

Cleunismar Silva
Hélder Pires

Controlo Social das Políticas Públicas na Guiné-Bissau:

Dinâmicas de Participação
das Organizações
da Sociedade Civil



Ianda
Guiné!
Djuntu



Um Programa da União Europeia
Ação implementada pelo IMVF

Controlo Social das Políticas Públicas na Guiné-Bissau: Dinâmicas de Participação das Organizações da Sociedade Civil

Cleunismar Silva
Hélder Pires

FICHA TÉCNICA

ÍNDICE

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

Autoria do Estudo

Cleunismar Silva e Hélder A.L. Pires

Coordenação do Estudo

Lilian Galvão, Gestora de Comunicação, Conhecimento e Parcerias da Ação *landa Guiné! Djuntu*

Eixo Comunicação, Conhecimento e Parcerias da Ação *landa Guiné! Djuntu*

Diamantino Lopes, Djenane de Jesus e Lucílio Cabral

Estagiária

Quinne Jorge Gomes

Revisão técnica

Mónica Pacheco (IMVF), Simona Schlede e Fabio Longobardi (Delegação da União Europeia na Guiné-Bissau), Ana Fonseca (Unidade de Coordenação do Programa *landa Guiné*) e Lilian Galvão.

Revisão de diagramação

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

Revisão ortográfica

Joana Sousa

Projeto gráfico, edição e ilustrações

Matrioska Design

Sumário executivo

Introdução

a) Enquadramento geral	15
b) Objetivos	15
c) Resultados esperados	16
d) Metodologia	16
e) Desafios da pesquisa e constrangimentos encontrados	17

1. Enquadramento teórico e jurídico

1.1. Quadro teórico e conceitual	18
a) Políticas públicas	18
b) Controlo social das políticas públicas	20
1.2. Enquadramento jurídico do exercício da participação e do controlo social na Guiné-Bissau	22
a) A participação e o controlo social das políticas públicas na Constituição	22
b) Direito de acesso à informação, à participação e ao controlo social das políticas públicas	23
c) Controlo social através dos instrumentos impugnatórios	32

2. Controlo social das políticas públicas na Guiné-Bissau

2.1. O processo de adoção das políticas públicas e a participação das OSC	33
a) Da identificação dos problemas à adoção das políticas públicas	33
b) Dinâmicas de participação das Organizações da Sociedade Civil	38
2.2. A acessibilidade aos documentos que enquadram as políticas públicas	42
2.3. A implementação de políticas públicas	46
a) As políticas públicas e as ações governativas	46
b) O acompanhamento das ações de governação por parte das OSC	47
c) As atividades das OSC e o alinhamento com as políticas públicas adotadas	48
2.4. Desafios e constrangimentos do controlo social	52
2.5. Oportunidades e perspetivas para melhoria do exercício do controlo social	58

3. Conclusões e recomendações

3.1. Conclusões	60
3.2. Recomendações	62
3.3. Recomendações para o reforço das OSC	64

Referências bibliográficas

Anexos

PREFÁCIO

Enquanto obra pioneira a debruçar-se sobre a participação da sociedade civil na conceção das políticas públicas do país, este trabalho ficará escrito na história da investigação científica na Guiné-Bissau. Trata-se de um estudo de capital importância, especialmente no momento atual, por representar uma tomada de consciência sobre a relevância da participação da sociedade civil no debate sobre as grandes questões no país. O seu mérito resulta não só na organização dos seus capítulos, que obedeceu uma lógica sequencial bastante harmonizada, mas também na linguagem escrita, que é bastante clara. De igual modo, esta obra apresenta as modalidades da efetivação do direito de acesso à informação, à participação e ao controlo social. Basicamente, esta efetivação pode ser através (i) **do regime geral e regimes específicos** (proteção do meio ambiente urbanismo e ordenamento do território gestão de terra; a equidade de género, a gestão da terra e orçamentação e a implementação das políticas públicas), e/ou, (ii) **dos instrumentos impugnatórios** (garantias administrativas impugnatórias e através das garantias jurisdicionais ou contenciosas).

A metodologia utilizada, que demonstra a perspicácia dos autores, foi um dos elementos fundamentais para alcançar os bons resultados neste trabalho científico. De facto, o método qualitativo aplicado é epistemologicamente mais adequado para a abordagem destas temáticas relacionadas com a percepção de atores. Foram igualmente muito sagazes ao integrarem no estudo todas as Organizações da Sociedade Civil (OSC) - legalizadas e não legalizadas- o que permitiu apreender as realidades no seu conjunto e nas suas diversas manifestações. Por seu lado, o recurso ao método comparativo foi uma mais-valia desta obra, tendo permitido comparar o nível de participação e do controlo das políticas públicas pelas OSC da Guiné-Bissau com o dos PALOP-Timor Leste e dos países membros da CEDEAO.

O recurso às diferentes perspetivas teóricas para ilustrar o conceito de políticas públicas e do controlo social é bastante esclarecedor e permite um entendimento mais amplo destes conceitos. Assim, a definição do conceito de controlo social foi exaustiva contemplando todos os seus elementos qualificadores, a saber: i) uma ferramenta de governação importante para fortalecer a cidadania; ii) que aproxima o Estado da sociedade; iii) que oferece chances para que os cidadãos possam monitorar a governação para assegurar uma boa gestão pública e, iv) que previne a corrupção e uso indevido dos recursos públicos.

O estudo mostra que o exercício da participação e do controlo social na Guiné-Bissau, embora esteja plasmado no seu ordenamento jurídico (Artºs 1º, 2º e 3º da CRGB), afigura-se bastante exíguo em comparação com o dos PALOP e Timor-Leste, ao não incluir os seguintes elementos: (i) o conselho económico enquanto órgão de concertação; (ii) o direito de ser informado sobre os atos do Estado e a gestão dos assuntos públicos; (iii) o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos e (iv) o direito dos interessados a audiência prévia, antes da adoção de uma decisão administrativa e por fim o dever de a administração fundamentar as suas decisões.

Segundo os autores desta obra, a formulação das políticas públicas na Guiné-Bissau tem um caráter sui generis, por ser partilhada entre o Estado e as OSC, contrariamente ao que é observado nos outros países, em que ela é assumida pelo Estado. Realçaram igualmente que o grau de participação dessas organizações não é igual em todas fases e termina na de remissão do documento ao Conselho de Ministros e/ou ao Parlamento para adoção.

Numa demonstração do profundo domínio da temática, os autores identificaram um conjunto de fatores limitadores do acompanhamento da ação governativa pelas OSC, nomeadamente:

1. a dificuldade de acesso aos documentos orientadores das políticas públicas, por esta não ocorrer por via oficial, dependendo do capital social ou da rede de amigos de que dispõe;
2. a disponibilidade de parte desses documentos apenas em línguas estrangeiras, o que limita a sua apropriação pelas OSC e consequentemente o seu alinhamento com as suas ações, ou seja, as suas ações não depreendam dos documentos estratégicos nacionais;
3. a ausência de um espaço institucionalizado de concertação que funcionasse com regularidade e proporcionasse a discussão sobre a formulação das políticas públicas;
4. a reduzida capacidade técnica e financeira das OSC para o exercício do controlo social das políticas públicas e a dificuldade em assegurar a sua imparcialidade tendo em conta o contexto nacional fragilizado pelas vicissitudes políticas;

Contudo, reconhece-se a existência de espaços de concertação setoriais, apesar de nem todos funcionarem com regularidade, o que acaba por limitar as oportunidades de uma representação significativa de atores. Em termos gerais, a administração pública guineense caracteriza-se por um modelo de transparéncia pública reativa/passiva, limitando as oportunidades para o exercício do controlo social e o que representa maiores riscos para a corrupção e administração danosa. De facto, a debilidade no funcionamento da administração pública, que cria entrave ao exercício do controlo social pelas OSC, acaba por alimentar à troca de acusações entre as instituições estatais e as OSC, com estas a queixarem-se da insuficiência de apoios do Estado, enquanto este se queixa do seu fraco envolvimento nas atividades das OSC, que se cinge à participação nas cerimónias de abertura e de encerramento de eventos por elas organizadas.

Na sequência das análises efetuadas, para além da elaboração do Plano de reforço das OSC no domínio da participação, influência e monitorização das políticas públicas na Guiné-Bissau, os autores elencaram as recomendações para os diferentes autores relativamente como podem contribuir para a melhoria da participação das OSC no controlo das políticas públicas. Com efeito, recomendaram-se: (i) a inclusão no **Djuntu** da componente de controlo social e a exigência do alinhamento dos projetos submetidos ao financiamento com as políticas públicas; (ii) a proatividade e o reforço das estruturas de concertação e evitar a conotação partidária das OSC; (iii) o fortalecimento das potencialidades de aprendizagem horizontal pela **entidades financiadoras de projetos**; (iv) a melhoria pelo **Governo** do quadro legal, a criação do portal de transparéncia e do conselho gestor de políticas públicas.

Dra. Paulina Mendes
Investigadora Sénior do INEP

AGRADECIMENTOS

Este Estudo é o resultado da conjugação de esforços de diferentes atores, públicos e privados, individuais e institucionais, baseados em todas as regiões da Guiné-Bissau, cujos esforços merecem ser reconhecidos e agradecidos.

Em primeiro lugar, gostaríamos de agradecer à Delegação da União Europeia na Guiné-Bissau pela parceria e apoio às OSC e ao Governo da Guiné-Bissau ao longo destes anos, bem como, pelo investimento feito nesta iniciativa, que muito contribui para a produção de conhecimento e fortalecimento da cidadania participativa. Igualmente agradecemos pelas considerações realizadas em relação ao Estudo.

Agradecemos ao Instituto Marquês de Valle Flôr e à Coordenação da Ação *landa Guiné! Djuntu*, Victor Puerta, pela confiança e apoio prestado durante todo o processo da concessão, desenvolvimento e edição do Estudo.

Os nossos agradecimentos são estendidos a toda equipa de *landa Guiné! Djuntu*, especialmente à Lilian Galvão, que coordenou a realização do Estudo, servindo de elo de ligação entre o *Djuntu* e os autores, bem como à Djenane de Jesus, ao Diamantino Lopes e ao Lucílio Cabral.

Igualmente faz-se necessário uma palavra de agradecimento à Unidade de Coordenação do Programa *landa Guiné*, através da Ana Fonseca, pelas valiosas contribuições e considerações construtivas durante a entrevista e leitura do estudo.

Agradecemos igualmente a todos os técnicos regionais da Ação *landa Guiné! Djuntu*, pela valiosa contribuição que deram durante a realização das consultas nas respetivas localidades, nomeadamente na identificação e mobilização das OSC locais para participarem nas reuniões de consulta.

Às entidades públicas centrais e regionais, os nossos agradecimentos pela abertura e colaboração com os autores durante as consultas e por terem fornecido informações importantes para o Estudo. Ao nível central, destacamos os Ministérios responsáveis pelas áreas de Plano, Saúde, Negócios Estrangeiros, Finanças, Agricultura e Ambiente; ao nível das regiões, a administração Local (governadores regionais e administradores dos sectores) e as estruturas desconcentradas de Saúde, Educação, Plano e Agricultura. Estes agradecimentos são extensivos também ao Tribunal de Contas.

Agradecemos às OSC de todas as localidades objeto das consultas pelo acolhimento, colaboração e disponibilização das informações que contribuíram para o enriquecimento do Estudo (consultar a lista das OSC no Anexo II, Lista dos atores entrevistados).

Cumpre agradecer ainda às organizações internacionais que colaboraram durante as consultas e disponibilizaram informações relevantes para o Estudo, designadamente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Banco Mundial, o Fundo das Nações Unidas para a Infância e o Banco Africano de Desenvolvimento.

Um agradecimento especial às mulheres, aos homens, aos jovens e às crianças das localidades visitadas durante as consultas, que se disponibilizaram em acolher os autores e fornecer apoio, orientações e informações necessárias durante toda a consulta nas regiões e em Bissau.

Por fim, para sanar o risco de nos esquecermos de alguém, agradecemos a todas e todos que de uma forma direta ou indireta contribuíram para a materialização deste estudo que representa um ponto de partida pertinente para o debate do controlo social das políticas públicas em nosso país.

Atenciosamente,
Os autores

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente Estudo enquadra-se no âmbito das atividades da Ação *londa Guiné! Djuntu* (IG!D) que faz parte do programa *londa Guiné! Nô Lanta nô Pega*, um programa de oportunidades sociais e económicas da União Europeia (UE) dirigido à população da Guiné-Bissau. Este trabalho tem como objetivo apresentar o estado atual do controlo social das políticas públicas na Guiné-Bissau pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Em termos metodológicos, o trabalho baseou-se numa abordagem participativa que seguiu um processo inclusivo de auscultação de diferentes atores na sociedade. Pautou-se pelo recurso a diversos métodos de recolha de informação, incluindo análise legislativa e documental, grupos focais com OSC e Coletivos de Cidadãos Organizados (CCO) e entrevistas. Constatou-se que o quadro jurídico nacional comporta um conjunto de leis que regulamentam o direito de participação e o acesso à informação, mas estão dispersas por elementos da legislação setorial e convenções internacionais. Face a isto, serão importantes a regulamentação e a institucionalização de mecanismos que favoreçam o controlo social das políticas públicas em todos os setores do seu desenvolvimento de forma harmoniosa e coerente. Registam-se algumas assimetrias, por exemplo, o regime previsto para o acesso a informação, audiência prévia e consulta pública no âmbito da avaliação de impacto ambiental e gestão da terra é claramente mais favorável ao controlo social, comparativamente com outros setores.

Os dados recolhidos revelam que as OSC têm algum protagonismo na formulação das políticas públicas, especialmente em áreas sociais, com maior destaque para temáticas como a proteção de pessoas vulneráveis (crianças, mulheres e pessoas com deficiência), justiça, direitos humanos, ambiente e segurança alimentar, entre outras, em detrimento de áreas económicas, fiscais e infraestruturais.

De modo geral, as OSC estão mais envolvidas e concentradas em atuar na prestação de serviços básicos às comunidades ou nos processos de construção de alternativas para a resolução de conflitos, em detrimento de exercer controlo social sobre as políticas públicas no sentido de reivindicar ao Estado melhorias na prestação de serviços públicos. As pessoas entrevistadas explicaram que tal ocorre devido às respostas e intervenções insatisfatórias do Governo e por as OSC considerarem que a satisfação das necessidades imediatas da população deve ser prioritária nas suas intervenções.

Os maiores obstáculos que as OSC enfrentam para o exercício do controlo social são: (i) ausência de transparência pública e confiança entre atores, (ii) limitações das capacidades técnica e financeira das OSC, (iii) debilidade da relação entre Estado e OSC, (iv) contexto nacional fragilizado pelas vicissitudes políticas e (v) constrangimentos no funcionamento da administração pública. Há um reconhecimento de que as OSC não estão devidamente capacitadas e organizadas para terem uma posição coesa em relação ao controlo social, assim como também não há vontade política para que possam efetivamente participar na implementação das políticas públicas. Uma parte considerável da participação das OSC tem sido dispersa e pouco potencializada, devido à ausência de espaços de concertação (entre as OSC, e entre elas e o Estado) que possam efetivamente orientar estas intervenções no sentido de gerar processos de aprendizagem, produção de conhecimento, participação coletiva e providenciar oportunidades de exercício do controlo social com alguma sustentabilidade e perenidade. Neste contexto, as recomendações são:

- i. **Ao IG! Djuntu**, introduzir no método Djuntu uma componente de controlo social, em que a comunidade é estimulada a conhecer, compreender e acompanhar as políticas públicas para o setor da atividade que pretende desenvolver e para o qual solicita apoio;
- ii. **Às OSC**, gerar mais envolvimento e comprometimento com as questões de interesse comum, gestão transparente e democrática dos recursos e evitar conotações partidárias;
- iii. **Às OSC**, garantir maior proatividade no sentido de aproveitar e explorar as oportunidades previstas nos espaços institucionalizados das políticas setoriais que favorecem o controlo social, engajar-se no sentido de melhor informar a si e aos cidadãos sobre os instrumentos disponíveis no país para exercício do controlo social;
- iv. **Às OSC**, é fundamental para o exercício do controlo social, criar ou fortalecer as estruturas de concertação entre as OSC, para que se possa apresentar com maior clareza, objetividade e coesão uma visão da sociedade civil ao poder público, que seja efetivamente resultado de um diálogo participativo, inclusivo e democrático;
- v. **Às entidades financiadoras de projetos** na Guiné-Bissau, reforçar a colaboração para a adoção de medidas que tendam a reduzir o desequilíbrio entre as OSC, de forma a fortalecer as potencialidades de aprendizagem horizontal entre organizações de percurso consolidado e associações de base comunitária. Tal poderá dar-se através da construção de processos de aprendizagem solidários capazes de gerar aprendizagem em áreas como a do controlo social das políticas públicas e, assim, contribuir para a melhoria da performance da sociedade civil guineense;
- vi. **Ao Governo**, melhorar o quadro legal através de uma regulamentação especial do direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas com vista ao fortalecimento da democracia e das políticas de transparência;
- vii. **Ao Governo**, materializar o princípio da administração pública aberta e a disponibilização pública de dados por via de mecanismos oficiais transparentes e acessíveis;
- viii. **Ao Governo**, criar o Portal da Transparência para o país (tal como em outros países lusófonos, a Guiné-Bissau deve esforçar-se no sentido de tornar realidade a existência de um portal para a disponibilização online de informações e dados de governação);
- ix. **Ao Governo**, institucionalizar entidades, como por exemplo, um “Conselho de Gestores de Políticas Públicas”, enquanto ente que integraria várias competências, autónomo, constituído por representantes da sociedade civil e do poder público, com a função de propor diretrizes para as políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas;
- x. **Ao Governo e parceiros internacionais**, utilizar linguagem adequada e acessível nos documentos e nas comunicações, priorizar a utilização da língua oficial nos documentos de políticas públicas e evitar o uso de linguagem técnica que dificulta a compreensão pelos atores da sociedade civil.

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AAAC	Autoridade de Avaliação Ambiental Competente
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ANP	Assembleia Nacional Popular
CCO	Coletivo de Cidadão Organizado
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CCSS	Comité de Coordenação do Setor de Saúde
COES	Centro de Operações para Emergências Sanitárias
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPCA	Código de Processo do Contencioso Administrativo
CRA	Constituição da República de Angola
CRCV	Constituição da República de Cabo Verde
CRDSTP	Constituição da República de São Tomé e Príncipe
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRGB	Constituição da República da Guiné-Bissau
CRM	Constituição da República de Moçambique
CRP	Constituição da República Portuguesa
DENARP	Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
GOSCE	Grupo das Organizações da Sociedade Civil para as Eleições
IG!D	Ianda Guiné! Djuntu
ISC	Instituições Superiores de Controlo
IMVF	Instituto Marquês de Valle Flôr
LBA	Lei de Bases do Ambiente
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGE	Orçamento Geral do Estado
OSC	Organização da Sociedade Civil
ONG	Organização Não Governamental
PNEIG	Política Nacional de Equidade e Igualdade de Género
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPR	Regulamento de Participação Pública
SAB	Setor Autónomo de Bissau
UEMOA	União Económica e Monetária da África Ocidental

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela nº 1: Normas constitucionais relevantes na matéria de controlo social das políticas públicas que não constam na CRGB

Tabela nº 2: As organizações e os níveis em que as organizações representativas de mulheres são integradas

Tabela nº 3: Espaços de diálogo entre Estado e OSC para concertação sobre políticas setoriais

Tabela nº 4: Áreas temáticas e principais atividades realizadas pelas OSC nas regiões

Tabela nº 5: Obstáculos ao exercício do controlo social

Tabela nº 6: Condições favoráveis ao controlo social

Figura nº 1: Ciclo das políticas públicas

Figura nº 2: Formas de acesso aos documentos de políticas públicas pelas OSC

Figura nº 3: Desigualdade no acesso à informação

INTRODUÇÃO

A) ENQUADRAMENTO GERAL

O presente Estudo enquadra-se nas atividades da Ação *londa Guiné! Djuntu* (IG!D), implementada pelo Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF) no âmbito do *londa Guiné!*, um programa de desenvolvimento multisectorial promovido pela União Europeia na Guiné-Bissau. A União Europeia aposta numa intervenção integrada de âmbito nacional e centrada nos setores da agricultura, segurança alimentar e nutricional, infraestruturas e sociedade civil, visando o reforço da resiliência e a criação de oportunidades socioeconómicas para a população da Guiné-Bissau.

A Ação *londa Guiné! Djuntu* tem uma lógica de intervenção estruturada em três eixos/produtos:

- Produto 1: um dispositivo permanente de âmbito nacional que financia iniciativas e reforça estratégica e operacionalmente coletivos de cidadãos organizados para a resolução de problemas coletivos;
- Produto 2: o reforço da comunicação, diálogo, partilha de conhecimentos e ligação em rede para a resolução de problemas coletivos;
- Produto 3: um dispositivo de aprendizagem que permite o aperfeiçoamento de metodologias, ferramentas e a disseminação de experiências.

Na planificação da Ação *londa Guiné! Djuntu* está prevista a realização de quatro estudos temáticos ligados ao universo da sociedade civil guineense. Estes estudos visam aprofundar, documentar e partilhar conhecimentos sólidos em áreas de trabalho das OSC, tendo como finalidade impulsionar as dinâmicas relacionadas com a boa governação no país, o combate à pobreza e à desigualdade social e a promoção dos direitos humanos.

Desta forma, um dos estudos propostos foi sobre o “Controlo Social das Políticas Públicas na Guiné-Bissau: Dinâmicas de Participação das Organizações da Sociedade Civil”. Este Estudo reveste-se de crucial importância, especialmente para o momento atual, visto que resulta de um processo gradual de reconhecimento da importância da participação da sociedade civil nos aspetos decisórios do Estado e do seu papel fundamental para a promoção da democracia, justiça social e cidadania.

B) OBJETIVOS

O Estudo tem por objetivo apresentar o estado atual do controlo social das políticas públicas na Guiné-Bissau pelas OSC. Especificamente, através deste Estudo, pretende-se:

- Conhecer o estado atual do controlo social das políticas públicas na Guiné-Bissau pelas OSC;
- Analisar potencialidades e limitações nas relações entre sociedade civil e poder público. Esta análise inclui a identificação de espaços formais de diálogo, consulta e concertação existentes e equacionar os seus sucessos, fragilidades e potencialidades, bem como a criação de novos espaços;
- Identificar o número e tipo de políticas públicas influenciadas pela sociedade civil e oportunidades ao exercício da participação, influência e monitoria por setor de atuação (leis adotadas, programas implementados, medidas de gestão acordadas);
- Identificar o número de OSC capacitadas para o controlo social das políticas públicas;

- Propor e recomendar um plano de reforço das OSC no domínio da participação, influência e monitorização das políticas públicas na Guiné-Bissau.

C) RESULTADOS ESPERADOS

- Contribuir para a melhoria do conhecimento acerca do controlo social das políticas públicas pelas OSC;
- Identificar propostas de ação que possam contribuir para o reforço da participação das OSC na formulação e monitorização das políticas públicas na Guiné-Bissau;
- Despertar na sociedade o debate em relação ao tema de modo a fomentar a melhoria das oportunidades de participação nas tomadas de decisão governativa.

D) METODOLOGIA

A abordagem metodológica para a elaboração deste Estudo consistiu num processo participativo de auscultação de diferentes atores-chave, nacionais e internacionais, estatais e não estatais (ver lista em anexo III).

Foram auscultadas OSC (legalizadas e não legalizadas) que atuam em diferentes temáticas e que têm perfis institucionais distintos. Igualmente, foram auscultadas entidades estatais de diversos setores, entre os quais o da saúde, educação, justiça, administração local, ambiente, pescas, entre outros. Também foram ouvidos parceiros internacionais que apoiam o desenvolvimento do país.

Com base nos objetivos preconizados para o Estudo, a abordagem metodológica respeitou a delimitação da pesquisa, ou seja, não se contemplaram os conteúdos das políticas públicas, mas sim os diferentes níveis de participação das OSC nas várias fases do ciclo das políticas públicas. Nomeadamente, este enquadramento teve como propósito compreender:

- O nível de conhecimento e capacidades técnicas que as OSC dispõem para o controlo social das políticas públicas;
- As estratégias e ações de controlo social das políticas públicas existentes no país;
- Os instrumentos de controlo social disponíveis para que as OSC e os cidadãos no geral possam acompanhar, fiscalizar e exigir serviços de qualidade do poder público.

Portanto, o Estudo não contempla aspectos relacionados com a monitorização das políticas públicas em si, mas pretende perceber as estratégias de participação adotadas pelas OSC para o exercício do controlo social.

O Estudo foi elaborado com base numa abordagem metodológica qualitativa, recorrendo a múltiplos instrumentos de recolha de dados. Foi realizada uma **análise do quadro legal**, que possibilitou compreender os mecanismos de regulamentação nacional sobre o direito à participação e à informação. Igualmente, foi realizada uma recolha bibliográfica de estudos e relatórios que contemplam análises sobre políticas públicas e controlo social.

Sempre que necessário, recorreu-se ao direito comparado de países membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), de matrizes lusófona e francófona, respetivamente, para uma melhor compreensão da regulamentação jurídica sobre o acesso à informação e o direito de participação. A análise de outros contextos providenciou contributos e inspirações para uma perspetiva comparada do direito.

Foram realizados **grupos focais** com os representantes das OSC e CCO¹ nas seguintes localidades: Tombali (Catió), Quinara (Buba), Oio (Mansoa), Cacheu (Canchungo), Biombo (Quinhamel), Bafatá (Bafatá), Gabu (Gabu), Bolama-Bijagós (Bubaque) e Setor Autónomo de Bissau (SAB). No total, participaram 150 organizações de diferentes tipologias de OSC.

Os grupos focais foram conduzidos através de um guião e funcionaram como espaço onde as OSC analisaram o envolvimento da sociedade civil no processo de formulação das políticas públicas e no exercício do controlo social das políticas públicas, com ênfase na participação das OSC e nos constrangimentos, desafios e obstáculos correspondentes.

Também foram efetuadas **entrevistas individuais** aos técnicos das entidades estatais e representantes de OSC e de entidades internacionais pertinentes para o Estudo (anexo III).

Perfil das organizações e personalidades consultadas:

- Entidades públicas com competências relacionadas com as atividades que as OSC desenvolvem a nível de colaboração, coordenação ou subvenção;
- Entidades públicas competentes na matéria de elaboração, execução e avaliação das políticas públicas;
- Representantes da administração local;
- OSC;
- Organizações internacionais parceiras na elaboração e execução das políticas públicas e no apoio aos CCO e OSC.

E) DESAFIOS DA PESQUISA E CONSTRANGIMENTOS ENCONTRADOS

Em termos de desafios encontrados para a realização do Estudo, podem nomear-se as dificuldades de acesso a fontes secundárias, o acesso a referências bibliográficas e a produção académica limitada sobre o tema no país.

Notou-se uma certa fragilidade na organização e disponibilização pública de dados administrativos sistematizados sobre políticas públicas e sobre formas de participação da sociedade civil. A escassez de dados estatísticos pormenorizados e atuais sobre as regiões dificulta a compreensão e análise do tema a partir de uma perspetiva descentralizada.

Igualmente, puderam constatar-se limitações na articulação de ações em curso no país no âmbito desta temática, o que dificulta a compreensão sobre o estado real da situação, nomeadamente o que efetivamente foi realizado. Ou seja, estas condições dificultam a sistematização dos resultados e, consequentemente, a compreensão do contexto.

A realização do Estudo requer uma previsão para o seu término. Nem sempre foi possível conciliar o tempo disponível para a recolha de dados com a disponibilidade e agenda dos entrevistados. Um trabalho desta dimensão, em que a principal fonte de recolha de dados é a entrevista, exigiu um esforço significativo no sentido de alargar o período de recolha de dados para que os diferentes atores pudessem responder às solicitações de entrevista e assim contribuir para o desenvolvimento do Estudo.

¹ No quadro da Ação *landa Guiné! Djuntu*, e de acordo com o Mapeamento da sociedade civil da Guiné-Bissau, são consideradas Organizações da Sociedade Civil - OSC (onde estão inseridos os Coletivos de Cidadãos Organizados - CCO), “todas as formas de agregação dos cidadãos, formais e informais, legalizadas e não legalizadas. (...) todas as formas de agregação que: a) têm um nível mínimo de permanência; b) que não têm relação de afiliação ou dependência formal diante de outras entidades (tais como instituições públicas, partidos políticos, instituições religiosas, empresas, famílias e entidades de governo tradicional); c) que têm objetivos vinculados aos interesses comuns de comunidades ou grupos sociais (e não aos interesses de particulares) e a gestão de «bens comuns»”(Guia do Requerente, Gabinete de Apoio – GAP, 2020).

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E JURÍDICO

1.1. QUADRO TEÓRICO E CONCEITUAL

O controlo social das políticas públicas é importante porque facilita a responsabilização e limita o exercício dos poderes públicos

OSC na região de Oio

Souza (2006) sustenta que entre as diferentes definições de políticas públicas, alguns elementos principais têm constituído um padrão para o entendimento do termo, entre os quais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, efectivamente, faz;
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, não se restringe necessariamente a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- A política pública, embora tenha impactos a curto prazo, envolve previsões a longo prazo;
- A política pública envolve processos subsequentes após a sua proposição e aprovação, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

a) Políticas públicas

O termo política pública geralmente transporta o entendimento de uma atuação do Estado referente às decisões de governação para os diferentes setores e, assim, expressa determinada estratégia para a resolução de problemas económicos, sociais, entre outros. É por via das políticas públicas que o Estado materializa a sua ação governativa. Contudo, a definição teórica deste conceito não tem sido pacífica, coexistindo diferentes definições de políticas públicas: desde perspetivas que as reconhecem como uma categoria jurídica, àquelas que as aproximam do sentido administrativo do termo. Para Souza (2006), política pública pode ser resumida como:

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

Outras definições consideradas mais burocráticas centram-se nas vias pelas quais elas se materializam planos e estratégias. Política pública considerada um programa de ação governamental, do qual se extrai a atuação do Estado na elaboração de metas, definição de prioridades, elaboração do orçamento e meios de execução para a obtenção dos compromissos constitucionais.

As políticas públicas podem desdobrar-se em diferentes tipologias, como por exemplo, políticas legislativas, políticas sociais, políticas económicas e fiscais.

Para Bucci (2006, p. 256), “uma política é pública quando contempla os interesses públicos, da coletividade (...); também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo”.

Em termos doutrinários, a formulação de políticas públicas obedece a um procedimento que tem sido caracterizado como ciclo das políticas públicas. Esta abordagem vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizagem que pode ser representado por diferentes fases. Para Souza (2006) a sua eficiência e eficácia estão condicionadas ao cumprimento do planeamento, implementação e avaliação que se traduzem nas suas principais etapas: identificação do problema, formulação da política, implementação, monitorização e avaliação. O monitoramento e avaliação são fases próximas no ciclo das políticas públicas, mas constituem ferramentas com procedimentos distintos. Enquanto o monitoramento recorre a indicadores (quantitativos ou qualitativos) de desempenho pré-selecionados para valorar o avanço da intervenção, a avaliação visa compreender a confiabilidade do processo, os resultados obtidos e os impactos causados².

Na Guiné-Bissau fala-se muito em políticas públicas, especialmente, no âmbito dos diversos projetos e programas de desenvolvimento atuantes no país. A emergência deste debate pode ser considerada como resultante de um processo crítico de tomada de consciência das OSC sobre a necessidade de acompanhar e participar nas decisões governativas. Entretanto, muito pouco conhecimento tem sido produzido em relação ao tema.

Observa-se uma escassez de produção académica e científica sobre a abordagem conceitual que possibilite fundamentar as intervenções técnicas e sociais sobre o processo de formulação de políticas públicas e as suas diferentes fases no país. Estas lacunas também contribuem para minorar a atuação governativa, assim como para mensurar o impacto da ação do Estado, enquanto promotor das políticas públicas. A pouca literatura sobre o tema, associada a uma prática quotidiana de pouca divulgação e os bloqueios no acesso à informação e disponibilização pública dos procedimentos inerentes ao desenvolvimento de políticas públicas condicionam, não só as oportunidades de produzir conhecimento sobre o tema, mas também de compreender a sua aplicabilidade prática. Podem apontar-se evidências desta afirmação a partir das entrevistas realizadas aos diferentes atores, especialmente os das OSC, entre os quais foi identificável pouco conhecimento sobre o conceito de política pública. Estes atores atribuíram-lhe uma definição bastante intuitiva de atuação do Estado, mas com pouca capacidade de desenvolvimento sobre como se materializa essa atuação.

² Ver ACDE (sem data).



Figura 1: Ciclo das políticas públicas

b) Controlo social das políticas públicas

O termo “controlo social” remete para o exercício de participação dos cidadãos e cidadãs na gestão pública. Trata-se de um instrumento que possibilita a expressão da democracia através do compartilhamento do poder de decisão sobre as políticas públicas entre o Estado e a sociedade. O uso do termo gerou alguma estranheza por parte dos diversos atores, sendo pouco recorrente o seu uso nas dinâmicas sociais na Guiné-Bissau, mesmo estando presente em certos itens da legislação nacional e em acordos internacionais dos quais o país é signatário.

Ao controlo social está subjacente a ideia de fiscalização, monitorização e controlo das ações do Estado. Esta é uma ferramenta de governação importante para fortalecer a cidadania e aproximar o Estado da sociedade. Por via dele, constroem-se as oportunidades para que a sociedade possa acompanhar a governação, advogar para uma boa gestão pública, prevenir a corrupção e o mau uso dos recursos públicos.

Teixeira (2008, p. 12) afirma que o controlo social pode ser realizado em diferentes momentos do ciclo das políticas públicas, “tanto durante a definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública”.

Nos Estados democráticos o direito à participação popular no exercício da governação geralmente advém de uma regulamentação jurídica, ou seja, de uma previsão legal que outorga aos cidadãos a possibilidade de exercer, com alguma segurança jurídica, a cidadania participativa.

Segundo a doutrina sobre o tema, o controlo social pode ser qualificado em duas formas: indireto e direto. O controlo social indireto traduz-se no exercício da fiscalização, monitoria e avaliação das políticas públicas por intermédio de uma entidade pública competente para o efeito que atua em representação dos cidadãos. Por exemplo, no caso da Guiné-Bissau, tal competência é atribuída à Assembleia Nacional Popular, responsável por, em nome do povo, acompanhar a governação.

Em contraposição, estar-se-á perante o controlo social direto nas situações em que os cidadãos de modo individual ou por via de coletivos atuam diretamente, sem o intermédio de uma entidade pública em sua representação e, neste caso, a atuação cidadã insere-se numa lógica de complementaridade ao controlo institucional. Os cidadãos tornam-se protagonistas do controlo social, exercendo, com base no direito à participação, a função de executores no processo de formulação, fiscalização, monitorização e controlo das políticas públicas, bem como das decisões relacionadas com elas.

Este Estudo considera pertinente aprofundar o conhecimento sobre o controlo social direto – a via pela qual os cidadãos se organizam para a participação nos assuntos relacionados à governação – pois este é complementar ao controlo institucional exercido pelos órgãos estatais competentes para o exercício da fiscalização dos recursos públicos.

O exercício do controlo social pode ser desenvolvido por diferentes formas, ser individual (pelo cidadão isoladamente) ou coletivo (por associações, Organizações Não Governamentais – ONG, grupos de cidadãos, movimentos), permanente (em espaços institucionalizados) ou ocasional (quando da realização de uma consulta pública), acontecer de formas tradicionais (encontros presenciais, com uso de recursos convencionais como a manifestação oral e escrita) ou mediado pelas novas Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC (plenárias virtuais, formulários eletrónicos etc.).

A participação efetiva dos cidadãos, por via do controlo social, requer um ambiente favorável para o efeito, especialmente a capacidade destes se mobilizarem, terem acesso à informação e orientações sobre como acompanhar políticas públicas, bem como um quadro jurídico propício ao exercício e participação cidadã na governação.

Na Guiné-Bissau, com a abertura política ao multipartidarismo nos finais da década de oitenta e início da de noventa, surgiram muitas ONG que, desde logo, fundaram as ideias de mobilização, cidadania e participação nas ações governativas. Os dados recolhidos evidenciam que entre estas organizações, que apresentam um percurso consolidado, o conhecimento acerca do exercício do controlo social é maior quando comparado com as associações de base comunitária e com os CCO. A maioria das organizações auscultadas para este Estudo demonstrou pouco conhecimento sobre como se realiza o controlo social e quais os mecanismos que o asseguram.

1.2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO E DO controlo SOCIAL NA GUINÉ-BISSAU

a) A participação e o controlo social das políticas públicas na Constituição

Artigo 3º da Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB)

A República da Guiné-Bissau é um Estado de democracia constitucionalmente instituída, fundado na unidade nacional e na efetiva participação popular no desempenho, controlo e direção das atividades públicas, e orientada para a construção de uma sociedade livre e justa.

O controlo social das políticas públicas é visto como uma forma de *compartilhamento de poder* de decisão entre Estado e sociedade sobre os assuntos de interesse comum. A constituição afigura-se como o melhor instrumento para dosear este compartilhamento de poderes.

Com efeito, logo nos primeiros artigos da CRGB (1º e 2º), é enunciado que a Guiné-Bissau é um Estado “democrático”, cuja soberania reside no povo e este “exerce o poder político diretamente ou através dos órgãos de poder eleitos democraticamente”.

Nos estados democráticos espera-se que a condução política da sociedade siga a vontade expressa por uma maioria (do povo) e que a consulta periódica à comunidade se realize para assegurar que os seus interesses são os que, efetivamente, orientam o governo da comunidade.³

O artigo 3º da Constituição é mais incisivo nesta matéria ao afirmar que a Guiné-Bissau é um Estado fundado na “efetiva participação popular no desempenho, controlo e direção das atividades públicas”, o que impõe uma organização democrática em que a participação popular seja muito mais do que o exercício do poder político através de eleições ou referendos (democracia indireta ou direta).



A Constituição exige a participação dos cidadãos no dia a dia da administrativa pública, abrangendo o exercício das funções de *direção*, de execução, bem como de *controlo* das decisões e ações governativas. Isto implica que o Estado tenha o dever de promover esta participação, criando condições para que o direito de participação seja efetivo e abranja todo o ciclo das políticas públicas: definição da agenda, processo de adoção de políticas públicas, implementação e monitorização e, finalmente, avaliação das mesmas.

Este dever do Estado implica a necessidade de criação de órgãos (conselhos, fóruns, etc.) que facilitam a participação dos particulares nas decisões ou ações de domínio público e, igualmente, implica o dever de aprovar normas regulamentares que impõem a necessidade de disponibilização das informações e adoção de mecanismos de consulta aos particulares, através de ações como audiência prévia ou consulta pública, antes de adotar ou executar uma decisão.

Apesar das consagrações constitucionais referidas acima (mais ao nível do princípio do que das regras), importa ressaltar que falta a adoção expressa de muitos princípios e regras basilares relativos à participação social na Guiné-Bissau.

Para elucidar melhor os aspetos em falta na Constituição guineense, seguem alguns exemplos concretos de normas acolhidas expressamente pelas constituições de países lusófonos, que não se encontram na CRGB.

Tabela nº 1: Normas constitucionais relevantes em matéria de controlo social das políticas públicas que não constam na CRGB.

Países	Previsão Constitucional
Portugal e Cabo-Verde	Conselho Económico e Social, um órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, que participa na elaboração de propostas de grandes opções e planos de desenvolvimento económico e social. Este órgão integra entidades públicas, representantes dos trabalhadores, representantes das famílias e das comunidades locais. ⁴
Angola, São Tomé, Brasil, Cabo Verde, Moçambique, Portugal	O direito de ser informado sobre os atos do Estado e a gestão dos assuntos públicos. ⁵
Angola, Cabo Verde, Portugal	O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos. ⁶
Angola, Cabo-Verde e Moçambique	O direito dos interessados a audiência prévia, antes da adoção de uma decisão administrativa e o dever de a administração fundamentar as suas decisões. ⁷

b) Direito de acesso à informação, à participação e ao controlo social das políticas públicas

Considerando os princípios basilares consagrados na Constituição da Guiné-Bissau acima referidos, importa saber, ainda que sucintamente, como é que o legislador ordinário configurou o regime da participação e do controlo social nas leis e regulamentos, bem como quais os mecanismos disponibilizados pelo legislador para a realização tanto do controlo social direto como do controlo social indireto.

Aqui, destacam-se duas realidades: o regime geral aplicável, em princípio, sempre que a administração pública pretenda atuar, e regimes especiais aplicáveis em relação a certas matérias, como, por exemplo, proteção do meio ambiente, urbanismo e ordenamento do território, gestão de terra, finanças públicas, etc.

⁴ Cfr. o artigo 92º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e o 254º da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV).

⁵ Cfr. o artigo 52º da Constituição da República de Angola (CRA), o artigo 74º/1 da Constituição da República de São Tomé e Príncipe (CRDSTP), o artigo 5º/XIV da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), o artigo 241º/b da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV), o artigo 253º/1 da Constituição da República de Moçambique (CRM) e os artigos 268º/1.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Sublinhe-se que sem o direito à informação, a participação corre o risco de não ser uma participação consciente.

⁶ Cfr. o artigo 200º/4 da CRA, o artigo 241º/d) da CRCV e os artigos 268º/2 da CRP.

⁷ Cfr. o artigo 200º/3 da CRA, o artigo 241º/c) da CRCV e o artigo 253º/2 da CRM.

(i). Regime geral

Relativamente ao **regime geral**, o Código de Procedimento Administrativo (CPA)⁸ adota uma abordagem aberta à participação dos particulares interessados. Esta abertura é refletida nos seguintes princípios:

- ✓ **Direito de informação dos particulares, e**
- ✓ **Princípio da participação dos particulares na formação das decisões que lhes respeitem.**

Antes de tudo, importa saber quem, com base nestes princípios, tem legitimidade para exigir, das entidades que exercem a função administrativa, o direito à informação e à participação, para efeito da realização do controlo social. Em termos sintéticos, podemos identificar os seguintes grupos:

- ✓ os interessados (singular ou coletivo), qualquer pessoa (cidadão ou não) e entidades públicas competentes.

Todos esses grupos desempenham algum papel na realização do controlo social, pelo que é importante analisar, no quadro do ordenamento jurídico guineense, que pessoas ou entidades integram estes grupos em concreto e, num segundo momento, quais são os instrumentos jurídicos que cada um utiliza para a realização do controlo.

• Os interessados

Segundo o CPA, os *interessados* são pessoas ou organizações que têm a legitimidade para intervir no procedimento administrativo, tais como:

- ✓ os titulares de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos, no âmbito das decisões que forem ou possam ser tomadas no procedimento administrativo;
- ✓ as associações sem carácter político que tenham por fim a defesa dos interesses difusos legalmente protegidos;
- ✓ as pessoas prejudicadas ou que possam previsivelmente sofrer prejuízos relevantes em bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o património cultural, o ambiente, o ordenamento do território e a qualidade de vida, como consequência de atuações administrativas;
- ✓ os residentes na circunscrição em que se localize algum bem de domínio público afetado pelo exercício da função administrativa;
- ✓ as associações de residentes dedicadas à defesa de interesses difusos de que sejam titulares.

O conceito de *interessado* é, de facto, muito amplo, abrangendo os titulares dos direitos e interesses legalmente protegidos que possam ser afetados e simples residentes na localidade afetada pela ação administrativa. Não abrange apenas as pessoas singulares, alarga-se também às pessoas coletivas, ou seja, às associações ou organizações de base localizadas na circunscrição afetada e/ou que tenham como finalidade a defesa dos interesses legítimos postos em causa.

• Qualquer pessoa?

Apesar da adoção de um conceito amplo de interessados, no ordenamento jurídico guineense, a legitimidade para pedir informação e participar no procedimento administrativo continua ainda limitada apenas ao *interessado*. Em termos formais, “*qualquer pessoa*” não pode sequer pedir informação.

⁸ O CPA é provado pela Lei nº 17/2011, publicado no 2º Suplemento ao Boletim Oficial nº 41 de 12 outubro de 2011.



Perante este quadro, importa saber se na Guiné-Bissau qualquer pessoa pode desempenhar um papel útil no controlo social das políticas públicas?

Na nossa opinião, a resposta só pode ser positiva. Em primeiro lugar, tanto as pessoas singulares influentes, como quando organizados em grupos que almejam a prossecução do interesse dos respetivos associados, podem fazer lobby tanto junto das entidades competentes, como junto das entidades fiscalizadoras da ação governativa. Por outras palavras, as OSC podem (e devem) ser mais do que meros grupos de interesse, devem promover ações com vista a influenciar e a controlar a ação de governação que lhes interessa. Igualmente, podem e devem sempre colaborar com as entidades fiscalizadoras através de denúncias dos atos prejudiciais.



Concluindo, qualquer pessoa, individualmente ou organizada num coletivo, pode fazer lobby para a adoção de determinadas políticas públicas, acompanhar a sua implementação e colaborar, através da denúncia de atos desconformes, com os interesses da coletividade previamente estabelecidos.

• Entidades públicas competentes

São várias as entidades públicas que exercem funções relevantes no âmbito de controlo social indireto.

A **Assembleia Nacional Popular (ANP)** é a entidade cuja natureza impõe, mais do que todas as outras, o dever de controlar as ações governativas em nome do povo. Na verdade, é o órgão “*de fiscalização política representativo de todos os cidadãos guineenses*”⁹. Por conseguinte, é o órgão através do qual o povo exerce (indirectamente) o poder político e que tem as funções de *legislar e fiscalizar politicamente o Governo*.

No que tange ao exercício da função da fiscalização política, cumpre ressaltar alguns aspetos:

- ✓ A ANP (que representa o povo), através dos deputados individualmente considerados ou organizados em grupos parlamentares¹⁰, tem o direito de interpelação ao Governo e de fazer perguntas sobre questões relativas à implementação das políticas públicas;
- ✓ O Governo tem a obrigação de prestar contas à ANP, respondendo às questões colocadas¹¹.

Os principais instrumentos de fiscalização e responsabilização do Governo são aqueles que podem provocar a demissão: a aprovação de moção de censura ou a não aprovação de moção de confiança ou do programa do Governo¹²⁻¹³.

Outras entidades públicas com competência relevante na matéria de controlo social das políticas públicas, relacionadas com a função jurisdicional são o Ministério Público e os tribunais.

⁹ Cfr. o artigo 76º da CRGB.

¹⁰ Nos termos do artigo 44º do Regimento da ANP, deve haver nove comissões especializadas, compostas por cinco deputados cada, encarregues das seguintes áreas: (i) assuntos jurídicos, constitucionais, direitos do Homem e administração pública; (ii) administração interna, poder local e defesa nacional; (iii) política externa, cooperação internacional e emigração; (iv) assuntos económicos, financeiros, plano, comércio e indústria; (v) agricultura, pescas, recursos naturais, ambiente e turismo; (vi) saúde, assuntos sociais, educação, cultura, desporto e comunicação social; (vii) obras públicas, habitação, transportes, energia, ciência e tecnologia; (viii) mulher e criança; e (ix) ética parlamentar.

¹¹ Cfr. os artigos 81º da CRGB e 15º/h); 19/1, h) e i); 144º e 145º do Regimento da ANP.

¹² Cfr. o artigo 85º/5) da CRGB.

¹³ Quanto ao programa do Governo, na Guiné-Bissau a sua não aprovação não implica imediatamente a demissão do executivo. Pois, o Governo tem nova oportunidade de apresentar o programa e só uma segunda votação desfavorável implica a sua demissão – cfr. os artigos 85º/2 e 104º/1, b) da CRGB.

O Ministério Público é o “órgão do Estado encarregado de, junto dos tribunais, fiscalizar a legalidade e representar o interesse público e social”¹⁴.

O Ministério Público representa o Estado e tem o papel de promover as ações de prevenção criminal, de exercer a ação penal e de presidir à investigação¹⁵.

Os tribunais são órgãos de soberania com a missão de *administrar a justiça em nome do povo* (cfr. o artigo 119º da CRGB), assegurando a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimindo a violação da legalidade democrática e dirimindo conflitos de interesse públicos e privados (artigos 1º e 2º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais¹⁶).

Agora, importa referir os direitos que podem ser exigidos.

O direito de informação dos particulares

Durante o procedimento administrativo, ou seja, antes da administração tomar uma decisão, o particular interessado tem o direito de¹⁷:

- ✓ pedir informação sobre o andamento dos procedimentos e as decisões tomadas e a administração é obrigada a prestar estas informações no prazo de 10 dias – *direito à informação procedural*;
- ✓ consultar todos os documentos, com exceção das partes que contenham segredo comercial ou industrial, ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica ou dados pessoais que não sejam públicos – *direito à consulta do processo*;
- ✓ solicitar e obter certidão, reprodução ou declaração autenticada dos documentos que constem dos processos a que tenham acesso – *direito à passagem de certidões*.

Assim, na Guiné-Bissau, existe um direito de informação muito amplo, abrangendo, não apenas o acesso à informação de caráter formal (a decisão), mas também ao conteúdo substancial das decisões, assim como a consulta efetiva e a passagem de certidões.

Princípio da participação dos particulares na formação das decisões que lhes respeitem

No processo de tomada de decisão, os órgãos administrativos têm o dever de “assegurar que os interessados no procedimento sejam ouvidos sobre o objeto do mesmo”.

Este princípio manifesta-se de forma mais relevante através do direito a *audiência prévia*¹⁸, que impõe a obrigação de a administração notificar os interessados para serem ouvidos sobre a totalidade do assunto em causa, expondo os seus interesses e fundamentando as suas posições.

Para além do regime geral aplicável, em princípio, sempre que esteja em causa o exercício da função administrativa, os ordenamentos jurídicos modernos tendem a estabelecer alguns regimes especiais promotores de participação e aplicáveis normalmente em relação a setores sensíveis que implicam gestão de recursos.

¹⁴ Como refere o artigo 125º/1, da CRGB e o artigo 1º da Lei Orgânica do Ministério Público, Lei nº 7/95, de 25 de julho, publicada no Boletim Oficial nº 30, de 25 de junho.

¹⁵ Cfr. o artigo 3º da Lei Orgânica do Ministério Público.

¹⁶ Aprovada pela Lei 3/2002, de 20 de novembro, revista e republicada pela Lei nº 6/2011, de 4 de maio, no Boletim Oficial nº 18, de 4 de maio de 2011.

¹⁷ Cfr. os artigos 53º, 54º e 55º CPA.

¹⁸ Cfr. os artigos 12º, 49º, 100º/2 e 84º e ss. do CPA.

Assim, propomos analisar sucintamente, de seguida, quais são as soluções que o legislador guineense adotou em relação aos seguintes setores: proteção do meio ambiente; urbanismo, ordenamento do território e gestão da terra; equidade de género na gestão da terra; e orçamentação e finanças públicas.

(ii). A proteção do meio ambiente e o direito à informação e à participação

No domínio da proteção do meio ambiente e gestão dos recursos naturais, o legislador estabelece um regime especial que permite uma ampla participação e uma participação consciente que facilita o controlo social direto.

Sobre o acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisão e ao acesso à justiça em matéria de ambiente, designada brevemente por Convenção de Aarhus (ratificada pela Guiné-Bissau em 2010)¹⁹, os Estados partes, inclusive a Guiné-Bissau, comprometem-se, em matéria de ambiente, a²⁰:

- Garantir o acesso à informação, assegurando que as autoridades públicas disponibilizem informações logo que possível ou no prazo de um mês após o pedido ter sido apresentado;
- Promover a criação, atualização e divulgação de informação, através de um sistema de informação;
- Promover a participação do público no procedimento de tomada de decisão, criando um ambiente favorável à uma participação consciente nas seguintes ações:
 - ✓ no procedimento de autorização de atividades que possam ter impactos significativos no ambiente;
 - ✓ na elaboração de planos, programas e políticas em matéria de ambiente;
 - ✓ na elaboração de instrumentos normativos.

No plano do direito interno, desde logo, a Lei de Bases do Ambiente (LBA) enuncia um princípio de participação que confere aos cidadãos (pessoas coletivas ou singulares) o direito de intervir nas questões que possam afetar o ambiente e incumbe ao Estado o dever de “promover e assegurar a participação de todos, inclusive dos parceiros sociais no processo de tomada de decisão”²¹.

Este princípio tem reflexo em vários momentos do procedimento prévio de apoio à decisão de autorização ou licenciamento de projetos suscetíveis de ter impactos ambientais significativos – procedimentos de Avaliação do Impacto Ambiental (AIA). O regime de Avaliação de Impacto Ambiental impõe a participação pública, através de audiência pública e consulta pública, antes da decisão²²⁻²³. Aqui, a *audiência pública* é entendida como um “evento de apresentação e restituição dos resultados dos Estudos de Impacto Ambiental e Social às partes interessadas e afetadas” e a *consulta pública* como o “processo de auscultação das partes interessadas e das partes afetadas”²⁴.

¹⁹ Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente estabelecida na Dinamarca em 25 de junho de 1998, ratificada pela Guiné-Bissau, através do Decreto-Presidencial nº 29/2010, de 3 de maio; adotada no dia 29 de janeiro de 2000, aprovada pela Assembleia Nacional Popular, através da sua Resolução nº 30/2005, de 2 de março e publicada no Boletim Oficial nº 22, de 30 de maio.

²⁰ Cfr. os artigos 4º, 6º e 7º da Convenção de Aarhus.

²¹ Cfr. o artigo 5º/º da Lei de Bases do Ambiente (LBA), lei nº 1/2011, publicada no 2º Suplemento ao BO nº 9, de 2 de março de 2011.

²² Cfr. o artigo 24º da Lei sobre Avaliação Ambiental (LAA), Lei nº 10/2010, publicada no 4º Suplemento do BO nº 38 de 24 de setembro de 2010.

²³ Cfr. os artigos 9º e 10º do Regulamento de Participação Pública (RPP) no processo de avaliação ambiental, Decreto nº 5/2017, publicado no Suplemento ao BO nº 26 de 28 de junho de 2017.

²⁴ Cfr. o artigo 3º do RPP.

²⁵ Cfr. 7º, al. e) do Regulamento de Estudo do Impacto Ambiental e Social (Regulamento EIAS), Decreto nº 7/2017, de junho de 2017, publicado no Suplemento ao BO nº 26 de 28 de junho de 2017.

Compete à Autoridade de Avaliação Ambiental Competente (AAAC) organizar as audiências públicas²⁵, mas a iniciativa pode também ser requerida por uma entidade civil, pelo Ministério Público ou por 40% de pessoas residentes na área onde se pretende implementar o projeto²⁶.

Quanto às pessoas com legitimidade para participar nas audiências públicas, o Regulamento da Participação Pública aponta que a participação vai para além das entidades públicas e do dono da obra, prevendo a participação de vários autores:²⁷

- *as pessoas afetadas*, isto é, as pessoas singulares ou coletivas afetadas ou que possam ser afetadas pela implementação da atividade;
- *as pessoas interessadas*, as pessoas singulares ou coletivas que tenham interesse no processo de tomada de decisão; e
- *a comunidade local*, a entidade tradicional de base territorial correspondente ao agregado formado por famílias e indivíduos residentes em certas circunscrições do território nacional (tabancas ou conjunto de tabancas), para prossecução de interesses históricos, económicos, sociais e culturais comuns.

Quando não houver consenso durante o processo de participação, a AAAC deve promover a mediação e negociação entre as partes e, do resultado é lavrado um acordo, que deve ser assinado pelas partes envolvidas no processo²⁸.



Vale ressaltar que ao impor mediação e negociação, é adotado um regime de participação que não se contenta com uma simples participação-audição ou participação-auscultação. No regime adotado – participação-negociação ou concertação – a participação é mais intensa e profunda, implicando troca de pontos de vista e negociação entre a administração e os administrados, com vista a tentar discernir em comum uma linha de conduta, através de um trabalho coletivo.

Concluindo, pode-se afirmar que para efeitos de controlo social das políticas públicas relacionadas com a proteção do meio ambiente e gestão dos recursos naturais, o ordenamento jurídico guineense oferece um quadro encorajador. É ratificada a Convenção de Aarhus, implicando a assunção dos compromissos relativos à promoção do acesso à informação em matéria de ambiente, à criação, atualização e divulgação de informação em matéria de ambiente, à promoção da participação do público no procedimento de tomada de decisão em matéria de ambiente.

A nível do direito interno, o legislador guineense estabeleceu um regime especial de participação pública que permite a intervenção de um número considerável de pessoas da comunidade, admitindo até a possibilidade de 40% de residentes iniciem o procedimento. Por outro lado, adota uma modalidade de participação mais intensa e profunda, implicando a participação-negociação ou concertação.

(iii). O urbanismo, o ordenamento do território, a gestão de terra e o direito à informação e à participação

No quadro da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) é adotado um princípio de participação²⁹ amplo na matéria de ordenamento do território³⁰, mais concretamente, na definição e escolha de políticas de planeamento territorial. Esta participação deve abranger todos os atores, públicos ou privados, que atuem a níveis nacional, local ou comunitário.

A nível do *direito interno*, vários diplomas legais acolhem o princípio da participação e encorajam a participação das autoridades tradicionais e comunidades locais.

No âmbito do ordenamento do território, determinou-se que “*as estratégias de ordenamento do território devem apoiar-se nas legítimas aspirações das populações locais*”.³¹ Para o efeito, os particulares têm direito à informação tanto nos procedimentos de elaboração e alteração, como após a publicação dos planos municipais e especiais de ordenamento do território. Por outro lado, o Governo tem o dever de promover “*a mais ampla participação das organizações e associações locais da sociedade civil, das autoridades religiosas oficiais, das autoridades tradicionais e das populações em geral*”.

No plano da *gestão da terra*, a Constituição estabelece o princípio geral, nos termos do qual a terra pertence ao Estado (artigo 12º/2 da CRGB), mas os particulares podem ter acesso à exploração do solo, à propriedade dominial do Estado, desde que sirva o interesse geral e aumente a riqueza social (artigo 13º/1 da CRGB).

A Lei da Terra³² e o Regulamento da Lei da Terra³³ desenvolvem o regime jurídico do uso privativo da terra, adotando o princípio que impõe a participação dos cidadãos e prevendo órgãos que facilitam a integração da comunidade na gestão de terra. Da análise destas legislações, podemos destacar as seguintes imposições relevantes em matéria de participação dos cidadãos e de controlo social:

- A política de proteção dos solos deve ser acompanhada de um processo de informação e de participação dos cidadãos;
- A adoção de metodologias de *diagnóstico participativo e devolução*, isto é, a validação das informações junto à comunidade local e comunidades vizinhas;
- A realização de *consulta pública* antes da decisão da concessão do uso privativo da terra.

Quanto aos órgãos que facilitam a integração da comunidade no controlo social das políticas públicas relacionadas com a gestão de terra, a par das entidades que integram a administração pública (governo e autarquias locais), são referidas as Comissões Fundiárias e as Comunidades Locais.

As *Comissões Fundiárias* integram quatro estruturas de diferentes níveis: nacional, regional, setorial e de secção³⁴. Entre outras competências, a estas comissões compete fiscalizar as concessões rurais e propor medidas de gestão integrada dos solos.

²⁹ Cfr. o artigo 4º do Ato Adicional da UEMOA nº 3/2004, que adota a política de ordenamento do território comunitário da UEMOA: “*la participation qui associe l’ensemble des acteurs (organismes intergouvernementaux, États, collectivités locales, société civile, secteur privé...) à la définition et aux choix politiques d’aménagement du territoire, pour garantir la cohérence, la complémentarité et la synergie des interventions aux niveaux communautaire, national et local*”

³⁰ Cfr. o artigo 4º do Ato Adicional da UEMOA nº 3/2004.

³¹ Cfr. a Política de Ordenamento do Território, adotada em setembro de 2008.

³² Cfr. a Política de Ordenamento do Território, adotada em setembro de 2008.

³³ Lei nº 5/98, de 28 de abril, publicada no BO nº 17, de 28 de abril.

³⁴ Aprovado pelo Decreto nº 6/2018, de 27 de novembro.

³⁵ Cfr. artigos 5º/2, d) e 6º da Lei da Terra e os artigos 3º/c) e 9º e ss. do Regulamento da Lei da Terra.

²⁶ Cfr. o artigo 24º/1 e 4 da LAA.

²⁷ Cfr os artigos 3º e 5º/c) do RPP.

²⁸ Cfr. o artigo 11º do RPP.

A composição das comissões difere tendo em consideração o respetivo nível de atuação. Explicamos a composição da Comissão Fundiária de secção (menor nível), para elucidar o grau da representatividade da comunidade: Presidente, Comité Técnico e Secretariado Executivo. O Presidente, por inerência, é a autoridade máxima tradicional³⁶ da área (réguo, por exemplo); o Comité Técnico integra as entidades tradicionais competentes no domínio do fundiário, designadamente: i) o chefe de cada tabanca concernente; ii) representante das associações produtivas locais; iii) representante da Plataforma Política da Mulher na secção; iv) representante da Rede da Mulher Mediadora; v) representante das Associações das Mulheres Horticultoras na secção; vi) representante do Fórum das Mulheres Rurais na secção; vii) representante da Associação Nacional dos Agricultores na secção; viii) representante das associações de jovens; ix) representante dos anciãos; x) representante das ONG com atividade na secção; xi) representante das etnias minoritárias residentes na secção. Artigo 31º do Regulamento da Lei de Terra.

(iv). A equidade de género, a gestão da terra e o direito à informação e à participação

Ainda no âmbito da gestão de terra, importa fazer uma breve referência às preocupações relacionadas com a equidade de género constantes no regime de gestão da terra. Na composição das comissões fundiárias:

- todos os cargos de secretário executivo são, imperativamente, ocupados por um indivíduo de sexo oposto ao do presidente da mesma (artigos 16º/4, 21º/2, 26º/2 e 31º/2 do Regulamento da Lei da Terra);
- várias organizações de representação das mulheres são integradas como membros do Comité Técnico: a nível nacional (cinco representantes), a nível regional (seis representantes), a nível setorial (seis representantes), a nível da secção (cinco representantes).

Tabela nº 2: As organizações e os níveis em que as organizações de representação das mulheres são integradas.

Níveis Representações	Nacional	Regional	Setorial	Secção
Uma representante da Associação das Mulheres Juristas				
Uma representante da Plataforma Política da Mulher				
Uma representante da Rede da Mulher Mediadora				
Uma representante das Associações das Mulheres Horticultoras				
Uma representante do Fórum das Mulheres Rurais				
Uma representante da Rede das Mulheres Trabalhadoras				
Uma representante da Associação das Mulheres que dedicam à Atividade Económica				
Legenda:	Sem representação		Com Representação	

³⁶ A autoridade máxima tradicional é definida por um indivíduo ou conjunto de indivíduos a quem são conferidos poderes de representação e de decisão por uma comunidade, com base nos costumes e práticas locais.

Resta referir que, mais uma vez, é estabelecido um regime benéfico ao controlo social, dando legitimidade para participação, não apenas aos interessados e eventuais lesados, mas também à sociedade civil, às organizações de base comunitária, às autoridades religiosas, ao poder tradicional e à população em geral.

(v). O direito de acesso às informações e à participação durante a orçamentação e a implementação das políticas públicas

A orçamentação e a implementação das políticas públicas são questões sensíveis na medida em que implicam decisões relativas à gestão do dinheiro público. Como referido neste capítulo, o legislador guineense parece sensível no que diz respeito aos setores implicados na gestão dos recursos. Com efeito, estabeleceu regimes mais abertos à participação dos particulares em matéria de gestão de recursos naturais e da terra. Agora, importa saber como é que configura o regime das finanças públicas.

A nível da UEMOA, interessa a Diretiva nº 01/2009/CM/UEMOA, sobre o código de transparéncia na gestão das finanças públicas. Nos termos desta Diretiva, o Estado da Guiné-Bissau tem a obrigação de aprovar normas que assegurem ao público informação e participação em matéria de finanças públicas.³⁷

Assim, o legislador nacional teria o dever de transpor a Diretiva em causa, adotando as medidas adequadas para concretizar os objetivos e princípios nela constantes.

Em 2015, pela Lei nº 1/2015, de 5 de março³⁸, foi aprovado o Código de Transparéncia na gestão das finanças públicas. Não obstante ser um ganho comparativamente com a situação anterior, o legislador guineense não chegou a desenvolver os objetivos e princípios constantes na Diretiva, limitando-se apenas a traduzir o conteúdo da Diretiva para português e a adotá-lo como disposições do Código de Transparéncia da Guiné-Bissau.

Consequentemente, o direito interno mantém a necessidade de desenvolver e tornar mais concretas as normas da Diretiva, adequando-as à realidade guineense. Contudo, independentemente desta necessidade, com base no Código de Transparéncia adotado³⁹, o Estado da Guiné-Bissau tem a obrigação de:

- publicar informações sobre as finanças públicas em prazos adequados;
- anunciar o calendário da divulgação de informações sobre as finanças públicas no início de cada ano;
- informar regularmente o público sobre as principais etapas do processo orçamental e sobre os desafios económicos, sociais e financeiros correspondentes;
- convidar e promover a participação da imprensa, dos parceiros sociais e de todos os atores da sociedade civil na divulgação das informações e no debate público sobre a governação e a gestão das finanças públicas;
- promover a publicação e a disponibilização de todas as informações e documentos relativos às finanças públicas mencionados no código de transparéncia, nos sítios web das instituições competentes;
- preparar e disseminar um guia sobre o orçamento que seja sintético, claro e simples por ocasião da discussão do orçamento anual.

³⁷ Cfr. o ponto 6.3 da nº 01/2009/CM/UEMOA.

³⁸ Publicado no 3.º Suplemento ao Boletim Oficial nº 9, de 5 de março.

³⁹ Cfr. o ponto VI do Código de Transparéncia na gestão das finanças públicas.

c) Controlo social através dos instrumentos impugnatórios

(i). Controlo social através de garantias administrativas impugnatórias

Como vimos supra, existem entidades públicas que facilitam o controlo social das políticas públicas. Entretanto, é necessário que os cidadãos conheçam os instrumentos jurídicos adequados para o efeito e os procedimentos para a efetivação do controlo, pelo que importa uma breve referência a estes aspetos.

São essencialmente dois tipos de instrumentos jurídicos, de natureza impugnatória, que podem facilitar o controlo social das políticas públicas: as garantias administrativas impugnatórias e as garantias jurisdicionais.

As **garantias impugnatórias** são os meios de impugnação de atos administrativos perante órgãos da administração, podendo configurar-se em reclamação ou em recurso:

- A **reclamação** é o meio de impugnação de um ato administrativo perante o seu próprio autor e consiste no pedido de reapreciação do ato administrativo, dirigido ao seu autor.⁴⁰
- O **recurso**, dependendo da relação entre o órgão que pratica o ato e aquele que tem a competência para decidir sobre a validade deste ato, pode ser qualificado de recurso hierárquico, recurso hierárquico impróprio ou recurso tutelar.⁴¹⁻⁴²

Têm legitimidade para impugnar, administrativamente, os particulares que se considerem lesados nos seus direitos subjetivos ou interesses legítimos pelo ato em causa e todos aqueles que podem intervir de forma procedural na defesa dos interesses difusos.⁴³

Prazos para a impugnação e decisão	Reclamação	Recurso
Prazo para o interessado impugnar	15 dias	3 meses
Prazo para o órgão administrativo decidir	30 dias	30 dias

(ii). Controlo social através de garantias jurisdicionais ou contenciosas

Artigo 34º da CRGB

Todos têm direito à informação e à proteção jurídica, nos termos da lei.

A Constituição guineense consagra o direito de informação e proteção jurídica e, igualmente (no seu artigo 32º), o princípio de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva. Com estas consagrações constitucionais, o Estado da Guiné-Bissau tem a responsabilidade de promover a publicação da legislação, a criação dos mecanismos e a promoção das ações necessárias a garantir um sistema de acesso ao direito e à justiça em termos eficazes e de qualidade, tal como refere o Decreto-Lei nº 11/2010, sobre o acesso ao direito e à justiça.

Com efeito, foram institucionalizados e mantidos vários tribunais para assegurar a efetivação das **garantias jurisdicionais ou contenciosas**.

No âmbito do controlo social das políticas públicas estariam quase sempre em causa as situações relativas ao procedimento para a adoção, competência e implementação das políticas públicas, bem como a intervenção dos particulares na ação de governação, pelo que, tendencialmente, estaria em causa um litígio de natureza jurídico-administrativa e, consequentemente, o processo terá um carácter contencioso administrativo.

Agora, importa saber quem tem legitimidade para impugnar contenciosamente? Em geral, tem legitimidade para o fazer a pessoa que alegue ser titular de um interesse direto, pessoal e legítimo ou que alegue a *ofensa* de direitos ou interesses⁴⁴. Poderá tê-lo também uma pessoa coletiva (sindicatos, associações profissionais) quando em causa estão direitos e interesses que lhes cumpre defender⁴⁵.

O mais importante para o controlo social das políticas públicas é a possibilidade de impugnar ações governativas através da ação popular.



Através da ação popular⁴⁶, pode impugnar:

- qualquer cidadão, associação ou fundação que se dedica à defesa dos bens e valores juridicamente protegidos como a saúde pública, ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado e das autarquias locais; ou
- qualquer eleitor, no gozo dos seus direitos civis e políticos, quando estão em causa as deliberações adotadas por órgãos administrativos cuja competência territorial esteja limitada à circunscrição onde se encontre recenseado.

2. CONTROLO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GUINÉ-BISSAU

2.1. O PROCESSO DE ADOÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO DAS OSC

a) Da identificação dos problemas à adoção das políticas públicas

A formulação das políticas públicas na Guiné-Bissau segue uma lógica peculiar. Se, em outros contextos, é o Estado o protagonista das políticas públicas, na realidade guineense esta responsabilidade é bastante partilhada com as OSC. Conforme foi demonstrado, as políticas públicas obedecem a um ciclo para a sua formulação, o que inclui algumas fases essenciais (identificação do problema, formulação da política, implementação, monitorização e avaliação) e, nem sempre a participação das OSC acontece com a mesma intensidade em todas as fases do ciclo.

⁴⁰ Cfr. o artigo 156º do CPA.

⁴¹ Cfr. os artigos 159º a 165º do CPA.

⁴² Freitas do Amaral (2013).

⁴³ Cfr. o artigo 151º do CPA.

⁴⁴ Cfr. os artigos 26º/1/a) e 63º/1 do Código de Processo do Contencioso Administrativo (CPCA), aprovado pela Lei nº 10/2011, de 14 de junho, publicada no Boletim Oficial nº 24 de 14 de junho de 2011.

⁴⁵ Cfr. o artigo 26º/1/c) do CPCA.

⁴⁶ Cfr. os artigos 25º/2 e 26º/2 do CPCA.

A identificação do problema resulta, muitas vezes, de alguns fatores impulsionadores, de que são exemplos:

- A advocacia, ou seja, a atuação/impulso das OSC para a solução de problemas comunitários, geralmente de carácter social e relacionados com as suas áreas de intervenção. Estas ações estão alicerçadas no acompanhamento e estímulo por parceiros internacionais e doadores;
- A vinculação do país a uma deliberação resultante de um compromisso internacional, contexto bastante comum nas políticas legislativas de harmonização do direito interno e da criação de condições para sua efetivação;
- A influência exercida por doadores está alinhada e dependente da disponibilização de fundos provenientes da ajuda internacional.

Em relação às políticas sociais e legislativas, especialmente nas áreas dos direitos fundamentais da saúde, educação e justiça, o modelo atual tem sido configurado por um formato de participação ativa das OSC em corresponsabilidade na tomada de decisão e assumindo certo protagonismo no ciclo das políticas públicas. Nos setores sociais são raras as iniciativas de formulação de políticas públicas conduzidas exclusivamente pela iniciativa do Estado, sem o envolvimento direto das OSC.

Algumas pessoas das OSC entrevistadas mencionaram que a fase de identificação do problema nem sempre é suficientemente debatida na sociedade de forma ampla e inclusiva. Referiram que a participação das OSC na fase de identificação do problema acaba por ser bastante setorial e dependente do tipo de temática em causa, portanto, acaba por lograr o envolvimento de um grupo específico e restrito de organizações que tradicionalmente estão implantadas em certas temáticas, como é o caso das ONG que apresentam um percurso consolidado⁴⁷.

Os entrevistados confirmaram que estes constrangimentos resultam do facto de, na prática, não existir uma cultura de consulta pública para a adoção de políticas públicas. Foram mencionados alguns exemplos pontuais e concretos, como a exploração do fosfato em Farim, a elaboração da proposta de revisão da Constituição e a consulta pública sobre a decisão dos recursos naturais e energia. Nestes casos, cumpriram-se as exigências legais referidas na secção acima, e as OSC, apoiadas por parceiros internacionais, conseguiram exercer alguma advocacia para que estes processos fossem uma realidade.

O procedimento atual para a adoção de políticas públicas esta associado à sua tipologia. Se estiver em causa uma política legislativa e a competência da matéria for exclusiva da Assembleia Nacional Popular, a discussão e decisão sobre a aprovação da mesma vincula o parlamento para aprovação e o presidente da república para promulgação.

Caso esteja em causa uma política social, a discussão sobre a decisão de aprovação ou não da mesma é realizada em Conselho de Ministros. Se se tratar de uma política legislativa em que a matéria é da competência do Governo, esta poderá igualmente ser aprovada em Conselho de Ministros. Caso a matéria não seja da competência do Governo, deverá ser efetuada uma proposta do governo ao parlamento para discussão e aprovação.

Nota-se que, nesta fase da identificação e adoção das políticas públicas para os setores sociais, há um protagonismo evidenciado das OSC, que participam na seleção do problema, na proposta de soluções e na construção e elaboração dos documentos. Citam-se exemplos concretos: a Política Nacional de Equidade e Igualdade de Género (PNEIG) aprovada em

Conselho de Ministros em 2017, o Plano Nacional de Emergência de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos aprovado em Conselho de Ministros em 2020, o Código de Proteção Integral da Criança aprovado pelo Governo em 2021 e enviado ao Parlamento para discussão e consequente aprovação em 2021.

Estes exemplos são paradigmáticos em relação à abordagem das OSC no processo de formulação das políticas públicas. Todos estes documentos foram ou estão a ser construídos e debatidos com a sociedade civil sem uma visão clara e objetiva acerca de como se processou ou processará a sua orçamentação e inclusão no Orçamento Geral do Estado (OGE).

A participação ativa das OSC finda com a remissão do documento ao Conselho de Ministros ou ao Parlamento para adoção. A partir desse momento nasce uma dinâmica marcada pelos constrangimentos ou dificuldades no acesso à informação, pela ausência de clareza e transparência na mobilização dos recursos para a implementação das mesmas.

Observou-se que não existe no país um espaço institucionalizado de concertação que funcione com regularidade e em que se discutam as necessidades de formulação das políticas públicas e se definam prioridades. O procedimento atual tem sido focalizado em debates setoriais com grupos restritos de atores, no âmbito dos quais se criam espaços de participação que funcionam alguns ocasionalmente, outros com alguma regularidade. Por exemplo, em relação às políticas de prevenção e combate à COVID-19, o Governo através do Ministério da Saúde ativou o Centro de Operações para Emergências Sanitárias (COES) que funciona em várias localidades. Este é um espaço em que os diferentes atores do setor sanitário têm oportunidade de coordenar a tomada de decisões de natureza sanitária e a implementação do Plano de Contingência para a COVID-19. Saliente-se que existe um plano a nível nacional e vários planos regionais a aplicar nas respetivas jurisdições territoriais.

No âmbito deste Estudo, não se conseguiu identificar participação significativa das OSC que possam influenciar ou exercer algum acompanhamento em áreas com dimensões económicas, fiscais ou de acompanhamento do OGE. Nestas áreas, a formulação de políticas públicas e as decisões do Estado têm resultado de decisões menos participativas, se comparadas às políticas públicas de carácter social.

No entanto, é preciso realçar que, mesmo na formulação de políticas públicas conduzidas exclusivamente pelo Governo e nas quais se verificou reduzida participação das OSC, a fase de identificação e adoção contemplam algum tipo de envolvimento destas organizações, ainda que esta contribuição seja por vezes desajustada e não resulte em grandes efeitos. Um exemplo destas ilações encontra-se no setor das pescas, visto que, segundo os entrevistados, as organizações que atuam neste setor são basicamente socioprofissionais (de armadores, de pescadores, entre outras) com baixa capacidade técnica e dificuldade em dialogar com o Governo em termos de propostas proativas, acabando por desempenhar um papel meramente figurativo nas decisões do setor.

Se, entre os atores não estatais entrevistados, foi consensual a ideia de não haver vontade de política para garantir um ambiente favorável ao exercício do controlo social pelas OSC, entre as entidades estatais entrevistadas foram comuns narrativas acerca da incapacidade das OSC para exercer esse controlo social.

Os dados recolhidos evidenciam que, apesar de não haver no país um espaço institucionalizado de diálogo entre Estado e OSC para debater assuntos relacionados às políticas públicas e à governação de modo holístico, há certa tendência para criar espaços de concertação para a elaboração de políticas setoriais, reunindo atores (estatais e não estatais) que interagem na área temática em causa.

⁴⁷ No âmbito deste Estudo, consideram-se ONG de percurso consolidado aquelas que atuam em áreas com finalidade de apoiar atores locais ou comunidades e com formas de atuação e dinâmica institucional mais ou menos profissionais. Citaram, por exemplo, a Liga Guineense dos Direitos Humanos, o Movimento da Sociedade Civil, ENDA Santé, a Associação dos Amigos das Crianças, a Rede Nacional da Juventude, a TINIGUENA, a Coligação das Organizações de Defesa dos Direitos da Criança na Guiné-Bissau, a Plataforma das ONG Regional de Bafatá e Gabu, entre outras.

No âmbito deste Estudo, foi possível mapear alguns espaços de concertação criados para o acompanhamento de políticas setoriais em diferentes áreas e que podem ser relevantes a título exemplificativo. Salienta-se que estes procedimentos são comuns a quase todos os setores na fase de formulação das políticas públicas e não se esgotam nos casos referidos neste documento.

Na tabela seguinte é possível observar alguns exemplos destes espaços que foram ou estão a ser constituídos. A composição dos mesmos inclui entidades estatais e não estatais e, em geral, possuem como competências o acompanhamento, coordenação, monitorização e avaliação da execução das políticas públicas setoriais.⁴⁸

Tabela nº 3: Espaços de diálogo entre Estado e OSC para concertação sobre políticas setoriais.

Nº	Denominação	Localização	Situação
1	Comité de Desenvolvimento Local	Plano de Desenvolvimento Regional (em algumas localidades)	Criado em certas localidades (Cacheu, Gabu, Quinara)
2	Centro de Operações para Emergências Sanitárias (COES)	Plano de Contingência para Prevenção e Combate ao COVID -19	Criado
3	Conselho Consultivo Nacional para o Setor das Pescas	Lei Geral das Pescas, criado por Despacho pelo Ministro das Pescas.	Criado
4	Grupo Local de Educação Lei nº 4/2011	Lei de Base do Sistema Educativo,	Criado
5	Comité de Coordenação do Plano Setorial de Educação (CC/PSE)	Plano Setorial de Educação (2017-2025)	Não foi criado
6	Comité de Pilotagem do Plano Setorial de Educação (CP/PSE)	Plano Setorial de Educação (2017-2025)	Não foi criado
7	Grupo de Trabalho do Setor da Justiça e Direitos Humanos	Programa de Reforma da Justiça (2015-2019)	Criado
8	Comité Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos	Plano Nacional de Emergência de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos	Criado
9	Comissões Fundiárias (nacional, setorial e de secção)	Decreto-Lei nº 5/98, Lei da Terra	Criada a Comissão Nacional e Sectorial, faltam as Comissões de Secções
10	Comissão Nacional de Proteção da Criança	Código de Proteção dos Direitos da Criança ⁴⁹	Não foi criada
11	Comité de Coordenação do Setor de Saúde (CCSS)	Despacho nº113/GMSP/2021	Criado

Na maioria das vezes, estes espaços figuram apenas no plano formal do documento, sem que se consiga efetivamente materializar o seu funcionamento, ou conseguindo manter alguma dinâmica e funcionar durante um determinado período, mas sem sucesso a longo prazo. Estes constrangimentos resultam de:

- Ausência de recursos financeiros para suportar os custos logísticos de funcionamento e disponibilidade de equipas técnicas para dinamizar os espaços;
- Fragilidade na liderança institucional ou dificuldade em atribuir uma liderança institucional para a sua dinamização;
- Liderança institucional sobre carregada com outras competências e com pouca disponibilidade para atender às necessidades de dinamização;
- Dificuldade de articulação entre os diferentes atores institucionais;
- Invocação de conflito de competências entre os espaços criados e as entidades estatais com mandato para a área;
- Configuração de estruturas “pesadas” e demasiado alargadas na sua composição;
- Instabilidade política que fragiliza o funcionamento das instituições e provoca alterações constantes dos quadros técnicos. Isso inviabiliza a continuidade das atividades planejadas.

Apesar destes desafios, nota-se que estes são espaços que, por um lado, permitem algum exercício de participação das OSC no ciclo das políticas públicas e possibilitam colmatar as lacunas existentes na relação entre o Estado e as OSC. Por outro lado, a partir da análise das entrevistadas realizadas, observa-se que este modelo contribui para enfraquecer o diálogo e a participação mais ampla da sociedade no geral, por se tratar de uma participação reduzida exclusivamente às OSC que atuam na área temática que é objeto da política setorial, o que, portanto, limita as oportunidades de uma representação mais expressiva da sociedade nas tomadas de decisão referentes às políticas públicas.

Esta situação também gera algum desconforto em termos de representatividade das OSC, uma vez que não são definidos critérios claros de seleção das OSC que integraram estes espaços e, consequentemente, estabelecem-se desigualdades de oportunidade para a participação. As OSC de percurso consolidado (legalizadas e com maior nível profissional) são as que constantemente são privilegiadas na participação.

No geral, as organizações das zonas rurais entrevistadas, de natureza comunitária e não formalizada, encontram-se à margem dos processos decisórios para a formulação das políticas públicas e da governação. Reconhece-se que o exercício de participação nestes espaços deve estar vinculado à capacidade de contribuição técnica que permita elencar soluções para os problemas identificados, contudo, a necessidade de inclusão e de promoção da igualdade de oportunidades nas tomadas de decisão relativas às políticas públicas é um direito consagrado aos cidadãos e, portanto, deve ser objeto de debate para estabelecer novos paradigmas de procedimentos para a formulação de políticas públicas que sejam efetivamente mais inclusivos e participativos.

Foi também apontado com frequência pelos entrevistados que não existe uma cultura de restituição por parte das organizações participantes nestes espaços à sociedade e às demais OSC, o que se considera necessário, uma vez que elas participam em representação da sociedade civil.

⁴⁸ Por serem muitos os espaços identificados e não constituir objetivo deste Estudo os pormenores referentes à composição e funcionamento dos mesmos, serão remetidos para os respetivos documentos de criação. Salienta-se que, para este Estudo, apenas foram identificados os constrangimentos transversais a todos recolhidos com base nas entrevistas, sem aprofundar especificamente os constrangimentos individuais de cada um.

⁴⁹ Ainda não está em vigor, aprovado em Conselho de Ministros e submetido ao Parlamento para debate e consequente aprovação.

b) Dinâmicas de participação das Organizações da Sociedade Civil

A participação das OSC no ciclo das políticas públicas no país é, sem dúvida, uma realidade na Guiné-Bissau. Elas desempenham um papel de relevância considerável, apesar dos limites e constrangimentos com os quais são confrontadas frequentemente.

Apesar do debate no país sobre o controlo social das políticas públicas realizado pelas OSC ser ainda diminuto, isto não significa que o mesmo não ocorra. Para uma compreensão dessa dinâmica, é pertinente compreender o contexto endógeno da elaboração e implementação das políticas públicas. As crises políticas cíclicas que se verificam no país e a fragilidade governativa apresentam como consequências, aspectos peculiares e que podem ser evidenciados, por exemplo, a partir da observação da formulação e execução das políticas públicas em circunstâncias de contingência (gestão inadequada dos recursos, instabilidade governativa...). Este contexto é marcado pela presença e atuação das OSC que, segundo as mesmas, em algumas localidades mais distantes do país, fazem-se mais presentes do que o próprio Estado. Portanto, ter em conta estas circunstâncias é relevante para compreender as dinâmicas da sua participação.

As políticas públicas podem ser classificadas em diferentes tipologias, entre as quais se podem nomear as legislativas, sociais e económicas. As políticas legislativas configuram um tipo de política pública cujo escopo está relacionado com a formulação no campo da produção de leis que tendem a regulamentar determinada situação com vista a mitigar conflitos. As políticas sociais são formulações de políticas com vista à melhoria de indicadores sociais (educação, saúde, justiça, género, etc.). Tem sido nos setores sociais que se verifica maior dinâmica de participação das OSC na formulação de políticas públicas. As políticas económicas estão associadas à formulação de medidas que tendem a fortalecer a economia e os direitos económicos.

Durante a recolha de dados, algumas experiências de participação e influência das OSC foram mapeadas, mas reconhece-se que o tempo limitado para a realização do Estudo não possibilitou aprofundar o conhecimento sobre as mesmas. Portanto, apresentamos algumas delas, ainda que de forma sucinta, por se considerarem ter sido significativas e inovadoras.

Influência na produção legislativa: Género, direito das mulheres e das crianças

Em relação às políticas legislativas que foram influenciadas pelas OSC no país destaca-se a formulação no campo da produção de leis que tendem a reduzir as desigualdades de género e a promover a proteção dos direitos das mulheres e crianças. Neste âmbito nota-se uma significativa contribuição para a melhoria do quadro legal formal em relação aos direitos das mulheres e crianças. Poder-se-á destacar a seguinte legislação:

- (i). Lei da Saúde Reprodutiva e Planeamento Familiar, nº11/2010, de 29 de setembro;
- (ii). Lei de Acesso ao Direito. Decreto-Lei nº11/2010 de 14 de junho;
- (iii). Lei que previne, combate e reprime a excisão feminina, nº14/2011, de 6 de julho;
- (iv). Lei de prevenção e combate ao tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, nº12/2011, de 6 de julho;
- (v). Lei que criminaliza a violência doméstica, nº 6/2014, de 4 de fevereiro;
- (vi). Lei da Paridade, nº 4/2018, de 3 de dezembro;
- (vii). Código de Proteção Integral da Criança (dependente da aprovação na ANP);

A elaboração destas leis contou com um forte dispositivo de mobilização das organizações femininas e de proteção das crianças⁵⁰. Importa observar o papel desempenhado pelas OSC neste processo, que incluiu não somente a mobilização, a sua constituição como grupo de pressão e a advocacia para aprovação das leis na ANP e consequentemente promulgação pelo Presidente da República, mas igualmente a participação direta no processo de identificação, formulação e produção do conteúdo das mesmas, amplamente discutidas em sessões de trabalho para o efeito, nos processos de auscultação da sociedade e de análise do direito comparado.

Nota-se que estes métodos de participação vão sendo construídos de forma não sistemática, em função do setor, não existindo um procedimento institucionalizado que oriente a formulação das políticas públicas com vista a coordenar a participação da sociedade.

Igualmente, as OSC têm exercido um papel relevante no processo de acompanhamento, monitorização e avaliação da implementação destas leis. Apesar de não existir uma metodologia sistematizada que permita avaliar a implementação das leis através de um procedimento contínuo e estandardizado, nos moldes dos métodos de avaliação de impacto, as OSC têm contribuído para esse acompanhamento através da elaboração de relatórios temáticos, nos quais apresentam dados qualitativos e analíticos que fundamentam a sua apreciação acerca da implementação e do cumprimento da legislação em causa.⁵¹ Contudo, estes relatórios são pouco aproveitados pelas autoridades estatais como oportunidades para a construção de ajustes e melhoria da prática jurídica.

Formulação de planos, programas e estratégias de intervenção setoriais: que controlo social?

Na Guiné-Bissau, a maior parte dos recursos financeiros que suportam a elaboração de políticas setoriais provém da cooperação internacional, sobretudo, para as áreas como a saúde, a educação, a justiça e a segurança alimentar, entre outras. Este determinante financeiro contribui para favorecer a participação das OSC desde a fase de identificação até à adoção das políticas públicas.

Apesar do país possuir alguns documentos de estratégia nacional, como o Documento Nacional de Redução da Pobreza (DENARP), o Terra RANKA e, atualmente, o Plano Nacional de Desenvolvimento, observa-se que estes documentos são elaborados numa lógica bastante descritiva, baseando-se numa visão de desenvolvimento que não reflete de forma objetiva e evidente, em termos operacionais, os moldes da sua implementação. A estratégia de monitorização e avaliação, por vezes não existe, ou é irrealista do ponto de vista da sua operacionalização, pois não detalha os mecanismos para implementar e monitorar os progressos. A apropriação destes documentos no exercício quotidiano da governação é bastante rudimentar. Os documentos são elaborados, mas, na maioria das vezes, não são tidos em consideração durante a definição dos planos de trabalho.

O problema reproduz-se também a nível do alinhamento com as políticas setoriais. As políticas públicas acabam por ser conduzidas com base num modelo hierárquico invertido, em que as ações setoriais figuram no topo e a estratégia nacional que, em princípio deveria conduzir e orientar o desenvolvimento, gravita abaixo dos setores sem que se consiga uma coesão na construção do processo de desenvolvimento.

⁵⁰ As informações foram recolhidas através de entrevistas a membros da Plataforma Política das Mulheres (PPM), do Conselho Nacional das Mulheres (CNM), da Rede Nacional de Luta contra a Violência Baseada no Género (RENLUV-GB) e da Coligação das Organizações de Defesa dos Direitos da Criança na Guiné-Bissau (CODEDIC). Estas organizações desempenharam um papel relevante em todas as fases do processo de influência destas políticas legislativas em articulação com o Ministério da Justiça, através da Direção Geral de Políticas Legislativas. Contudo, é de salientar que participaram deste processo várias outras OSC, mas seria impossível citar todas neste documento.

⁵¹ Existência de relatórios elaborados por algumas OSC, como por exemplo, pela Voz da Paz, que são disponibilizados publicamente em <https://www.vozdipaz.org/estudos-e-publicacoes>, pela Liga Guineense dos Direitos Humanos, que publica os seus relatórios em <http://www.lgdh.org/>, e pela CODEDIC que avançam documentos com análises qualitativas e analíticas sobre a implementação da legislação.

A ausência desta complementaridade é perceptível a nível da governação local. Nas regiões não se verifica uma agenda de desenvolvimento que esteja efetivamente a ser implementada, pelo contrário, é onde se nota com nitidez o fosso entre as estratégias e as efetivas ações realizadas.

Estas considerações pretendem sublinhar que as dinâmicas de participação das OSC são prejudicadas pela ausência de coordenação. Ainda assim, conforme mencionado, os dados recolhidos demonstram que as OSC têm tido algum protagonismo na formulação de políticas públicas, especialmente nas áreas sociais.

Acrescenta-se que em certas circunstâncias elas intervêm em domínios que são pouco contemplados ou que não recebem resposta pelo Governo. Por vezes, são as promotoras de ações para estas áreas e contribuem para estimular e impulsionar o Estado a engajar-se na elaboração de políticas públicas para setores negligenciados. O apoio às pessoas com deficiência configura-se como um exemplo paradigmático da pouca intervenção do Estado e que, ao longo dos anos, foi sendo impulsionado pelo esforço das OSC, no sentido de o responsabilizar para a produção de políticas públicas inclusivas.

Este processo apresenta alguns estrangulamentos, sobretudo em relação às fases de orçamentação e execução das políticas públicas, nos quais a sociedade civil é completamente afastada, ou seja, participa na formulação, mas não dispõe de informações sobre qual a dotação financeira necessária para sua execução ou como esta será inclusa no OGE, nem são as OSC envolvidas na execução financeira das mesmas.

A capacidade de controlo social das políticas públicas pelas OSC fica seriamente comprometida pela ausência de informação que lhes permita efetivamente conhecer e acompanhar o ciclo das políticas públicas, mesmo que estas sejam executadas com limitações decorrentes da instabilidade política.

Apesar dos desafios, é possível apontar exemplos encorajadores no que diz respeito à participação das OSC na formulação e controlo social das políticas públicas na Guiné-Bissau. Quanto à participação na adoção das políticas públicas, já fizemos referência à capacidade demonstrada pelas OSC em influenciar as entidades competentes na produção e adoção de leis que tendem a reduzir as desigualdades de género e proteção dos direitos das mulheres e crianças. Para caracterizar a situação do controlo social, faremos, de seguida, uma breve descrição dos exemplos de monitorização do processo eleitoral na Guiné-Bissau e do controlo social na distribuição de medicamentos e material clínico gratuito no SAB.

Monitorização do processo eleitoral na Guiné-Bissau

O golpe de Estado de 12 de abril de 2012 conduziu a Guiné-Bissau a mais um período de transição política. Em resposta ao contexto de instabilidade, as OSC entenderam que uma estratégia para mitigar os conflitos e assegurar que o processo eleitoral subsequente fosse efetivamente democrático, seria o acompanhamento do mesmo. Foi criado o Grupo das Organizações da Sociedade Civil para as Eleições (GOSCE)⁵², com o objetivo de contribuir para a consolidação da paz e da estabilidade através do restabelecimento da democracia.

O monitoramento eleitoral realizou-se através da criação de uma sala de acompanhamento durante as eleições em tempo real. A primeira experiência do GOSCE no domínio do acompanhamento eleitoral foi realizada nas eleições legislativas e presidenciais de 2014 e cobriu o período da campanha ao escrutínio. A segunda experiência, nas eleições legislativas e presidenciais de 2019, restringiu-se, em função da redução das despesas e dos fundos disponíveis, a monitorização durante três dias considerados cruciais no processo eleitoral (dia de reflexão, votação e pós-votação). As ações do grupo são extensíveis ao acompanhamento da conduta dos partidos políticos durante a campanha e ao processo de recenseamento eleitoral.

De acordo com os relatórios apresentados, o acompanhamento das eleições pelas OSC contribuiu para reduzir a violência eleitoral. Ao acompanhar as campanhas eleitorais com a emissão constante de comunicados nos momentos de tensão, as ações do grupo favoreceram a adoção de condutas menos violentas pelos candidatos. Os partidos políticos e candidatos sentiam-se mais expostos às críticas sociais e, consequentemente, eram mais cautelosos na comunicação pública, dando atenção ao cumprimento das leis que regem o processo democrático da campanha eleitoral. Este acompanhamento também iniciou o debate sobre a atualização do quadro legal atual concernente ao sistema eleitoral no país, com vista a uma revisão que possa assegurar uma maior participação da sociedade civil no processo eleitoral através do controlo social pelas OSC.

Controlo social da distribuição de medicamentos e material clínico gratuito no Setor Autônomo de Bissau

No âmbito das atividades do Gabinete do Utente⁵³, criado em agosto de 2017, foi fundada também uma estrutura da sociedade civil, composta por organizações de base, designada por Grupo de Seguimento da distribuição de medicamentos e material clínico gratuito no SAB (ou simplesmente Grupo de Seguimento). Inicialmente, este grupo era constituído por sete organizações e orientado pelo Gabinete do Utente. Atualmente, o número de organizações alargou-se para treze.⁵⁴

Assim, está em causa uma estrutura em que o grosso dos membros representam as comunidades dos diferentes bairros de Bissau onde ficam situados 12 centros sanitários objeto de seguimento. Os representantes das organizações desenvolvem todas as atividades em regime de voluntariado e beneficiam do apoio técnico do Gabinete do Utente.

O objetivo do Grupo é o seguimento da distribuição de medicamentos e material clínico gratuito no SAB. Devido às constantes denúncias de ilícitudes na distribuição gratuita dos medicamentos, o grupo surgiu como uma resposta de controlo social às políticas públicas de distribuição gratuita de medicamentos pelo sistema público de saúde.

A atuação do grupo tem contribuído para reduzir os desvios na distribuição gratuita de medicamentos nos centros sanitários de Bissau e contribui para a transparência pública na gratuitidade dos mesmos, uma vez que são disponibilizadas informações sobre o estado dos stocks de medicamentos nos centros e, perante a ausência dos mesmos, são solicitadas explicações às autoridades competentes para aferição de justificações.

⁵² O GOSCE é constituído por quinze organizações da sociedade civil guineense: Ação para o Desenvolvimento (AD), Associação de Investigação, Formação e Ação – Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa (AIFA-PALOP), Associação de Serviços Voluntários da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ASV-CPLP), Associação de Estudos e Alternativas para a Guiné-Bissau (ALTERNAG), Associação dos Amigos das Crianças (AMIC), Casa da Imprensa, Casa dos Direitos, Comissão Justiça e Paz, Conselho Nacional da Juventude (CNJ), Estrutura para o Desenvolvimento da Educação Comunitária (EDEC), Geração Nova da Tiniguena (GNT), Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH), Movimento Ação Cidadã (MAC), Plataforma Política das Mulheres – Guiné-Bissau (PPM-GB), Rede Paz e Segurança para as Mulheres no Espaço da CEDEAO (REMPSECAO), Rede Nacional de Rádios Comunitárias (RENARC), TINIGUENA e VOZ di PAZ. A coordenação do GOSCE para a realização do projeto de monitorização do processo eleitoral na Guiné-Bissau foi composta pelas seguintes organizações: ALTERNAG, ASV-CPLP, CNJ, LGDH, TINIGUENA – Esta Terra é Nossa! e Voz di Paz – Iniciativa para a Consolidação da Paz.

⁵³ O Gabinete do Utente é uma estrutura criada e em funcionamento no âmbito de um acordo de parceria, celebrado em 2016, entre o Ministério da Saúde Pública da Guiné-Bissau, a Associação Ayuda, Intercambio y Desarrollo (AIDA) e a Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH). O Gabinete do Utente foi formado no âmbito do projeto Direito à Saúde, executado pela Associação AIDA e LGDH, com o apoio financeiro da União Europeia. Tem desempenhado um papel relevante no que concerne à disponibilização de informação e sensibilização dos utentes para reivindicar os seus direitos, assim como a disponibilização de mecanismos que permitem aos utentes efetuar denúncias e reclamações de forma mais célere, imparcial e credível.

⁵⁴ Organizações que integram o Grupo de Seguimento: ACESA-BANDIM, AGRICE, AJDP, AJOL, AJOLAQ, AJOP, AJUDEP II, AMABAD, AMBQ, AMOR-A TCHON DI PEPEL, Coletivo Pega Mon, OJUBAP e PPJ.

Para assegurar a capacitação gradual dos membros, são administradas formações regulares sobre temas pertinentes para melhoria dos conhecimentos do grupo, o que contribui para a elevação do nível de desempenho e para a motivação da equipa.

Observe-se que esta iniciativa não exerce qualquer atividade no domínio de atuar diretamente no processo de distribuição de medicamentos e materiais médicos, mas fiscaliza e acompanha a atuação governamental, enquanto entidade responsável pela prestação de serviços públicos neste domínio.

O grupo é um exemplo positivo de exercício da cidadania que, através de uma metodologia de intervenção consolidada, permite aos seus participantes atuarem diretamente no controlo social.

Caracterização sucinta do funcionamento do Grupo de Seguimento

As principais atividades:

- Verificação do estado dos stocks de medicamentos e materiais médicos fornecidos pelos programas de saúde gratuitos (HIV/SIDA, Paludismo, Tuberculose, GIDA, PIMI II) e promoção da melhoria do acesso aos serviços de saúde pelos grupos mais vulneráveis;
- Publicação mensal do boletim informativo "Direito à Saúde" sobre os resultados das atividades de seguimento, com recomendações para a melhoria do setor;
- Publicação anual de uma edição especial de aniversário, com gráficos que ilustram a média mensal da disponibilidade de medicamento de cada programa.

Metodologia:

- Realização de visitas mensais às estruturas sanitárias de Bissau, tanto pelo Grupo de Seguimento, como pelo Gabinete do Utente;
- Mensalmente, o número de elementos da equipa que participa na produção do boletim informativo oscila entre 21 e 24, e há duas pessoas por cada uma das 12 estruturas sanitárias;
- Os resultados são ilustrados em tabela em que células preenchidas a azul indicam disponibilidade do medicamento e células preenchidas a vermelho indicam a sua indisponibilidade;
- Divulgação por e-mail do boletim informativo "Direito à Saúde" através da lista de contactos.

Sonho/perspetiva: o Grupo de Seguimento está disponível para assumir o desafio de alargar o seguimento para mais regiões, gradualmente e através de projetos piloto.

2.2. A ACESSIBILIDADE AOS DOCUMENTOS QUE ENQUADRAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Atualmente, com o desenvolvimento do sistema de informação e de comunicação, a divulgação dos documentos é mais fácil, mas, infelizmente, estas facilidades não são aproveitadas.

Responsável de uma entidade pública

A compreensão sobre o acesso aos documentos orientadores das políticas públicas foi um dos aspetos investigados neste Estudo. É basilar o entendimento de que o acesso à informação representa a condição que norteia o controlo social das políticas públicas, ou seja, para que a sociedade possa exercer qualquer participação em relação às mesmas é necessário que esteja devidamente informada e conheça as opções governativas.

Os dados recolhidos evidenciam que as formas que conferem acesso aos documentos orientadores das políticas públicas são bastante diversas, mas, de um modo geral, não ocorrem por vias oficiais. Apesar de algumas entidades públicas possuírem websites, disponibilizarem alguns documentos públicos e a sua consulta ser possível por pesquisa no Google, documentos referentes à governação no país e a parte substancial dos documentos referentes às políticas públicas são pouco divulgados publicamente e pouco conhecidos pelas OSC.

De acordo com os representantes das OSC entrevistados, de um modo geral, o acesso aos documentos estratégicos de governação e a outras informações sobre as políticas públicas não ocorrem por via oficial, conseguindo-se o acesso a estes documentos por redes de amigos, profissionais conhecidos que atuam na área, pelos meios de comunicação social, e não através de um canal oficial que possibilite o acesso ao mesmo.

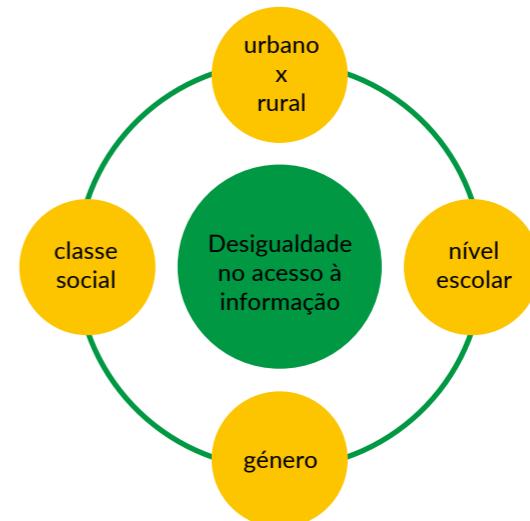
Figura 2: Formas de acesso aos documentos de políticas públicas pelas OSC

- Redes de amigos
- Redes de profissionais conhecidos que atuam no setor
- Meios de comunicação social
- Pesquisa na internet

Os dados recolhidos apontam maiores desvantagens para as pessoas e OSC do mundo rural, que apresentam maiores dificuldades em acompanhar as políticas públicas, em ter acesso aos documentos e a informações relevantes. Assim, fatores relacionados com a ausência de redes de contactos que favorecem o acesso à informação constituem um obstáculo para o exercício do controlo social.

Portanto, foram identificadas desigualdades no acesso à informação, que estão relacionadas com a localização (urbano-rural), classe social, nível de escolarização, género, e que condicionam o acesso à informação e a dados referentes às políticas públicas.

Figura 3: Desigualdade no acesso à informação



Ressalta-se que a acessibilidade aos documentos não se reduz unicamente à componente física, estando também associada à capacidade de os ler, compreender e interpretar. Os entrevistados queixaram-se do facto de alguns documentos relativos às políticas setoriais estarem escritos em língua estrangeira, o que inviabiliza a sua leitura para a maioria dos técnicos e público em geral.

As OSC localizadas nas zonas rurais, cujos dirigentes e membros possuem uma rede de contactos restrita e são pessoas com nível de escolarização mais baixa, evidenciam maiores dificuldades em ter acesso à informação sobre as políticas públicas, em comparação com as OSC localizadas na capital, onde os dirigentes possuem nível de escolarização mais elevado, com capacidades técnicas mais favoráveis.

O acesso à informação acaba por constituir-se num privilégio e favorecimento de determinados grupos que possuem melhores oportunidades para compreensão e participação na governação.

A maioria dos entrevistados evidenciou algum desconhecimento sobre os documentos estratégicos do país. As entrevistas realizadas contemplaram aspectos relacionados ao acesso à informação sobre as políticas públicas partindo de três perspetivas: em relação às OSC, aos técnicos e dirigentes da administração pública, e também em relação aos parceiros internacionais e doadores.

Em relação às 150 OSC auscultadas, observou-se que:

- A maioria dos entrevistados declarou não conhecer os documentos estratégicos de governação do país;
- Consideram que não existe transparência na divulgação e disponibilização pública de documentos referentes às políticas públicas, especialmente documentos sobre setores económicos e financeiros;
- Verifica-se fragilidade na comunicação com as entidades públicas, sendo que a grande maioria não possui um canal de comunicação oficial para a disponibilização oficial de informação sobre os documentos orientadores das políticas públicas, ou os existentes são desconhecidos pelas OSC;
- Em relação ao OGE, os entrevistados foram unânimes em afirmar que a sociedade não é convidada a participar nas decisões sobre o mesmo, persiste um afastamento das OSC na tomada de decisão sobre o OGE, inclusive consideram que tomam conhecimento sobre o seu processo de produção e aprovação pelos meios de comunicação convencionais;
- Das pessoas de OSC entrevistadas, apenas duas mencionaram ter sido convidadas para uma validação técnica do OGE, mas sem capacidade de influenciar a decisão final.

Em relação ao acesso à informação e aos documentos das políticas públicas pelos técnicos da administração pública, foi possível observar que:

- Entre os técnicos da administração pública nota-se algum desconhecimento acerca das políticas públicas a partir de uma visão estratégica à escala do país. Entre estes profissionais, observou-se um conhecimento bastante setorial, ou seja, o staff de cada área possui informação apenas dos documentos do setor em que trabalha, sem uma orientação holística de como este setor contribui para fortalecer uma visão estratégica de desenvolvimento nacional, ou como se articula com outros setores pertinentes;
- Os técnicos da administração pública dos serviços descentralizados⁵⁵ que estão nas regiões possuem maior dificuldade de acesso aos documentos orientadores das políticas públicas em comparação aos técnicos lotados na capital.

⁵⁵ O conceito de serviços descentralizados é utilizado para significar os órgãos e serviços do Estado, dos institutos públicos ou empresas públicas, com competência limitada numa certa circunscrição territorial. Em termos jurídico-administrativos, trata-se da administração periférica do Estado. Importa esclarecer que esta realidade é diferente daquela onde se opera a descentralização, que implica a criação de uma pessoa coletiva que não esteja sujeita às orientações do Estado, nem que os titulares dos órgãos sejam nomeados pelo Estado, mas sim eleitos. Seria o caso das autarquias locais (não implementadas ainda na Guiné-Bissau).

No que concerne à posição dos parceiros internacionais e doadores, as diversas respostas convergem para o reconhecimento de que, entre este grupo de atores, o acesso à informação é consideravelmente mais fácil se comparado com os demais atores. Por trabalharem diretamente com o Estado/Governo, beneficiam de informações relativas à governação no âmbito da parceria que estabelecem. Isto verifica-se, sobretudo, para os programas/projetos em execução. Contudo, observaram que quando estão a trabalhar com as OSC, o acesso à informação não é tão fácil, e igualmente mencionaram a ausência de um espaço ou mecanismo oficial de disponibilização da informação pública.

Ao questionar as OSC sobre os documentos orientadores das políticas públicas que conhecem, os mais citados foram:

- Plano Estratégico e Operacional Terra Ranka;
- Documento Nacional de Redução da Pobreza (DENARP I e II);
- Plano de Contingência contra a COVID-19;
- Programa Nacional de Desenvolvimento.

Outros documentos setoriais bastante mencionados foram:

- Política Nacional de Igualdade e Equidade de Género;
- Lei da Terra;
- Política Florestal e Ambiental;
- Plano de Desenvolvimento Regional (em algumas localidades);
- Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário III;
- Plano de Combate à MGF e às Práticas Nefastas à Saúde da Mulher e da Criança;
- Plano Nacional de Luta Contra o Paludismo;
- Política de Nutrição;
- Plano de Combate e Luta Contra Sida;
- Plano de Combate ao Tráfico de Seres Humanos, entre outros.

É importante ressaltar que, apesar de alguns entrevistados das OSC terem sido capazes de mencionar estes documentos, demonstraram conhecimento pouco substancial acerca do conteúdo dos mesmos e da relação existente entre as suas intervenções e a previsão estratégica de ação contemplada nos documentos. O mesmo se verifica para a situação de implementação das políticas públicas adotadas, não dispondo de informações, por exemplo, sobre quais são e de onde surgem os recursos financeiros que suportam a respetiva execução, de entre outras informações.

De acordo com alguns entrevistados das OSC e técnicos da administração pública, o acesso a estes documentos ocorre em formato digital. Este formato contribui para penalizar os residentes das zonas rurais, que têm difícil acesso a computadores, baixa inclusão digital, e acesso reduzido a energia elétrica, o que lhes permitiria aceder a documentos com maior facilidade.

Entre as entidades estatais dos serviços descentralizados nas regiões, não se conseguiu identificar exemplares impressos destes documentos. E, no geral, os técnicos demonstraram maior desconhecimento dos mesmos, em comparação com os técnicos afetos às entidades da capital.

Em relação ao OGE, foi consensual, entre as pessoas das OSC entrevistadas, que existe falta de conhecimento e participação da sociedade nos procedimentos de elaboração e definição de prioridades. Igualmente, os entrevistados das OSC foram unâmes em afirmar que sentem que as políticas públicas não estão devidamente orçamentadas no OGE, uma vez que acompanham as necessidades diárias da sociedade e assistem a um quotidiano marcado por fragilidades no acesso aos direitos básicos pelos cidadãos, e consideram que as respostas por parte do Estado são insuficientes.

Uma das características do controlo social é a sua atualidade, ou seja, exerce-se o mesmo em relação às políticas públicas em vigor e, para tal, o conhecimento sobre as mesmas é fundamental. De acordo com os dados recolhidos, as OSC entrevistadas afirmaram não ter tido conhecimento nem acesso ao Programa de Governo ou ao OGE em vigor neste momento.

De modo geral, foi consensual entre as OSC que, o facto de não haver continuidade nas ações de governação devido à instabilidade política, em conjunto com as constantes alterações do Governo, provoca substituição de dirigentes, não havendo progressão para a implementação das estratégias elaboradas. Em geral, cada um prioriza as suas ideias e, por isso, não é possível acompanhar de modo sistemático as estratégias nacionais de desenvolvimento. Há, também, o senso comum de que os documentos existem, mas não são partilhados, e de que o seu acesso se resume a um número limitado de pessoas.

2.3. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

a) As políticas públicas e as ações governativas

A implementação eficiente e eficaz de políticas públicas requer uma série de diligências, que devem ser iniciadas muito antes da própria adoção das mesmas.

Para assegurar a participação e colaboração efetivas e frutíferas de todos os atores, é preciso, antes de tudo, que estes sejam envolvidos desde o momento da identificação do problema até ao da elaboração de soluções. Uma das grandes vantagens desta abertura é o aumento da eficiência da administração, já que as medidas a serem implementadas têm tendência de contar com a boa vontade e o espírito de colaboração dos atores envolvidos.

Outros aspectos determinantes para a boa implementação são a determinação prévia do mecanismo e metodologia de implementação, identificação clara dos atores responsáveis, dos mecanismos de monitorização e dos procedimentos para avaliação e inclusão de eventuais revisões e ajustes.

Reunidas estas condições, é preciso ainda que todos os atores envolvidos estejam no mesmo nível de informação e partilhem os elementos indispensáveis à implementação da política pública; é importante, também, que se assegure coordenação e concertação entre os vários atores e, igualmente, que se mobilizem e disponibilizem os recursos necessários.

A implementação das políticas públicas é muito mais do que uma simples execução de medidas planificadas. É um processo que admite e aconselha a adequação destas medidas às realidades supervenientes, ainda que esta flexibilidade não deva chegar ao ponto de implementar uma governação intuitiva e soluções tendencialmente ad hoc.

Das informações recolhidas no terreno e junto a atores envolvidos em programas de desenvolvimento, incluindo entidades públicas e OSC, não se percebe que exista uma estratégia de implementação clara, evidente e partilhada ou que esta esteja a ser seguida metodicamente. Mesmo em relação aos atores que conseguem identificar documentos que acolhem as políticas públicas, dificilmente demonstram que as ações planificadas estão a ser implementadas de forma sistemática.

Como se pode constatar acima, são poucas as organizações que têm acesso aos documentos ou legislação relativos à política pública. As poucas organizações que têm acesso estão localizadas em Bissau e, quanto mais distante de Bissau, mais frequente é a falta de acesso.

Perante um contexto de falta de acesso às informações relevantes sobre a planificação do desenvolvimento e sobre as políticas públicas adotadas, é comum a identificação de ações de governação que, apesar de (supostamente) alinhadas com documentos estratégicos de redução de pobreza, se revelam esporádicas e, às vezes, dependentes da disponibilização de fundos por parte de parceiros.

b) O acompanhamento das ações de governação por parte das OSC

As OSC, incluindo os CCO, são consideradas parceiras de desenvolvimento, sobretudo as formalmente legalizadas e inscritas na Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional. Por outro lado, os membros das organizações são, igualmente, administrados. Nesta qualidade, têm direito de acesso às informações e de participar nos assuntos que lhes dizem respeito ou que estejam relacionados com a sua comunidade.

Assim, por um lado, a sociedade civil (organizada ou não) tem o direito de acompanhar as ações de governação, por outro, esse acompanhamento é conveniente, tanto para a sociedade civil, como para a própria administração.

Durante as auscultações, todos os entrevistados, incluindo os representantes das entidades públicas responderam que as OSC devem ser envolvidas na implementação das políticas públicas. Eis o resumo das justificações apresentadas:

- Porque está em causa o bem comum;
- Uma boa administração tem que ser uma administração participativa;
- São elos de ligação entre as entidades públicas e a comunidade;
- Para evitar a duplicação das atividades desenvolvidas pelas OSC;
- Ajuda as entidades públicas competentes a saber o que está a ser feito a nível das OSC, o que evita duplicação de esforços e melhora a gestão dos recursos disponíveis;
- Uma boa parte dos fundos disponibilizados pelos parceiros internacionais de desenvolvimento é gerida pelas OSC;
- As OSC estão mais próximas da comunidade, possuem experiência prática de terreno e acompanham com mais sensibilidade o desenvolvimento dos acontecimentos nas comunidades, podendo facilitar a implementação das políticas públicas através de sensibilização das comunidades;
- As políticas públicas adotadas num contexto de envolvimento das OSC podem ser mais realistas e mais fáceis de implementar;
- São agentes fiscalizadores da ação governativa;
- São parceiras do Estado e conseguem chegar onde este não chega, complementando-o.



Apesar da unanimidade quanto à necessidade de envolver as OSC na implementação das políticas públicas, as consultas revelaram que, em termos gerais, não existe um ambiente favorável para tal.

Em primeiro lugar, não se pode acompanhar a ação governativa sem ter acesso aos documentos de governação.

Em segundo lugar, não existe um espaço de concertação abrangente, que funcione com regularidade, inclusivo das entidades públicas e das OSC.

Em terceiro lugar, as poucas oportunidades dadas às OSC para participar não são bem aproveitadas porque:

- não são convidadas as organizações “certas”;
- ou não foram enviadas pessoas com capacidade de assimilar o tema em discussão;
- ou os representantes das OSC que participam não fazem a restituição da informação convenientemente aos representados;
- ou o próprio fórum de concertação não funciona regularmente, entre outros motivos.

c) As atividades das OSC e o alinhamento com as políticas públicas adotadas

Na Guiné-Bissau existem algumas OSC dinâmicas em termos de elaboração de projetos, procura de financiamento e implementação de atividades.

Apesar de um número considerável das organizações ter o problema da descontinuidade das atividades quando não conseguem manter o financiamento do projeto, as atividades desenvolvidas continuam ainda a ser de muita importância para as comunidades locais.

Tendo em conta a conjuntura da Guiné-Bissau, o Estado não consegue instalar os serviços essenciais em muitos locais do território. Neste contexto, as poucas atividades que as OSC conseguem desenvolver acabam por ser, muitas vezes, essenciais e imprescindíveis para a comunidade.

Neste contexto de insuficiência de recursos e de proliferação das organizações não estatais a desenvolver atividades no terreno, é essencial a coordenação dos atores, para evitar duplicação de esforços e para assegurar que as atividades que estão a ser desenvolvidas pelas OSC estejam alinhadas com as políticas públicas oficialmente adotadas. Por isso, durante as consultas, procurou-se compreender se existe este alinhamento e se, efetivamente, existe coordenação entre os atores públicos e as OSC.

Constatou-se que o alinhamento não é conforme o desejado, porque a maioria das pessoas que elaboram os projetos para as OSC não têm acesso aos documentos de governação, pelo que se baseiam nas necessidades reais das comunidades e, muitas vezes, para conseguirem financiamento por parceiros internacionais, alinham os objetivos dos projetos com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Quanto à coordenação, os entrevistados das OSC afirmam que, normalmente, informam as autoridades públicas competentes sobre as suas atividades, mas nem sempre recebem orientações para as mesmas. Alguns delegados regionais chegam mesmo a não reagir às informações sobre a atividade das OSC.

No âmbito deste Estudo, efetuou-se o mapeamento das principais atividades e áreas de intervenção das 136 OSC auscultadas nas regiões para compreender o nível de alinhamento das suas atividades com as políticas públicas e a existência ou não de envolvimento das autoridades estatais na implementação das mesmas. Os dados recolhidos evidenciam que nenhuma das atividades implementadas possui qualquer articulação estratégica pensada com as políticas públicas. São atividades desenvolvidas com o propósito de resposta imediata às necessidades das comunidades, como alternativas às fragilidades da prestação de serviços públicos nos diferentes domínios, especialmente nas áreas sociais.

Estes dados confirmam que as OSC, de modo geral, estão mais vocacionadas para atuar diretamente na implementação de atividades tendentes à prestação de serviços básicos, em detrimento de um efetivo exercício de controlo social em relação às políticas públicas. Nota-se que nas regiões (de expressão mais evidente do que em Bissau) este é um tema desconhecido das lideranças associativas. Não obstante a existência de espaços de participação previstos nas políticas setoriais, na prática, as OSC não estão preparadas para o exercício do controlo social das mesmas. A fragilidade da sociedade civil contribui para fortalecer as possíveis resistências governamentais para a consolidação de processos participativos e democráticos na gestão pública.

Tabela nº 4: Áreas temáticas e principais atividades realizadas pelas OSC nas regiões⁵⁶.

Temática	Mapeamento de algumas atividades implementadas pelas OSC nas regiões
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> - Formação de músicos, promoção de eventos culturais, concertos.
Educação	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilização para aderir à escolarização das crianças; - Recolha de dados em relação a cada ano escolar para a monitoração da adesão das crianças; - Construção e/ou reabilitação de escolas e alfabetização de adultos; - Construção de jardins de infância para crianças; - Administração de cursos de informática; - Educação não formal; - Construção de escolas corânicas para crianças talibés; - Formação de inspetores de educação; - Doação de livros; - Mediação entre comunidade e professores para manutenção de professores afetos às comunidades; - Sensibilização para a formação de jovens.
Água, saneamento básico e higiene	<ul style="list-style-type: none"> - Limpeza de espaços públicos (hospitais, mercados, fontenários, instituições do Estado, praias); - Construção de latrinas e fontes; - Abastecimento de água na cidade de Bafatá; - Capacitação em gestão de lixo; - Sensibilização e informação para o uso de latrinas e abandono da defecação ao ar livre.
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilização em medicina preventiva, paludismo, HIV; - Formação, sensibilização sobre a COVID-19; - Sensibilização para cuidados básicos de higiene e prevenção da gravidez precoce; - Alimentação adequada e saudável das crianças; - Ofertas de tendas; - Oferta de camas e cadeiras de rodas ao hospital.

⁵⁶ As informações foram recolhidas com base na elaboração prévia de uma ficha, onde se identificou diferentes áreas e setores temáticos. Durante os grupos focais com as OSC cada uma, individualmente apresentou as principais temáticas com as quais tem trabalhado e as principais atividades realizadas. Portanto, foi um processo onde os responsáveis das OSC identificaram as áreas de intervenção que melhor representavam a OSC. Os dados foram tratados de forma a mapear as atividades para compreender a dimensão da atuação das OSC.

Segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento rural e agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Construção de diques, abertura de canais, fecho de rios de água salgada, reabilitação de bolanhas; - Corte de mangal, criação de viveiros florestais; - Horticultura, transformação de frutas, reflorestação; - Sensibilização para adaptação de sementes e introdução de novas variedades; - Vedação de perímetro urbano, como cemitério, campo e mercado; - Formação de agricultores em processamento da castanha de caju, combate a pragas, formas de plantar e comercializar; - Produção de oricultura e pecuária - Distribuição de sementes; Sensibilização para a promoção da saúde animal para vacinação; - Apoio à campanha de vacinação; - Formação de criadores de animais de pequeno porte.
Ambiente e economia verde	<ul style="list-style-type: none"> - Conservação do espaço marítimo, especificamente na proteção das tartarugas e algas marinhas; - Gestão e conservação das florestas; - Educação ambiental; - Fiscalização da pesca marítima; - Sensibilização sobre o abate de árvores.
Proteção social, pessoas com deficiência, criança, juventude e género	<ul style="list-style-type: none"> - Defender a pessoa com deficiência e inserção social; - Sensibilização da família e sociedade; - Acesso ao registo de nascimento; - Escola Nacional do Voluntariado; - Campeonato juvenil; - Universidade e campos de férias; - Formação para a juventude sobre secretariado, associativismo, voluntariado, torneios de futebol; - Suporte técnico para projetos das OSC juvenis de base; - Advocacia para aprovação de leis (paridade); - Sensibilização de género, escolarização das meninas; - Distribuição de alimentos para as mulheres; - Empoderamento das mulheres para participação nas tomadas de decisão; - Formação de meninas líderes; - Microcréditos para atividades geradoras de rendimento; - Empreendedorismo feminino (horticultura, extração de óleo de palma, pintura de pano de pente, produção de sal); - Combate às práticas nefastas na saúde das mulheres; - VBG, casamento forçado; - Sensibilização de trabalhadoras domésticas; - Capacitação de mulheres na extração ostras, conservação do pescado; - Mapeamento das pessoas carenciadas para apoiar em géneros alimentícios, máquina de fazer lixívia, geração de fundos internos.
Direitos humanos, democracia e cidadania	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilização comunitária para espaços de diálogo, respeito das leis; - Reinserção social de reclusos, sensibilização sobre direitos e deveres; - Sensibilização sobre direitos humanos, justiça e paz; - Acompanhamento e seguimento das violações dos direitos humanos; - Comité de promoção dos direitos humanos; - Mediação de conflitos comunitários pela posse da terra, teatro do oprimido; - Grupos promotores de paz; - Mecanismos de articulação entre justiça formal e tradicional.
Economia, microfinanças, emprego e empreendedorismo	<ul style="list-style-type: none"> - Atividades geradoras de rendimento (microcrédito), particularmente para mulheres em atividades económicas;

A entidade governamental responsável por assegurar o alinhamento das atividades das OSC e as políticas públicas em termos efetivos é o Ministério da Economia, através da Direção Geral do Plano. Para o efeito, foram criados os Gabinetes de Planificação, que são órgãos consultivos que asseguram a intervenção de diferentes atores no processo de desenvolvimento, devendo funcionar como espaços de concertação, coordenação, identificação, aprovação, controlo, seguimento e avaliação, de forma crítica, das ações de desenvolvimento nas respectivas localidades.

Estes gabinetes constituem, assim, importantes espaços de concertação entre os atores de diferentes setores do desenvolvimento e de diferente natureza. As OSC, enquanto atores de desenvolvimento, são representadas no gabinete.



Entre os objetivos dos Gabinetes de Planificação, podemos destacar o de assegurar a harmonização das políticas de desenvolvimento regionais com o Plano Nacional de Desenvolvimento, bem como assegurar o alinhamento entre as ações das entidades públicas com as das OSC.

Cada Gabinete de Planificação Regional é presidido pelo Governador Regional, integrando o Delegado ou Diretor Regional do Plano⁵⁷ (Secretário Executivo), Secretário Administrativo Regional (Secretário do Gabinete Regional da Planificação), os Diretores ou Delegados regionais dos diferentes ministérios sedeados na região em causa (órgãos e serviços desconcentrados), representantes das ONG nacionais e estrangeiras, e a comunicação social.

Nas reuniões alargadas do Gabinete de Planificação, a representação da comunidade local é mais expressiva, na medida em que integra os representantes da sociedade civil, das entidades religiosas, dos anciões e das autoridades tradicionais.

No que diz respeito ao funcionamento, os Gabinetes de Planificação devem reunir ordinariamente de dois em dois meses e extraordinariamente sempre que necessário, sendo que o quórum para a constituição da reunião da plenária e para a decisão é de dois terços.

Estava previsto o funcionamento destes gabinetes a níveis regional e setorial, mas foram instalados apenas a nível das regiões. Segundo as informações recolhidas durante o trabalho de campo, o Gabinete de Planificação do SAB não chegou a funcionar e, atualmente, também não está a funcionar em algumas regiões. Mesmo nas regiões em que funciona, não tem tido funcionamento regular.

De acordo com os dados recolhidos, observou-se que, em algumas localidades que foram beneficiadas por projetos piloto de apoio à elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento, estes gabinetes conseguiram funcionar com alguma regularidade nos últimos anos, apesar das limitações.⁵⁸ Porém, em geral, verificou-se a existência de diversos constrangimentos ao funcionamento destes gabinetes, o que contribui para inviabilizar o alinhamento das atividades das OSC com as políticas públicas. Apontar-se-ão estes constrangimentos de duas formas: a primeira, resultante da fragilidade de articulação entre as estruturas do poder central e os órgãos e serviços desconcentrados, e a segunda, condicionada pelas lacunas da relação entre Estado e OSC.

⁵⁷ Estrutura desconcentrada da Direção Geral do Plano, da Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional.

⁵⁸ Segundo as entrevistas realizadas, o Ministério da Administração Territorial e Poder Local, com o financiamento do PNUD, implementou um projeto intitulado Desenvolvimento Económico Local (DEL) em três regiões piloto, Quinara, Cacheu e Gabu, no âmbito do qual foram concedidos reforços de capacidade destes Gabinetes de Planificação, para que pudesse conduzir a elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento.

Em relação à fragilidade de articulação entre o poder central e os órgãos e serviços desconcentrados, observou-se que:

- ✓ A composição do Gabinete de Planificação é bastante pesada (muitos membros), o que contribui para inviabilizar o seu funcionamento;
- ✓ Fraca apropriação dos planos regionais existentes por parte dos órgãos e serviços desconcentrados;
- ✓ Não se consegue identificar com clareza e objetividade as orientações dos órgãos da administração central dirigidas aos órgãos e serviços desconcentrados;
- ✓ Os Gabinetes de Planificação funcionam basicamente sem recursos financeiros, sem capacidade de operacionalizar a missão para a qual foram criados;
- ✓ A partidarização da administração pública faz com que haja, em algumas regiões, pouca colaboração entre as estruturas centrais e os serviços desconcentrados quando as lideranças afetas a estes serviços são de partidos políticos diferentes.

A respeito das lacunas nas relações entre Estado e OSC, alguns aspectos exemplificativos (não esgotam os disponíveis) limitantes ao alinhamento entre as atividades das OSC e o Estado podem ser invocados, como por exemplo:

- ✓ Fraca apropriação e participação das entidades públicas nas ações implementadas pelas OSC;
- ✓ Ausência de clareza, objetividade e orientações sobre os moldes de participação das entidades públicas nas ações implementadas pelas OSC;
- ✓ Relações entre Estado e OSC permeadas por desconfiança e competição;
- ✓ Sociedade civil dispõe de pouco conhecimento sobre os aspectos financeiros da gestão pública, com difícil acesso à informação e aos documentos das políticas públicas.

2.4. DESAFIOS E CONSTRANGIMENTOS DO CONTROLO SOCIAL

É preciso melhorar a capacidade técnica de intervenção das OSC, para que estejam em condições de participar na governação com conhecimento e possam defender as suas posições com coerência e argumentação nos fóruns de debate das políticas públicas.

Responsável de uma entidade pública

Há um evidente reconhecimento por parte das autoridades estatais e das entidades públicas sobre o direito de participação das OSC e dos cidadãos no processo de implementação e acompanhamento das políticas públicas. Das entrevistas realizadas aos técnicos da administração pública, os interlocutores foram unânimes em afirmar que as OSC e os cidadãos têm o direito de exercer o controlo social e devem ser envolvidos na implementação das políticas públicas. Entre outros aspectos, alegaram que “está em causa o bem comum, as OSC são representantes das comunidades, que são parceiras do governo”. Um dos entrevistados argumentou que “se as OSC não estiverem presentes, não se pode dizer que há vigilância, pois elas ajudam a avaliar as intervenções do governo”.

Em suma, todos concordam com a participação, mas, na prática, não se testemunha esta realidade, não se verificando uma postura promotora da participação dos particulares. O mesmo vale para a população, que muitas vezes “pede” participação, mas, na prática, permanece à espera de um líder que resolva tudo, sem que seja necessário envolver-se muito nessas questões.

Apesar da existência de um senso comum sobre a participação das OSC nas decisões sobre as políticas públicas e no exercício do controlo social, a prática é bastante diferente. São profundas as barreiras e constrangimentos enfrentados para o efeito. Um conjunto de fatores obstaculizam a participação efetiva e condicionam o controlo social das políticas públicas exercido pelas OSC.

Os obstáculos elencados pelos membros das OSC entrevistados durante a recolha de dados foram organizados em cinco grupos: (i) ausência de transparência pública e confiança; (ii) capacidade técnica e financeira limitada das OSC, (iii) fragilidade da relação entre Estado e OSC; (iv) contexto nacional fragilizado pelas vicissitudes políticas e (v) fragilidade de funcionamento da administração pública.

A ausência de transparência pública e confiança foi um elemento presente em quase todas as conversas com os entrevistados. No entanto, ela configura-se como um aspeto fundamental para o exercício do controlo social, sem a qual se torna inviável falar em acompanhamento das políticas públicas.

Observou-se que, no geral, a administração pública guineense configura-se por um modelo de transparência pública reativa/passiva onde as informações públicas devem ser disponibilizadas a partir de solicitações de acesso à informação realizadas pelos cidadãos ao poder público. Em detrimento de uma transparência proactiva onde as informações são disponibilizadas ativamente pelo poder público, sem que haja uma solicitação prévia específica.

Tem sido de consenso entre os estudiosos do tema que a transparência proactiva apresenta vantagens e melhores oportunidades para o exercício do controlo social, pois reduz os riscos de corrupção ou de má administração, uma vez que os gestores públicos se sentem mais expostos e, consequentemente, induz a maior cautela. Contribui ainda para a disponibilização da informação necessária à participação nos processos de formulação e de decisão sobre as políticas públicas e facilita o acesso aos serviços públicos. Adicionalmente, contribui para a melhoria da responsabilização na utilização de fundos e dinheiro público.

Entre os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), de acordo com o Índice de Transparéncia Orçamental PALOP-TL⁵⁹ (2021, p. 2), “a Guiné-Bissau tem uma nota geral de 27 pontos, ficando em último lugar no Ranking. A média dos PALOP-TL é de 51 pontos”. O relatório reforça a informação de que o país não disponibiliza bases de dados em formato aberto onde constem as classificações referentes a despesas e receitas do OGE, e sublinha a fragilidade na qualidade das informações disponíveis, assim como o facto de que quando o poder público as disponibiliza, não o faz atempadamente.

⁵⁹ O Índice de Transparéncia Orçamental PALOP-TL foi criado no âmbito do projeto Pro PALOP-TL, um projeto administrado pelo PNUD e financiado pela União Europeia. Este documento refere que “O índice avalia a capacidade dos países em fornecer os dados orçamentais de interesse público que alimentam a Plataforma Orçamental Online das Organizações da Sociedade Civil dos PALOP-TL: as dotações aprovadas e a execução das despesas segundo a classificação funcional, orgânica e das receitas segundo a classificação económica. Os relatórios orçamentais responsáveis por fornecer estas informações são: Orçamento Promulgado (OP), Relatórios de Execução (REO) e Relatórios de Final de Ano (RFA). O Índice avalia três dimensões: (1) relatórios orçamentais; (2) qualidade da informação; (3) dados abertos. A primeira avalia se os relatórios-fonte das informações que alimentam a plataforma são elaborados e publicados. A segunda avalia se o país disponibiliza ou não tais dados. A terceira avalia se as informações requeridas são disponibilizadas em bases de dados com formato aberto.” (Relatório Índice de Transparéncia Orçamental PALOP-TL, 2021: 2). Disponível em: <https://www.paloptl-ebudgets.org/> consultado em 4 de janeiro de 2022.

POSIÇÃO	PAÍSES	Escolha um país para entender como ele gasta seu orçamento.			
		Dimensão II Dados Abertos (0-100)	Dimensão III Relatórios Orçamentários (0-100)	Dimensão IV Qualidade da Informação (0-200)	Indicador Geral de Transparência
1	MOÇAMBIQUE	0	83	101	66
2	CABO VERDE	0	83	138	55
3	ANGOLA	0	79	81	40
4	SÃO TOMÉ & PRÍNCIPE	0	54	59	28
5	TIMOR LESTE	0	50	47	24
6	GUINEA BISSAU	0	4	0	1
MÉDIA		0	59	84	36

Fonte: 1º Índice de Transparência Orçamental nos PALOP e Timor-Leste criando no âmbito do projeto Pro PALOP-TL ISC.

Em relação à capacidade técnica e financeira das OSC para o exercício do controlo social das políticas públicas, os dados recolhidos demonstram que, em geral, estas capacidades são bastantes limitadas. Os entrevistados consideram que as OSC apresentam pouca capacidade técnica e especialização para o exercício do controlo social. Numa escala de zero a dez, os entrevistados atribuíram uma média de 6,3 valores à capacidade técnica e de 2,0 à capacidade financeira das OSC realizarem o controlo social das políticas públicas⁶⁰, ou seja, de um modo geral, as OSC reconhecem que a capacidade técnica existe, porém, com algumas dificuldades e limitações que necessitam de reforço e capacitação.

Os desequilíbrios de performance⁶¹ entre as OSC refletem-se bastante na capacidade de exercerem o controlo social. As associações de base comunitária estão concentradas maioritariamente em atividades dedicadas à resolução de problemas quotidianos das comunidades, como acesso a água, saneamento básico e higiene, reabilitação de escolas, alfabetização, horticultura, saúde preventiva, entre outras. Estas atividades são desenvolvidas com pouca ou nenhuma articulação com as estruturas estatais ou alinhamento com as políticas públicas. O desenvolvimento destas atividades gera pouco conhecimento útil ao acompanhamento das políticas públicas. Igualmente, no geral, possuem pouca informação e consciência das linhas orientadoras e instrumentos de governação do país.

Em termos financeiros, as OSC são dependentes de entidades financiadoras, o que corrobora a limitação das dinâmicas dos projetos, com maior probabilidade das decisões das OSC serem condicionadas pela disponibilidade de fundos. No geral, verificou-se que não há, por parte das OSC, capacidade financeira própria para subsidiar com alguma regularidade e eficácia o exercício do controlo social, a não ser que este esteja vinculado a um projeto, normalmente financiado por parceiros. Além do mais, segundo entrevistados das OSC, as linhas de apoio financeiro para este tipo de iniciativas têm sido reduzidas.

O terceiro grupo de obstáculos está associado à fragilidade da relação entre Estado e OSC. Persiste um sentimento de rivalidade entre ambos. As OSC queixam-se de pouco apoio por parte do Estado, assim como de apropriação dos resultados dos trabalhos que desenvolvem. Em contrário, algumas das entidades estatais auscultadas referiram a ausência de envolvimento do Estado nas agendas das OSC, estando a sua participação resumida a momentos de abertura e encerramento de eventos.

Foi consensual entre as OSC que a atuação é orientada para a resolução imediata de problemas identificados na comunidade, ou seja, a prioridade não tem sido o alinhamento com as políticas públicas, mas a resolução de problemas empíricos. Reconhecem que podem existir algumas coincidências com as políticas públicas, mas não são estrategicamente pensadas, pois atuam sem conhecimento e sem uma visão holística das opções adotadas pelo Estado nas políticas públicas.

Apontaram que as ONG de percurso consolidado, com maior capacidade e recursos, têm maior predisposição de ter acesso aos documentos estratégicos nacionais, em comparação com as OSC de base comunitária e, por isso, têm mais probabilidade de alinhamento das suas atividades com as políticas públicas. Enquanto as atuações das associações de base comunitária estão concentradas na resolução pontual e imediata de problemas comunitários, numa visão a curto prazo.

Referiram ainda que a disponibilidade de fundos interfere no processo de decisão das prioridades de atuação das OSC, visto que, por vezes, a atividade implementada pela organização não é coerente com a sua intervenção e especialização, mas sim, com os recursos financeiros disponibilizados pelos parceiros doadores.

Durante a recolha de dados observou-se que esta ausência de alinhamento é também corolário da falta de conhecimento pelas OSC e pelos cidadãos dos documentos estratégicos de desenvolvimento do país. Notou-se que, de um modo geral, as OSC têm mais probabilidade de alinhamento dos objetivos dos seus projetos com os ODS, o que resulta da ampla divulgação dos mesmos e das constantes orientações pelas entidades financiadoras para eles.

Outros obstáculos identificados pelas OSC referem-se ao contexto nacional fragilizado pelas vicissitudes políticas. Os entrevistados foram unânimes em referir a observância do risco iminente de permeabilidade política nas intervenções e ações das OSC. Referiram que o controlo social é uma ferramenta crítica na avaliação da atuação do Estado e, consequentemente, das políticas públicas, portanto, requer imparcialidade, transparência e confiança.

Os entrevistados mencionaram a existência de certa tendência política e partidária de alguns dirigentes das OSC, o que contribui para gerar desconfiança e descredibilizar os processos de acompanhamento das políticas públicas conduzidos pela sociedade civil. Reinforçaram a necessidade das lideranças das OSC adotarem uma postura compatível com a imparcialidade e evitarem participar em partidos políticos, para que a sua atuação seja credível e consiga efetivamente recorrer ao controlo social como via de participação da sociedade civil nas decisões de governação.

Por fim, a fragilidade no funcionamento da administração pública foi bastante mencionada como um entrave ao exercício do controlo social pelas OSC. A mudança constante de interlocutores, resultante da instabilidade institucional e política, a impossibilidade de organização dos dados e informações e o conhecimento limitado de muitos funcionários e agentes públicos sobre o direito das pessoas à informação e à participação, tem contribuído para inviabilizar o controlo social das políticas públicas pelas OSC.

⁶⁰ Em todos os grupos focais foi solicitado aos participantes que atribuissem uma nota de 0 a 10 à capacidade técnica e financeira das OSC para realizar o controlo social. A partir da média de cada uma das regiões obteve-se a média final para cada uma das capacidades. Foi um exercício intuitivo que permitiu às lideranças das OSC se auto avaliarem.

⁶¹ Ver HANDEM (2008); RIBEIRO et al (2006).

O controlo social ocorre com a participação ativa da sociedade em associações, movimentos, fóruns, coletivos, redes, ONG, etc. É nestes espaços autónomos de debate que as propostas que virão a ser apresentadas ao governo são amplamente discutidas e formuladas. Todavia, a análise dos obstáculos demonstra que a prática do controlo social não se traduz numa ação dependente unicamente da vontade e da proatividade das OSC e dos cidadãos. Para que este ocorra é fundamental um ambiente favorável. É muito importante que o governo reconheça o papel da sociedade civil e do controlo social para a gestão de políticas públicas por via da concretização do princípio da administração aberta/arquivo aberto: direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não esteja em curso qualquer procedimento. Esta abertura contribui para a concretização da plena democratização da administração pública.

A tabela abaixo indica os principais aspectos das barreiras elencadas pelas pessoas das OSC entrevistadas em relação ao controlo social no país.

Tabela nº 5: Obstáculos ao exercício do controlo social.

Barreiras e obstáculos ao exercício do controlo social pelas OSC na Guiné-Bissau	
Ausência de transparência pública e confiança	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de desconfiança e conflitos no seio das OSC gerados por diversos fatores (acesso a fundos, partidarização das lideranças associativas); - Contexto marcado por ausência de confiança nas instituições e no funcionamento da administração pública; - Dificuldade de acesso por via oficial à informação e aos documentos de governação; - Dificuldade de acesso a entidades competentes que possam fornecer os documentos de governação por via oficial e pouca abertura das entidades públicas para o fazer; - Falta de informação sobre o OGE e os recursos públicos (receitas, despesas); - Ausência de uma base de dados oficial sobre os aspectos públicos da governação; - Falta de transparência e prestação de contas (<i>accountability</i>); - Predominância de uma cultura de contradição e conflitos de interesses entre bens públicos e privados, associada a uma frágil consciência coletiva sobre a gestão pública, acesso à informação e aos dados de domínio público; - Falta de divulgação dos pressupostos legais e procedimentos de acessibilidade das OSC às entidades públicas e aos dados de domínio público; - Relatos da existência de uma mentalidade de apropriação dos dados como produto privado e não de domínio público (situações em que alguns técnicos se apropriam dos dados como se fossem seus); - Burocracia criada para aceder a documentos de governação; - Desconfiança entre diferentes atores sobre o uso dos dados públicos e a divulgação dos mesmos.
Capacidades técnicas e financeiras limitadas das OSC	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilidade institucional da grande maioria das OSC, que operam em lógica de projetos de curto prazo; - Ausência de capacidade financeira das OSC, o que condiciona a suas intervenções e limita as oportunidades em termos de proatividade; - Conhecimento pouco aprofundado sobre os instrumentos de governação, sobre a formulação de políticas públicas e do controlo social; - Ainda falta conhecimento técnico entre a maioria das OSC sobre o papel que devem desempenhar no controlo social das políticas públicas;

	<ul style="list-style-type: none"> - A grande maioria das OSC são pouco especializadas e apresentam poucas ou nenhuma sinergias entre a sua atuação e as políticas públicas.
Fragilidade da relação entre Estado e OSC	<ul style="list-style-type: none"> - Pouca colaboração na relação entre Estado e OSC; - Espaços de diálogo entre Estado e OSC frágil, havendo necessidade de melhorar esta relação através do funcionamento regular dos espaços de concertação existentes; - Fragilidade dos espaços de concertação entre o Estado e as OSC que contemplam uma visão holística e estratégica do desenvolvimento para a formulação das políticas públicas; - Falta de apropriação pelo Governo do resultado do trabalho das OSC.
Contexto nacional fragilizado pelas vicissitudes políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigentes associativos ora são nomeados para cargos políticos, ora são membros de OSC. Esta promiscuidade fragiliza a atuação das OSC e gera desconfiança; - Envolvimento de algumas lideranças das OSC em política partidária e participação em partidos políticos, o que condiciona a sua atuação e acaba por refletir uma conotação partidária nas intervenções. Esta proximidade gera desconfiança nas entidades públicas e na própria sociedade civil. Espera-se que o seu papel seja fiscalizar e zelar pelo uso próprio dos recursos públicos e pela boa governação; - Considera-se que a sociedade civil tem sido permeável e instrumentalizada pelos interesses políticos e tem dificuldade em ser imparcial, o que gera desconfiança; - Os problemas estruturais de governação, as sucessivas crises políticas, o pouco investimento no setor da educação, contribuíram para a formação de uma sociedade com pouca consciência dos seus direitos e que, no geral, não está consciente para lutar pelos seus direitos e não consegue influenciar as tomadas de decisão – estes fatores dificultam a capacidade das OSC para realizar controlo social; - Medo de questionar e ser penalizado, sofrer represálias no trabalho, inclusive a perda do emprego; - Partidarização do tema e dos instrumentos de governação, ou seja, considera-se que tem havido envolvimento político que influencia a monitorização com intuito de condicionar os resultados em função da influência ou preferência partidária; - Certos aspectos culturais, usos e costumes limitam a atuação de jovens e mulheres na tomada de decisão, o que se reflete no ciclo das políticas públicas, que é conduzido com marcada exclusão destes grupos; - Instabilidade política e institucional, sendo que a constante mudança de governo não contribui para a implementação completa das políticas públicas.
Fragilidade de funcionamento da administração pública	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilidade da preparação técnica dos servidores públicos no domínio dos direitos dos particulares; - Organização deficitária dos arquivos na administração pública e nas entidades estatais; - Mudança constante de interlocutores, resultado da instabilidade institucional e política; - Conhecimento limitado dos gestores públicos sobre o direito das pessoas à informação e à participação; - Secretismo nas informações sobre o OGE, verificando-se incoerências entre o documento formal e a prática, parecendo que há um OGE formal (fictício) e um outro; - Ausência de abertura do Estado/Governo para que as OSC possam acompanhar as políticas públicas por vias oficiais.

2.5. OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS PARA MELHORIA DO EXERCÍCIO DO controlo SOCIAL

Para a melhoria efetiva do exercício do controlo social sobre as políticas públicas no país torna-se indispensável ultrapassar alguns obstáculos que inviabilizam a manifestação plena deste direito. Entre os quais, é importante a mudança de mentalidade e postura em relação ao exercício de governação, através da consolidação de uma cultura institucional marcada por maior respeito pelas leis e pelo quadro regulador do país no que concerne a participação e o acesso à informação como um direito dos cidadãos. É necessária a consolidação de uma mentalidade alicerçada na ideia de que o controlo social é um direito de todos numa sociedade efetivamente democrática, direito este que está inclusivamente consagrado na CRGB, no seu artigo 3º, que afirma que a Guiné-Bissau é um Estado fundado na “*efetiva participação popular no desempenho, controlo e direção das atividades públicas*”.

Para que os cidadãos, e também as OSC, estejam em condições de realizar o controlo social das políticas públicas, é importante que tenham acesso à informação sobre as mesmas, sobre a governação, que possam ter uma ideia clara sobre quais são as prioridades e qual a intervenção perspetivada pelo Estado. Segundo os entrevistados, as OSC desconhecem os orçamentos das políticas públicas e o processo de introdução destas despesas no OGE, uma vez que não são envolvidas na sua elaboração e têm acesso à informação apenas pelos meios de comunicação.

Desta forma, por um lado, é extremamente importante maior abertura das entidades públicas para a disponibilização e partilha das informações, dentro dos limites da lei, da transparência e boa governação. Por outro, é importante que as OSC e os cidadãos de um modo geral, optem pela procura de informações oficiais sobre as políticas públicas, programas, ações e o orçamento de um determinado setor para poderem dialogar com o Estado. Assim, nos espaços de participação poderão defender suficientemente posições discutidas previamente, evitando o recurso a fake news e a adoção de posicionamentos que não estejam devidamente fundamentados em bases objetivas e técnicas. Esta abordagem contribui para gerar e transportar confiança e credibilidade em relação às posições assumidas pelas OSC.

É também necessário promover a igualdade de acesso aos espaços de participação e à informação, reduzindo assim as desigualdades verificadas, por exemplo, em relação à localização (urbano-rural), classe social, género, nível de escolarização. Estas categorias influenciam a realização do direito à participação e resultam em desigualdades no acesso aos espaços e às informações de maneira adequada.

De acordo com as entrevistas realizadas, persiste a necessidade de criação de um espaço de concertação entre as OSC para melhorar a sua capacidade de influenciar as políticas públicas a nível nacional, regional e setorial. Este espaço poderá assistir ao estabelecimento de um compromisso de restituição da participação nos espaços de concertação com o Estado, para que haja uma partilha de informação. É também importante que este espaço de diálogo possa contribuir para a redução das disparidades entre OSC, através do recurso às técnicas de capacitação horizontal, onde as OSC com nível de competência técnica mais elevada possam contribuir no reforço e capacitação das organizações de base comunitária, gerando conhecimento e fortalecendo a disseminação dos métodos de controlo social.

Os espaços de diálogo entre Estado e sociedade civil devem ser fortalecidos e aprimorados com vista ao estabelecimento de um funcionamento regular, através do esforço conjunto entre governo e sociedade. É necessário também fortalecer a transparência, confiança e a disponibilização de informação e indicadores sobre políticas públicas, para subsidiar a participação da sociedade, não somente como agentes fiscalizadores, mas também como parceiros de desenvolvimento.

Neste contexto, é, portanto, necessária a melhoria da comunicação entre Estado e OSC, inclusive para uma maior abertura das entidades públicas para uma governação participativa e partilhada. Os dados recolhidos evidenciam a importância da melhoria dos espaços existentes para a participação das OSC nas tomadas de decisão referentes às políticas públicas, como é o caso, por exemplo, do Gabinete Regional do Plano.

Portanto, a construção de um cenário favorável ao controlo social é condição sine qua non para o seu desenvolvimento. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da qual a Guiné-Bissau é signatária desde 10 de setembro de 2007, contempla um conjunto de enumerações dedicadas à regulamentação da transparência no setor público. Destaca-se a deliberação para que os Estados “[se] esforcem no sentido de adotar, manter e reforçar sistemas destinados a promover a transparência e a evitar os conflitos de interesses”. Porque a transparência está fortemente associada ao “direito de saber”, este configura-se como um fator determinante para gerar equidade e justiça no processo decisório, para que este se desenrole com base num procedimento que informe adequadamente o público.

O quadro abaixo apresenta alguns aspetos identificados ao longo do estudo como fundamentais para a melhoria do contexto nacional e construção de oportunidades para o exercício do controlo social pelas OSC no país.

Tabela nº 6: Condições favoráveis para o controlo social.

Condições favoráveis para o exercício do controlo social das políticas públicas pelas OSC	
Atuação do Governo	Atuação da sociedade civil
<ul style="list-style-type: none">- Melhor comunicação e relação com as OSC;- Maior abertura das entidades públicas para uma governação participativa e partilhada;- Adotar o princípio da administração pública aberta e transparente;- Funcionamento regular dos espaços estatais setoriais de participação das OSC;- Garantir, por parte do Estado, estrutura física e recursos para que estes espaços institucionais de participação possam funcionar adequadamente;- Criar e/ou melhor os mecanismos de acesso às informações públicas, especialmente sobre a elaboração e execução do OGE;- Criar condições para a existência de instrumentos suficientes que garantam o acesso dos cidadãos a todas as informações públicas, que é um direito garantido pela Constituição e fundamental para a realização do controlo social;- Adequar a linguagem das informações disponibilizadas ao público, que devem ser transparentes e fornecidas a um tempo que possibilite o exercício eficaz do controlo social;- Elaborar indicadores adequados para acompanhamento do impacto das políticas públicas, com recortes por género, região, faixa etária, entre outros, para facilitar a análise de impacto das políticas para diferentes segmentos da sociedade;- Construir uma cultura social baseada na confiança, na participação e na mudança de mentalidade em relação aos dados e gestão dos mesmos.	<ul style="list-style-type: none">- Melhor capacidade técnica e financeira das OSC para o exercício do controlo social;- Reforçar a capacidade das OSC no domínio dos instrumentos de governação e políticas públicas;- Criar ou fortalecer espaço de concertação entre as OSC para melhorar a capacidade de influenciar as políticas públicas a nível nacional, regional e setorial;- Fortalecer a cultura de imparcialidade política das OSC com vista a projetar maior confiança e credibilidade das suas ações em relação ao controlo social;- Melhorar a capacidade da sociedade e das OSC em advogar para que sejam garantidos os mecanismos de controlo social previstos na lei, bem como o acesso às informações necessárias para efetivar o controlo;- Advogar para que se amplie o alcance do controlo social e a democratização do Estado, tanto nas políticas em que já existem mecanismos de controlo social, como em outras áreas onde estes mecanismos não avançaram ainda;- Dialogar, sensibilizar e informar a sociedade sobre a importância do controlo social na governação, mobilizando as entidades competentes para apoiar esta abordagem, como a ANP, entre outras, em conformidade com a lei.- Fortalecer os mecanismos de corresponsabilidade no processo de construção de uma cultura de transparência, confiança e participação.

Em termos de experiências comparadas, existem vários exemplos de iniciativas em diversos países, no sentido de melhoria da transparéncia na gestão pública. Um exemplo acontece por via da criação de um portal para a transparéncia, no qual são disponibilizadas informações sobre os gastos públicos, possibilidades de acompanhamento da execução do OGE e recursos para aplicação de metodologias de orçamento participativo.

The screenshot shows a website header with the Pro PALOP-TL ISC logo and navigation links for Home, Sobre, Países, Sociedade Civil, e-Learning, Recursos, and Contacto. Below the header is the PALOP-TL UE logo. A large image of the flag of Guinea-Bissau (red, yellow, and green horizontal stripes with a black star) is displayed. To the right of the flag, there is a text box containing information about the PIN 2014-2020, mentioning the consolidation of democratic governance as a key objective.

A Guiné-Bissau faz parte do projeto Pro PALOP financiado pela União Europeia e gerido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). É um projeto que atua para o reforço das competências técnicas e funcionais das Instituições Superiores de Controlo (ISC), parlamentos nacionais e sociedade civil, úteis ao controlo das finanças públicas nos PALOP e em Timor-Leste. Neste âmbito, foi criada a Plataforma Orçamental Online das Organizações da Sociedade Civil dos PALOP-TL que, conforme disponibilizado no website, tem por missão derrubar as barreiras entre os cidadãos e as informações sobre finanças públicas dos países membros.⁶²

Nota-se que a existência do controlo social das políticas públicas é fragilizada não somente por fatores estruturais, mas também por uma cultura e mentalidade coletivas de pouca apetência reivindicativa junto ao poder público.

Apesar das melhorias introduzidas no ordenamento jurídico com a consagração do direito à informação no Código de Procedimento Administrativo, esta determinação legal ainda é insuficiente para suportar a estrutura necessária à construção de uma administração pública aberta no sentido da disponibilização de dados. Este contexto carece de melhorias em relação aos instrumentos e mecanismos que possam assegurar o controlo social. Por exemplo, o regime previsto para o acesso às informações, a audiência prévia e consulta pública no âmbito da avaliação de impacto ambiental e gestão da terra é claramente mais favorável ao controlo social, comparativamente com outros setores.

Como a ratificação da Convenção de Aarhus, o Estado da Guiné-Bissau assume compromissos no domínio ambiental: promover o acesso à informação; criar, atualizar e divulgar informação; promover a participação do público no procedimento de tomada de decisão. A nível interno, o legislador guineense estabeleceu um regime especial que se pauta pela possibilidade de 40% de residentes poderem iniciar o procedimento. Como o nível da legitimidade para participar e o grau de intensidade ou de profundidade da participação ultrapassa uma simples participação-audição/auscultação, é adotado um regime de participação mais intensiva e profunda – a participação-negociação/concertação. Assim, passam a ter legitimidade, não apenas os interessados e eventuais lesados, mas também a sociedade civil, as organizações de base comunitária, as autoridades religiosas, o poder tradicional e a população em geral.

Muitas das leis que regulamentam o direito de participação e o acesso à informação estão dispersas em legislação setoriais e em convenções internacionais. Portanto, é importante a regulamentação e institucionalização de mecanismos que favoreçam o controlo social das políticas públicas em todos os setores de desenvolvimento de uma forma mais harmoniosa e coerente.

É possível a concretização do controlo social através de entidades públicas competentes. São os casos da ANP, que controla politicamente o governo, dos tribunais que realizam a justiça, e do povo.

A existência de uma mentalidade de um sistema clássico de administração pública, que historicamente marca a cultura institucional das entidades públicas no país, pautada pela burocracia, fechada sobre si mesma e permeada por secretismo em relação à disponibilização da informação sobre a governação e a participação indicam que a realização do controlo social é bastante distante da realidade guineense.

Os dados recolhidos evidenciam uma ampla participação das OSC, ainda que tenha sido pouco potencializada e dispersa, devido à ausência de espaços de concertação (entre as OSC, e entre elas e o Estado) que possam efetivamente orientar estas intervenções no sentido de gerar processos de aprendizagem, conhecimento, participação coletiva e oportunidades no exercício do controlo social com alguma sustentabilidade e continuidade.

É importante o exercício da participação civil nestes fóruns, para que possam atuar enquanto espaços de questionamento, não apenas dos processos decisórios do Estado, mas também das relações entre Estado e sociedade civil no campo das políticas públicas.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. CONCLUSÕES

A participação contínua da sociedade civil na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição da República da Guiné-Bissau, permitindo que os cidadãos, não só participem na formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente e efetiva a aplicação dos recursos públicos. A Constituição impõe ao Estado o dever de promover esta participação.

Apesar de tudo, o nível da previsão Constitucional está ainda muito abaixo do que seria esperável de uma Constituição moderna. Falta a adoção expressa, a nível constitucional, de muitos princípios e regras basilares da participação social, tais como: a institucionalização de um órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social; direito de ser informado sobre os atos do Estado e a gestão dos assuntos públicos; direito de acesso aos arquivos e registos administrativos; direito de audiência prévia dos interessados; e dever de fundamentação das decisões.

⁶² As informações foram recolhidas através de pesquisa no website do projeto e da plataforma <https://www.agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai> e <https://www.palopt-ebudgets.org/>. De acordo com estas informações, duas OSC da Guiné-Bissau foram referenciadas como parceiras do projeto: o Observatório da Democracia e Governança (ODG) e o Movimento da Sociedade Civil. Durante a recolha de dados no terreno, obtivemos informações sobre as atividades de capacitação em matéria de orçamento participativo realizadas pelo Movimento da Sociedade Civil nas regiões do país.

O grande desafio é que esses espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato, quanto nos resultados que geram, e permitam a ampla participação de modo equitativo, inclusivo e partilhado, em contraposição ao modelo atual, em que persiste um formato de participação da sociedade civil com pouca representatividade das OSC e pouco suscetível à participação dos cidadãos de forma individual.

De acordo com os dados recolhidos, observou-se que as OSC, de um modo geral, estão mais preocupadas, mais envolvidas e concentradas em atuar na prestação de serviços básicos às comunidades, nos processos de construção de alternativas à resolução de conflitos, em detrimento de exercer o controlo social sobre as políticas públicas no sentido de reivindicação ao Estado para a melhoria da prestação dos serviços públicos. Os entrevistados justificaram essa tendência como resultante das respostas e intervenções insatisfatórias do Governo e do facto das OSC terem a consciência de que a satisfação das necessidades imediatas da população deve ser a prioridade das suas intervenções.

Todos os entrevistados assumiram que a sociedade civil não está devidamente capacitada e organizada para ter uma posição coesa em relação ao controlo social, não havendo também vontade política para que elas possam efetivamente participar na implementação das políticas públicas.

3.2. RECOMENDAÇÕES

(i). **Ao IG! Djuntu**, recomenda-se incluir no método Djuntu a componente de controlo social, de forma que a comunidade seja estimulada a conhecer, compreender e acompanhar as políticas públicas para o setor da atividade que pretende desenvolver e para a qual solicita apoio;

Ao IG! Djuntu, recomenda-se incluir no método Djuntu a componente de controlo social, solicitando as organizações que solicitam apoio a introduzir nos respetivos projetos elementos que demonstram o alinhamento dos objetivos com as políticas públicas e incentivando os projetos que têm por objetivo o controlo social das políticas públicas, de forma que a comunidade seja estimulada a conhecer, compreender e acompanhar as políticas públicas para o setor da atividade que pretende desenvolver e para a qual solicita apoio;

(ii). **Às OSC**, recomenda-se mais envolvimento e comprometimento com as questões de interesse comum, gestão transparente e democrática dos recursos e evitar o estabelecimento de conotações partidárias;

(iii). **Às OSC**, recomenda-se maior proatividade no sentido de aproveitar e explorar as oportunidades previstas nos espaços institucionalizados das políticas setoriais que favorecem o controlo social, e engajamento no sentido de melhor se informarem e aos cidadãos acerca dos instrumentos disponíveis no país para o exercício do controlo social;

(iv). **Às OSC**, aponta-se como fundamental a criação e/ou fortalecimento de estruturas de concertação entre elas mesmas para o exercício do controlo social. Dessa forma, pensa-se vir a ser possível elaborar, com maior clareza, objetividade e coesão, propostas a apresentar ao poder público que sejam efetivamente resultado de um diálogo participativo, inclusivo e democrático;

(v). **Às entidades financiadoras de projetos** na Guiné-Bissau, recomenda-se a necessidade de promover a colaboração entre as OSC, para a adoção de medidas tendentes a reduzir o desequilíbrio, de forma a permitir fortalecer as potencialidades de aprendizagem horizontal entre organizações de percurso consolidados e as associações de base comunitária, através da construção de processos de aprendizagem solidários, que possam gerar aprendizagens em áreas como a do controlo social das políticas públicas e contribuir para a melhoria da performance da sociedade civil guineense;

(vi). **Ao Governo**, recomenda-se a necessidade de melhorar o quadro legal através de uma regulamentação especial do direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, com vista ao fortalecimento da democracia e das políticas de transparência pública;

(vii). **Ao Governo**, recomenda-se materializar o princípio da administração pública aberta e a disponibilização pública dos dados, por via de mecanismos oficiais, que sejam transparentes e acessíveis;

(viii). **Ao Governo**, recomenda-se criar o Portal da Transparência para o país (a exemplo de outros países lusófonos, a Guiné-Bissau deve esforçar-se no sentido de tornar realidade a existência de um portal da transparência para a disponibilização online de informações e de dados de governação);

(ix). **Ao Governo**, recomenda-se a institucionalização de entidades como o “Conselho Gestor de Políticas Públicas”, enquanto ente que integra várias competências, autónomo, constituído por representantes da sociedade civil e poder público, com a função de propor diretrizes às políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas;

(x). **Ao Governo e aos parceiros internacionais**, recomenda-se utilizarem linguagens adequadas e acessíveis nos documentos e nas comunicações, priorizar a utilização da língua oficial nos documentos de políticas públicas e evitar o uso acentuado de linguagem técnica que dificulte a compreensão à sociedade.

3.3. RECOMENDAÇÕES PARA O REFORÇO DAS OSC

Com o intuito de concretizar melhor as ações que devem ser desenvolvidas para o reforço das OSC no domínio da participação, influência e monitorização das políticas públicas na Guiné-Bissau, propõe-se o plano que se segue.

Plano de reforço das OSC no domínio da participação, influência e monitorização das políticas públicas na Guiné-Bissau	
Eixo 1: Reforço de capacidade, produção de conhecimento e disseminação dos instrumentos de governação	
Objetivo	Atividades
Contribuir para a melhoria dos níveis de conhecimento e informação dos CCO e das OSC sobre os instrumentos de governação.	<ul style="list-style-type: none"> 1. Capacitação dos CCO e das OSC nas temáticas prioritárias (funcionamento do Estado, bens públicos, gestão pública, direito à informação, OGE, políticas públicas e controlo social); 2. Divulgação da legislação referente ao direito de acesso à informação e participação das OSC e dos cidadãos na governação; 3. Elaboração e divulgação de versões amigáveis (cartilhas) com recortes das leis referentes ao direito de acesso à informação e à participação e sobre a transparência na administração pública; 4. Desenvolvimento de campanha pública sobre o direito de acesso à informação, participação, políticas públicas e controlo social, nos meios de comunicação social, nomeadamente em programas radiofónicos. 5. Realização de palestras nas universidades e escolas do ensino secundário com o intuito de facultar informação sobre o controlo social das políticas públicas.
Eixo 2: Diálogo, partilha de experiências, boas práticas e disseminação de metodologias.	
Objetivo	Atividades
Contribuir para a consolidação de metodologias de controlo social no país.	<ul style="list-style-type: none"> 1. Organizar intercâmbios através de plataformas online (Zoom, Meet, Webex) de partilha de experiência e boas práticas em processos de controlo social entre países lusófonos; 2. Partilhar a experiência dos Grupo de Seguimento de Medicamentos e Gabinete do Utente com outras OSC nacionais para que se possam inspirar para ações semelhantes em outras áreas; 3. Desenvolver experiências piloto de extensão da metodologia do Grupo de Seguimento de Medicamentos para as regiões; 4. Desenvolver experiências piloto de extensão da metodologia do Grupo de Seguimento de Medicamentos para outras áreas temáticas, como por exemplo, água, saneamento básico e energia, educação (alimentação escolar, frequência escolar das crianças, funcionamento das escolas, infraestruturas).

Eixo 3: Identificação de capacidades com especialização nas OSC e promoção de espaços de concertação.

Objetivo	Atividades
Contribuir para assegurar a qualidade na representação das OSC nos espaços de concertação	<ul style="list-style-type: none"> 1. Promover encontros entre as OSC, para identificar, de forma concertada, as organizações com capacidade para representar as OSC, nas discussões relativas a cada setor de desenvolvimento. Podendo-se escolher, numa primeira, setores piloto; 2. Identificar os setores cujos membros das OSC estejam menos capacitados para um nível de representação aceitável; 3. Promover capacitação sobre a forma de representar os interesses da comunidade na discussão de matérias relativas ao setor identificado; 4. Promover ações de lobbying para a criação de fóruns ou mecanismos de concertação e conselhos de gestão das políticas públicas; 5. Criar, a nível de cada região, um espaço com competências relativas a diferentes setores de desenvolvimento, que envolva diferentes organizações e que promova reuniões regulares para a discussão de assuntos de interesse da comunidade, convidando as autoridades competentes e informando sobre as organizações ou pontos focais credenciados para representar as OSC, em cada matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACDE (Agência Católica para o Desenvolvimento Exterior). Técnicas de análise e acompanhamento de políticas públicas: Ferramentas de trabalho para organizações da sociedade civil em África [sem data]. Disponível em: <https://www.trocaire.org/sites/default/files/resources/policy/monitoring-policies-toolkit-portuguese.pdf> Acesso em 25 de novembro de 2021.

BRÍGIDO, Fabiana; BUENO PEREIRA, Ricardo Luiz; BRANCO, Marcello Simão. A democratização do planejamento da política pública de educação municipal na região do Alto Tietê-SP. *Revista Eletrônica Gestão e Serviços*, v. 7, n. 2, p. 1727-1750, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DABO, Braima; RIBEIRO, Catarina. **Guia dos recursos humanos das ONG da Guiné-Bissau**. Bissau: PLACON-GB/ACEP, 2006.

FREITAS DO AMARAL, Diogo. **Curso de Direito Administrativo**, Volume II, 2. ed. Coimbra: Almedina, 2013.

HANDEM, Alfredo. **Análise institucional das organizações da sociedade civil**. Projeto No Na Tisi No Futuro. Bissau: IMVF, 2008.

MONTEIRO, Cláudio; PEREIRA, Domingos; PIRES, Hélder; ESPÍRITO SANTO, João (anotadores). **Constituição da República da Guiné-Bissau Anotada**. Bissau: Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas da Faculdade de Direito de Bissau, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Lq-wELwD-BYcMLZBKRIMdjShADomWT1/view>

PALOP-TL. Índice de Transparência Orçamental [2021]. Disponível em: <https://www.paloptl-ebudgets.org/> Acesso em 4 de janeiro.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

Legislação

Quadro jurídico internacional

1998 Convenção de Aarhus, Dinamarca, de 25 de junho de 1998, sobre o acesso à informação, a participação do público no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça em matéria do ambiente, ratificada pela Guiné-Bissau, através do Decreto-Presidencial nº 29/2010, de 3 de maio; adotada no dia 29 de janeiro de 2000, aprovada pela Assembleia Nacional Popular, através da sua Resolução número 30/2005, de 2 de março e publicada no Boletim Oficial nº 22, de 30 de maio.

2004 Ato Adicional da UEMOA nº 3/2004, de 10 de janeiro, que adota a política do ordenamento do território comunitário da UEMOA.

2007 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, ratificada pela Guiné-Bissau a 10 de setembro de 2007.

2009 Diretiva nº 01/2009/CM/UEMOA, de 27 de março, sobre o código de transparência na gestão das finanças públicas no âmbito da UEMOA.

Legislação nacional consultada

Constituição da República da Guiné-Bissau

Código de Processo do Contencioso Administrativo, aprovado pela Lei nº 10/2011, de 14 de junho, publicado no Boletim Oficial nº 24 de 14 de junho.

Código de proteção integral da criança (dependente da aprovação na ANP).

Código de Transparência na gestão das finanças públicas, aprovado pela Lei nº 1/2015, de 5 de março, publicado no 3º Suplemento ao Boletim Oficial nº 9.

Código do Procedimento Administrativo, aprovado pela Lei nº 17/2011, publicado no 2º Suplemento ao Boletim Oficial nº 41 de 12 outubro.

Lei da Paridade, nº 4/2018, de 3 de dezembro.

Lei da Saúde Reprodutiva e Planeamento Familiar, nº 11/2010, de 29 de setembro.

Lei da Terra, nº 5/98, de 28 de abril, publicada no Boletim Oficial nº 17, de 28 de abril.

Lei de Acesso ao Direito, aprovada pelo Decreto-Lei nº 11/2010, de 14 de junho.

Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela Lei nº 1/2011, publicada no 2º Suplemento ao BO nº 9, de 2 de março.

Lei de Prevenção e Combate ao Tráfico de Pessoas, nº 12/2011, de 6 de julho.

Lei Orgânica do Ministério Público, Lei nº 7/95, de 25 de julho, publicado no Boletim Oficial nº 30, de 25 de junho.

Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei nº 3/2002, de 20 de novembro, revista e republicada pela Lei nº 6/2011, de 4 de maio, no Boletim Oficial nº 18, de 4 de maio.

Lei que Criminaliza a Violência Doméstica, nº 6/2014, de 4 de fevereiro.

Lei que Previne, Combate e Reprime a Excisão Feminina, nº 14/2011, de 6 de julho.

Lei sobre Acesso ao Direito, aprovada pelo Decreto-Lei nº 11/2010, de 14 de junho.

Lei sobre Avaliação Ambiental, aprovada pela Lei nº 10/2010, publicada no 4.º Suplemento do Boletim Oficial nº 38, de 24 de setembro.

Política de Ordenamento do Território, adotada em setembro de 2008.

Regimento da Assembleia Nacional Popular, aprovado pela Lei nº 1/2010, publicada no Boletim Oficial nº 4, de 25 de janeiro.

Regulamento da Lei da Terra, aprovado pelo Decreto nº 6/2018, de 27 de novembro.

Regulamento de Estudo do Impacto Ambiental e Social, aprovado pelo Decreto nº 7/2017, de junho de 2017, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial nº 26, de 28 de junho.

Regulamento de Participação Pública no processo de avaliação ambiental, aprovado pelo Decreto nº 5/2017, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial nº 26, de 28 de junho.

Constituições de países lusófonos consultadas

Constituição da República de Angola

Constituição da República de Cabo Verde

Constituição da República de São Tomé e Príncipe

Constituição da República de Timor-Leste

Constituição da República Federativa do Brasil

ANEXOS

(I) Cronograma das deslocações às regiões

Reuniões temáticas (grupos focais) com as OSC e os CCO

Nº	Localidade	Data
1	Buba	30/09/2021
2	Catió	01/10/2021
3	Biombo	05/10/2021
4	Mansoa	06/10/2021
5	Canchungo	07/10/2021
6	Bafatá	13/10/2021
7	Gabu	14/10/2021
8	Bubaque	16/10/2021
9	Bissau	28/10/2021

(II) Lista dos atores entrevistados

a) Organizações da Sociedade Civil

Nº	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL
REGIÃO DE QUÍNARA	
1	Associação dos Jovens Quinara Região Limpa
2	Associação de Investigação Formação e Ação
3	Associação de Mulheres Produtoras de Sal
4	Associação para Ação Comunitária
5	Associação dos Pescadores do Rio Grande de Buba
6	Associação Guineense dos Estudos e Tecnologia
7	Clube de Meninas Líderes
8	Humanismo, Cidadania, Voluntariado e Liderança
9	Rede das Mulheres Mediadoras Região de Quínara
10	Para Ka Tem Tite
11	Movimento Regional da Sociedade Civil
REGIÃO DE TOMBALI	
12	Associação de Jovens e Amigos Filhos de Catió
13	Associação Mamanta
14	Associação das Pessoas com Deficiência da Região de Tombali
15	Associação de Jovens Promotores de Catió
16	Associação de Jovens de Catió
17	Associação dos Criadores de Porcos

18	Associação Jovens Professores Comunitários	61	Associação Nacional dos Agricultores da Guiné-Bissau
19	Conselho Nacional da Juventude	62	Associação das Pessoas com Deficiência da Região de Biombo
20	Coletivo de Base dos Agricultores Cuducó	63	Associação BINADESIF
21	Conselho Nacional das Mulheres	64	Associação NDAPLILO
22	Estrutura de Apoio à Produção Popular	65	Associação ASFROSD
23	Flor de Ouro	66	Cruz Vermelha Nacional
24	Rádio Educativa Voz de Tombali	67	Confederação Nacional das Associações dos Estudantes da Guiné-Bissau
25	Plataforma Política das Mulheres	68	DJANK-NU-TAS
26	Parlamento Regional Infantil	69	Liga Guineense dos Direitos Humanos
	REGIÃO DE BAFATÁ	70	Movimento Regional da Sociedade Civil
27	Associação Nacional de Jovens para a Segurança Alimentar	71	Plataforma Política das Mulheres
28	Associação de Saneamento Básico, Proteção da Água e Ambiente/Bafatá (1)	72	Plataforma de Filhos e Amigos de Quinhamel
29	Associação de Saneamento Básico, Proteção da Água e Ambiente/Bafatá (2)	73	Rede das Mulheres Mediadoras
30	Associação Nacional de Promoção das Mulheres Trabalhadores Domésticas	74	Rede Nacional de Luta contra Violência Baseada no Género
31	Associação Nacional dos Técnicos Profissionais de Veterinária	75	Rede Jovens Defensores dos Direitos das Crianças
32	Associação Sahel 21	76	Coletivo Representante da Comunidade de Quinhamel
33	Associação para o Desenvolvimento da Agricultura		REGIÃO DE CACHEU
34	Associação das Mulheres de Ponte Nova	77	Associação de Mulheres em Atividades Económicas
35	Associação Guineense para o Desenvolvimento e Assistência	78	Associação para Promoção da Cultura de Paz
36	Conselho Regional da Juventude	79	Associação BAETCHAN PLENTCHE
37	Fórum dos Estudantes para o Desenvolvimento Regional	80	Associação de Filhos e Amigos de Binhante
38	Movimento Regional de Sociedade Civil para Paz e estabilidade na Guiné-Bissau/Bafatá	81	Confederação da Sociedade Civil (COSC)
39	Rede Nacional da Juventude	82	Confederação das Associações das ONG – Sul do Rio Cacheu
40	Plataforma das ONG'S e Associações de Base	83	Conselho Regional da Juventude – Região Cacheu
41	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Integrado	84	Conselho das Mulheres
	REGIÃO DE GABU	85	Coletivo Jovens Promissores de Canchungo
42	Associação Guineense de Saneamento Básico e Proteção Ambiental da Região de Gabu	86	Canchungo – JELF Rede das Meninas Líderes
43	Apoio ao Desenvolvimento das Iniciativas Comunitárias	87	Fórum das Organizações para o Desenvolvimento da Região de Cacheu
44	AMAR-GABU	88	Liga Guineense dos Direitos Humanos
45	Associação dos Músicos e Artistas da Região de Gabu	89	Organização de Desenvolvimento do Rio Cacheu
46	Associação de Desenvolvimento Comunitário da Região de Gabu	90	Rede dos Defensores dos Direitos Humanos
47	Ação para o Desenvolvimento Comunitário das Tabancas de Leste	91	Rede Regional das Associações Juvenis de Cacheu
48	Cooperativa Agricultoras das Mulheres Camponesas de Gabu	92	Rede Nacional de Luta contra a Violência Baseada no Género
49	DJAM NATE	93	Rede das Mulheres para Paz e Segurança GB
50	GAARE BATODEN	94	Plataforma Política das Mulheres
51	FONDIKÊ NA FAYE		REGIÃO DE OIO
52	Grupo Kumpuduris de Paz	95	Associação Juvenil de Filhos e Amigos de Mansoa
53	Plataforma das ONG e Associações de Base da Região de Gabu	96	Associação Juvenil para Ação e Desenvolvimento
54	Plataforma Política das Mulheres	97	Amigos do Bem – ONG
55	Rede Regional da Juventude	98	Associação de filhos e amigos de bairro de Nema
	REGIÃO DE BIOMBO	99	Associação de Moradores No Djunta-Mon
56	Associação de Filhos e Amigos de Biombo	100	Associação das Pessoas com Deficiência do Setor de Mansoa
57	Associação dos Amigos das Crianças	101	Ação para o Desenvolvimento do Setor de Mansoa
58	Associação dos Jovens Filhos e Amigos de Quinhamel	102	CACHEK - Desporto Setor de Mansoa
59	Associação das Mulheres de Atividades Económicas	103	Cooperativa Agricultores Sombra de Paz
60	Associação de Comerciantes	104	Conselho Regional da Juventude OIO
		105	Grupo de Kumpuduris de Paz
		106	KAM NA YUNGHÉ
		107	Organização Comunidade de Cossana
		108	Rede das Associações do Setor de Bissorã
		109	Solidariedade e Paz Guiné-Bissau

REGIÃO BOLAMA-BIJAGÓS		
110	Associação dos Filhos e Amigos da Ilha de Canogo	
111	Associação Soluções Insulares	
112	Associação Feminina dos Bijagós	
113	Associação Ação Tanhaki	
114	Associação dos Filhos e Amigos de Bruce	
115	Associação de Jovens Unidos para D. da Ilha	
116	Associação Juvenil para Desenvolvimento Comunitário de Setor de Bubaque	
117	Associação de Solidariedade Social entre as Ilhas Bijagós KONHEN GUENA	
118	Associação de Filhos e Amigos da Ilha de Orangozinho	
119	Associação de Filhos e Amigos da Tabanca de Angudigo	
120	Associação para Defesa do Meio Ambiente – ONGG ADEMA	
121	Associação das Mulheres Ambientalistas e Horticultoras de Orango Grande	
122	Fundação Jovens C. Gomes	
123	Grupo Antigo	
124	IANHENGUENAK NA TÉ	
125	Liga Guineense dos Direitos Humanos	
126	Missão Católica	
SETOR AUTÓNOMO DE BISSAU		
127	Associação das Mulheres Bairro Belém	
128	Cooperativa Ação Verde	
129	Conselho das Mulheres	
130	FAROL do Direito Público	
131	Federação das Pessoas com Deficiência	
132	Voz di Paz	
133	Rede Nacional de Luta contra a Violência baseada no Género	
134	Rede Nacional da Juventude	
135	Rede Nacional Jovens Meninas Líderes	
136	Rede de Campanha de Educação para Todos	
137	Palmeirinha	
138	Plataforma Política das Mulheres	
139	Plataforma Nacional das Associações Acadêmicas do Ensino Médio e Superior da Guiné-Bissau	

b) Organizações da Sociedade Civil

Entrevistas individuais

Nº	Região	Instituição
1	SAB	Grupo das Organizações da Sociedade Civil Seguimento das Eleições – GOSCE
2	SAB	Tiniguena
3	SAB	Movimento da Sociedade Civil
4	SAB	ESSOR
5	SAB	Gabinete do Utente
6	SAB	Coligação das Organizações de Defesa dos Direitos da Criança na Guiné-Bissau – CODEDIC

c) Entidades internacionais

Nº	Região	Instituição
1	SAB	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
2	SAB	Banco Mundial
3	SAB	Fundo das Nações Unidas para a Infância
4	SAB	Unidade de Coordenação do Programa Ianda Guiné Djuntu
5	SAB	Delegação da União Europeia
6	SAB	Banco Africano de Desenvolvimento

d) Entidades públicas

Nº	Região	Instituição
1	SAB	Ministério da Saúde Pública
2	SAB	Tribunal de Contas
3	SAB	Direção Geral do Plano
4	SAB	Direção Geral das Comunidades
5	SAB	Direção Geral da Agricultura
6	SAB	Instituto Nacional da Biodiversidade (IBAP)
7	SAB	Direção Geral da Formação e Apoio ao Desenvolvimento das Pescas
8	SAB	Direção Geral da Descentralização
9	SAB	Célula de Apoio ao Ordenador Nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento (CAON/FED)
10	Quínara	Polícia de Ordem Pública
11		Administração local
12	Tombali	Ministério da Saúde
13	Biombo	Administração local
14		Ministério da Saúde
15	Oio	Ministério da Agricultura
16		Administração local
17	Cacheu	Ministério da Saúde
18		Administração local
19	Bafatá	Ministério da Saúde
20		Administração local
21		Delgado Regional de Plano
22		Ministério da Educação
23	Gabú	Administração local
24		Administração local
25		Delgado Regional de Plano

(III) Guia das Entrevistas

a) Guião de entrevista para as entidades públicas

I. Conhecimento sobre os conceitos relativos ao controlo social e políticas públicas

1. Qual entendimento sobre políticas públicas?
2. Tem conhecimento sobre o que significa controlo social das políticas públicas?
3. Perceção sobre a importância do controlo social das políticas públicas;

II. Enquadramento das políticas públicas

1. Quais são os documentos estratégicos de governação/redução de pobreza que as ações de governação estão a seguir?
2. Tem acesso a estes documentos?
3. Tem acesso ao atual Programa do Governo e o Orçamento Geral do Estado?
4. Quais são as políticas públicas setoriais que o seu departamento governamental prossegue?
5. Pode identificar as legislações utilizadas para orientar o processo de identificação de problemas coletivos e das opções de soluções possíveis, bem como da formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas? Quais em concreto?

III. Definição da agenda e processo de adoção das políticas públicas

1. Tem conhecimento sobre como é que processa as diferentes fases de adoção das políticas públicas:
 1. Definição da agenda e identificação das soluções?
 2. Avaliação das opções possíveis?
 3. elaboração e adoção das soluções?
2. Quais são as entidades ou organizações envolvidas no processo de adoção das políticas públicas?
3. As OSCs, incluindo os CCOs, participam no processo de adoção das políticas públicas?
 1. Quais em concreto?
 2. Em que fase(s)?
 3. Qual é o grau de intensidade ou de profundidade da participação destas organizações:
 - Mera participação auscultação? ou
 - Participação negociação ou concertação?
4. Existe um espaço de concertação entre o Estado e as OSC, incluindo os CCOs, no processo de elaboração e adoção das políticas públicas?
5. São realizadas as consultas públicas antes da adoção das políticas públicas?
6. Lembra de uma consulta pública organizada para validar uma política pública? Qual e sobre que matéria em concreto?

IV. Implementação, monitorização e controlo social das políticas públicas

Aspetos gerais (acessibilidade aos documentos ou legislações)

1. Os documentos ou legislações que adotam as políticas públicas são disponibilizados e divulgados publicamente?
 1. Planos de desenvolvimento/estratégicos?
 2. planos de atividades e as respetivas cronogramas de implementação?
 3. Orçamento Geral do Estado e demais orçamentos?
2. Através de que meios estes documentos são disponibilizados ou divulgados?
3. Neste momento, tem algum documento ou legislações relativas à política pública? Qual em concreto?

4. Quais os mecanismos e estratégias utilizadas pelas OSC, incluindo os CCOs, para terem acesso aos documentos ou legislações relativas à política pública?

Sobre a implementação, monitorização, avaliação e controlo social

5. Quais são as entidades ou organizações que participam nos seguintes processos das políticas públicas:
 - a. Implementação
 - b. Monitorização, acompanhamento ou controlo social
 - c. Avaliação

6. Quais são os mecanismos e estratégias utilizadas para assegurar a coordenação das entidades ou organizações que participam nestes processos das políticas públicas?
7. Quais são as formas de articulação entre as políticas setoriais e as atividades desenvolvidas pelas OSC, nestas fases?
8. Na sua opinião, durante a implementação das políticas públicas, as organizações não governamentais, incluindo os CCOs:

V. As recomendações e sugestões para o Estudo

1. Quer falar sobre um aspeto relevante para o controlo social das políticas públicas de que não falamos ainda?
2. O que pode ser feito para assegurar que as OSC, incluindo os CCOs, tenham capacidade para monitorizar e influenciar as políticas públicas na Guiné-Bissau?
3. Quais são as recomendações gerais que faria?

b) Guião de entrevista para as OSC

I. Conhecimento sobre os conceitos relativos ao controlo social e políticas públicas

1. Qual entendimento sobre políticas públicas?
2. Tem conhecimento sobre o que significa controlo social das políticas públicas?
3. Perceção sobre a importância do controlo social das políticas públicas.

II. Enquadramento das políticas públicas

1. Sabe quais são os documentos estratégicos de governação/redução de pobreza que as ações de governação estão a seguir?
2. Tem acesso a estes documentos?
3. Tem acesso ao atual Programa do Governo e o Orçamento Geral do Estado?
4. As atividades desenvolvidas pela sua organização coincidem com alguma política pública setorial? Se sim, estão alinhados?
5. Preencher a tabela sobre envolvimento das OSCs, incluindo os CCOs, no controlo social do ciclo das políticas públicas (Anexo 2)
6. Pode identificar as legislações utilizadas para orientar o processo de identificação de problemas coletivos e das opções de soluções possíveis, bem como da formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas? Quais em concreto?

III. Definição da agenda e processo de adoção das políticas públicas

1. Tem conhecimento sobre como é que processa as diferentes fases de adoção das políticas públicas:
 1. Definição da agenda e identificação das soluções?
 2. Avaliação das opções possíveis?
 3. elaboração e adoção das soluções?

2. Quais são as entidades ou organizações envolvidas no processo de adoção das políticas públicas?
3. As OSCs, incluindo os CCOs, participam no processo de adoção das políticas públicas?

1. Quais em concreto?
2. Em que fase(s)?
3. Qual é o grau de intensidade ou de profundidade da participação destas organizações:
 - Mera participação auscultação? ou
 - Participação negociação ou concertação?

4. Existe um espaço de concertação entre o Estado e as OSC, incluindo os CCOs, no processo de elaboração e adoção das políticas públicas?

5. São realizadas as consultas públicas antes da adoção das políticas públicas?

6. Lembra de uma consulta pública organizada para validar uma política pública? Qual e sobre que matéria em concreto?

IV. Orçamentação, implementação, monitorização, avaliação e controlo social das políticas públicas

Aspetos gerais (acessibilidade aos documentos ou legislações)

1. Os documentos ou legislações que adotam as políticas públicas são disponibilizados e divulgados publicamente?

1. Planos de desenvolvimento/estratégicos?
2. planos de atividades e as respetivas cronogramas de implementação?
3. Orçamento Geral do Estado e demais orçamentos?

2. Através de que meios estes documentos são disponibilizados ou divulgados?

3. Neste momento, tem algum documento ou legislações relativas à política pública? Qual em concreto?

4. Quais os mecanismos e estratégias utilizadas pelas OSC, incluindo os CCOs, para terem acesso aos documentos ou legislações relativas à política pública?

Gestão orçamental e participação das OSC

5. Considera que as OSC têm acesso e informação sobre as formas de orçamentação e financiamento das políticas públicas;

6. Considera que os gastos financeiros com as políticas públicas estão devidamente integrados no Orçamento Geral do Estado?

7. As informações sobre os gastos financeiros das políticas públicas são disponibilizadas ao público?

8. Tem conhecimento sobre algum procedimento para se ter acesso por via de monitoramento do Orçamento Geral do Estado?

9. Você considera que as OSC desempenham algum papel relevante na elaboração do OGE?

Sobre a implementação, monitorização, avaliação e controlo social

10. Quais são as entidades ou organizações que participam nos seguintes processos das políticas públicas:

- a. Implementação
- b. Monitorização, acompanhamento ou controlo social
- c. Avaliação

11. Quais são os mecanismos e estratégias utilizadas para assegurar a coordenação das entidades ou organizações que participam nestes processos das políticas públicas?

12. Quais são as formas de articulação entre as políticas setoriais e as atividades desenvolvidas pelas OSC, nestas fases?

13. Na vossa opinião, de 0 a 10, qual o nível que as OSC dispõem para o controlo social das políticas públicas, ao nível de:

- . capacidades técnicas; e
- a. financeiras.

14. Na vossa opinião, durante a implementação das políticas públicas, as organizações não governamentais, incluindo os CCOs:

- . Devem ser envolvidas? Porquê?

- a. Se sim, quais seriam as melhores formas de envolver estas organizações?

15. Quais as experiências da sua organização em termos de participação na implementação e controlo social das políticas públicas?

16. Quais são os principais obstáculos enfrentados pelas OSC em matéria de controlo social das políticas públicas?

V. As recomendações e sugestões para o Estudo

1. Querem falar sobre um aspeto relevante para o controlo social das políticas públicas de que não falamos ainda?

2. O que pode ser feito para assegurar que as OSC, incluindo os CCOs, tenham capacidade para monitorizar e influenciar as políticas públicas na Guiné-Bissau?

3. Quais são as recomendações gerais que fariam?

c) Guião de entrevista para os Parceiros Internacionais

1. Considera que os parceiros internacionais estão devidamente informados sobre as políticas públicas na GB (Considerando a parte de identificação do problema, definição das prioridades, elaboração das soluções, acompanhamento, monitoramento, avaliação e controlo)?

2. Considera que o acesso à informação sobre as políticas públicas é satisfatório ou poderia melhorar?

3. Considera que os atores internacionais estão devidamente informados sobre a legislação guineense que regulamenta a gestão fiscal, a transparência e o acesso à informação? E que estas leis são eficazes e implementadas?

4. Como poderia ser melhorado a relação entre os parceiros internacionais e as autoridades estatais no domínio de formulação, execução e controlo social das políticas públicas no país?

5. Quais os contributos que sua entidade poderá fornecer para a melhoria desta relação?

6. Existe alguma iniciativa das OSC financiada por sua instituição em matéria de controlo social das políticas públicas no país? Considera que os resultados alcançados são satisfatórios? Os pontos fortes e as fragilidades encontradas nesta iniciativa?

7. Quais as dificuldades que sua instituição encontra no apoio às OSC em matéria de controlo social das políticas públicas?

8. Em termos de conclusões tem alguma recomendação ou consideração a fazer sobre o tema para o estudo?



Um Programa da União Europeia
Ação implementada pelo IMVF

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.