacional, constituídas nos termos da lei geral, que têm como objetivo o exercício de atividades de reconhecido interesse para o país, nomeadamente, nos domínios económico, social, cultural, ambiental, científico, caritativo, filantrópico, e contribuem para a satisfação das necessidades básicas das populações, visando a melhoria das suas condições de vida. Note-se que o legislador nacional adotou unicamente o critério de distinção do estatuto de entidade não governamental, ou seja, abarcou várias tipologias que se manifestam como organização não governamental em contraposição às entidades governamentais.

No Brasil, o conceito de Organização da Sociedade Civil é determinado pela Lei Nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. A legislação classificou e caracterizou o leque das entidades consideradas OSC. São consideradas OSC:

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
- b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.
- c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social, distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

4. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DAS OSC NO ORDENAMENTO GUINEENSE

Em relação ao enquadramento jurídico das OSC no ordenamento guineense, importa apresentar o panorama atual da produção legislativa com enfoque efetivamente no que existe em termos de regulação das OSC, tendo em conta o exposto acima acerca do conceito de OSC em termos práticos e jurídicos.

A legislação nacional sobre a regulação das OSC encontra-se dispersa em diversos diplomas normativos, entre os quais a Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB), o Código Civil e demais leis infraconstitucionais.

A liberdade de associação é consagrada no artigo 55º da CRGB. O Código Civil, nos artigos 157º e seguintes, estabelece o regime jurídico geral aplicável às pessoas coletivas, no qual circunscreve as associações que não tenham por fim o lucro económico dos associados e as fundações de interesse social.

Ainda em termos de legislação infraconstitucional, é possível identificar um conjunto de legislações dispersas que regulamentam a intervenção das OSC², a saber:

- O Decreto nº 23/92 de 23 de março, que disciplina a criação e o exercício das atividades das Organizações não-Governamentais nacionais da Guiné-Bissau;
- O Decreto nº 2/93 de 9 de março, que institui o dia 12 de fevereiro como sendo o dia nacional das ONG;
- A Lei nº 26/93 de 15 de março, que regulamenta o controlo das isenções aduaneiras às importações feitas pelas entidades que indicam, entre as quais as ONG;
- A Lei nº 2/95 de 24 de maio, que regula as situações possíveis para aplicação das isenções fiscais e aduaneiras;
- Um regime especial das cooperativas que consta do Acto Uniforme da OHADA, relativo às Sociedades Cooperativas³;
- A Lei nº 08/1992, que regula a liberdade sindical.
- A Lei nº 18/2011 (popularmente conhecida como lei do mecenato), que determina que são considerados custos ou perdas de exercício, os donativos concedidos às entidades beneficiárias nos termos desta legislação.

Exposto este conjunto normativo, importa compreender a sua aplicabilidade em termos de previsão formal e concretização, assim como também compreender a sua adequação às dinâmicas de evolução das Organizações da Sociedade Civil guineense, uma vez que, o grosso desta produção legislativa advém da década de noventa, primórdios do desenvolvimento das OSC.

Desta forma, apresentar-se-á uma perspetiva analítica do quadro jurídico sintetizada nos seguintes aspetos: liberdade de associação; personalidade jurídica (que se traduz no processo de formalização); a constituição e atividade das ONG estrangeiras; formalização, estrutura orgânica e funcionamento, o regime das isenções fiscais e aduaneiras; e, por fim, uma análise sobre o instituto da “utilidade pública” na ordem jurídica guineense. Em termos metodológicos e estruturais da análise, será exposta a previsão normativa da lei formal, existirá uma breve exposição do direito comparado, quando necessário e, por fim, a apresentação da vivência quotidiana das OSC com explanação dos bloqueios (caso exista) face ao quadro legal.

² No âmbito deste estudo, não se integrou o debate sobre os medias, os sindicatos e as ordens socioprofissionais, por estes apresentarem especificidades próprias que não podem ser regulamentadas nos moldes estabelecidos para a constituição das pessoas coletivas sem fins lucrativos, como previsto no código civil.

³ A Guiné-Bissau é signatária do Tratado que institui a Organização para Harmonização do Direito dos Negócios em África (OHADA), que regulamenta por via dos Actos Uniformes algumas atividades económicas, entre as quais o direito das sociedades cooperativas.

4.1. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO

A vida do ser humano sempre se definiu pela coletividade. Para gerar uma sã convivência entre os seus membros e garantir a paz entre eles, esta necessita ser regulada, daí que exista, desde a antiguidade, a necessidade de conferir direitos e deveres a cada um dos membros. O reconhecimento de uns e outros direitos foi-se fazendo conforme a evolução da própria sociedade. A liberdade de associação configura-se como um destes direitos.

Nos finais do séc. XVIII, com as revoluções liberais, surgem face ao poder do Estado uma série de liberdades concedidas aos indivíduos, sendo o conjunto dessas liberdades consagradas em vários textos constitucionais denominados direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais tinham essencialmente, como afirma Martins (2006), a mesma característica, que se consubstanciava na imposição ao Estado da abstenção de quaisquer atos que possam obstar o seu exercício.

Dentre estes direitos e liberdades fundamentais, também designados Direitos Cívicos e Políticos, consta a liberdade de associação. A liberdade de associação, conforme a noção dada por Martins (2006), “compreende direitos das pessoas singulares e coletivas de se agruparem, por um período mais ou menos longo, para a persecução de determinados fins.” Na mesma senda, Moco (2010) esclarece que a liberdade de associação é uma consequência lógica da liberdade de pensamento, e que, no que concerne ao seu exercício, o Estado deve abster-se de todos os atos, salvo limitações legais, que não permitam a sua efetivação pela coletividade.

A liberdade de associação hoje é reconhecida como um direito fundamental ao ser humano e está consagrada em vários instrumentos internacionais relativos aos Direitos Humanos. A Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) consagra no seu artigo 20º a liberdade de associação, igualmente, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) a reconhece no seu artigo 10º, sendo ainda que se encontra expressa nos textos constitucionais de vários países africanos, inclusive na Guiné-Bissau.

Desta forma, a liberdade de associação apresenta valor reforçado, não só pelo facto de estar expressamente presente na Constituição guineense, mas igualmente assente nos instrumentos internacionais que vinculam diretamente a Guiné-Bissau por força do artigo 29º da CRGB, que determina que os direitos fundamentais devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

No ordenamento jurídico guineense, a liberdade de associação foi reconhecida, desde logo, na primeira Constituição de 1973, que a consagrava no seu artigo 17º (que igualmente incluía a liberdade de reunião, manifestação e expressão) e nas sucessivas revisões da lei magna guineense, estando plasmado este direito no capítulo concernente aos direitos liberdades.

Na constituição em vigor, dispõe o artigo 55º o seguinte:

1. *Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respetivos fins não sejam contrários à lei.*
2. *As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas atividades senão nos casos previstos por lei e mediante decisão judicial.*
3. *Não são consentidas associações armadas nem do tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações que promovam o racismo e o tribalismo.*

Este preceito, em relação aos anteriores textos constitucionais, autonomiza a liberdade de associação, regulamentando-a de forma mais precisa. Como analisa Pires et al (2020), esta premissa constitucional dispõe sobre a liberdade de associação no seu sentido lato, ou seja, inclui todas as formas de coletividades criadas para a prossecução de determinados fins, incluindo nesta lógica os partidos políticos, sociedades comerciais, cooperativas e outras formas de organização institucionalizadas como clubes, comissões, grupos, etc. Afirma ainda que este direito, não obstante ser individual, é necessariamente de exercício coletivo, pelo que necessita de um conjunto de indivíduos para sua concretização. Porém, a autodeterminação terá um grande pendor, pois ninguém pode ser coagido a filiar-se numa associação ou nela permanecer.

O exercício deste direito não é absoluto, sendo que o texto constitucional guineense impõe certas barreiras, somente podendo ser reconhecidas as associações que não se destinem à promoção da violência, as que os fins sejam conformes à lei (não se pode criar associações com finalidades criminais, por exemplo, ou com finalidades contrárias à moral). A lei magna obsta, ainda, à criação de associações armadas, as do tipo militar, militarizadas ou paramilitar, e igualmente as que promovem o racismo e o tribalismo.

A CRGB assegura a liberdade de se constituir livremente associações, isto é, sem que para tal seja necessária qualquer autorização de algum órgão estadual. O mesmo diploma reconhece a liberdade da própria associação em organizar-se e prosseguir livremente as suas atividades, significando isto que a associação se autorregula e estabelece as suas regras organizativas sem outorga de uma entidade estadual.

Todo alicerce da existência das Organizações da Sociedade Civil se encontra nesta premissa da CRGB, ou seja, na possibilidade de um grupo de indivíduos se organizarem com vista a alcançar um objetivo comum e altruísta, numa estrutura, sem que qualquer órgão estatal as possa impedir sem fundamento de fazê-lo.

Em termos de Direito comparado, o texto constitucional guineense corresponde aos artigos 46º da Constituição portuguesa de 1976, 51º da Constituição Cabo-verdiana de 1992, 35º da Constituição São-tomense de 1990. Os conteúdos dessas normas são semelhantes à construção da CRGB guineense relativamente à liberdade de associação.

A Constituição Federal do Brasil, igualmente, consagra a liberdade de associação no seu artigo 5º, nos postulados XVII à XXI, sendo, portanto, o texto constitucional da CPLP que mais regulamenta neste instrumento a liberdade de associação.

Ainda em termos de Direito comparado, olhando numa perspetiva dos países da CEDEAO, no Burkina Faso, onde é assegurada uma regulação normativa infraconstitucional sobre a liberdade de associação, a Constituição assegura a liberdade de associação nos termos do seu artigo 21º.

4.1.1. Concretizações da liberdade de associação no ordenamento jurídico guineense

O texto constitucional, no que concerne à liberdade de associação das OSC, encontra a sua concretização em outras leis, desde logo no Código Civil em vigor na Guiné-Bissau de 1966⁴, nos artigos 157º a 201º, nos quais constam as normas relativas às associações. Neste caso, o regime jurídico previsto no Código Civil abrange as associações em sentido mais restrito que o texto constitucional, limitando-se às associações propriamente ditas e não a outras organizações coletivas institucionalizadas. Igualmente são aplicáveis às fundações e às sociedades comerciais quando a analogia das situações o justifique.

⁴ O Código Civil português de 1966 está em vigor na Guiné-Bissau por força da Lei 1/73 que rececionou toda legislação portuguesa que não fosse contrária à CRGB.

Por ser anterior à CRGB e não ter sido revisto desde sua entrada em vigor, alguns artigos do Código Civil não estão conformes com o artigo 55º da Constituição. São as situações previstas no artigo 158º nº2, que faz depender a aquisição da personalidade jurídica da associação e fundações a um ato administrativo do governo, o nº 2 do artigo 161º, que dispõe que a aquisição de imóveis a título oneroso (aquisição do direito de uso privativo da terra, casa e outros imóveis) efetuado por uma pessoa coletiva depende de uma prévia autorização do governo e o artigo 169º que determina igualmente a necessidade de prévia autorização do governo para constituição ou modificação dos estatutos.

A liberdade de associação, tal como configurada na Constituição, como já vimos, determina que a sua consagração não necessita de quaisquer atos dos órgãos estaduais, porém, as disposições do Código Civil enunciam o contrário. Qual seria a solução para esta desconformidade?

Em conformidade com as regras da hierarquia das normas, as constitucionais sobrepõem-se a todas as outras, o que, claro está, deixa um vazio na concretização de alguns aspetos relacionados ao exercício da liberdade de associação.

Sendo a disposição do Código Civil não aplicável, olhando para o disposto no artigo 55º da CRGB, podemos dizer que resulta da interpretação destas duas leis, a necessidade de maior concretização desta liberdade no que toca as associações e fundações.

A existência de uma concretização legal desta liberdade mais pormenorizada é extremamente necessária para melhoria do quadro legal que regulamenta as OSC. Quanto mais precisas e detalhadas forem as legislações, melhor a sua utilidade para o ordenamento jurídico, permitindo melhor harmonia, acessibilidade da legislação e, no caso da Guiné-Bissau, a inclusão de muitos aspetos relevantes que ainda não possuem previsão legal.

No ordenamento jurídico guineense não existe uma lei base ou lei quadro que concretiza a liberdade de associação, por isso, torna-se impossível estabelecer por via da lei quais os tipos de associações compreendidas por esta liberdade que podem ser considerados OSC, com exceção às de carácter político e estritamente comercial que se regem por leis próprias e estabelecem o seu regime jurídico. Reforçamos, assim, conforme mencionado acerca do conceito de OSC, a necessidade de definição expressa na lei do conceito de OSC, assim como o reconhecimento da sua diversidade tipológica.

Nas entrevistas realizadas com várias OSC, ficou patente o desconhecimento das concretizações legais desta disposição constitucional. Os vários grupos entrevistados afirmaram desconhecer a existência de um quadro jurídico que regulamenta as OSC, mas reconhecem que o conhecimento das leis poderia melhorar o exercício das suas atividades e cumprimento das suas finalidades, na medida em que a própria lei saberia balizar a atuação de cada uma delas e ajudaria no estabelecimento de parcerias com terceiros. Em termos de direito comparado, a caixa de texto abaixo demonstra como os ordenamentos jurídicos analisados legislaram em termos de concretização da liberdade de associação.

No âmbito do direito comparado, em todos os ordenamentos mencionados existem concretizações legais desta liberdade conferida pela Constituição. As soluções, porém, não são as mesmas em alguns ordenamentos jurídicos, sendo que alguns países optam por ter uma legislação única que traça as grandes diretrizes do exercício da liberdade de associação, e outros possuem legislações dispersas que regulam individualmente as diversas tipologias de OSC.

Os ordenamentos português, são-tomense e cabo-verdiano concretizam a liberdade de associação num conjunto de diplomas dispersos. A principal fonte de regulação das associações em sentido restrito e das fundações encontra-se no Código Civil de 1966 que ainda vigora nestes países e têm um regime específico para as ONG. Em São Tomé e Príncipe, a regulamentação encontra-se na Lei 8/2012, em Cabo-Verde na Lei 23/III/87, e em Portugal na Lei 66/98. Em Cabo Verde ainda existe uma lei especial para o associativismo juvenil, a Lei 26/VI/2003. Não obstante o conteúdo destas leis ser diverso, sendo umas mais pormenorizadas que outras, a opção do legislador é a mesma: regular diferentes tipologias de OSC em diplomas diversos.

No Brasil, assim como no Burkina Faso, a opção do legislador foi diversa, sendo que nestes ordenamentos existem diplomas específicos que concretizam essa liberdade. O Brasil, através da Lei 13.019 de 31 de julho de 2014, regula de forma genérica as OSC, estabelecendo as tipologias das organizações (define três tipos de OSC: as entidades sem fins lucrativos, sociedades cooperativas e organizações religiosas) e o regime jurídico das parcerias entre as OSC e a Administração Pública.

No Burkina Faso, a concretização dá-se mediante a Lei 064-2015, Lei da liberdade de Associação, que nos seus primeiros artigos define o seu âmbito de aplicação, determinando que ela se aplica às associações, às ONG e aos sindicatos, e exclui as organizações que prosseguem fins comerciais e políticos. Esta lei define ainda as organizações que visa regular e determina as formas de cooperação com as entidades estaduais.

4.2. PERSONALIDADE JURÍDICA

Em termos gerais, a personalidade jurídica é a suscetibilidade de uma pessoa ser titular de direitos e obrigações. No entanto, o termo pessoa no sentido técnico-jurídico nem sempre coincide com o sentido etimológico atribuído a essa palavra. Em regra, somente os seres humanos são destinatários das normas jurídicas. A eles são atribuídos direitos e obrigações, porém, por vezes na realidade jurídica, estes podem ser encabeçados por entidades que não são seres humanos, mas estruturas organizadas que igualmente se designam pessoas.

O Direito distingue duas categorias de pessoas, singulares e coletivas. As pessoas coletivas, de acordo com um dos critérios mais antigos, são ficções jurídicas, ou seja, realidades que não têm correspondência na normalidade humana, mas existem por criação legal.

Para a existência de qualquer pessoa coletiva, há que existir o que se designa por substrato. O substrato não é mais que um conjunto de elementos da realidade extrajurídica que é elevado à qualidade de sujeito jurídico. O substrato permite distinguir duas espécies de pessoas coletivas: as corporações e as fundações. As primeiras são organizações integradas essencialmente por pessoas singulares que visam um interesse comum, que ao se organizarem dão assistência e dirigem a vida e o destino da pessoa coletiva que criam. Quando estiver em causa uma corporação, o substrato designa-se pessoal.

A segunda espécie, as fundações, integram um conjunto de bens adstritos pelo fundador a um objetivo específico de interesse social. O relevante nesta espécie são os bens que se destinam à realização de determinados fins de cariz social, por isso, o substrato diz-se patrimonial.

As associações, cooperativas, as plataformas, redes, movimentos e quaisquer coletivos organizados de base comunitária são pessoas coletivas do tipo corporativo. As fundações, obviamente, por terem o substrato patrimonial, integram outra categoria.

Como afirma Fernandes (2012), o prosseguimento dos fins das pessoas coletivas exige, necessariamente, a prática de certos atos jurídicos que normalmente não poderiam ser praticados individualmente pelos membros que a compõem ou pelos bens que a ela se aloca, tornando, portanto, mais cómodo que as práticas destes atos sejam autonomizadas e assumidas pela organização.

A pessoa coletiva, quando reconhecida a sua personalidade jurídica, ganha os seus próprios direitos interligados aos seus fins, ao mesmo tempo que também assume as suas obrigações, independentemente dos seus membros. Com a aquisição da personalidade, dá-se uma nítida separação entre a pessoa coletiva - organização - e os seus membros, como por exemplo, a nível de responsabilização pela prática de atos violadores do direito de terceiros ou dos seus próprios membros, assim como também a constituição do seu património.

As OSC são pessoas coletivas, uma vez que a sua existência é concebida por via da lei (personalidade jurídica) que lhes confere a suscetibilidade de serem titulares de direitos e obrigações. Portanto, a determinação do momento em que ganham essa suscetibilidade, quais os direitos que lhes são conferidos e que obrigações assumem nos termos da lei, é fundamental para que possam desenvolver as suas atividades com previsibilidade, segurança jurídica e igualmente capazes para realizarem os seus fins.

Dos dados recolhidos, para o grosso das OSC entrevistadas, a aquisição da personalidade jurídica possui utilidade meramente para o reconhecimento público da organização e porque permite estabelecer parcerias e mobilizar recursos financeiros.

4.2.1. O reconhecimento como pressuposto da aquisição da personalidade jurídica

A personalidade jurídica das pessoas coletivas nasce com a organização do substrato e o seu reconhecimento. Não existe pessoa coletiva sem substrato como já dissemos, portanto, o primeiro passo para aquisição da personalidade jurídica é a organização do substrato. Essa organização permite a definição de que espécie de pessoa coletiva está a ser criada, isto é, tipo corporativo ou tipo fundação.

Esta escolha não está condicionada à verificação de nenhum pressuposto legal. Sendo necessário apenas a indicação do tipo de substrato em causa, ou seja, ou se agrupam pessoas (no caso das corporativas) ou se afeta um conjunto de bens para a prossecução de determinado fim (fundações). A importância desta definição está na aplicação de um conjunto de normas para uma e outra situação no que tem a ver com o reconhecimento da personalidade jurídica. Não obstante não serem os procedimentos tão distintos, existem condicionalismos precisos para cada espécie que a própria lei determina, nos termos dos artigos 167º a 185º do CC para as associações, e 185º a 194º para as fundações.

Definido o substrato, é necessário o reconhecimento, que pode advir do ato pelo qual uma entidade estadual confere personalidade jurídica a uma pessoa coletiva (neste caso o reconhecimento diz-se por concessão por depender de um ato administrativo), ou resultar da disposição legal (este tipo de reconhecimento diz-se normativo porque a atribuição da personalidade jurídica resulta da lei).

O reconhecimento das associações nos termos do artigo 158º do Código Civil em vigor na Guiné-Bissau, no seu nº2, corresponde a uma postura do poder executivo de intervir na constituição da pessoa coletiva, de assegurar que mediante formalidades claras e precisas ela nasça e lhe sejam atribuídos direitos e obrigações. Podemos dizer que a pessoa coletiva com a prévia concessão do órgão estadual torna-se, assim, titular plena de certos direitos e deveres conexos aos seus fins.

Fernandes (2012) sustenta que o reconhecimento previsto no Código Civil é designado individual, específico ou por concessão. Verifica-se quando existe um ato de certa autoridade e só mediante este se atribui personalidade jurídica a uma determinada entidade concreta, sendo esta concessão casuística (a avaliação da concessão da personalidade faz-se caso-a-caso, não sendo genérica e abstrata).

É assente que esta forma de reconhecimento da personalidade jurídica constante do Código Civil guineense não se adequa ao postulado na CRGB, como já referimos, pois, esta forma exige um ato do órgão estadual (Governo) competente para que nasça juridicamente a pessoa coletiva, desta forma sendo desconforme com a previsão constitucional.

Relativamente às fundações, dispõe o artigo 185º do Código Civil que a afetação de bens para a constituição de uma fundação depende do requerimento do reconhecimento pelo instituidor (a pessoa que afeta os bens), pelos herdeiros do mesmo (no caso de os bens terem sido deixados para este fim no testamento) ou pode ser efetuado pela entidade competente. Este reconhecimento é igualmente concedido por órgão estadual, através de um ato administrativo.

Para as fundações, não existe contrariedade ao artigo 55º da constituição, pois, sendo o seu substrato patrimonial não implica em desconformidade com a norma constitucional, assim, o reconhecimento por concessão é aceitável para as fundações.

Este reconhecimento pode ser recusado se o fim da fundação não for considerado pela entidade que o concede como de interesse social, ou quando os bens afetados se mostrem insuficientes à realização dos seus fins e não haja fundada expectativa de se suprir essa insuficiência nos termos do artigo 188º do Código Civil.

No que concerne às ONG, o Decreto nº23/92 que estabelece a sua regulamentação, dispõe nas alíneas a) e b) do seu artigo 7º que a forma de aquisição da personalidade destas pessoas coletivas se verifica mediante parecer e por via da escritura pública, ou seja, acolhe o reconhecimento por concessão tal como no Código Civil, pois faz depender a existência da pessoa coletiva de um ato de uma entidade estadual, o parecer favorável da SOLIDAMI. Nos termos do artigo 6º do decreto supracitado, a SOLIDAMI é a instituição de apoio e seguimento da intervenção das ONG nacionais e estrangeiras.

Nos termos do decreto citado, após o parecer da SOLIDAMI, a organização junta ao parecer favorável, os estatutos, a relação dos membros da direção, a sua ata constituinte e apresenta estes documentos nos Serviços Notariais para constituição da ONG. Esta lei não faz menção à publicação no Boletim Oficial como uma formalidade exigida, mas, em regra, esta é uma exigência para que a pessoa coletiva possa assegurar as suas relações com terceiros. Igualmente, o diploma não faz referência da consequência jurídica em caso de um parecer negativo da referida entidade estatal competente para o efeito.

A questão é: extinta a SOLIDAMI, qual a estrutura que emite o parecer para a criação da ONG? A resposta é que não existe, não obstante as informações recolhidas apontarem para que o ativo da SOLIDAMI e alguns funcionários terem se integrado na Direção Geral do Plano, as atribuições e competências não lhes foram conferidas por lei, portanto, o Plano não emite quaisquer pareceres sobre a constituição das ONG.

Podemos, igualmente, afirmar que, tal como as disposições do Código Civil, este artigo da Lei 23/92 não está de acordo com o artigo 55º da CRGB, ou seja, não se pode aplicar no que concerne à necessidade de parecer favorável para a sua constituição, podendo prevalecer do constante na lei unicamente a necessidade de a constituição ser mediante escritura pública.

Em relação às cooperativas⁵, que igualmente são pessoas coletivas do tipo corporativas, estas distinguem-se das associações pelas finalidades que estabelecem. Em regra, as associações não realizam atividades de carácter económico para a prossecução dos seus fins, ao passo que nas cooperativas, as atividades desenvolvidas podem até não ser essencialmente comerciais, mas terão sempre a componente económica e isso sustentará o substrato pessoal.

Nos termos do artigo 4º do Acto Uniforme das Sociedades Cooperativas (AUSC), parágrafo primeiro, “a sociedade cooperativa é um agrupamento autónomo de pessoas, voluntariamente associadas para satisfação das suas aspirações e necessidades comuns, económicas sociais e culturais, por meio de uma empresa⁶ cuja propriedade e gestão são coletivas e nas quais o poder é exercido democraticamente e com respeito aos princípios cooperativos”.

As cooperativas integram pessoas que visam um fim comum, mas este fim, contrariamente às associações que pode ter qualquer fim altruísta (dentro dos limites da lei), terá sempre carácter económico, ainda que imbuído de princípios de solidariedade. Os princípios assentes no artigo 6º do AUSC vão ao encontro dos princípios cooperativos universalmente reconhecidos, a saber: a adesão voluntária e aberta a todos; o poder democrático exercido pelos cooperadores; a participações económica dos cooperadores; a autonomia e a independência; a educação, a formação e a informação; a cooperação entre organizações de carácter cooperativo; o empenhamento voluntário para com a comunidade.

Nos termos do artigo 21º do AUSC elas podem ter carácter civil (desenvolver atividades económicas que têm como finalidade, por exemplo, a promoção da coesão social de uma comunidade, a facilitação do acesso de uma comunidade aos bens de primeira necessidade, etc.) ou comercial (desenvolvimento de uma atividade com vista à obtenção do lucro), mas os interesses da coletividade prosseguem-se com a organização num modelo tipo empresarial.

A aquisição da sua personalidade jurídica passa pela matrícula e registo, tal como uma sociedade comercial, conforme as disposições dos artigos 69º a 82º do AUSC. Para a formalização de uma cooperativa, a entidade competente para o efeito na Guiné-Bissau é o Centro de Formalização das Empresas (CFA), que recorre ao regime jurídico para criação de uma sociedade. São exigidos os documentos pessoais de identificação dos sócios, o nome da cooperativa, do presidente, o logotipo da cooperativa, um capital social de no mínimo 250.000 francos CFA e o pagamento de uma taxa que varia consoante o número de sócios. Para a criação de uma cooperativa com o número mínimo de 5 sócios, o pagamento é de 426.500 francos CFA.

O Centro de Formalização das Empresas possui um estatuto standard, o que, mais uma vez, implica a imposição de uma estrutura de funcionamento que castra as dinâmicas endógenas e, inclusive, contraria o Acto Uniforme que deixa alguma liberdade para os estatutos. O processo para a formalização dura 2 dias.

⁵ No âmbito deste estudo, entendemos importante ressaltar o regime jurídico das cooperativas, por corresponder a uma das tipologias de pessoas coletivas que gera enormes dúvidas em termos das legislações, pela importância do seu papel na sociedade guineense para redução da pobreza e melhoria de vida de grupos vulneráveis, e por ser, sem dúvida, enorme o desconhecimento das OSC sobre o regime jurídico adstrito às cooperativas.

⁶ Todas as atividades que serão desenvolvidas pela cooperativa terão de ser por uma estrutura empresarial, ou seja, terá que existir uma organização de meios de produção com vista a obtenção de um resultado económico.

Ao analisar a construção do AUSC, observa-se que o regime das cooperativas previsto transporta alguns indícios de um regime mais abrandado para as sociedades cooperativas, uma pessoa coletiva mais do tipo comercial pela finalidade (exercício de uma atividade económica tendente a gerar lucros), mas com uma estrutura do tipo associativo (a sua estrutura ditada pela lei é da espécie das corporações). No entanto, a sua concretização legal no ordenamento jurídico guineense parece adotar alguns constrangimentos, sobretudo de ordem financeira, quando adota taxas tão elevadas para sua formalização, assim como também persiste um desconhecimento deste regime jurídico para grande parte das pessoas em geral e das OSC em particular. No âmbito deste estudo, observou-se que algumas organizações que desempenham atividades económicas e estão formalizadas como associações poderiam enquadrar-se melhor num modelo cooperativo, no entanto, o desconhecimento do regime e a pouca predisposição das entidades competentes para a sua divulgação e concretização acaba por minorar a sua contribuição para o país como via alternativa para redução da pobreza e empoderamento económico.

Por fim, o código civil e as demais leis não apresentam especificação legal de outras tipologias de OSC quanto ao seu modo de aquisição de personalidade jurídica, não obstante se encontrarem abrangidas pela previsão do artigo 55º da CRGB que consagra a liberdade de associação em sentido lato.

A limitação do processo de formalização apenas para as pessoas coletivas previstas na lei (associações, fundações e cooperativas) e os requisitos exigíveis nos seus procedimentos (burocráticos, demasiados formais e custos elevados) contribuem para minorar e gerar desconforto de atuação de outras manifestações das OSC existentes na sociedade guineense, como por exemplo, os coletivos de cidadãos organizados, as estruturas comunitárias que surgem com a finalidade de resolução de problemas meramente de base comunitária e local, os grupos culturais, entre outros.

Portanto, seria importante o debate sobre a elaboração de um procedimento simplificado para este tipo de estruturas, que pudesse refletir uma melhor articulação entre a sua realidade de intervenção, com reconhecimento e respeito aos modelos de funcionamento associativos compatíveis com a realidade do país e a necessidade de legitimidade legal exigida para conferir a personalidade jurídica.

Em termos de direito comparado:

No Direito português, o conteúdo do artigo 158º do Código Civil foi alterado pela revisão do diploma efetuada em 1977, que aboliu o reconhecimento da personalidade da pessoa coletiva por concessão no que concerne às associações.

A revisão adotou a forma de reconhecimento normativo, que significa dizer que o reconhecimento advém das leis que regulam as pessoas coletivas, ganhando personalidade jurídica automaticamente todas as pessoas coletivas que preencham os requisitos fixados na lei, porém, a constituição da associação faz-se mediante escritura pública.

No Brasil, conforme a Lei 13.019/2014, no seu artigo 2º, b), consideram-se sociedades cooperativas integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social, as que estão dentro do âmbito dos programas de ações de combate à pobreza, de geração de renda e trabalho, as voltadas para o fomento da educação e capacitação de trabalhadores rurais ou agentes de assistência técnica e extensão rural como OSC, integrando assim o leque dos considerados OSC e beneficiando das subvenções, direitos e regalias atribuídas a estas entidades.

4.2.2. As contradições entre a lei e a prática do processo de reconhecimento da personalidade jurídica no direito guineense

Não obstante a disposição legal constante do Código Civil estatuir o regime do reconhecimento por concessão, a prática tem demonstrado um acolhimento tácito do reconhecimento normativo. Não existe nenhuma instituição estadual que conceda a personalidade jurídica às OSC, mas tão só a elas se exige certas formalidades para o reconhecimento da sua existência.

Com base nas entrevistas realizadas aos Serviços Notariais, para o ato de constituição das associações respeita-se o postulado no Código Civil no que concerne à organização interna da pessoa coletiva e os fins, o que significa que, por preencher os requisitos da lei, a pessoa coletiva já existe em si. O reconhecimento é, portanto, normativo, e o que se exige é uma formalidade específica que é efetuada nos Serviços Notariais que certificam a sua existência.

Os dados ainda demonstram que, não obstante existirem várias tipologias de OSC, o processo de reconhecimento é, em regra, destinado às associações, plataformas e redes, não existindo quaisquer processos destinados à constituição específica para as ONG e demais tipologias (coletivos, bancadas, grupos culturais, etc.).

O Decreto nº 23/92 ainda se mantém em vigor e, no plano formal, é a legislação competente para regulamentar a criação e o exercício das atividades das ONG nacionais. Nos termos do mesmo, o processo para a conversão de uma associação em ONG deveria ser remetido à SOLIDAMI através da apresentação da certidão de escritura pública, certidão de matrícula e cópia do Boletim Oficial onde consta a publicação.

É importante observar que, extinta a SOLIDAMI, este passo não se processa. De acordo com as entrevistas realizadas junto à Direção Geral do Plano, não houve por parte desta direção a avocação destas competências para si, e a única intervenção a que a DGP tem procedido é meramente a assinatura de acordos de parcerias com as OSC.

Igualmente, os Serviços Notariais afirmaram que não houve uma receção das competências da SOLIDAMI por estes serviços, que aplicam exclusivamente as normas constantes do Código Civil para a constituição das pessoas coletivas, o que deixa claro e evidente que a figura ONG não encontra um enquadramento legal claro e efetivo para sua constituição, ou seja, tem-se formalizado meramente associação nos Serviços Notariais.

Em relação à constituição de Plataformas e Redes, a exigência traduz-se na apresentação dos documentos que acreditam que as organizações que irão integrar as Plataformas e Redes possuem personalidade jurídica.

Nas entrevistas efetuadas, as OSC reconhecem que há uma necessidade de melhorar o quadro jurídico no que concerne à formalização, desde logo, admitindo procedimentos menos burocráticos, mais flexíveis e menos onerosos para a constituição de certas categorias de organizações meramente de base comunitária.

Em termos legislativos, existem muitos desafios a serem superados no que concerne à formalização, nomeadamente a necessidade de se proceder à escolha de uma forma que melhor esteja em conformidade com as disposições da CRGB. Ao mesmo tempo, é relevante a importância de um processo que seja mais coerente e ajustado à realidade da diversidade de tipologias de OSC no contexto guineense, tendo em consideração a realidade endógena da dinâmica associativa e estabelecimento de formalidades menos burocráticas em conformidade com esta dinâmica das tipologias. Também não deixa dúvidas a necessidade de revogação das disposições constantes do Decreto nº 23/92 sobre a criação das ONG e o estabelecimento de formalidades que possam estabelecer os pressupostos normativos compatíveis com a dimensão desta pessoa coletiva no cenário nacional, definindo, assim, os pressupostos efetivos e atualizados para sua criação.

4.2.3. Passos práticos das formalidades requeridas nos Serviços Notariais para formalização das OSC⁷

Associações – Constituídas pelos associados, sendo exigido o mínimo de 10 membros no ato da constituição. Apesar de não constar na lei, os Serviços Notariais têm solicitado o equilíbrio de género como um dos pressupostos para a indicação dos membros.

Plataformas / redes e movimentos – Os passos apresentados na tabela abaixo são aplicáveis para a formalização de plataformas, redes e movimentos, ou seja, estas tipologias de OSC são constituídas por pessoas coletivas formalizadas, geralmente associações que já tenham personalidade jurídica. Para este processo exigem-se, no mínimo, três associações no ato da constituição, que devem apresentar a seguinte documentação: certidão negativa, cópia do bilhete de identidade dos seus representantes, certidão de matrícula e escritura pública das organizações associadas.

| Nº | Formalidade | Entidade/ serviço | Custos ⁸ | Tempo |
|----|--|---|--|--|
| 1 | Requerimento da Certidão negativa ⁹ | Conservatória de Registo Comercial, Predial e Automóvel | Total 7.500 CFA (5.000 CFA da certidão e 2.500 CFA dos selos) | Previsão: máximo de 7 dias |
| 2 | Depósito da ata constituinte, dos estatutos e cópias dos BI de, no mínimo 6 e máximo 10, associados nos Serviços Notariais | Serviços Notariais junto ao Ministério da Justiça em Bissau | O montante a ser pago dependerá do cálculo do número de páginas dos estatutos. O preço mínimo é de 12.650 e o máximo de 113.496,00 CFA, de acordo com o Despacho 04/2002, despacho conjunto entre o Ministério das Finanças e o de Justiça | Até à assinatura da escritura e a entrega da certidão são, no máximo, 5 dias |
| 3 | Obtenção do número de registo Matrícula | Conservatória de Registo Comercial, Predial e Automóvel | Preço variável de acordo com o número de páginas da certidão, sendo que o valor máximo se eleva a 57.500 CFA | Sem precisão |
| 4 | Solicitação de declaração para publicação e depósito da cópia da certidão | Ministério da Função Pública e Trabalho. | 15.000 CFA | Sem precisão |
| 5 | Publicação no Boletim Oficial | INACEP | O preço é variável: por cada página paga-se o valor de 10.000,00 CFA | Sem precisão |

⁷ As informações apresentadas resultam de entrevista realizada junto dos Serviços Notariais. Não conseguimos ter acesso a um documento escrito desta informação.

⁸ Os custos mencionados são referentes ao período durante o qual foram recolhidos os dados para este estudo, podem ser alterados em função da decisão do órgão administrativo competente para o efeito.

⁹ A certidão negativa é uma declaração emitida pela Conservatória de Registo Comercial, Predial e Automóvel que atesta no ato do registo a inexistência de organização registada com uma denominação idêntica a que se pretende atribuir.

4.2.4. Principais barreiras elencadas para formalização das OSC

A grande maioria das Organizações da Sociedade Civil entrevistadas demonstraram algum conhecimento, nem que mínimo, deste processo de aquisição da personalidade jurídica, mesmo aquelas que ainda não passaram por ele. Os maiores obstáculos mencionados estão associados aos custos acarretados, sendo que apontam ainda a burocracia e a centralização dos Serviços Notariais somente em Bissau como principais entraves ao processo de reconhecimento. O quadro abaixo indica as principais barreiras elencadas pelas OSC entrevistadas.

| | |
|---|---|
| Centralização dos serviços em Bissau | <ul style="list-style-type: none">- Serviços Notariais para a formalização somente funcionam em Bissau;- Aumento dos custos da formalização para as OSC que estão no interior, uma vez que, além das despesas normais inerentes ao processo, acrescem as de deslocação (transporte, alimentação e estadia) dos membros para assinatura da escritura, assim como da pessoa responsável pelo seu seguimento;- Torna o processo mais moroso devido às dificuldades de seguimento. |
| Elevado custo financeiro | <ul style="list-style-type: none">- Considerado uma forte barreira para a formalização das OSC. A previsão total do processo acarreta o dispêndio de, no mínimo, a soma de 250.000,00 CFA, um valor considerado elevado para uma organização que ainda não exerce quaisquer atividades;- A maioria afirma que dependem de apoio dos parceiros para conseguir suportar os custos;- O facto de o preço da escritura pública ser determinado pelo número de páginas do estatuto condiciona a elaboração deste documento, somado ao facto das especificidades de formatação exigida pelo Serviços Notariais promoverem o aumento de páginas. |
| Morosidade na conclusão do Processo | <ul style="list-style-type: none">- Não se consegue definir uma previsão concreta de quanto tempo dura, mas de acordo com os relatos das OSC, o processo é bastante moroso, sobretudo para as OSC das regiões que, pelo facto de não estarem permanentemente em Bissau, a forma de darem seguimento a este processo acaba por ser mais morosa, chegando algumas organizações a afirmar que até à sua conclusão pode chegar a uma estimativa de vários meses;- A publicação no Boletim Oficial pode demorar anos. Muitas OSC ainda não conseguiram fazê-la. |
| Prestação de Serviços Notariais deficitária | <ul style="list-style-type: none">- As OSC, na sua maioria, afirmaram que a qualidade da prestação de serviço notarial não é satisfatória;- Existe uma visível desorganização, sendo que algumas OSC afirmam que chegaram a ser perdidos documentos que já haviam sido entregues;- Há dificuldade de reconhecimento dos funcionários, pois estes não se encontram identificados com crachás;- Ausência de fixação do preçário das taxas a pagar com transparência e acessibilidade para os utentes;- Situação de burla por pessoas que se encontram nas instalações do ministério a oferecerem para ajudar com informações e preencherem documentos, mais ainda quando em algumas situações acabam por passar informação errada. |
| Desconhecimento da tramitação necessária em todo processo | <ul style="list-style-type: none">- A maioria das OSC sabe da existência dos Serviços Notariais e quais as suas competências, contudo, esta não é a única entidade estatal a intervir no processo de constituição de associação, tornando ainda mais complicado a prossecução de todas as formalidades, uma vez que desconhecem o serviço competente por cada procedimento;- No âmbito deste estudo, não conseguimos ter acesso a uma legislação ou informação oficial escrita que faça uma descrição dos passos necessários, da documentação requerida, ou seja, que possa disponibilizar a informação com clareza, objetividade e acessibilidade. As informações mencionadas constam da recolha de dados por meio de entrevistas junto aos Serviços Notariais. Na prática, observou-se que entre as OSC a informação circula por via da oralidade, por redes de conhecimento e experiência de pessoas ou organizações. |

Incapacidade das OSC organizarem a documentação necessária

- Para a formalização são exigidos alguns documentos essenciais (estatutos, ata da assembleia constituinte), entre outros. O grosso das OSC, sobretudo as de base comunitária, apresentam imensas dificuldades para a elaboração destes documentos. Muitas não conseguem recorrer aos serviços de um jurista para a elaboração dos estatutos.

4.3. CONSTITUIÇÃO E ATIVIDADE DAS ONG ESTRANGEIRAS

Um dos principais parceiros do governo e da Sociedade Civil guineense na execução das políticas de desenvolvimento são as ONG estrangeiras¹⁰. É inegável o contributo que estas organizações dão anualmente ao Estado guineense, sendo que, para a Secretaria de Estado da Cooperação, as OSC estrangeiras são parceiras em primazia no que concerne ao apoio ao desenvolvimento. Ainda que não se divulgue em termos quantitativos o valor das ajudas, as ações são visíveis e sentidas por toda sociedade guineense.

No país estão sediadas várias ONG estrangeiras que contribuem para o desenvolvimento. Desta forma, importa apresentar algumas considerações acerca do enquadramento jurídico destas entidades. Legalmente, no ordenamento jurídico guineense qual seria o seu estatuto? Existirá alguma regulamentação concernente às atividades que desenvolvem e aos processos de instalação na Guiné-Bissau?

No que concerne à constituição das ONG estrangeiras, o artigo 33º do Código Civil dispõe que a personalidade da pessoa coletiva se adquire de acordo com a lei do lugar onde tem a sua sede efetiva, ou seja, nenhuma ONG estrangeira passa pelo processo de reconhecimento estatuído na lei guineense, sendo que, inclusivamente, a legislação nacional veda a possibilidade de cidadãos estrangeiros serem membros/associados de ONG nacionais (artigo 13º Decreto nº 23/92), não havendo, portanto, possibilidades de nacionalização de ONG estrangeiras.

A legislação nacional remete para o país onde a ONG possui a sua sede efetiva, normalmente o seu país de origem, a legislação competente para regular a aquisição da sua personalidade jurídica. Sendo assim, presume-se que as ONG estrangeiras chegam ao país com plena personalidade e capacidade para realizar quaisquer atos no domínio da sua atividade.

O único processo a que estas ONG estão adstritas antes de iniciarem quaisquer atividades é a assinatura de um acordo para instalação da sede /acreditação. O acordo tem em vista o estabelecimento de parceria entre o Governo e a ONG. Este acordo tem em consideração a atividade a desenvolver pela organização, as prioridades do Governo para o desenvolvimento e os fins da ONG. As prioridades do Governo devem estar refletidas na intervenção proposta pela ONG para que haja acordo entre as partes.

O acordo define, basicamente, o essencial da cooperação entre estas entidades, o apoio do Estado na implementação das atividades da organização - sobretudo no que tange às isenções, os domínios de atuação da ONG e tudo o que necessário for para identificação da organização.

Em regra, o acordo de instalação de sede deveria ser assinado entre a ONG e a Direção Geral de Coordenação da Ajuda não-Governamental (DGCANG) que representa o Estado, porém, de acordo com os dados recolhidos, nos últimos tempos as ONG estrangeiras pouco têm recorrido a esta estrutura para o efeito, sendo que as parcerias se têm estabelecido, em algumas situações, diretamente com os Ministérios que tutelam as áreas de atuação destas organizações.

¹⁰ No âmbito deste estudo o termo ONG estrangeira é utilizado para designar todas as Organizações Não Governamentais cujo processo de legalização não ocorreu no ordenamento jurídico guineense, ou seja, organizações que operam no país tendo sido legalizadas à luz do direito estrangeiro.

A própria estrutura estadual com competência para assinar os acordos, a Direção Geral de Coordenação da Ajuda não-Governamental (DGCANG), não se encontra suficientemente apetrechada tecnicamente para fortalecer e fiscalizar o cumprimento de todas as cláusulas do acordo. Em relação a esta entidade, é importante mencionar que o seu funcionamento, no momento em que realizamos este estudo, é extremamente limitado, dispondo de uma única funcionária afeta aos serviços, que assume as funções de Diretora Geral, à qual faltam meios necessários à realização cabal das suas atribuições. A entidade encontra-se completamente hibernada, sem qualquer apoio do Governo.

Importa também salientar a imprecisão do quadro jurídico relativo às situações das ONG estrangeiras que gozam de um estatuto especial. No âmbito da relação com as ONG estrangeiras, nem todas gozam do mesmo estatuto, existindo as que beneficiam de um estatuto diplomático e que, portanto, possuem direitos e regalias inerentes ao seu estatuto. No entanto, não conseguimos localizar na legislação nacional menção a estas situações. Importa ainda ressaltar que qualquer normativa interna acerca das relações jurídicas com as ONG estrangeiras que gozam de estatuto diplomático deve estar em conformidade com os instrumentos internacionais que regem as relações diplomáticas.

É de salientar que, das informações recolhidas através de entrevistas, nota-se que este acordo de instalação de sede ou acordo de sede apresenta algumas fragilidades, uma vez que se traduz num ato político. Tendo em conta a instabilidade política do país e as cíclicas crises políticas que apresentam como consequência a alteração constante dos dirigentes, os acordos de instalação de sede assinados acabam por se constituir um instrumento frágil, com pouca segurança e previsibilidade para conferir engajamento das ONG estrangeiras no país.

No âmbito deste estudo, não conseguimos localizar no quadro jurídico uma disposição legal que regule as atividades ou quaisquer outros aspetos relacionados as ONG estrangeiras, sendo que apenas uma única menção legal tem a ver com a possibilidade das ONG nacionais estabelecerem parcerias com as estrangeiras com vista à prossecução dos seus objetivos (artigo 5º do Decreto 23/92). Igualmente, a possibilidade destas ONG beneficiarem do regime das isenções aduaneiras e fiscais está prevista nas Leis 26/93 e 2/95 que regulam o regime das isenções fiscais e aduaneiras.

Qualquer procedimento, quando não passa pela regulação legal, torna-se inseguro. Todos os aspetos não regulados criam constrangimentos à atuação de qualquer entidade, sendo, assim, necessário definir melhor no quadro jurídico o modo de reconhecimento das ONG estrangeiras, as áreas de intervenção a que estão adstritas e os direitos que gozam, assim como as obrigações às quais estão vinculadas. Havendo qualquer intervenção legislativa no quadro das OSC, é importante que se tenha em consideração esta componente.

Em termos de direito comparado, a Lei portuguesa 66/98, dispõe que ela se aplica igualmente às ONGD que procederem o seu registo no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Nos termos do seu artigo 7º, regula ainda a forma de reconhecimento destas organizações, definindo as suas áreas de intervenção nos artigos 8º e 9º, respetivamente.

A Lei 8/2012 de São Tomé e Príncipe, que estabelece o regime jurídico da constituição e funcionamento das ONG naquele país, determina no seu artigo 9º, nº4 e 5 que as ONG estrangeiras devem proceder ao Registo nos serviços competentes, mediante a apresentação das provas da sua constituição nos países onde têm sede efetiva, estabelecendo ainda as áreas de intervenção para todas ONG no artigo 9º.

A Lei 064/2015 do Burkina Faso, dedica o seu capítulo terceiro unicamente às associações estrangeiras, determinando os procedimentos necessários à obtenção da autorização para atuar no país e qual a entidade competente para conceder essa autorização.

4.4. FORMALIZAÇÃO, ESTRUTURA ORGÂNICA E FUNCIONAMENTO

No que concerne ao funcionamento interno das OSC, importa traçar algumas considerações acerca da realidade legal e a prática, com vista a perceber se a legislação tem condicionado a potencialização da construção de dinâmicas associativas mais compatíveis com a realidade endógena do país e capaz de transportar alguma criatividade, inovação e alternativas aos constrangimentos financeiros com que se deparam o grosso das OSC.

De acordo com o que consta no artigo 162º do CC, as associações e fundações devem apresentar uma estrutura orgânica que comporta a existência de um órgão colegial (Assembleia Geral) e um Conselho Fiscal, ambos constituídos por um número ímpar de titulares, no qual um deles exerce as funções de presidente, assim como uma Direção Executiva. Esta determinação é por si incoerente, uma vez que se pode formalizar uma associação com o mínimo de sete membros, ou seja, o número mínimo de membros exigido não seria suficiente para composição dos órgãos exigidos.

O Decreto nº 23/92, que disciplina a criação e o exercício das atividades das ONG no país, consagra, nos termos do artigo 11º, dois pressupostos importantes quanto à estrutura orgânica: o primeiro, que a estrutura orgânica das ONG deve estar consagrada nos seus estatutos, e o segundo, que entre estes órgãos são obrigatórios a existência de uma Assembleia Geral, um órgão colegial de Administração e um Conselho Fiscal, tendo cada um destes órgãos um presidente, ou seja, adotando a mesma previsão do Código Civil.

Esta determinação legal é aferida no ato da elaboração dos estatutos que devem ser apresentados aos Serviços Notariais como um dos pressupostos necessários para a formalização legal. A previsão constante da lei remete para os estatutos o grosso do que configura as normas substanciais de governação interna das OSC, conferindo a este documento um peso importante na regulação interna das OSC.

Se os estatutos representam o documento base para a vida regulamentar de uma entidade, devem, portanto, espelhar claramente a visão, missão, forma de organização e funcionamento da OSC.

Entretanto, da confrontação entre o que diz a lei e o que tem sido a prática entre a maior parte das OSC, de acordo com os dados recolhidos nos grupos focais, podem-se extrair as seguintes ilações: em relação à governação interna, na prática, a maior parte das OSC, acabam por vivenciar práticas de governação interna que são desconformes com seus próprios estatutos, devido a um conjunto de obstáculos para a elaboração deste documento, que acaba por impedir que o mesmo possa efetivamente espelhar a realidade da OSC.

Os procedimentos para formalização nos Serviços Notariais contribuem para as causas destes estrangulamentos. O facto de o valor da escritura pública ser calculado e determinado em função do número de páginas dos estatutos, faz com que as organizações elaborem estatutos com preocupação em obter o menor número de páginas possível em detrimento da relevância do seu conteúdo. São também constrangimentos:

- Os condicionalismos financeiros para a redação dos estatutos, e as inerentes dificuldades de suportar os custos com profissionais especializados (juristas);
- A existência de estatutos que foram elaborados sem ter em consideração a realidade da organização, normas estipuladas sem corresponder às necessidades dos associados, ou ausência de regulação que poderia ser importante para a organização;
- O desconhecimento dos estatutos pelos associados, resultado não somente da pouca predisposição de partilha do documento entre os associados, mas também pelo facto de não se ter consciência da importância deste documento para a vida da organização.

O modelo de estrutura orgânica determinado pelo Código Civil e exigido em partes pelos Serviços Notariais para a formalização das OSC não acolhe a diversidade de tipologias das OSC, assim como também se mostra incompatível com os modos de funcionamentos de algumas. Igualmente, estimula formas de governação interna muito mais comprometidas com uma verticalidade em detrimento de uma governação horizontal presentes em algumas tipologias de OSC, como é o caso das associações de base comunitária, coletivos de cidadãos organizados, as redes, plataformas, entre outras, que acabam por perder muito da filosofia que estivera na génese de suas criações.

A recolha de dados junto às diferentes tipologias de OSC (redes, plataformas, coletivos, movimentos, fóruns, etc.) demonstra que a estrutura orgânica fixada pela lei contribui para castrar a possibilidade de constituição de estruturas de governação interna mais participativas e democráticas, que se possam articular melhor com a consolidação de um processo de governação interna que seja mais envolvente dos membros e que melhor possa refletir o sentido de coletividade e voluntarismo que se pretende transmitir com a constituição de algumas OSC.

Os dados recolhidos através das entrevistas demonstram que o processo de formalização das OSC, a introdução de estatutos e toda uma estrutura orgânica de governação interna conformada com a legislação, basicamente ocorrem em função das exigências para mobilização de recursos financeiros.

As narrativas dos entrevistados demonstram que em muitas tipologias de OSC, sobretudo as que nascem de base comunitária com perspectiva de soluções específicas de problemas de uma determinada localidade, acabam por perder as dinâmicas de funcionamento quando são confrontadas com estes modelos estruturais, ou, na prática são inaplicados, constam apenas nos documentos, mas a práxis de funcionamento ocorre de forma completamente diferente.

Nota-se que o legislador nacional tem seguido por vias pouco engajadas no sentido de construção de soluções jurídicas endógenas que possam efetivamente contribuir para a construção do ambiente jurídico mais favorável para que as OSC possam operar.

Reconhecemos que é preciso potenciar o estabelecimento de procedimentos de funcionamento, contudo, estas exigências não devem ser um elemento de castração das dinâmicas associativas ao ponto de fomentar mais conflitos que soluções no âmbito da governação interna das OSC.

É preciso avançar com a conformação e o reconhecimento jurídico desta diversidade, permitindo, assim, aflorar formas de governação interna das OSC, com vista à construção de alternativas coletivas para soluções locais dos problemas comunitários. Configuram-se, portanto, como elementos fundamentais para melhoria do quadro jurídico que regulamenta as OSC, a definição de balizas entre as diferentes formas de manifestação das Organizações da Sociedade Civil, particularmente o estatuto das Associações em contraposição às ONG, e o reconhecimento da ação de coletivos não formais/estatuto de pessoas coletivamente organizadas.

4.5. REGIME DAS ISENÇÕES FISCAIS E ADUANEIRAS

O regime das isenções fiscais representa o cerne do apoio estatal às OSC no país. As informações exatas sobre valores anuais que são concedidos em termos de isenções não foram disponibilizadas, contudo, tem-se consciência de que se trata de valores substanciais.

As entidades estatais entrevistadas reforçaram a narrativa de que estas isenções devem ser consideradas como contrapartida estatal para o apoio às OSC.

O regime jurídico das isenções às importações está previsto em dois diplomas fundamentais: a Lei 26/93, que regulamenta o controlo das isenções aduaneiras às importações feitas pelas entidades que indicam (entre as quais as ONG), e a Lei N° 2/95, que regula as situações possíveis para aplicação das isenções fiscais e aduaneiras.

Em relação a esta situação jurídica, observa-se a existência de algumas incongruências em relação à legislação. Entretanto, os principais constrangimentos encontrados são a nível da aplicação da lei. O processo para concretização do direito é extremamente burocrático, moroso e complexo, pelo facto de envolver diversas entidades estatais.

A Lei 26/93 é a base legal que regulamenta o controlo das isenções aduaneiras às importações, sendo que, nos termos da alínea e) artigo 1º, são as ONG indicadas como entidades consideradas abrangidas pelo regime. A previsão desta legislação deve ser conjugada com a lei n° 2/95, que regula as situações possíveis para aplicação das isenções fiscais e aduaneiras. Assim como também com o decreto 23/92 que disciplina a criação e o exercício das atividades das Organizações não-Governamentais (ONG) nacionais da Guiné-Bissau. A conjugação das três legislações estabelece os pressupostos para o exercício do direito às isenções.

Em termos de tramitação do processo para concretização da isenção, a Lei 26/93 estabelece, nos termos da alínea e) do artigo 3º, que os pedidos de isenções às importações das ONG serão remetidos ao Ministério das Finanças (entidade que aprecia a legalidade, a oportunidade e a justeza dos pedidos de isenção aduaneira à importação e decide pela sua concessão ou não, sob a proposta da DGA) através da SOLIDAMI, assinados e autenticados. Da conjugação destes diplomas, é possível elencar as seguintes incongruências:

- A SOLIDAMI não existe, portanto, estas competências atribuídas a esta entidade neste processo encontram-se repartidas entre a Direção Geral do Plano e o Ministério técnico/setorial que tutela a temática do projeto que solicita a isenção;
- A lei é muito clara, explicando que gozam do direito às isenções as ONG conforme a Lei N° 2/95 conjugado com o Decreto N° 23/92, nos termos dos artigos supracitados. Desta forma, levanta-se a questão de compreender quais os procedimentos e qual a solução jurídica se uma associação solicitar a isenção fiscal. Nota-se claramente que a legislação foi elaborada ignorando a diversidade de tipologias das pessoas coletivas sem fins lucrativos no país e sem uma expressa harmonia com a previsão legal para formalização destas entidades. Voltamos novamente ao paradigma do conflito entre as terminologias/tipologias das ONG e associações e os direitos e obrigações que são assegurados a uma e outra. É importante a expressa consagração jurídica destas definições como um reconhecimento das diferentes formas de manifestações das OSC, assegurando direitos e obrigações que sejam efetivamente compatíveis com sua categorização jurídica.

É também importante referenciar que os grandes obstáculos enfrentados em relação à isenção fiscal às importações traduzem-se na burocracia do processo. Um dossier de pedido de isenção tramita entre 4 entidades (Ministério das Finanças, Direção Geral do Plano, Ministério Sectorial - que varia consoante o tipo de bem a isentar e a temática do projeto -, e Alfândegas). Todos estes passos não são muito claros e a informação não se encontra disponível com alguma acessibilidade. Algumas organizações recorrem a despachantes para se ocuparem desta componente, contudo, o grosso das organizações sentem-se perdidas para a concretização deste direito às isenções.

No entanto, os dados recolhidos junto às entidades estatais reforçaram a necessidade deste procedimento como via para evitar as ilicitudes. O elevado número de ONG que atuam no país, somado às imensas fragilidades de seguimento das ações destas organizações, torna-as potenciais estruturas de fuga ao fisco e de utilização de benefícios indevidos, portanto, para as autoridades estatais, é preciso rigor e muito controle neste processo, para que não seja utilizado como via de burlar as taxas aduaneiras. A solução que nos parece mais apropriada é a busca por um equilíbrio que possa reduzir o processo, sem comprometer a sua transparência e credibilidade. Esta poderia ser uma competência da estrutura de apoio às OSC, em conjunto com o Ministério das Finanças.

As autoridades governamentais têm debatido possíveis alterações a este regime de isenções fiscais e aduaneiras, tendo sido, nomeadamente, relatada a necessidade de um regulamento que balize o que deve ser ou não isentado, as quantidades (evitando a isenção de produtos que possam ser adquiridos no mercado nacional com alguma facilidade), e a definição do papel que cada ator irá desempenhar nos procedimentos para requisição das isenções. A legislação atual confere ao Ministério das Finanças a competência de apreciar sobre a oportunidade e a justeza dos pedidos de isenção aduaneira e decidir pela sua concessão ou não, sob a proposta da Direção Geral das Alfandegas, mas na prática é preciso clarificar o papel e a função dos outros atores envolvidos.

O processo de isenção é avaliado casuisticamente, o procedimento até a sua atribuição é avaliado conforme o requerimento. Contudo, pode-se estabelecer a competência de cada entidade interveniente no processo, conforme o quadro abaixo.

| Nº | Entidade interveniente | Competência |
|----|--------------------------------------|--|
| 1 | Direção Geral do Plano | Quando uma OSC atua na Guiné-Bissau (nacional ou estrangeira) deve enviar uma carta à DGP para dar conhecimento da sua existência e solicitar parcerias para as suas ações. A princípio a DGP possui informação sobre as OSC que atuam no país. No procedimento da isenção é responsável por emitir uma declaração que atesta que a organização requerente é uma entidade sem fins lucrativos e que intervém no país em uma determinada temática e área geográfica. Certifica a qualidade de OSC com finalidade de interesse coletivo. |
| 2 | Ministério da área de atuação da OSC | Certifica sobre a existência do projeto ao qual os bens serão destinados. |
| 3 | Ministério das Finanças | Responsável para a emissão da declaração de isenção. Compete ao ministro das finanças apreciar a legalidade, a oportunidade e a justeza dos pedidos de isenção aduaneira à importação e decidir pela sua concessão ou não. |
| 4 | Alfandegas | Responsável pelos cálculos aritméticos da taxa de isenção que será proposta ao Ministério das Finanças. Executa a liberação do bem. |

Toda a tramitação até à concessão da isenção encontra-se em fase de alterações em função das propostas de melhoria que foram implementadas recentemente, tendo sido criada uma comissão interministerial responsável para avaliação dos requerimentos, que subtrai a intervenção direta de algumas entidades acima descritas como a DGP e o Ministério da área de atuação da OSC.

Por fim, ainda em relação a este tópico, importa também desenvolver algumas considerações acerca da Lei nº 18/2011 (popularmente conhecida como lei do mecenato), que determina que são considerados custos ou perdas de exercício, os donativos concedidos às entidades beneficiárias nos termos desta legislação.

Nos termos da alínea a) do artigo 1º do diploma supracitado, mecenato traduz-se num “conjunto de incentivos fiscais concedidos às empresas e pessoas singulares que prestam donativos a favor de entidades públicas e/ou privadas, com vista à prossecução de fins de carácter desportivo, cultural, científico, ambiental e de benefício social”.

Este regime jurídico configura-se numa concessão de benefícios fiscais às empresas do sector privado que apoiam o desenvolvimento de atividades e programas nos domínios específicos de atividades de solidariedade sociais, desportivas, culturais, científicas, tecnológicas e defesa do meio ambiente.

Entretanto, das entrevistas junto ao setor privado, nota-se que as empresas têm imensas dificuldades para a concretização desta legislação, tendo sido relatados pelos técnicos contabilistas entrevistados que os serviços de contribuição e impostos se recusam a aceitar a introdução das doações como perdas ou custos. Também os procedimentos para aplicação da lei não estão bem definidos e claros, sendo importante a existência de um regulamento que possa desenvolver os pormenores dos procedimentos que devem ser adotados por cada uma das partes envolvidas.

Igualmente, não há divulgação da legislação junto ao setor privado, tendo sido relatado o desconhecimento desta normativa.

4.6. O ESTATUTO DE “UTILIDADE PÚBLICA” NA ORDEM JURÍDICA GUINEENSE

Analisando a legislação nacional, nota-se que algumas questões podem ser levantadas quanto a esta figura na ordem jurídica guineense. Em primeiro lugar, identificou-se a menção ao estatuto de utilidade pública em algumas legislações infraconstitucionais, a saber: a Lei nº 18/2011, em que são considerados custos ou perdas de exercício, os donativos concedidos às entidades previstas neste diploma.

Esta legislação faz referência a critérios que devem ser reunidos por parte das entidades beneficiárias da doação no âmbito do mecenato, entre os quais, a necessidade de se tratar de pessoas coletivas de “utilidade pública” vocacionadas para a promoção e ou prática desportiva, científica, juvenil e social. A questão que se coloca em relação a esta previsão legal é que não existem no ordenamento jurídico guineense critérios claros e objetivos de definição e concretização do conceito de “utilidade pública” para efeito de benefícios.

Igualmente, a previsão legal de utilização do estatuto de utilidade pública está consagrada na alínea b) do número 3 do artigo 2º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), a qual diz: *as normas do presente código aplicam-se, ainda, com as limitações previstas no artigo seguinte: aos órgãos dos sujeitos privados a quem tenha sido atribuído um estatuto de utilidade pública.*

Os limites impostos para o recurso a este preceito estão consagrados no artigo 3º do mesmo diploma, que determina que as normativas do CPA referentes as normas orgânicas não se aplicam às entidades privadas. A norma salvaguarda as situações em que a entidade possuir o estatuto de utilidade pública e atuar ao abrigo do direito público, neste caso, são aplicáveis as previsões do CPA.

Este “estatuto de utilidade pública” tem sido empregue em algumas situações pelas entidades governamentais, mas no ordenamento jurídico guineense não existe uma previsão legal que possa balizar os critérios do mesmo, as situações possíveis para sua aplicabilidade/atribuição, assim como a entidade competente para o conferir/emitir, nem a duração e benefícios advindo do mesmo.

Recorde-se que, a título de exemplo, pode-se observar que o estatuto de utilidade pública foi conferido pelo Governo a duas situações concretas: à Ordem dos Advogados, na qualidade de organização socioprofissional para regular o exercício da profissão de advocacia, e à Organização para a Valorização do Rio Gâmbia (OMGV), sobre a exploração racional e harmoniosa dos recursos comuns das bacias hidrográficas dos rios Gâmbia, Kayanga-Geba e Koliba-Corubal, com alterações ambientais previstas na área geográfica de Saltinho.

É de salientar que o recurso a este estatuto requer a precisão objetiva sobre em que se traduz a definição de “utilidade pública”, de forma a estabelecer critérios que possam caracterizar, individualizar e dar sentido a essas entidades beneficiárias do mesmo, evitando, assim, o risco de uma generalização e abstração deste estatuto.

O reconhecimento da “utilidade pública” é um passo importante para salvaguardar a dimensão e o reconhecimento da intervenção das pessoas coletivas de direito privado sem fins lucrativos e, sobretudo, para melhoria da sua relação com o Estado, setor público e privado.

Contudo, é importante observar que, para a introdução desta figura no ordenamento jurídico guineense, é crucial a melhoria do quadro jurídico no sentido do seu arranjo/ harmonização, coerência e, especialmente, no que concerne à definição de balizas entre as diferentes formas de manifestação da sociedade civil, de modo a estabelecer critérios justos, coerentes e equitativos, que possam ser aplicados com rigor, transparência e credibilidade. Em termos de direito comparado, esta figura encontra-se em três dos ordenamentos jurídicos analisados, em Portugal, Burkina Faso e Brasil, conforme o quadro abaixo.

No caso de Portugal, a declaração de utilidade pública é conferida às pessoas coletivas privadas sem fins lucrativos (associações, fundações ou certas cooperativas) que prossigam fins de interesse geral em cooperação com a Administração central ou local. A “Declaração de Utilidade Pública” no ordenamento jurídico português está prevista no Decreto-Lei nº 460/77, de 7 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 391/2007, de 13 de dezembro. Existem também diversos regimes especiais de utilidade pública em função da tipologia de entidade e de pessoas coletivas. A competência para sua emissão está a cargo do Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação.

O legislador português adotou os seguintes requisitos cumulativos para as entidades que pretendam obter a declaração de utilidade pública:

- a) Desenvolverem, sem fins lucrativos, a sua intervenção em favor da comunidade em áreas de relevo social, tais como a promoção da cidadania e dos direitos humanos, a educação, a cultura a ciência, o desporto, o associativismo jovem, a proteção de crianças, jovens, pessoas idosas, pessoas desfavorecidas, bem como de cidadãos com necessidades especiais, a proteção do consumidor, a proteção do meio ambiente e do património natural, o combate à discriminação baseada no género, raça, etnia, religião ou em qualquer outra forma legalmente proibida, a erradicação da pobreza, a promoção da saúde ou do bem-estar físico, a proteção da saúde, a prevenção e controlo da doença, o empreendedorismo, a inovação e o desenvolvimento económico, a preservação do património cultural;
- b) Estarem regularmente constituídas e regerem-se por estatutos elaborados em conformidade com a lei;

- c) Não desenvolverem, a título principal, atividades económicas em concorrência com outras entidades que não possam beneficiar do estatuto de utilidade pública;
- d) Não serem enquadráveis em regimes jurídicos especiais que lhes reconheçam a natureza ou, em alternativa, o gozo das prerrogativas das pessoas coletivas de utilidade pública;
- e) Possuírem os meios humanos e materiais adequados ao cumprimento dos objetivos estatutários;
- f) Não exercerem a sua atividade, de forma exclusiva, em benefício dos interesses privados, quer dos próprios associados, quer dos fundadores, conforme os casos.

Em relação ao Burkina Faso, a previsão do estatuto de utilidade pública encontra-se na Lei de liberdade associativa - Lei nº 064-2015/ N°07 de 18 fevereiro 2016, que clarifica o conceito nos seguintes termos: “associação reconhecida de utilidade pública: qualquer associação ou união de associações reconhecidas como tal, cujas atividades visam um fim de interesse geral, em particular nas áreas de desenvolvimento económico, social e cultural do país ou região determinada”. Ainda nesta legislação, é previsto um capítulo dedicado aos pressupostos para o reconhecimento, assim como a necessidade de apresentação de um conjunto de documentos que atestam a performance da entidade.

No caso brasileiro, o “estatuto de utilidade pública” é conferido por via de legislações estaduais ou municipais, ou seja, sendo o Brasil um Estado Federado, cada Estado ou município integrante da união estabelece as normativas de atribuição do estatuto de utilidade pública às entidades. Entretanto, alguns critérios têm sido consensuais, entre os quais: que a entidade tenha adquirido a personalidade jurídica; que esteja em funcionamento por um período determinado e relevante; que seus diretores sejam pessoas idôneas; entre outros. Os níveis de exigência em relação aos critérios variam entre os Estados e Municípios. Existem Estados brasileiros que adotaram perspectivas doutrinárias consideradas mais recentes, que defendem que a outorga de estatuto de utilidade pública é desnecessária, na medida em que a mera existência da organização ou a validade da sua causa é tida como suficiente para justificar doações a fundo perdido.

5. DINÂMICAS E DESAFIOS DE FUNCIONAMENTO DAS OSC FACE AO QUADRO LEGAL

5.1. ESTRUTURA ESTATAL DE APOIO ÀS OSC

A Direção Geral da Ajuda não-Governamental (DGCANG) fundada em 2014 é a estrutura estatal de apoio às OSC. A DGCANG integra a Secretaria de Estado da Cooperação e das Comunidades, ambas inseridas na orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Nos últimos anos, esteve em curso um processo para transformação desta Direção Geral em Instituto, sendo a ideia à volta deste movimento a de conferir maior autonomia administrativa e financeira à estrutura de apoio às OSC.

Neste sentido, foram elaborados os estatutos para a criação do Instituto de Coordenação de Ajuda não Governamental (INCANG). No entanto, o decreto para a criação do Instituto não foi promulgado pelo Presidente da República, portanto, este instituto, não obstante ter estatutos elaborados, alguns documentos com menção do seu nome, legalmente não existe como uma estrutura estatal. A estrutura estatal segue com a denominação de DGCANG e com as competências atribuídas no momento da sua criação.

Existem imensos desafios em relação ao funcionamento da DGCANG, entre os quais, uma visível falta de engajamento governamental para fazê-la funcionar através da dotação dos meios e recursos necessários.

Dos dados recolhidos através das entrevistas realizadas às OSC foi consensual a necessidade de uma estrutura de apoio às OSC que seja blindada das interferências políticas que possam condicionar o seu funcionamento, dotada de autonomia técnica, administrativa e financeira e que possa desenvolver as suas atividades sem ser alvo de manipulação ou instrumentalização política.

O cenário possível, segundo as respostas obtidas através das entrevistas, é que esta estrutura esteja sob tutela compartilhada do Ministério do Plano e do Desenvolvimento Regional, o Ministério da Economia e das Finanças, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, funcionando como uma Agência/Instituto de Apoio ao Desenvolvimento, que possa desempenhar o papel de coordenação, assistência, monitorização e fiscalização da ação pública das OSC, facilitação de articulação em termos de parcerias e cooperação, assim como acreditação das entidades da cooperação internacional.

É relevante ressaltar que as competências de monitoria e fiscalização se traduzem em um processo de acompanhamento sistemático dos resultados obtidos pelas ações das OSC de forma a possibilitar a inclusão destes na agenda governamental, elaboração /execução das políticas públicas, bem como um controlo da conformidade legal de atuação no que tange à transparência das ações. Elas não deverão implicar um controlo sobre a atividade das OSC que tenha como finalidade a redução do seu espaço de atuação (“enabling environment”) ou o condicionamento da sua autonomia.

Qualquer ação de monitoria e fiscalização por parte das entidades estatais não deve exercer controlo que coloque em causa a autonomia de funcionamento das OSC, os limites desta competência deverão estar adstritos ao cumprimento incondicional da premissa constitucional que confere autonomia de funcionamento das OSC quando determina no artigo 55º nº2 que “as associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas atividades se não nos casos previsto na lei e mediante decisão judicial”.

Portanto, a ação de fiscalidade deve, por exemplo, restringir-se ao controlo da legalidade na atuação, prestação de contas, declaração de proveniência das fontes de financiamento e transparência como forma de evitar a instrumentalização destes tipos de entidades para fins obscuros.

Dos dados recolhidos, ficou claro que existem imensos desafios para fazer marchar esta estrutura de apoio às OSC. Apesar de ser uma decisão política, é essencial uma perspetiva técnica realista que possa efetivamente desenhar com maior clareza as competências e atribuições que se pretendem desta entidade, com vista à materialização dos recursos necessários para o exercício cabal das suas funções.

É necessário que a estrutura orgânica do Governo esteja bem definida em termos do exercício da tutela, assim como também nos pareceu haver uma ligeira confusão em termos de compreensão das competências da Direção Geral do Plano e da Direção Geral da Ajuda Não-Governamental, o que contribui para gerar conflitos institucionais e inviabilizar procedimentos mais colaborativos de atuação.

Para materialização desta estrutura tal como desejável é necessária uma estratégia de diálogo concertada com os decisores. Se, por um lado, o Governo não desenvolve condições para fazer marchar esta estrutura, por outro, as OSC apresentaram pouca capacidade reivindicativa, coesão e estratégia para alcançar estes objetivos, através da apresentação de uma proposta concreta e realista, de forma a precisarem com alguma objetividade sobre o que esperam do Estado em termos de apoio e funcionamento desta estrutura e como podem contribuir para delinear o seu enquadramento.

Não obstante a existência de diversas recomendações e dos passos dados até ao momento, nota-se que a ausência de lideranças no seio das OSC que possa conduzir estas transformações tem fragilizado a concretização de uma melhor relação entre Estado e Sociedade Civil.

A par da estrutura de apoio estatal, é importante que a legislação defina formas de participação da Sociedade Civil na tomada de decisão pública, isto é, que sejam regulamentadas na lei as formas de manifestação da relação Estado e Organizações da Sociedade Civil.

Neste sentido, ainda em termos de estrutura estatal para espaço de participação que possa ser relevante para as OSC, é importante, no âmbito deste estudo, referenciar a existência do Conselho de Concertação Social, instituído através do Decreto nº 1/2001. Criado junto do Gabinete do Primeiro Ministro, o Conselho de Concertação Social tem como atribuições pronunciar-se sobre as políticas de reestruturação e desenvolvimento socioeconómico, assim como sobre a execução das mesmas, quer através da emissão de pareceres que lhes sejam solicitados pelo Governo, quer por propostas e recomendações de sua própria iniciativa.

Nos termos do nº 2 do artigo 1º do decreto supracitado, o Conselho deverá promover o diálogo e a concertação entre o Governo e as representações dos trabalhadores e dos empregadores, a fim de assegurar a participação destes na definição das políticas socioeconómicas do país. O Conselho é composto pelas estruturas seguintes: o Primeiro-Ministro (que o preside); os membros do Governo a designar pelo PM, que são responsáveis das áreas de Trabalho e Administração Pública, Finanças, Agricultura, Pescas, Comércio e Indústrias; 3 representantes de cada uma das Centrais Sindicais; 4 representantes da Câmara de Comércio, Indústria e Agricultura (CCIA), um dos quais o seu presidente.

Nota-se que a composição do Conselho deixa muito a desejar em relação à participação da Sociedade Civil, reconhecendo o contributo e o papel das OSC nas diversas áreas temáticas, especialmente no campo social e económico. Como vias alternativas de redução da pobreza para grupos vulneráveis, é inegável a importância de as organizações da sociedade civil terem um assento nesta estrutura, através da inclusão de um leque maior de OSC que possam, efetivamente, contribuir neste espaço de participação sobre as políticas sociais e económicas do país.

O decreto que versa sobre a criação do Conselho de Concertação Social é de 2001, e espelha de forma inequívoca a necessidade de sua revisão para a inclusão de novos atores, para que se possa acompanhar a dinâmica de participação e envolvimento das OSC nas decisões públicas. Por outro lado, esta revisão poderá melhor propor uma adequação do Espaço de Concertação Social com uma redefinição mais proactiva do seu papel na sociedade, enquanto espaço de participação, com vista à introdução de modos de funcionamento mais regulares e efetivos.

5.2. FRAGILIDADE DE CONCERTAÇÃO ENTRE AS OSC: UM OBSTÁCULO PARA MELHORIA DA LEGISLAÇÃO

A experiência de participação e engajamento das Organizações da Sociedade Civil guineense no percurso histórico da produção legislativa na área social, sobretudo, nos últimos anos, demonstra capacidade suficiente para impulsionar propostas no domínio legislativo. Exemplos como as legislações de proteção dos direitos das mulheres (a lei da paridade, as legislações que criminalizam a violência doméstica e a excisão feminina), as legislações no domínio ambiental, assim como também o processo em curso de elaboração do Código de Proteção das Crianças, confirmam que as OSC exercem influencia positiva no que concerne ao desenvolvimento da produção legislativa no país. Esta experiência acumulada de advocacia e lobbying junto ao poder legislativo poderia ser uma mais-valia para a melhoria do quadro jurídico que regula as suas atividades.

Do processo de auscultação das OSC é possível perceber que existe um consenso sobre a necessidade de melhoria do quadro jurídico que regulamenta as suas intervenções, o grande obstáculo reside na identificação/construção de um consenso à volta de como fazer, qual procedimento a adotar para a materialização/execução das mudanças necessárias. Não se consegue perceber a melhor forma de coordenação para conduzir o processo. É notório que a temática se dilui, sem que haja uma liderança representativa que assuma o engajamento de coordenação sobre o tema, quer por parte das próprias OSC, como do Estado.

E, quando se fala do Estado, a situação torna-se ainda mais crítica, uma vez que o legislador nacional tem sido muito pouco proactivo em termos de impulso legislativo, sobretudo em relação aos assuntos complexos. A acefalia institucional do tema, ou seja, a ausência de uma entidade engajada na condução do processo, tem sido um dos bloqueios para sua efetiva concretização.

A inviabilidade da construção de um quadro legal que regula a intervenção das OSC, assim como a elaboração de políticas públicas no sentido de melhoria das suas relações com o Estado deve-se em parte, a essa ausência de uma coordenação e articulação entre as OSC.

Os diferentes estudos relativos às dinâmicas das OSC no país (UE, 2018; Barros, 2014; Handem, 2008; Ribeiro et al, 2006), evidenciam o quão diversas têm sido as temáticas de intervenção das OSC, e demonstram que a ausência de uma estrutura de concertação destas entidades tem contribuído para minorar a capacidade de defesa dos seus interesses coletivos e melhor potenciar a relação Estado e OSC. Aliás, o tema vem sendo debatido ao longo da evolução histórica do desenvolvimento das OSC no país, tendo sido referenciado em todas as edições da Conferência das ONG e constam nas diversas recomendações¹¹.

Portanto, é consensual a necessidade de melhoria do quadro jurídico, sendo indefinido e pouco claro os moldes no qual se pretende operacionalizá-lo. É de ressaltar que se encontra em curso a revisão do Código Civil. Ainda que não tenhamos tido acesso às propostas que estão previstas para o regime das pessoas coletivas que irão alterar o atual quadro legal deste instituto jurídico, ressaltamos a imperatividade de articulação desta revisão com a sociedade civil, de forma a apresentar uma proposta legislativa que resulte de um processo participativo e inclusivo, que espelhe os anseios e preocupações acumulados ao longo dos anos de experiência das OSC. Esta articulação é extremamente importante para poupar recursos, maximizar os resultados e avançar neste processo.

5.3. A INTERVENÇÃO DAS OSC FACE ÀS DEMAIS LEGISLAÇÕES

Quando abordamos a problemática do quadro jurídico que regula a intervenção das OSC, duas perspetivas devem ser consideradas. A primeira, que se traduz efetivamente nas normas reguladoras cujo destinatário são as OSC e que se encontra desenvolvida no tópico quatro deste estudo. E a segunda perspetiva, que se inscreve no âmbito das demais legislações constantes do ordenamento jurídico guineense e que lhes são aplicáveis. A título de exemplo, citam-se as normas referentes aos direitos laborais, impostos, regime da previdência social, entre outros.

¹¹ Existem experiências de algumas estruturas de concertação e coordenação das ONG no país. Em termos estatais, cita-se o Instituto de Solidariedade e Amizade (SOLIDAMI) que desempenhou a função de entidade estatal responsável por coordenar as atividades das ONG durante o período de 1986 a 1998. Em termos de espaço de concertação das ONG, as experiências acumuladas podem ser sistematizadas no percurso da Célula das ONG que mais tarde deu lugar à PLACON-GB, o Movimento da Sociedade Civil para a Democracia e Paz e outros espaços que estão a surgir recentemente. Para aprofundar a informação sobre o tema ver: Handem, A. (2008). Análise Institucional das Organizações da Sociedade Civil. Projeto No Na Tisi No Futuro. IMVF. Barros, M. (Coord.) (2014). A Sociedade Civil e o Estado na Guiné-Bissau: Dinâmicas, Desafios e Perspetivas. Edição UE PANNE.

Uma vez que o presente estudo versa sobre o quadro jurídico, importa mencionar os desafios com que se deparam as OSC face aos direitos e obrigações que lhes vinculam num contexto de contingência de mobilização de fundos para suportar suas intervenções.

As OSC são pessoas coletivas sem fins lucrativos, inscrevendo-se as suas atividades numa lógica voluntária. No caso da Guiné-Bissau, as OSC são completamente dependentes de apoio financeiro, e as suas atividades são suportadas, em grande maioria, por um leque diversificado de parceiros internacionais e por uma infame percentagem oriunda do setor privado nacional. O Estado não participa diretamente, através de transferência de fundos para apoio às OSC. Desta forma, não deixa de ser um paradoxo a questão referente à manutenção institucional destas entidades.

Nos últimos anos, em função das crises económicas em que os países do Sul se têm confrontado, e devido a reorientação das políticas de financiamento de muitos doadores, tornam-se cada vez mais escassas as possibilidades de fundos que estejam disponíveis para assegurar despesas institucionais de funcionamento das OSC, em muitos casos, os critérios elegíveis acabam por abranger basicamente execução das ações.

Neste sentido, as OSC confrontam-se com desafios complexos para o cumprimento de suas obrigações perante as despesas de funcionamento, recursos humanos, entre outros. Face a esta situação, merecem destaque as situações referentes às obrigações que lhes vinculam.

As OSC estão vinculadas às previsões legislativas em termos económicos, fiscais e laborais. Importa tecer algumas considerações acerca dos desafios de sustentabilidade deste setor face à sua integração na ordem jurídica, económica e social.

De um modo geral, a legislação económica do país assenta numa perspetiva económica clássica de economia capitalista, dando pouca margem de proteção jurídica para afloração de novos modelos económicos que sejam mais compatíveis com a realidade das dinâmicas sociais como vias alternativas para redução da pobreza, a título de exemplo, cita-se o regime jurídico pouco favorável conferido a estruturas que operam, por exemplo, em formatos de cooperativas sociais e mutualidades.

No campo económico, algumas disposições da OHADA têm permitido alguma flexibilização, no sentido de um ambiente favorável a uma perspetiva mais próxima do sentido de economia criativa e solidária, através de algumas nuances que tendem a abrandar a situação jurídica, como, por exemplo, para a constituição de cooperativas, a existência do regime jurídico do empreendedor (estatuto do empreendedor)¹². No entanto, a aplicação destas normativas na ordem jurídica guineense tem sido marcada por inúmeras fragilidades, especialmente no campo institucional, ou seja, na existência da entidade competente para sua aplicação.

Os Actos Uniformes do Direito da OHADA aplicam-se diretamente na ordem jurídica guineense sem necessidade de transposição, ou seja, são diretamente aplicáveis. O grande desafio consiste na preparação institucional das entidades competentes para sua aplicação em cada situação jurídica requerida. Muitas vezes, as entidades guineenses não estão dotadas de condições necessárias para a aplicabilidade destas normativas, até porque, não obstante não haver necessidade de transposição, é crucial que o direito interno esteja em harmonia com as disposições comunitárias para maximizar sua concretização, sobretudo no que concerne à existência de instituições dotadas de capacidade para o fazer.

¹² Para aprofundar o conhecimento sobre o regime jurídico das cooperativas no direito da OHADA ver: Acto Uniforme da Organização para Harmonização do Direito dos Negócios em África (OHADA) relativo às Sociedades Cooperativa. E o regime do empreendedor se encontra previsto nos artigos 30º e seguintes do Acto Uniforme Relativo ao Direito Comercial Geral.

Regressando à perspetiva económica, as OSC são pessoas coletivas sem fins lucrativos, no entanto, é importante a consciência social e o reconhecimento jurídico de salvaguarda de iniciativas geradoras de renda para autofinanciamento das suas atividades, assim como os resultados das ações de sustentabilidade de iniciativas desencadeadas para melhoria do bem-estar dos seus beneficiários, quer ao nível de microcrédito e de economia criativa e solidária que constituem elementos integradores das ações das OSC e que, portanto, devem ser tidos em consideração nas políticas económicas como vias alternativas de redução da pobreza de grupos vulneráveis.

Igualmente, as entrevistas realizadas com as OSC demonstram que um dos grandes desafios tem sido a questão dos direitos trabalhistas, sobretudo para as ONG. Nos termos do artigo 10º do decreto 23/92, a lei reconhece o direito das ONG nacionais contratarem ou empregarem, formarem e gerirem os seus recursos humanos em conformidade com suas necessidades para execução dos seus programas. É a única norma no quadro legal que faz menção aos recursos humanos das OSC. Ao longo dos anos, as OSC guineenses evoluíram em termos de dinâmicas institucionais, profissionalização e de capacidade de absorção dos recursos humanos disponíveis no mercado.

Para efeito de regulação dos direitos laborais aplicáveis a estes recursos humanos, previsto no artigo 10º do diploma supracitado, recorre-se à lei geral do trabalho como legislação aplicável para garantia dos direitos e deveres laborais.

Outro ponto a ressaltar no âmbito das dinâmicas das OSC é a inexistência de legislação sobre as situações enquadradas como trabalho voluntário, estágio de estudante ou profissional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O grande desafio de compreensão do quadro jurídico guineense, em especial o regime jurídico que regula a intervenção das OSC, é o facto de este ser extremamente disperso, fragmentado em diversas legislações, sem conexões, e sobretudo, existirem situações jurídicas que não foram revogadas por disposições jurídicas, mas simplesmente pela sua inaplicabilidade pelas entidades, ou seja, a disposição existe na lei formal e instrumental, não foi revogada, segundo as formas previstas na lei para revogação de um diploma, mas meramente não são aplicadas por se ter consciência da sua desconformidade constitucional, ou pela ausência de uma entidade que possa efetivamente praticar o ato jurídico.

Existem procedimentos para a elaboração e vigência de uma lei, assim como também formas legais para a revogação de uma legislação. Se o ato de revogação não for praticado tal como previsto nos procedimentos para revogação de uma lei, ela continua em vigor e integrante do ordenamento jurídico. Com base nestes pressupostos, torna-se extremamente complexo e perigoso analisar o quadro jurídico guineense meramente a partir da previsão instrumental da lei, sendo, portanto, necessário o aprofundamento de como se processa na prática a efetivação dos direitos.

Conforme observado, existem no quadro jurídico que regulamenta as OSC legislações que não foram revogadas por via dos procedimentos necessários para o efeito, mas simplesmente estão em “desuso” por serem inaplicadas por questões de ausência de previsões legais que possam identificar a entidade competente para sua concretização, ou, por serem incompatíveis com a realidade atual das dinâmicas das OSC.

Portanto, o grande desafio para melhoria do quadro legal das OSC é proceder à sua harmonização, estabelecendo laços de conexão quando possível entre as situações jurídicas e a previsão do procedimento para a sua concretização. A observância destes procedimentos é extremamente importante para assegurar a aplicação da lei e garantir o direito. Existe na legislação em vigor a necessidade imperiosa de elaboração de regulamento para algumas leis com vista a clarificar a sua implementação, bem como sanar as situações de normas incompletas que determinam a previsão jurídica de um ato sem que se possa identificar a entidade responsável para o efeito.

A necessidade de melhoria do quadro jurídico é importante para as OSC. Os dados recolhidos demonstram que os moldes desta necessidade não são homogêneos, no sentido em que as situações jurídicas a regular apresentam imensas diversidades, ou seja, as OSC são extremamente heterógenas: existem as que atingiram um nível de desenvolvimento mais elevado e que, portanto, requerem uma regulação que contemple aspetos mais avançados, ao passo que outras reivindicam aspetos menos complexos.

Neste sentido, o grande desafio do legislador deverá cingir-se especialmente a sanar as incongruências das disposições normativas existentes, de forma a propor um ajuste legal que possa reconhecer estas diferenças e promover a efetiva igualdade de oportunidades no mosaico que se circunscreve às OSC, de forma a gerar um ambiente jurídico que seja harmonizado entre as diferentes legislações internas e internacionais, respeitando a hierarquia das leis e, sobretudo, esteja em consonância com as dinâmicas endógenas das diversas formas de manifestações da Sociedade Civil guineense com o estabelecimento de critério legal de distinção entre elas.

7. RECOMENDAÇÕES

1. As OSC devem avançar com uma proposta de texto normativo. Para o efeito, recomenda-se a criação de uma Comissão Multidisciplinar (integrada por juristas e profissionais das Ciências Sociais com experiência e conhecimento das dinâmicas associativas no país e representantes das estruturas estatais) para redação de um anteprojeto de proposta de texto normativo de uma lei de base ou lei quadro da liberdade associativa;
2. Realização de workshops para capacitação e debate sobre o quadro legal (atual e proposta de melhoria), de forma a esgotar ao máximo possível o debate sobre o tema, e apresentar soluções consensuais sobre a proposta legislativa, assim como sobre a estrutura estatal de apoio às OSC (estes workshops podem ser realizados no âmbito do mandato da Comissão Multidisciplinar e poderão servir de espaços para construção da proposta legislativa);
3. Participação e inclusão das OSC no processo em curso de revisão do Código Civil conduzido pelo Ministério da Justiça e apoio técnico da Faculdade de Direito para debater, desenvolver e gerar consenso sobre a proposta de revisão no capítulo sobre as pessoas coletivas, no qual estão integradas as associações, fundações e as sociedades. A melhoria deste capítulo é extremamente importante para o processo de formalização das OSC, na medida em que configura a base e o cerne do regime geral, devendo, portanto, refletir as preocupações levantadas pelas OSC através de um processo participativo e inclusivo;
4. Criação de um grupo “Task Force” de OSC para conduzir uma ação de advocacia e lobbying junto das estruturas estatais (Governo, ANP/ Comissões especializadas e PR), para acolherem a proposta de anteprojeto de lei impulsionado pelas OSC, com vista à sua aprovação na ANP;
5. Necessidade de construção de um roteiro com maior clareza, objetividade e propostas de soluções para melhoria da relação Estado e OSC, que possa estabelecer condições para reforçar o reconhecimento da urgência de uma entidade estatal de apoio às OSC que seja efetivamente funcional, com um mandato definido e com recursos para sua execução;
6. Revisão do Decreto 1/2001 sobre a criação do Conselho de Concertação Social, de forma a adequar este diploma à evolução da Sociedade Civil guineense, alargando o leque de participação das entidades, de forma a permitir maior representatividade das OSC, assim como também o seu mandato, atribuições e formas de funcionamento, de modo a constituir um espaço de participação democrática nas decisões públicas relevantes para o país;
7. Descentralização dos Serviços Notariais para a formalização das pessoas coletivas em todas as regiões, evitando, assim, o desgaste de deslocação a Bissau meramente para formalizar uma pessoa coletiva sem fins lucrativos;
8. Melhoria dos Serviços Notariais em Bissau: fixação do preçário das taxas a pagar em locais visíveis, adoção de mecanismos que permitam identificar os funcionários, disponibilização pública e oficial da informação sobre o processo de formalização das OSC;
9. Divulgação das legislações existentes que regulamentam a intervenção das OSC, do Acto Uniforme do Direito da OHADA, assim como também das demais legislações e normas em gerais constantes do ordenamento jurídico que as vinculam, para que possam estar informadas dos seus direitos e deveres;

10. Reforço de capacidade das Organizações da Sociedade Civil no domínio de Governação Interna das Organizações, baseados em princípios de funcionamento democráticos, participação na tomada de decisão, transferência/gestão de conhecimento entre os membros, transparência, prestação de contas e acesso à informação;

11. Melhoria da legislação atual nos seguintes aspetos considerados prioritários:

| Situação | Necessidade de melhoria |
|---|---|
| Liberdade de associação | <ul style="list-style-type: none"> - Harmonização das disposições constitucionais com o CC; - Adoção de uma legislação infraconstitucional para concretização da liberdade de associação, uma lei de base ou lei quadro da liberdade associativa; - Melhoria do conceito jurídico de associação e ONG e adoção de uma definição jurídica do conceito de OSC em conformidade com a realidade endógena. |
| Formalização | <ul style="list-style-type: none"> - Adoção de procedimentos de formalização que tenham em consideração a diversidade de tipologias das OSC (associação de base comunitária, ONG, rede, plataformas, movimentos, etc.) e que possa estabelecer alguma distinção; - Adoção de um procedimento menos burocrático e adequado para OSC meramente de base comunitária; - Reconhecimento das ações de coletivos não formais/estatuto de pessoas coletivamente organizadas através de um procedimento simplificado que possa ser efetuado mediante ao cumprimento da definição de critérios estabelecidos; - Descentralização e melhoria dos serviços da entidade responsável para proceder à formalização. |
| ONG estrangeiras | <ul style="list-style-type: none"> - Previsão legal dos mecanismos de acreditação de OSC estrangeiras, definição de um regime jurídico específico; |
| Isenção fiscal e aduaneira | <ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de harmonizar o procedimento de concessão das isenções de forma a sistematizar num processo único as situações passíveis de um tratamento unificado e mais célere; - Desburocratizar os procedimentos de isenção e divulgação da legislação e dos procedimentos para atribuição junto às OSC; - Necessidade de um regulamento para a lei do mecenato, onde constem os procedimentos para cada parte envolvida e clarificação dos papéis de cada entidade. |
| Estatuto de Utilidade Pública | <ul style="list-style-type: none"> - Previsão legal desta figura; - Definição de critérios para atribuição; - Identificação de órgão competente; - Procedimentos para aquisição, duração, benefícios, etc. |
| Estrutura governamental de apoio às OSC | <ul style="list-style-type: none"> - Tutela compartilhada entre os Ministérios chave; - Autonomia administrativa, técnica e financeira; - Dotação de recursos financeiros e humanos para seu funcionamento. - Competência de Coordenação, assistência, monitorização e fiscalização da ação pública das OSC, sem condicionar a liberdade de funcionamento e autonomia das OSC, tal como previsto na Constituição da República; - Facilitação de articulação em termos de parcerias e cooperação; - Acreditação das entidades da cooperação internacional; - Apoio no acesso a informação e orientação das OSC no processo de formalização, no acesso a informação e orientação jurídica, entre outros. |

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Casa dos Direitos. (2017). Renovar o Compromisso com a Guiné-Bissau. Comunicações apresentadas a 3ª Conferência das ONG. Coleção Desafios. Casa dos Direitos.

Costantini, G., Umbar, R., Embalo, H. (2018). Mapeamento da Sociedade Civil da Guiné-Bissau. UE/IBF:

Handem, A. (2008). Análise Institucional das Organizações da Sociedade Civil. Projeto No Na Tisi No Futu. IMVF.

Barros, M. (Coord.) (2014). A Sociedade Civil e o Estado na Guiné-Bissau: Dinâmicas, Desafios e Perspetivas. Edição UEPANNE.

Fernandes, L. A. C. (2012). Teoria Geral do Direito Civil. Universidade Católica.

Martins, A. M. G. (2006). Direito Internacional dos Direitos Humanos. Editora Almedina.

Moco, M. (2010). Direitos Humanos e seus Mecanismos de Proteção. Editora Almedina.

MONTEIRO, C., Pereira, D., Pires, H., Espírito S. J. (anotadores). (2020). Constituição da República da Guiné-Bissau Anotada, Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas da Faculdade de Direito de Bissau/LGDH. Bissau, 2020.

Ribeiro, C. Dabo, B. (2006). Guia dos Recursos Humanos das ONG da Guiné-Bissau. PLACON-GB/ACEP.

Legislação Nacional Consultada

Constituição da República da Guiné-Bissau

Código Civil da República da Guiné-Bissau

Lei nº 26/93 que regulamenta o controlo das isenções aduaneiras as importações feitas pelas entidades que indicam, entre as quais as ONG

Lei nº 2/95 que regula as situações possíveis para aplicação das isenções fiscais e aduaneiras

Lei nº 18/2011 Considerados custos ou perdas de exercício, os donativos concedidos as entidades beneficiárias nos termos deste diploma.

Lei nº 2/86 Aprovada a Lei Geral do Trabalho

Lei nº17/2011 que estatui o Código de Procedimentos Administrativos (CPA)

Decreto nº 23/92 que disciplina a criação e o exercício das atividades das Organizações não-Governamentais (ONG) nacionais da Guiné-Bissau

Decreto nº 2/93 que institui o dia 12 de fevereiro como sendo o dia nacional das ONG

Decreto nº 1/2001 Criado junto do Gabinete do Primeiro Ministro, o Conselho de Concertação Social

Legislação Regional e Internacional

Acto Uniforme Relativo ao Direito Comercial Geral OHADA

Acto Uniforme da Organização para Harmonização do Direito dos Negócios em África (OHADA) relativo as Sociedades Cooperativa

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

Declaração Universal dos Direitos do Homem

Legislação do Burkina Faso

Constituição do Burkina Faso

Lei de liberdade associativa Lei nº 064-2015/ N°07 de 18 fevereiro 2016

Legislação do Brasil

Constituição Brasileira

Lei nº 13.019/2014 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015 que “Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade civil

Legislação de Cabo Verde

Constituição de Cabo Verde 1992

Lei nº 25/VI/2003: Assembleia Nacional. Define o regime jurídico geral da constituição de associações de fim não lucrativo

Lei nº 26/VI/2003: Assembleia Nacional. Define o Estatuto das Associações Juvenis

Legislação de Portugal

Constituição Portuguesa 1976

Lei nº 66/98 de 14 de outubro. Aprova o estatuto das organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento

Decreto-Lei nº 460/77, de 7 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 391/2007, de 13 de dezembro. “Declaração de Utilidade Pública”

Legislação São Tomé e Príncipe

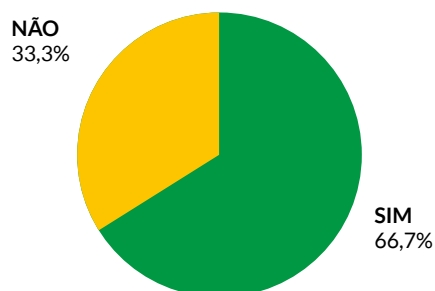
Constituição de São Tomé e Príncipe

Lei nº 8/2012 Regime Jurídico de Constituição e Funcionamento das Organizações Não-Governamentais

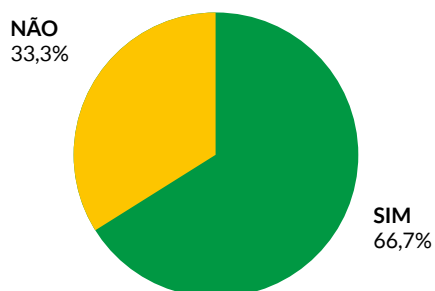
9. ANEXOS

1. Resultados do formulário online

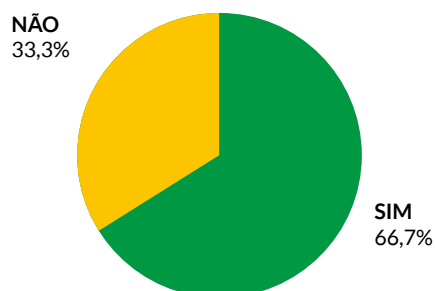
A fragilidade do quadro legal prejudica as relações de parcerias das OSC com o sector privado?



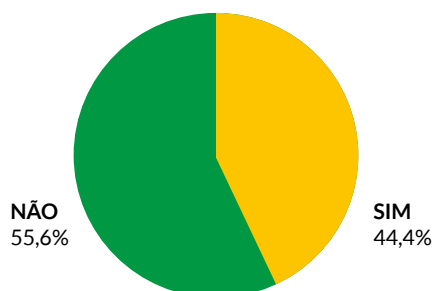
A sua organização já beneficiou de algum apoio que tenha resultado de um disposição legal?



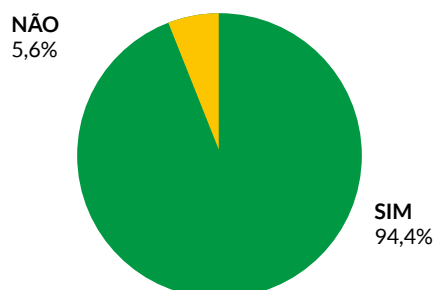
Sua organização conta com o apoio ou orientação de alguma estrutura do Estado para cumprimento da sua finalidade?



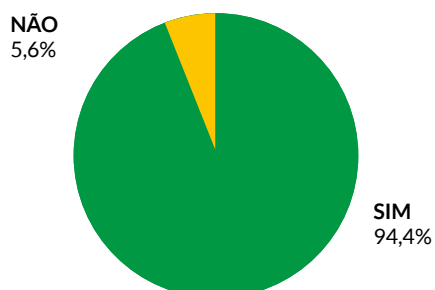
Você conhece alguma disposição legal que regula a atividade das Organizações da Sociedade Civil - OSC na Guiné-Bissau?



Você considera que as organizações que estão no interior do país são mais prejudiciais em relação ao processo de



Você considera relevante para a prossecução das atividades da sua organização conhecer o quadro jurídico das



2. Lista de entidades entrevistadas

| Nº | Organização |
|----|--|
| 1 | Advogado / Professor de Direito do Trabalho e Função Pública |
| 2 | Associação dos Apicultores Produtores do Leste |
| 3 | Centro de Formalização de Empresas |
| 4 | Contabilista de Empresas Privadas |
| 5 | Direção Geral de Coordenação da Ajuda Não-Governamental |
| 6 | Direção Geral do Plano |
| 7 | Despachante |
| 8 | Faculdade de Direito de Bissau |
| 9 | Ianda Guiné! Djuntu |
| 10 | Ministério da Justiça/Serviços Notariais |
| 11 | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) |
| 12 | Secretaria de Estado da Cooperação |
| 13 | Tiniguena |
| 14 | Delegação da União Europeia na Guiné-Bissau |
| 15 | Unidade de Coordenação do Ianda Guiné! |

3. Lista de OSC que participaram nos grupos focais

| Nº | Organização |
|----|--|
| | Bissau 25/11/2020 |
| 1 | Organização Guineense de Desenvolvimento |
| 2 | Manitese ONG |
| 3 | Palmeirinha |
| 4 | ENDA Tiers Monde |
| 5 | Plataforma Política das Mulheres |
| | Bafatá 26/11/2020 |
| 6 | Associação Guineense do Bem-estar Familiar |
| 7 | AFIC |
| 8 | Associação de Proteção Meio Ambiente Criança Cultura |
| 9 | Associação para a Promoção e Valorização dos Recursos Naturais |
| 10 | Associação Nacional dos Técnicos Profissionais de Veterinária |
| 11 | Associação de Serviços Voluntários para Comunidades de Países de Língua Portuguesa |
| 12 | Conselho Regional de Juventude |
| 13 | Fórum dos Estudantes para Desenvolvimento Regional |
| 14 | Plataforma das ONG'S e Associações de base |
| 15 | Palmeirinha (ponto focal regional) |
| 16 | Paz e Segurança Jam e kisal |
| 17 | Os Nibelongos |
| 18 | Rede Nacional da Juventude (ponto focal regional) |
| | Gabu 27/11/2020 |
| 19 | Associação dos Deficientes da Região de Gabu |
| 20 | Centro Multifuncional de Juventude |
| 21 | Conselho Consultivo de Crianças e Jovens da Região de Gabu |
| 22 | Coletivo de Jovens Nô djunta nô Pensa Gabu |
| 23 | Coletivo Juventude Cidadã |
| 24 | Comité Nacional de Luta Contra Fístula Obstétrica |
| 25 | FONDIKÉ NA FAYE |
| 26 | Fórum Nacional de Inserção para Formação Profissional |
| 27 | Grupo Kumpuduris di Paz- Badim Kafó |
| 28 | Plataforma de ONG e Associação de Base da Região de Gabu |

| | |
|----|---|
| 29 | Rede Nacional da Juventude (ponto focal regional) Buba 01/12/2020 |
| 30 | Associação para Promoção de Desenvolvimento das Ações Comunitárias |
| 31 | Associação para Desenvolvimento Sustentável |
| 32 | Associação Guineense de Estudo Tecnologia Apropriada |
| 33 | Célula para Promoção de Desenvolvimento Cultural |
| 34 | Fórum para Promoção de Diálogo, Paz e Segurança |
| 35 | Fórum Regional de Juventude e População de Quinará |
| 36 | Movimento Regional de Jovens Apoio a Boa Governação de Quinara |
| 37 | Movimento Regional da Sociedade Civil |
| 38 | Rádio Comunitária Papagaio |
| 39 | Rede Ajuda ao Desenvolvimento |
| 40 | Rede das Mulheres Mediadoras Catió 02/12/2020 |
| 41 | Associação de Pessoas com Deficiência de Tombali |
| 42 | Associação Jovens Unidos Suá |
| 43 | Amigos do Hospital Regional |
| 44 | Associação Irmãos Unidos de Catch |
| 45 | Carta 21 |
| 46 | Conselho das Mulheres |
| 47 | Cooperativa de Tombali |
| 48 | Cooperativa dos Produtores de Tombali |
| 49 | Parlamento Regional Infantil Canchungo 08/12/2020 |
| 50 | Ação para Integração Segurança e Desenvolvimento |
| 51 | Associação para Promoção da Cultura de Paz |
| 52 | Canchungo - JELF Rede das Meninas Líderes |
| 53 | Coletivo Descoberta de Novos Valores de Canchungo |
| 54 | Coletivo dos Professores da Escola Comunitária Amam-Bula |
| 55 | Coletivo dos Jovens Promissores de Canchungo |
| 56 | Coletivo Jovens Não Muda Mentalidade |
| 57 | Coletivo Real Família |
| 58 | Confederação da Sociedade Civil - COSA |
| 59 | Conselho Regional da Juventude - Cacheu |
| 60 | Gessanar Wndihan-Bassarel |
| 61 | Fórum das Organizações para o Desenvolvimento da Região de Cacheu |
| 62 | Rede Regional das Associações Juvenis de Cacheu Quinhamel 11/12/2020 |
| 63 | Associação dos Filhos e Amigos da Secção de Bragança |
| 64 | Associação dos Filhos e Amigos da Secção de Quinhamel |
| 65 | Associação dos Filhos e Amigos de Quinhamel |
| 66 | Associação dos Filhos e Amigos da Tabanca de Crunghal, NDaplilo |
| 67 | Confederação Nacional das Associação dos Estudantes da Guiné-Bissau |
| 68 | DJANK-NU-TAS |
| 69 | MERFO-DJAR |
| 70 | Plataforma dos Filhos e Amigos de Quinhamel Bubaque 09/01/2020 |
| 71 | Associação Ação Tanhaki |
| 72 | Associação para Promoção da Cultura nas Ilhas- Não Kultura |
| 73 | Associação Jovens Unidos para o Desenvolvimento da Ilha de Canhabaque |
| 74 | Associação de Solidariedade Social entre as Ilhas de Bijagós- Konguena |
| 75 | Associação de Solidariedade Social entre as Ilhas de Bijagós- Konguena |
| 76 | Associação dos Filhos e Amigos da Ilha de Canogo |
| 77 | Associação para Defesa do Meio Ambiente – ONGG ADEMA |
| 78 | Associação dos Filhos e Amigos das Ilhas de Orangozinho |
| 79 | Associação dos Filhos e Amigos da Tabanca de Angudigo |
| 80 | Associação de Jovens Unidos para Desenvolvimento da Ilha de Canhabaque |
| 81 | Associação Soluções Insulares |
| 82 | Associação de Pescadores das Ilhas de Orango |
| 83 | Tenerú |

4. Lista das OSC que preencheram o formulário online

| Nº | Nome da Organização |
|----|--|
| 1 | Asas de Socorro |
| 2 | Associação Nacional para o Desenvolvimento Local Urbano (NADEL) |
| 3 | Associação para Promoção da Cultura de Paz (APCP) |
| 4 | Associação Académica da Faculdade de Direito de Bissau |
| 5 | Coletivo Juventude Cidadã |
| 6 | Conselho Regional da Juventude de Cacheu |
| 7 | Comité Nacional de Voluntários da Guiné-Bissau (CNV-GB) |
| 8 | Cooperativa dos Produtores Agropecuária de Tombali |
| 9 | ENDA Tiers Monde/ENDA Santé Guiné-Bissau |
| 10 | Farol do Direito Público |
| 11 | Liga Guineense dos Direitos Humanos |
| 12 | ONG PALMEIRINHA |
| 13 | Organização para a defesa e Desenvolvimento das zonas húmidas na Guiné Bissau (ODZH) |
| 14 | Rede Nacional das Associações Juvenis (RENAJ) |
| 15 | Rede das Mulheres Operadoras Económicas da Guiné-Bissau (REMOE) |
| 16 | TALITHA Cooperativa Cultural para Promoção da Paz. |
| 17 | Tiniguena Esta terra é nossa |
| 18 | Voz di Paz - Iniciativa para a Consolidação da Paz |

5. Cronograma das sessões de restituição e validação do relatório

| Nº | Data | Horário | Localidade |
|----|------------|----------------|------------|
| 1 | 12/04/2021 | 11h00 às 13h00 | Bafatá |
| 2 | 13/04/2021 | 09h00 às 11h00 | Gabu |
| 3 | 14/04/2021 | 09h00 às 11h00 | Canchungo |
| 4 | 15/04/2021 | 09h00 às 11h00 | Mansoa |
| 5 | 17/04/2021 | 09h00 às 11h00 | Bubaque |
| 6 | 20/04/2021 | 09h00 às 11h00 | Quinhamel |
| 7 | 21/04/2021 | 09h00 às 11h00 | Buba |
| 8 | 22/04/2021 | 09h00 às 11h00 | Catió |
| 9 | 27/04/2021 | 09h00 às 11h00 | Bissau |
| 10 | 28/04/2021 | 09h00 às 11h00 | Bissau |



Exoneração de Responsabilidade

Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade da *Ação Ianda Guiné! Djuntu* e não reflete necessariamente a posição da União Europeia.