



---

# QUESTIONADAS E SOB PRESSÃO:

UMA DESCRIÇÃO DO AMBIENTE  
FAVORÁVEL À SOCIEDADE  
CIVIL EM 22 PAÍSES



FEVEREIRO 2017

AUTOR ANDREW FIRMIN  
EDITADO POR INE VAN SEVEREN

# CIVICUS

## QUEM SOMOS

A CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation é uma aliança mundial de Organizações da Sociedade Civil (OSC) e activistas que se dedica a fortalecer a acção cidadã e da sociedade civil em todos os continentes. Fundada em 1993, possui associadas em todo mundo e luta para promover vozes marginalizadas, principalmente do Sul global.

---

Escrito por Andrew Firmin e editado por Ine Van Severen. Nós da CIVICUS expressamos nossos sinceros agradecimentos ao International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) pelo apoio técnico prestado a esta causa e às 22 OSC parceiras que concretizaram as Avaliações Nacionais sobre Ambientes Favoráveis (EENA, sigla em inglês).

Este relatório foi preparado pela CIVICUS por meio da Civic Space Initiative e implementado em parceria com a ARTICLE 19, o ICNL, e o World Movement for Democracy, para além de ter contado com o apoio do governo da Suécia.

# CONTEÚDO

RESUMO EXECUTIVO.....	1
INTRODUÇÃO E METODOLOGIA.....	5
PANORAMA.....	6
AS SEIS DIMENSÕES.....	8
A. FORMAÇÃO.....	8
B. FUNCIONAMENTO.....	17
C. LIBERDADE DE REUNIÃO.....	23
D. LIBERDADE DE EXPRESSÃO.....	28
E. ACESSO A RECURSOS.....	35
F. RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL GOBIERNO.....	47
CONCLUSÃO.....	56
ANEXO 1.....	58

# RESUMO EXECUTIVO

---

## INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

Entre 2013 e 2016, a sociedade civil de 22 países realizou uma Avaliação Nacional sobre Ambientes Favoráveis (EENA, *sigla em inglês*). A EENA é um processo liderado pela sociedade civil e analisa até que ponto as condições nacionais favorecem o trabalho. A análise explora, principalmente, como as leis e regras relacionadas à sociedade civil são implantadas na prática e qual o seu impacto. As avaliações, aplicadas por parceiros da sociedade civil local, adotaram uma metodologia comum que incluiu entrevistas com *stakeholders*-chave, consultas, grupos focais e investigações secundárias. Em cada país, seis dimensões centrais foram avaliadas: a habilidade que grupos da sociedade têm de se constituir, funcionar e aceder a recursos; todos os aspectos da liberdade de associação, inclusivamente as de reunião pacífica e de expressão; e relações entre a sociedade civil e governos.

## PLANO GERAL DAS DESCOBERTAS-CHAVE

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) deveriam poder se constituir e funcionar de maneira independente, sem a necessidade de notificar ou pedir permissão aos órgãos governamentais: esse aspecto deveria ser reconhecido como melhor prática internacional. No entanto, nos 22 países que aplicaram a EENA, as variadas OSC devem ser registradas junto às autoridades ou notificá-las quando são constituídas e pretendem existir legalmente. Diversos países têm sistemas de notificação – de acordo com os quais as OSCs podem ser criadas, funcionar, realizar eventos, se comunicar e receber recursos sem necessidade da prévia permissão de órgãos governamentais – que, apesar de deixarem a desejar no tocante a melhores práticas, são vistos como mais favoráveis quando comparados aos sistemas de permissão para desempenhar essas mesmas funções.

A investigação EENA revela que, em muitos casos, as OSC não têm liberdade para atuar sem a permissão do Estado. É o que acontece em diversos países onde os sistemas de notificação existem no papel, mas não na prática. Isto porque órgãos, funcionários e forças de segurança do governo têm poderes de vetar as actividades das OSC. Essas limitações impactam negativamente as acções das OSC, pois, absorvem energias e recursos da sociedade civil, além de reduzir sua habilidade de responder criativamente aos desafios diários.

Nos países que aplicaram a EENA, a sociedade civil avaliou que as leis e regras que a afectam são frequentemente desfavoráveis. Ou seja, não raras vezes, sabotam garantias constitucionais reconhecedoras da importância da participação dos cidadãos. Em várias realidades, foram aprovadas recentemente leis que pioraram ainda mais o ambiente de actuação da sociedade civil ao restringir o direito fundamental de associação, reunião pacífica, e de expressão. A maior parte das restrições é justificada com base na protecção da segurança nacional e da ordem pública, além da prevenção contra o terrorismo, mas tem efeito de dificultar a criação e o funcionamento das OSC. Observou-se também que, recentemente, os 22 países aprovaram muito mais leis desfavoráveis do que favoráveis.

Existem também desafios resultantes de sistemas legais e regulatórios que se tornaram incoerentes, já que, não acompanharam o desenvolvimento contemporâneo da sociedade civil. Leis e regras são desfavoráveis à sociedade civil sempre

que dão margem para interpretações politizadas e arbitrárias, possibilitando assim o exercício do poder discricionário por parte de líderes políticos e funcionários do governo.

O ambiente nacional não é uniforme para as OSC. Elas enfrentam restrições principalmente quando lidam com preocupações com as quais os respectivos governos discordam, ou quando trabalham com questões tidas como polêmicas. As OSC enfrentam mais restrições quando buscam democracia, boa governança e direitos humanos, diferentemente do que acontece com as que dão prioridade a actividades de caridade ou bem-estar social. A mesma lógica se repete quando se comparam às que se envolvem em acções de incidência política, expressam discordância em relação à actuação governamental ou tentam exercer *accountability*. Nos piores casos, restrições no ambiente das OSC sugerem uma tentativa deliberada por parte dos governos de limitar os papéis que as OSC podem desempenhar e os temas com os quais podem trabalhar, além de diminuir sua autonomia e prejudicar sua eficácia.

As OSC não querem um ambiente sem leis e regras. Muito pelo contrário, elas querem leis e regras que reconheçam sua autonomia e o papel importante que desempenham na sociedade. Mais ainda: querem leis e regras que as ajudem a demonstrar a legitimidade de sua actuação e possibilitem que seu trabalho seja mais eficiente. Querem, portanto, leis e regras que sejam previsíveis, factíveis, transparentes e sem interferência de âmbito político. Afinal, ambientes legais são necessários para garantir que as próprias OSC possam desempenhar uma série de papéis, inclusivamente, estabelecendo parcerias com governos e outros em prol do progresso social.

## RESULTADOS NAS SEIS DIMENSÕES DA EENA

**Formação de OSC:** leis e regras sobre criação e registro de OSC costumam ser complexas, difíceis, caras e, em alguns casos, desactualizadas. Por outro lado, as OSC menores, situadas nas zonas rurais e menos formais são as que mais sofrem com isso. Em países onde as OSC precisam de registro, existe muita preocupação em relação à previsibilidade e neutralidade de tais procedimentos, assim como às formas em que eles podem ser utilizados politicamente contra as OSC que trabalham com questões polêmicas. A falta de capacidade de órgãos governamentais responsáveis pela regulação da sociedade civil também é outro desafio.

**Funcionamento das OSC:** governos de alguns países insistem que as OSC devem se alinhar às suas prioridades e a seus programas, o que prejudica a autonomia delas. Também há preocupações em relação às exigências para que as OSC prestem contas aos órgãos governamentais – que podem ser excessivas e politizadas – e com o facto de que processos de inspecção, cassação de registro e dissolução de OSC podem ser aplicados arbitrariamente por motivos políticos. As OSC também podem ter sua capacidade de actuação reduzida como resultado de excessivas exigências de reportamento.

**Liberdade de reunião:** mesmo em contextos em que OSC são supostamente livres para realizar reuniões pacíficas, com frequência, órgãos governamentais e forças de segurança abusam de seu poder e intervêm para impedir ou atraparar tais eventos. Decisões a respeito da continuidade ou não de reuniões podem ser tomadas com base em conveniências políticas, além disso, as punições para os organizadores desses eventos podem ser severas demais. Em diversos países, observa-se que manobras recentes têm sido feitas para deixar leis mais duras e, assim, dificultar a realização de manifestações por parte dos cidadãos.

**Liberdade de expressão:** garantias constitucionais a respeito da liberdade de expressão são, em geral, prejudicadas, inclusivamente pelas leis anti-terrorismo recentemente introduzidas em vários países. Leis a respeito de ofensa, calúnia e difamação não raras vezes impõem duras sanções, e podem sofrer manipulação política. Actores paraestatais, entre eles grupos criminosos, grupos extremistas e grandes corporações, também podem ameaçar a liberdade de expressão. Além disso, o poder concentrado das mídias e a intervenção do Estado nos media, apresentam ainda mais desafios às OSC. A internet e os redes sociais aumentaram a habilidade da sociedade civil de partilhar seus pontos de vista. Entretanto, mesmo nesta plataforma, a liberdade tem sido cada vez mais questionada, limitada e sujeita a novas legislações que, frequentemente, não são favoráveis às OSC.

**Acesso a recursos:** em muitos países, as OSC lidam com a diminuição de recursos ou maior dificuldade em obtê-los. A saída de financiadores bilaterais resulta em dificuldades, pois muitas OSC dependem substancialmente deles. Ao mesmo tempo, as OSC estão preocupadas com a grande influência exercida pelas políticas dos financiadores, já que, por vezes, podem ser desfavoráveis e, até mesmo, excludentes. Em alguns países, governos introduziram restrições ao recebimento de financiamento internacional. Em muitos contextos, há também o facto de que as OSC têm poucas perspectivas de receber recursos governamentais, e nos locais onde tais recursos estão disponíveis, prevalece a preocupação com uma cooptação em potencial e com a transparência dos processos decisórios relativos a financiamento. As OSC relatam que há pouco financiamento advindo de apoio filantrópico e de corporações, e avaliam também que sistemas jurídicos e fiscais não favorecem doações.

**Relações sociedade civil-governo:** a EENA destaca alguns exemplos positivos de cooperação entre OSC e governos, mas também oferece muitos exemplos em que as relações são mais hostis, principalmente no que tange a temas e acções controversos. Na maioria dos casos, há poucas estruturas estabelecidas para envolvimento permanente e, onde elas existem, costumam não funcionar adequadamente. Na maior parte das vezes, as relações são esporádicas e *ad hoc*, com padrões variados de envolvimento em diferentes áreas e níveis de governo. Isso traz preocupações em relação à transparência do diálogo, e levanta a questão de quão abertas são as oportunidades de diálogo para uma ampla gama da sociedade civil.

## RECOMENDAÇÕES

O processo EENA demonstra uma vontade da sociedade civil ao redor do mundo de se envolver activamente na melhoria das condições de participação dos cidadãos. Também indica que, em contextos muito diferentes, questões semelhantes são encontradas, o que sugere potencial para um aprimorado trabalho entre sociedades civis e o compartilhamento internacional de boas práticas para superar desafios comuns. À luz da análise EENA, as recomendações que se seguem são sugeridas como base para futuras acções de incidência política.

- Promover, enquanto melhor prática internacional, a retirada de exigências obrigatórias de registro para que OSC realizem suas actividades. Nos casos em que a OSC opte pelo registro para se tornar pessoa jurídica, sistemas de notificação, e não de aprovação, deveriam ser adotados.
- Afirmar o direito que as OSC têm de serem livres para organizar encontros e eventos sem necessidade de autorização ou notificação prévia. Quando

elas organizam manifestações e protestos, sistemas de notificação, e não de aprovação, deveriam ser aplicados, pois permitem que as OSC tenham certeza de que as autoridades policiais garantirão a segurança pública.

- Realizar acções de incidência política para a inclusão de representantes da sociedade civil em agências responsáveis pelo registro e regulação de OSC.
- Buscar maior *accountability* no que tange a autoridades policiais, incluindo o gerenciamento de reuniões e o exercício da liberdade de expressão, e estimular o compartilhamento de boas práticas no gerenciamento pacífico de reuniões.
- Afirmar o direito das OSC de receber recursos, inclusive de fontes internacionais, como parte intrínseca ao direito de associação.
- Apoiar o desenvolvimento de ambientes mais favoráveis para a realização de doações à sociedade civil nacional, inclusive por meio de sistemas fiscais e políticas mais favoráveis ao estímulo de doações individual e empresarial.
- Estimular a adopção de espaços de envolvimento estruturados, regulares, transparentes e amplos entre governos e sociedade civil, incluindo comunicação regular, para além de documentos e de aprendizagem compartilhada sobre os impactos obtidos em relação aos cidadãos como resultado do bom envolvimento entre sociedade civil e governo.

# INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

---

Este relatório reúne resultados-chave da EENA, investigação realizada em 22 países entre 2013 e 2016.

A EENA é parte do *Civic Space Initiative*, implantado pela *CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation* com apoio técnico do *International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)*, em parceria com a *ARTICLE 19* e o *World Movement for Democracy*, e apoio do governo da Suécia. Seu objectivo é possibilitar que a sociedade civil avalie quão propícias são as condições nacionais para a existência, funcionamento e acção das OSC. Mais especificamente, a EENA busca avaliar o ambiente legal, regulatório e político para a actuação da sociedade civil em escala nacional.

Uma auto-avaliação estruturada foi realizada em cada um dos 22 países com o uso de uma metodologia comum para, então, construir um retrato do ambiente legal, regulatório e político para as respectivas sociedades civis. Em cada um dos cenários, foram avaliadas seis dimensões obrigatórias no que diz respeito à habilitação das OSC de se constituírem e funcionarem, de aceder a recursos, e exercer as liberdades de reunião pacífica e expressão, além da relação entre OSC e governos. Concebido por uma Comissão Nacional Consultiva especializada, o estudo incluiu investigações secundárias de leis e regras que afectam as OSC, entrevistas com *stakeholders-chave*, grupos focais, discussões e consultas nacionais ao final do processo. Dependendo do contexto do país, entre os participantes figuravam pessoas em posições-chave na sociedade civil e academia e, quando possível, autoridades governamentais.

Os países em que as avaliações foram realizadas são: Benin, Bolívia, Brasil, Burkina Faso, Camboja, Camarões, Colômbia, Honduras, Índia, Jordan, Líbano, México, Moçambique, Nepal, Nigéria, Panamá, Filipinas, África do Sul, Tajiquistão, Tunísia, Uganda e Zâmbia. A EENA, portanto, contempla uma variedade de regiões geográficas e diferentes contextos nos quais as relações entre sociedade civil e respectivos governos mudaram e, com isso, as OSC vêm enfrentando novos desafios nos últimos anos.

Apesar de cada país ter suas próprias particularidades, principalmente no que se refere à formação da sociedade civil e nas diversas leis e regras que afectam os diversos formatos de OSC, este relatório se concentra nos pontos de comparação e intersecção. Ao fazer isso, busca traçar um perfil do ambiente para a sociedade civil e apontar as tendências para sua habilitação de usufruir dos direitos essenciais de associação, reunião pacífica e expressão. Um anexo com as repostas da sociedade civil oferece estudos de caso sobre suas acções para lidar com os desafios no ambiente favorável. Seu intuito é informar sobre o monitoramento realizado pela sociedade civil após os resultados da EENA.



De maneira geral, as avaliações EENA revelaram um retrato de um ambiente volátil, disputado e, não raras vezes, pressionado. No entanto, percebeu-se também certo otimismo, principalmente no que diz respeito ao potencial para progresso.

Em países como Bolívia, Camboja, Índia, Uganda e Zâmbia, as OSC relatam que o espaço cívico sofre com restrições. Uma variedade de factores foi identificada por detrás delas. Por exemplo, no Camboja, uma lei restritiva para Associações e Organizações Não-Governamentais (Lei LANGO) foi promulgada em 2015. A sociedade civil local, no entanto, vê tal lei como uma reação ao reconhecimento implícito do sucesso e das crescentes habilidades das OSC de mobilizar os cidadãos. Em Uganda, a restrição ocorre como resultado da concentração do poder presidencial. Na Jordânia, entende-se que o governo está a restringir, em particular, a liberdade de assembleia. Isto é visto como parte de uma política de repressão ao potencial de manifestação após as mobilizações em massa denominadas de 'Primavera Árabe' ocorridas não somente na Jordânia, mas também em outros países do Oriente Médio e do Norte da África entre 2010 e 2011. Quase que invariavelmente, as OSC são vistas pelos respectivos governos como concorrentes na busca por financiamento internacional.

Entre outros exemplos de leis limitadoras das acções da sociedade civil estão a lei boliviana de 2013, que regula concessão de personalidade jurídica e a Lei das Organizações Não-Governamentais (ONG) de Uganda aprovada em 2016. Na Zâmbia, desde 2009, vigora uma lei parecida à de Uganda. Ela, contudo, está suspensa por conta da acção de incidência política manifestada pela sociedade civil. Entendeu-se, então, que falta mais diálogo entre o governo e a sociedade civil visando possíveis revisões. Há ainda contextos como Benin, Índia, Jordânia, Nepal e Nigéria. Ali, os relatórios EENA indicaram que as leis atuais que incidem sobre a actuação da sociedade civil ou estão a passar por revisões ou estão a ser discutidas. Ambos os casos, entretanto, têm potencial de introduzir novas restrições ao ambiente para a sociedade civil. Uma reclamação frequente e generalizada, aliás, é que a sociedade civil não é suficientemente consultada antes da introdução de nova legislação.

Muitas vezes, o problema não é tanto a introdução de novas leis, mas a persistência de leis antigas, não raras vezes, do tempo colonial. Esse é caso de países como Benin, Índia, Líbano e Zâmbia. Na Índia e na Zâmbia, foram introduzidas tendo como objectivo principal, controlar a sociedade civil, já que, esta era vista como um desafio para o poder colonial. Via de regra, essas legislações não reconhecem o potencial que as OSC têm de contribuir para a sociedade enquanto parceiras dos governos e, muito menos reconhecem a importância da autonomia das OSC. Para além disso, em países como Camarões e Zâmbia, o ambiente jurídico pode ser complexo e fragmentado, pois no seu processo de evolução ficaram lacunas e diversas disparidades no tratamento de diferentes tipos de OSC que, por sua vez, são registradas e reguladas por leis distintas.

Em outros lugares, o desafio reside no facto de a constituição e as leis do país serem favoráveis à sociedade civil no papel, mas mal implantadas na prática ou interpretadas de forma selectiva e politizada, o que prejudica a sociedade civil. Este aspecto foi percebido nos casos de Bolívia e da África do Sul, por exemplo. Em países de grandes dimensões, podem surgir desafios referentes à implantação das leis em nível local: legislações nacionais para a sociedade civil podem ser relativamente favoráveis, mas, ao mesmo tempo, haver um ambiente jurídico e

regulatório inadequado em nível subnacional, caracterizado por lacunas, inconsistências e um alto nível de poder discricionário das autoridades governamentais locais. Avaliou-se que este é o caso do Camboja, do México e de Moçambique, entre outros.

A direcção da mudança nem sempre é rumo à restrição. O exemplo da Zâmbia mostra que a sociedade civil pode impedir o progresso de leis desfavoráveis e conseguir novas oportunidades para o diálogo. No México, a Lei Federal sobre a Promoção de Actividades Conduzidas pelas OSC, introduzida em 2004, reconhecidamente deixou o ambiente para a sociedade civil mais favorável, algo que favoreceu um crescimento no número e no papel das OSC. De facto, ela concedeu às OSC o direito de participar em políticas públicas e levou ao estabelecimento de novos órgãos para coordenar seu envolvimento. No Brasil, uma nova lei, o Acordo de Parceria e Cooperação, aprovada em 2014 e implantada a partir de 2016, oferece uma plataforma para cooperação permanente entre governo e OSC, inclusivamente com organizações que recebem financiamento do Estado. Trata-se de um marco em potencial para a sociedade civil no aprofundamento de suas relações com o governo. Após terem desempenhado um papel central na defesa da democracia, no impedimento da retomada de conflitos e no desenvolvimento da nova constituição do país, as OSC tunisinas também estão muito otimistas em relação às perspectivas para um ambiente favorável sob a nova constituição e a Lei de Associações de 2011.

As OSC no Nepal, de maneira geral, veem a nova constituição do país, aprovada em 2015, como uma abertura de novos espaços e oportunidades para a sociedade civil, em contraste com o difícil contexto de conflito que a precedeu. A ampla consulta à sociedade civil envolvida no desenvolvimento da constituição integra esse cenário. No entanto, um projecto de lei sobre Associação e Organização em discussão no Nepal ameaça introduzir novas exigências para registro e monitoramento de OSC, o que indica que o engajamento contínuo é necessário para manter o ambiente favorável para a sociedade civil.

# AS SEIS DIMENSÕES

---

## A. FORMACIÓN

A primeira dimensão abrangida pelas avaliações analisa o quão fácil é para OSC se constituírem e, de forma mais particular, obterem registro para começar a funcionar, o que é parte essencial da liberdade de associação. Portanto, esta dimensão explora principalmente mecanismos de registro criados e mantidos pelos governos dos países analisados.

Na maioria dos contextos, existem garantias constitucionais da liberdade de associação, mas que, normalmente inclui uma declaração de limites que as OSC não devem ultrapassar: agir contra os interesses nacionais, a ordem pública, a unidade nacional e a moral pública, ou ainda, terem objectivos que violem os direitos de outros cidadão ou grupos. No entanto, essas limitações nem sempre são bem definidas. Às vezes, há disposições para suspender algumas garantias constitucionais quando se está em estado de emergência, como ocorreu na Tunísia.

Disposições constitucionais são em geral elaboradas por leis, mas também podem ser prejudicadas por aquelas que regulam o registro e o regimento das OSC. Na maioria dos países que realizaram a EENA, há uma diversidade de leis que abrangem diferentes tipos de OSC e, frequentemente, agências diferentes controlam o registro de diferentes tipos de OSC. Por exemplo, muitas vezes existem leis diferenciadas regendo cooperativas, entidades religiosas, empresas sem fins lucrativos, sindicatos, associações esportivas e juvenis, e OSC classificadas como ONG. A estas últimas, em alguns contextos, são conferidas um *status* especial. Em grande parte, esta análise abrange o tipo de organização cuja classificação varia entre associação, sociedade, ONG ou organização voluntária, pois elas formam a maioria das OSC envolvidas na busca pelo desenvolvimento, pela democracia e pelos direitos humanos. Investigações anteriores realizadas pela CIVICUS apontam este tipo de OSC como sendo as que mais enfrentam restrições.

### VARIAÇÕES EM ELEMENTOS BÁSICOS DE REGISTRO

Primeiramente, é importante esclarecer que, em vários contextos e alinhada com a melhor prática internacional, nem todas as OSC devem ser registradas. Em diversos países, as OSC só precisam se registrar se buscam funcionar em determinado grau de formalidade ou ter personalidade jurídica. Por exemplo, elas podem precisar de recursos de doadores internacionais ou do Estado, assinar contratos, obter benefício fiscal ou abrir conta bancária. Assim é em países como Bolívia, Nigéria, Filipinas e África do Sul, onde há uma grande quantidade de OSC pequenas e informais.

Em alguns contextos, como Benin, Burkina Faso, Camarões e Moçambique, há uma categoria especial de *Public Benefit Status* [Status de Benefício Público] na qual OSC devem se registrar para receber financiamento público. Em outros países, como Benin e Camarões, este mesmo facto está relacionado a ter *status* de ONG, ou seja, é exigido para que se tenha acesso a determinadas oportunidades de financiamento ou parcerias, e envolve crescente monitoramento governa-

mental. Nos Camarões, apenas as OSC registradas como ONG ou associação de benefício público podem legalmente receber recursos na forma de doações.

O registro é voluntário na Índia e na África do Sul. Em Uganda, por outro lado, até OSC comunitárias devem ser registradas junto às autoridades locais. Há diferentes sistemas de registro para diferentes níveis de OSC no Tadjiquistão: as menores e locais têm apenas de notificar as autoridades mais imediatas, enquanto outras devem ter registros nacionais e, além disso, há grupos religiosos que não precisam de registro. Em Camarões, nem todas as OSC têm de ser registradas, contudo, as que desejam ter personalidade jurídica devem estar “declaradas” perante as autoridades subnacionais. A habilidade de operar sem registro beneficia OSC menores em Camarões, mas por outro lado, dificulta a identificação de OSC legítimas.

Em geral, OSC que trabalham em contextos em que o registro é obrigatório ou em que o registro é obrigatório apenas para seu funcionamento formal. No entanto, uma diferença-chave é o facto de existirem países em que as OSC podem se constituir, obter personalidade jurídica e iniciar seu funcionamento por meio de um processo de notificação das autoridades a respeito de sua criação – um sistema de notificação – e países em que OSC têm de obter permissão das autoridades para se constituírem legalmente – um sistema de aprovação. Pelo menos cinco países em que a EENA foi realizada – Benin, Burkina Faso, Camarões, Líbano e Tunísia – têm sistema de notificação ou declaração para associações comuns. No entanto, conforme será discutido mais adiante, para alguns países em que o sistema de notificação existe no papel, autoridades públicas podem agir de forma a ter poder de aprovar ou recusar o registro.

Alguns países têm sistemas relativamente simples de notificação para OSC nacionais, mas um mecanismo mais rígido para as internacionais que buscam estabelecer presença no país. Em Camarões, no Líbano e na Tunísia, por exemplo, OSC internacionais são sujeitas a sistema de aprovação, enquanto as nacionais seguem sistema de notificação. Na Bolívia, elas devem firmar um acordo com o Ministério das Relações Exteriores e em Uganda, OSC internacionais só podem se registrar se tiverem um projecto acordado com pelo menos um órgão governamental. No Camboja, as exigências documentais para o registro de OSC internacionais também são maiores quando comparadas às do país.

## REGIMENTOS PARA MEMBROS FUNDADORES

Não raras vezes, as exigências de registro estabelecem um número mínimo de pessoas necessárias para se fundar uma OSC, apesar de não haver essa exigência na Bolívia e no Líbano. Há grande disparidade entre as regras nos diferentes países: México e Nigéria exigem o mínimo de um membro-fundador, enquanto na Jordânia e no Nepal, além de Honduras e Índia, exigem-se pelo menos sete membros para diversos tipos de OSC. Esse número é especialmente alto em Moçambique e Zâmbia, onde 10 membros-fundadores são necessários – número excessivo quando comparado aos demais países. Tais provisões podem prejudicar a formação de OSC menores devido aos desafios práticos que surgem quando diversas pessoas têm de providenciar a documentação correta e passar por inspecções de segurança.

Em alguns países como no Nepal e no Panamá – apesar de haver algumas exceções no caso do segundo – pessoas não-nacionais são proibidas de serem membros-fundadores de OSC. Já na Jordânia, exige-se aprovação prévia ministerial para que estas sejam membros-fundadores. No Líbano, os requisitos de estabele-

cimento de residência legal fazem com que os membros da grande população de refugiados palestinos lá estabelecidos não tenham permissão para fundar OSC, o que contribui para a exclusão política desse segmento populacional. Uma maioria de residentes filipinos é necessária para fundar o tipo mais comum de OSC no país. Em outros contextos, como Bolívia, Tajiquistão e Tunísia, não há restrições aos estrangeiros que fundam OSC, desde que sejam residentes legais.

Muitas vezes, as regras exigem uma idade mínima para os membros fundadores de OSC que, de maneira em geral, coincide com a maioria constitucional. Pessoas não consideradas adultas estão impedidas de fundar OSC na Jordânia, no Líbano, no México, em Moçambique, na Nigéria e no Tajiquistão, por exemplo. Na Bolívia, por outro lado, jovens são autorizados a formar organizações de juventude, que são regidas por uma lei específica. Pessoas menores de 18 anos nem sequer são autorizadas a formar organizações de juventude em Moçambique. O desafio sugerido ali, portanto, é que eles não têm oportunidades de se envolverem em estruturas de participação cívica.

Outra estipulação comum é que um membro fundador de uma OSC não pode ter sido condenado criminalmente. Isso é visto, por exemplo, em países como Líbano, Moçambique, Nigéria, África do Sul e Zâmbia. Igualmente, pessoas em situação de falência são impedidas de fundar OSC na Nigéria e Zâmbia. Na Tunísia, indivíduos que ocupam posições centrais em partidos políticos não podem fundar OSC, o que indica um desejo de separar a política partidária da acção das OSC. Em alguns casos, a abrangência da supervisão governamental dos membros fundadores parece excessiva. Na Zâmbia, autoridades governamentais podem, de forma arbitrária, rejeitar membros fundadores de OSC e, de facto, isso já aconteceu. Há também exemplos de autoridades a questionar os antecedentes étnicos e de castas dos membros fundadores de OSC na Índia e, no Líbano. Houve, inclusivamente, registros de membros fundadores sendo investigados sob pretexto anti-terrorista.

Contudo, são raras exigências de uma capitalização mínima para a constituição de uma OSC. Entretanto, elas existem no Código Civil no Camboja, onde se avaliou que é pouco aplicada e, portanto, não está claro até que ponto essa regra vigora no país.

## DESAFIOS NOS PROCESSOS DE REGISTRO

É comum que diferentes leis se apliquem a diferentes tipos de OSC, mas em alguns casos, sistemas de registro e regulação são especialmente complexos. É o caso da Índia, onde a sociedade civil não é bem definida e muitas outras organizações, como hospitais e escolas privadas, são registradas à luz da mesma legislação que regula as OSC. Uma preocupação na Colômbia, onde a lei define uns 21 tipos diferentes de OSC, é que algumas delas são registradas sob o mesmo sistema que as organizações que têm fins lucrativos. Igualmente, o registro para um tipo comum de OSC nas Filipinas está sob o controle da mesma agência reguladora de empresas com fins lucrativos. Na Zâmbia, alguns tipos de OSC e partidos políticos são registrados sob as mesmas leis. A combinação de leis a partir das quais OSC podem se registrar também é considerada altamente complexa em Camarões, um país que tem dois sistemas jurídicos, um derivado do direito inglês e outro do francês. Esse sistema dual oferece amplo espaço para a interpretação discricionária da legislação e deixa o sistema jurídico confuso e difícil de ser entendido por muitos.

Já em Moçambique, o ambiente jurídico é visto como subdesenvolvido por não abarcar a diversidade de OSC, o que está a levar a uma situação em que diferentes tipos de OSC estão sujeitas aos mesmos requisitos. Na Zâmbia, as leis são também vistas como demasiadamente limitadas e restritivas nas suas definições de sociedade civil.

Em alguns contextos, a preocupação é que os sistemas de registro são dispersos e incoerentes, e que diversas leis e regras são contraditórias. Avalia-se que esse seja o caso de Honduras e do Panamá, onde um sistema fragmentado é visto como uma forma de desmotivação de OSC que buscam o registro. O Brasil também não tem um sistema de registro unificado para OSC. Na Zâmbia, é muito comum alterar os termos e condições para o registro de cada OSC exatamente no momento do registro, o que significa que diferentes OSC podem ser registradas conforme termos e condições avançadas pelos órgãos de registro.

Existem também situações em que há várias etapas de registro a serem percorridas. Por exemplo, as OSC nas Filipinas, uma vez registradas, devem ser submetidas a uma segunda rodada de solicitação de permissão, inclusivamente junto às autoridades locais e fiscais, e com departamentos governamentais específicos, se forem consideradas relevantes para sua área de trabalho. Lá, quando desempenham actividades ligadas ao desenvolvimento e bem-estar social, as OSC devem ter um credenciamento adicional junto ao Departamento de Bem-Estar Social e Desenvolvimento, por exemplo, e o processo de obtenção de tal credenciamento pode ser demorado. Assim também é em Uganda, onde vários órgãos estão envolvidos nos processos de registro, e no Nepal, onde elas são obrigadas a se afiliar a uma série de órgãos locais e nacionais como parte deste processo burocrático.

Onde há complexidade, as OSC convivem de forma constante com o risco de terem de enfrentar desafios, uma vez que as complicações levam ao limite as capacidades das OSC, visto que, de maneira sistemática, envolvem atrasos, mais trabalho e, consequentemente, mais gastos. Em todas as avaliações, observou-se como uma crítica frequente que os processos de registro colocam um ônus indevido sobre OSC. Os procedimentos complexos também oferecem mais possibilidades de recusa dos pedidos de registro justamente porque as autoridades podem exercer seu poder discricionário.

De maneira geral, a documentação que deve ser submetida como parte de um pedido de registro inclui os estatutos da OSC, sua missão e objetivos, uma lista os membros fundadores, as atas de sua assembleia constitutiva e um plano de trabalho. Na Índia, o número de documentos que devem ser entregues é considerado alto, e os requisitos de documentação também são considerados pesados em Honduras, Nepal e Uganda. Em Camarões, há variação regional, e às vezes, são solicitados mais documentos do que a lei estipula.

Em Honduras, todos os 10 documentos que as OSC fornecem devem ser autenticados, o que aumenta os custos e atua como uma barreira para a constituição de OSC de escala menor. Da mesma forma, no Panamá, a exigência de apresentar este tipo de documentação por meio de um advogado constitui um obstáculo. Os custos jurídicos também são apontados como um desafio na Jordânia e no México. Ao contrário, na Nigéria, como o processo de registro é complexo e vulnerável à corrupção, as OSC avaliam que a assistência jurídica é essencial para dar entrada com um pedido de constituição de uma OSC. Assistência jurídica também é frequentemente necessária para entender os processos de registro no Brasil. Felizmente, neste país, alguns escritórios de advocacia oferecem assistência gratuita a OSC. No México, existem alguns acordos entre governos subnacionais e escritórios de advocacia para oferecer apoio jurídico que sai mais em conta.



Um desafio relacionado e frequentemente citado é a falta de informação ou àquela de má qualidade sobre os processos e procedimentos de registro. Essa ausência de informações é citada como um problema em algumas partes da Índia, e a informação é avaliada como confusa na África do Sul. No México, relata-se que muitas OSC lutam para desenvolver seus estatutos, pois não há modelos disponíveis on-line que poderiam ser adaptados. Em Moçambique, a nível local, é difícil para OSC acessarem documentos de registro e as autoridades locais podem criar obstáculos ao não facilitar o acesso a essas informações. As autoridades bolivianas também são avaliadas como oferecedoras de pouco auxílio às OSC que buscam registro, e as mexicanas oferecem apoio insuficiente.

Às vezes, a linguagem em que a informação é fornecida se torna um obstáculo. No Burkina Faso, embora os processos de registro sejam avaliados como sendo, em grande parte, abertos e fáceis, a linguagem empregada e o baixo nível de alfabetização são um desafio, pois procedimentos de registro não são acessíveis a muitos cidadãos porque eles estão disponíveis somente em francês. Desafios semelhantes ao da falta de tradução desses documentos para as línguas locais são também comuns na Índia e em Uganda. A terminologia empregada é, por sua vez, um problema no Camboja. Ali, a linguagem do Código Civil não é fácil de entender e, embora suas disposições sobre a sociedade civil sejam importantes para as OSC, elas fazem parte de um texto muito maior que não se relaciona à sociedade civil, o que dificulta sua compreensão. Além disso, no Camboja, o uso inconsistente de terminologia pelas autoridades governamentais agrava ainda mais a complexidade.

A falta de informação e a necessidade de grande quantidade de documentação baixam o nível de eficácia dos processos de solicitação de registro. Por exemplo, devido à falta de orientação clara sobre o processo de registro no Panamá, os documentos são frequentemente devolvidos às OSC para correções. Da mesma forma, na Índia, as solicitações de informações adicionais podem atrasar o processamento dos pedidos. Na África do Sul, solicitações de registro com informações consideradas incompletas têm de ser reiniciadas. É relatado que quase 95% das solicitações feitas na Tunísia não cumprem os requisitos de documentação e a lei local não estabelece os procedimentos a serem adotados em tais casos.

A falta de apoio e a informação de má qualidade derivam, em parte, do facto de os órgãos estatais que lidam com o registro e a regulamentação das OSC carecerem, muitas vezes, de capacidade técnica. Isso é identificado como um desafio em Camarões, Honduras, Líbano, Nepal, Filipinas, África do Sul e Uganda. Na Bolívia, a este facto é adicionado a má organização das instituições e autoridades governamentais. No Benin e na Tunísia, a falta de capacidade chega ao ponto de autoridades locais não conseguirem nem sequer estimar quantas OSC existem. Em Moçambique, as OSC relatam a ausência de um órgão governamental com um mandato claro para trabalhar com as OSC. Em quase todos os casos, há falta de representação de pessoas com experiência na sociedade civil nos órgãos governamentais que lidam com registro e regulamentação das OSC.

Na Tunísia, a Diretoria de Associações, órgão criado em 2012, é responsável pelo registro das OSC, definição que reflecte uma mudança na forma como o Estado vê as OSC desde a revolução de 2011. A transição de um sistema de aprovação para um sistema de notificação adotada após a revolução levou a um grande aumento nos registros, entretanto, a Diretoria é avaliada com escassez de recursos e de pessoal, além de formação precária dos mesmos. Com isso, percebe-se a dificuldade da eficácia de funcionamento das OSC, já que, muitas vezes, elas não recebem uma confirmação de recebimento de sua solicitação de registro. Nos Camarões, a baixa capacidade dificulta também a concessão de *status* de ONG

às OSC candidatas. Tal *status* é concedido por meio de decisão da Comissão de ONG que se reúne apenas esporadicamente, em grande parte devido à falta de recursos e raramente confirma as solicitações. Na Nigéria, avalia-se que, como a equipe do órgão de registro nem sempre entende a finalidade de algumas OSC, frequentemente informações adicionais são solicitadas, o que causa atrasos ainda nos processos de registro. Já em Burkina Faso, o departamento responsável é, por sua vez, avaliado como sendo dotado de pessoal adequado e com um bom nível de especialização.

Juntamente com a falta de capacidade nos órgãos de registro, há também questões de obstrução política e corrupção. Funcionários locais podem criar obstáculos na Índia, e os funcionários em Uganda são vistos como detentores de excessivo poder sobre as OSC pequenas e locais. Existem casos de funcionários que abusam de sua autoridade na Tunísia, além de entenderem que o registro depende sua aprovação quando o sistema é supostamente apenas de notificação. As autoridades tunisinas podem solicitar às OSC que modifiquem seus objetivos ou estatutos como parte do processo de registro. Diante disso, algumas OSC desistem ou retiram a solicitação uma vez enviada. Também pode haver atrasos deliberados e alterações na publicação de avisos de registros no Diário Oficial. Como situações destas não foram previstas pela legislação, a mesma não contém disposições para contestá-las.

Em Moçambique, autoridades são avaliadas como tendo um amplo poder discricionário no exercício das suas funções. No nível local, por exemplo, algumas delas insistem que as OSC devem renovar periodicamente os registros, mesmo que esta não seja uma exigência prevista na legislação. Em Honduras, sabe-se que autoridades exigem emendas aos estatutos, como limites de mandato para os órgãos de governança das OSC, antes mesmo da concessão dos registros, mesmo não havendo dispositivos legais para fazê-lo. Disposições gerais e vagas que deixam muito espaço para ministros e outras autoridades exercerem poder discricionário também são citadas como um desafio nos Camarões, na LANGO do Camboja e na Lei das ONG na Zâmbia: no Camboja, a nova lei tornou os requisitos de registro altamente complexos e, além disso, na Zâmbia, enquanto houver espaço para uma ampla interpretação ministerial, muito poder será conferido às autoridades locais e nacionais. O poder discricionário das autoridades é igualmente avaliado como alto na Jordânia.

O *status* de benefício público, sem o qual OSC em Camarões não podem receber financiamento, é concedido por decreto presidencial, mas os procedimentos de solicitação de registro são opacos, pouco definidos e sujeitos a um alto nível de discricção das autoridades. Naquele país, é relatado que, desde 1990, o *status* de benefício público foi concedido a poucas OSC. Felizmente, no nível administrativo, há certa tolerância que permite que as OSC recebam financiamento sem que tenha acedido a tal *status*.

Várias avaliações reconhecem a existência de corrupção. O favoritismo e a corrupção entre autoridades são, por exemplo, citados como um desafio nos Camarões e no Nepal, enquanto que em Honduras, autoridades podem receber suborno para assegurar o processamento rápido de uma solicitação. No Camboja, não raras vezes, é preciso pagar suborno a um custo de cerca de 300 dólares norte-americanos a autoridades para receber os carimbos corretos nos documentos. Algumas OSC trabalham com autoridades que cobram uma taxa para tramitar o processo. Deixar de pagar tais taxas não oficiais pode levar autoridades a serem deliberadamente obstrutivas. No Camboja, esse processamento pode depender muito de relações pessoais com as autoridades competentes. Na Índia, também pode haver uma necessidade semelhante de se pagar subornos e, às vezes, au-



toridades concordam em inscrever as solicitações de registro de OSC mediante pagamento.

Para além dos desafios ligados às autoridades individuais, existem outros obstáculos que os governos, enquanto instituições, podem impor. Em Uganda, a exigência de que as solicitações incluam uma carta de recomendação de um órgão governamental oferece ampla margem para a interferência do Estado. Isso levou a casos de autoridades pedindo a OSC que mudassem sua visão, missão e objetivos, algo também observado no Camboja. A Lei das ONG na Zâmbia exige também uma carta de recomendação de uma agência governamental que, antes da suspensão da lei, dava ao Estado um poder de veto ao registro: tal documento não precisava ser concedido e poderia ser considerado improvável que OSC cobrassem algo do governo. No Nepal, uma recomendação de um Escritório de Administração Distrital pode ser necessária, dependendo dos objetivos de uma OSC.

O órgão que regula a actuação das OSC na Nigéria especifica os objetivos aceitáveis para que tais organizações solicitem registro. Em tempos menos democráticos, essas solicitações eram rejeitadas por se concentrarem no campo do respeito aos direitos humanos e à democracia, e mesmo agora, a lista do que é considerado aceitável é limitada: por exemplo, a promoção da democracia ou dos direitos humanos não é um objetivo aceitável para uma OSC que procura registro na Nigéria. Do mesmo modo, os regulamentos em Uganda não reconhecem a incidência política como um objetivo legítimo de OSC. A lei boliviana reconhece OSC como entidades envolvidas em actividades de desenvolvimento ou de caridade, o que implica alguma margem para o governo limitar seus objetivos. Poucas áreas de trabalho são permitidas para actuação das OSC que procuram se registrar como empresas sem fins lucrativos na Jordânia.

Além do que é estabelecido pela legislação e regimentos, factores políticos podem obstruir o registro de OSC. Por exemplo, o Líbano é avaliado como tendo um regime de registro relativamente liberal, mas pode se tornar politizado em momentos de contestação política. Em algumas partes da Índia, há uma sensação de que o registro se tornou mais sujeito a escrutínio uma vez que as relações entre OSC e governo têm piorado.

Um exemplo de como obstruções políticas podem ser criadas para bloquear OSC que trabalham com questões controversas é a luta das organizações que lutam em defesa dos direitos de Lésbicas, Gays Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais (LGBTI) para obter registro em vários países. No Panamá, uma OSC LGBTI esperou nove anos e teve de recorrer ao Supremo Tribunal antes de seu registro ser concedido. Em Moçambique, a OSC LGBTI Lambda vem tentando ter seu pedido de registro aceito desde 2007. Desde 2014, o registro deste tipo de organização foi proibido na Nigéria. No Líbano, elas foram consideradas ilegais. Contudo, uma decisão judicial de 2014 pode ter aberto caminho para que as elas ganhem reconhecimento legal.

Outro obstáculo que pode tornar o registro mais difícil, mais lento e mais caro vem da ênfase em alguns contextos sobre a concentração de registro em capitais. No México, avalia-se que o registro é mais difícil para as OSC rurais em comparação com as urbanas, e em Moçambique e no Panamá o registro é considerado particularmente difícil para OSC de base. Tais processos são altamente centralizados em Honduras, no Panamá e na Tunísia. A necessidade de apresentar um certificado de personalidade jurídica no Registro Público do Panamá implica uma visita à capital. Há também uma necessidade de entregar documentos em mãos nas Filipinas, mesmo que somente um número limitado de escritórios ofereçam expediente nas áreas onde isso pode ser feito. Na maioria dos casos não há sis-

temas de registro eletrônico, e quando existe, muitas vezes há relatos de problemas em seu funcionamento. Por exemplo, a ineficiência do processo de envio de solicitação on-line na África do Sul faz com que as OSC precisem ir até a capital. Esses desafios impõem custos adicionais e encargos de viagem que desestimulam particularmente as OSC rurais e menores.

Há também exemplos de sistemas descentralizados, em que o registro é de responsabilidade de autoridades com sede fora das capitais, o que pode ajudar OSC menores e rurais, embora ressalvas devam ser feitas, pois os processos mais locais podem envolver desafios ligados à variação local de regras e à corrupção, mencionados anteriormente. Os processos descentralizados de registro existem em Camarões, no Líbano, em Moçambique, no Nepal, na Nigéria e no Tajiquistão, por exemplo. Na Índia e no México, que são Estados Federativos, existem leis e processos em nível estadual, levando a um mosaico de exigências variadas. Nesse sentido, a Bolívia deu um passo para trás, pois havia certa descentralização de órgãos que poderiam conceder *status* legal às OSC: com a aprovação da constituição 2009, foi dada ao governo central autoridade exclusiva em relação às organizações que desejarem funcionar em mais de um distrito sub-nacional.

Existem outras maneiras pelas quais OSC menores e rurais podem ter dificuldade em percorrer os processos de registro. Por exemplo, em Moçambique, os fundadores de OSC rurais podem ter dificuldades em obter a certificação da não existência de antecedentes criminais, uma parte essencial do registro. Surgem problemas semelhantes na Jordânia e na Zâmbia.

Em geral, os altos custos de registro são vistos como uma barreira na Bolívia, Honduras, Moçambique, Panamá e Zâmbia, onde esta realidade é particularmente incisiva em OSC menores ou rurais. Os custos para o registro de OSC guarda-chuva são considerados particularmente altos na Bolívia. Em algumas partes da Índia, reportar-se que os custos aumentaram muito nos últimos anos. Devido a gastos, relata-se que algumas OSC em Moçambique que iniciam processos de registro não os completam. Por outro lado, o registro é considerado barato no Burkina Faso, e os custos são relatados como sendo mínimos na Tunísia. O registro de OSC como sendo sem fins lucrativos é gratuito na África do Sul. Existem dois sistemas de registro dependendo do tipo de OSC na Colômbia, um dos quais é gratuito, mas o outro envolve custos consideráveis.

Como resultado desses vários desafios, pode levar muito tempo para se tomar uma decisão ligada aos processos de registro. Longos atrasos são observados na Índia e na África do Sul, e os limites de tempo estabelecidos não são respeitados nos Camarões e em Moçambique. Um desafio no primeiro país é que é difícil para uma OSC que procura o registro obter informações sobre o progresso da sua solicitação. O tempo para emitir um recibo de registro pode variar no Líbano, e não há tempo fixo para o registro ser concluído na Nigéria ou na Uganda. Diferentes OSC experimentam uma grande variação no tempo de processamento do pedido no Panamá, pois as solicitações de organizações que trabalham com questões desafiadoras são processadas lentamente, enquanto as aplicações às OSC vistas como bem conectadas com o governo ou apoiadoras dele são processadas rapidamente. No Panamá e no Nepal, os desafios que as OSC enfrentam no registro contrastam com a relativa facilidade para uma empresa com fins lucrativos. Em comparação, o processo de emissão de registros é avaliado como rápido em Burkina Faso. Além de serem frustrantes e impedir que as OSC comecem suas actividades, os atrasos podem impedir que elas recebam financiamento, já que o registro é, muitas vezes, pré-requisito.

## NÃO-APROVAÇÃO, RENOVAÇÃO E APELAÇÃO DE REGISTRO

Existem alguns contextos onde a recusa de um registro acontece raramente. Por exemplo, a avaliação do México não permitiu identificar casos de registro rejeitados. No entanto, há outros em que a recusa é mais comum, como na Jordânia, onde relata-se que a permissão é frequentemente negada. Os pedidos de registro de sindicatos são, em particular, rotineiramente recusados na Jordânia, deixando os sindicatos independentes operando num vazio jurídico que os deixa vulneráveis a restrições. Isso é visto como condizente com uma atmosfera geral de suspeita do governo em relação a OSC naquele país.

É comum que haja algum tipo de procedimento de entrada com recurso quando os pedidos de registro são negados. Na África do Sul, as razões por trás da recusa devem ser dadas, e há indicações claras de procedimentos de entrada com recurso. Esse é também considerado o caso no Tajiquistão. No entanto, existem casos em que não são dadas razões, o que dificulta a apresentação de um recurso. Na Jordânia, não há necessidade de se apresentar um motivo e em Uganda, não existem critérios disponíveis sobre como as decisões são tomadas. Também é difícil entrar com recurso quando as autoridades estaduais têm amplos poderes discricionários, como é o caso no Camboja, Honduras e Panamá. A Comissão que decide sobre pedidos de registro na Nigéria também tem um poder discricionário considerável para recusar um pedido, e os critérios para fazê-lo não são claros. Outra preocupação na Bolívia, Camarões e Nigéria é a falta de clareza e de informação sobre os procedimentos de recurso. Não existe um mecanismo para apresentação de recurso no Camboja, e não foi possível incluir exemplos de recursos na avaliação.

Uma vez registrado, é relativamente raro que OSC devam renovar seus registros periodicamente. Nenhum requisito para renovar o registro periodicamente é relatado no Brasil, Camboja, México, Moçambique, Panamá, África do Sul, Tajiquistão e Tunísia, entre outros. No entanto, a Lei das ONG da Zâmbia exige renovação de registro a cada cinco anos. De acordo com a regulamentação no Nepal, OSC registradas sob uma lei específica, o Regimento de Registro de Associação de 1977, deve renovar o registro anualmente, o que impõe um encargo contínuo sobre OSC com actuação no país. Existem algumas variações no nível de governo subnacional sobre a necessidade de renovação periódica na Índia. No Camboja, as OSC internacionais precisam renovar um Memorando de Entendimento (MOU) com o governo a cada três anos. As renovações tendem a ser um processo prolongado em Uganda, e é avaliado que há favoritismo e politização exercida na renovação de registros na Bolívia.

## CONCLUSÃO

Em resumo, pode-se dizer que, embora as constituições geralmente afirmem defender a liberdade de associação, os regimentos e os processos de registro ficam muito aquém da efectivação desse direito. É raro que OSC sejam livres para formar e funcionar sem a necessidade de notificar ou solicitar a aprovação de órgãos estatais. Em muitos contextos, os sistemas de aprovação estão em vigor e há alguns sistemas de notificação que operam mais na forma de sistemas de aprovação por causa dos obstáculos que as OSC podem encontrar. Os processos de registro são frequentemente complexos, burocráticos e, às vezes, incoerentes. As disposições podem ser vagas e dar espaço excessivo ao poder discricionário oficial, tornando os resultados das solicitações imprevisíveis. OSC frequentemente veem tais processos como lentos, caros e intensivos em mão-de-obra, e as agên-

cias governamentais geralmente carecem de capacidade, ou os processos dão espaço para corrupção e politização. Os processos de registro prejudicam OSC menores e rurais, inclusivamente por razões de custos, distâncias entre localidades rurais e as capitais e o poder dado a autoridades locais. Em alguns contextos, não é incomum que os pedidos sejam negados e, por vezes, faltem processos de recurso.

Os pontos focais sugeridos para a incidência política futura com base nessa análise poderiam ser requerer mais adopção das melhores práticas internacionais, nas quais as OSC não precisam notificar ou solicitar a aprovação das autoridades estatais quando são criadas; deixar de lado os sistemas de aprovação para adoptar os sistemas de notificação para OSC que procuram personalidade jurídica; e procurar levar a representação e a experiência da sociedade civil para os órgãos de registro.

## B. FUNCIONAMENTO

Uma vez superados os obstáculos ao registro, as OSC devem ser livres para funcionar de maneira autónoma, guiadas pela sua missão e durante seus mandatos e respondendo às necessidades daqueles que elas representam. No entanto, muitas vezes, não é esse o caso. Esta secção analisa três questões fundamentais relativamente à liberdade de associação: até que ponto as OSC são livres para buscar seus objetivos de maneira independente dos governos; qual o grau de supervisão do governo relativamente às OSC; e qual o nível de sanções governamentais contra as OSC em casos de não-conformidade.

O funcionamento das OSC é uma fase de actuação no qual as organizações estão constantemente sob o risco de novas restrições serem introduzidas nas legislações que vigoram em vários países. A Proposta de Lei de Registro de Sociedades Multiestado na Índia irá aumentar os poderes governamentais para impedir o funcionamento de OSC com registro pendente e dar ao governo novos poderes para investigar e dissolver determinada OSC, entre outras disposições. Legislações também estão sendo revisonadas na Jordânia, em um movimento em que tal acção poderá resultar na imposição de novas limitações sobre o número de projectos que OSC podem executar, entre outras restrições; no Nepal, o Projecto de Lei Sobre a Associação e Organização está em discussão e, se aprovadas as mudanças, aumentaria os requisitos de reportamento aos órgãos governamentais.

### ALINHAMENTO

Em vários contextos, existe algum nível de expectativa de que as OSC devem se alinhar com os planos e prioridades definidas pelo respectivos governos. Na Bolívia, sob uma lei de 2013 sobre personalidade jurídica, espera-se que OSC se alinhem aos planos do governo para desenvolvimento económico e social, e não sendo esse o caso, alterem os seus estatutos para reflectir o alinhamento esperado. As OSC que não o fizerem podem ter o registro cassado e até mesmo serem dissolvidas, algo que claramente compromete a autonomia das actividades das OSC e aumenta as potencialidades de ameaça que enfrentam. A exigência de alinhamento é ainda mais clara e rígida para OSC internacionais com presença na Bolívia. Em outros lugares, as expectativas de alinhamento são menos claras, mas

podem existir. Por exemplo, não existe qualquer disposição legal obrigando OSC a se alinharem com o governo de Moçambique, mas em alguns casos, autoridades governamentais podem ter fortes expectativas de que elas o façam.

No Nepal, afirma-se que as OSC devem dar prioridade aos projectos que correspondem às prioridades dos organismos que compõem o governo local. Muitas OSC que funcionam em nível local em Uganda têm de assinar Memorandos de Entendimento com as autoridades locais, embora isso não seja sempre aplicado na prática. De forma geral, as OSC que operam em mais de uma localidade podem ter de assinar uma multiplicidade de acordos semelhantes, o que pode aumentar sua carga administrativa. A ONG Act da Zâmbia, antes da sua suspensão, exigia que OSC se registrassem junto a ela para se alinhar a programas de governo e, dessa forma, conferiu ao Estado o poder de aprovar suas actividades e áreas geográficas de actuação dessas organizações, além de rejeitar aquelas consideradas como não sendo de interesse público – um termo que permaneceu sem definição.

Enquanto não há nenhuma exigência para se alinhar às prioridades do governo no Burkina Faso e na Nigéria, esse requisito aparece frequentemente como uma das condições de financiamento de doadores internacionais. Em outros países, como o México, o alinhamento precisa ser demonstrado inclusivamente para a obtenção de benefícios fiscais.

A tendência geral parece ser no sentido de exigência de maior alinhamento. Dois projectos de lei em discussão na Nigéria – a Contribuição Estrangeira e os Projectos de Lei para Agências Reguladoras de ONG – estão a propor que seja exigido das OSC que elas se alinhem aos planos do governo e obtenham sua aprovação antes da execução de projectos, embora até a presente data, pouco progresso foi registrado em torno daquelas discussões. Em uma proposta de lei em Uganda, a ONG Amendment Bill, propõe o aumento da aprovação do governo em relação às actividades realizadas pelas OSC e também para a utilização de recursos e de pessoal.

Além de tais estipulações, em alguns casos, governos têm o poder de bloquear as actividades das OSC preventivamente. Por exemplo, existem regras rígidas sobre a necessidade de avisar antecipadamente a realização de actividades em Uganda, e há exemplos em Moçambique de actividades de OSC sendo bloqueadas em áreas tais como o monitoramento da gestão dos recursos naturais e a defesa dos direitos das comunidades. No Nepal, as OSC têm de obter autorização prévia se quiserem ampliar seu trabalho a outros distritos ou localidades.

## RELATORIA E SUPERVISÃO

De uma forma geral, pode-se fazer uma distinção entre os países em que as OSC são obrigadas a relatar actividades regularmente ao governo e aqueles em que tal exigência não existe.

Nigéria, Filipinas e Zâmbia também estipulam entre as obrigações impostas para o funcionamento das OSC, a entrega de relatórios anuais. No Nepal, esses documentos devem ser entregues aos organismos da administração local e o não cumprimento da exigência pode resultar na não renovação do registro. Inspeções governamentais anuais e auditorias são realizadas no Panamá. Já na África do Sul, OSC registradas como não tendo fins lucrativos devem apresentar relatórios anualmente, além de demonstrações financeiras auditadas. No Tajiquistão o mesmo acontece em relação às OSC registradas como associações pú-

blicas. As OSC registradas nos Camarões como ONGs devem fornecer relatórios anuais auditados. Relatórios anuais também são exigidos para as OSC registradas como fundações no Brasil, entretanto, requisitos menos rigorosos de entrega do respectivo relatório são aplicáveis a outras formas de OSC. No México, as OSC registradas junto à instância Federal – o que não é obrigatório – devem apresentar um relatório anualmente. Para além disso, as que são reconhecidas como instituições de assistência privada devem apresentar periodicamente um relatório aos organismos governamentais locais e essa exigência não recai sob os demais tipos de OSC.

Na Bolívia, OSC devem apresentar relatórios de três em três anos e sempre acompanhados de planos trienais. Para além disso, OSC internacionais registradas no país são avaliadas a respeito de sua conformidade com os acordos de cooperação estabelecidos entre o governo local e seus parceiros internacionais.

Em países como Brasil, Índia, México e Nigéria, exige-se que OSC enviem seu imposto de renda anualmente. Especialmente na Índia, acrescenta-se o facto de que tais organizações devem apresentar contas auditadas. As OSC tunisinas, quando têm um rendimento acima do patamar estabelecido para cada nível de actuação, devem nomear um auditor e publicar demonstrações financeiras com regularidade. No Panamá, as OSC também são obrigadas a publicar em um *website* informações financeiras que são avaliadas pelo governo para, eventualmente, impor um custo adicional de acordo com critérios pré-estabelecidos. Já no Líbano, o Ministério das Finanças analisa os orçamentos anuais das OSC, desta vez, para verificar se elas podem ser beneficiadas por meio de isenções fiscais.

Sob as regras que visam combater o branqueamento de capitais, as OSC nigerianas devem informar todo e qualquer recebimento de recursos financeiros superiores a mil dólares norte-americanos e, por seu turno, as hondurenhas, devem fornecer a mesma informação quando esse valor passar de dois mil dólares norte-americanos. Já na Tunísia, as OSC devem notificar o governo de quaisquer recursos financeiros provindos de fontes internacionais. No Panamá, as que recebem doações sujeitas à dedução fiscal devem comunicá-las, assim como pagamentos, ao Ministério da Economia e das Finanças. Existem requisitos semelhantes para doações e despesas anuais de OSC na Bolívia e no México.

Na Nigéria, uma tendência recente tem sido a solicitação das declarações fiscais de membros do conselho diretor de OSC por parte da receita federal e dos bancos locais. A legislação anti-corrupção do Camboja também exige que líderes dessas organizações divulguem seus activos, embora esta obrigatoriedade ainda não tenha sido colocada em acção.

Existem disposições para a realização de inspecções aleatórias em OSC em Honduras, enquanto no Líbano, o Estado pode inspecioná-las pontualmente se considerar que elas estão violando regras. Da mesma forma, na Nigéria, essas organizações podem ser objeto de auditorias e inspecções se as autoridades governamentais acreditarem que suas ações não estão alinhadas com os objectivos planeados por eles no tocante ao desenvolvimento do país. Disposições para a realização de inspecções existem também na Zâmbia, mas estas raramente ocorrem de facto devido à baixa capacidade de pessoal por parte dos organismos competentes. As inspecções das OSC também são relatadas como raridade no Tajiquistão.

Há também exigências de relatórios de reuniões realizadas pelas OSC, o que, de certa maneira, afecta a liberdade de reunião bem como a de associação. Na Jordânia, cópias das decisões tomadas em assembleias gerais dessas organizações devem ser enviadas ao governo no prazo máximo de duas semanas. Na Nigéria,



as atas das reuniões gerais também devem ser enviadas ao governo. No México, inclusivamente, estas devem também ser legalmente certificadas depois de partilhadas com as autoridades.

É comum que as OSC tenham de informar as autoridades a respeito de mudanças de nome, *status* ou sede. Na Jordânia, é necessária a aprovação do governo para mudanças nos estatutos das OSC.

## DESAFIOS RELACIONADOS A RELATORIA E SUPERVISÃO

É invariavelmente mais difícil e demorado para OSC cumprirem requisitos de supervisão e de entrega de relatórios quando estes processos são discricionários, arbitrários e imprevisíveis por parte dos órgãos governamentais responsáveis. Por exemplo, os desafios da actuação das OSC se avolumam na África do Sul muito em função das mudanças arbitrárias no sistema de apresentação de relatórios e a falta de comunicação prévia e eficaz de tais alterações. Na Colômbia, a supervisão é delegada a uma vasta gama de órgãos nacionais e subnacionais, o que leva a uma abordagem também não-padronizada, bem como a lacunas relacionadas à competências.

De uma maneira geral, persistem nos diversos contextos analisados questões mais amplas a respeito da politização de processos de notificação e de controlo. No Panamá, por exemplo, o regime de supervisão foi avaliado como simples e tranquilo, mas podendo ser politizado: a supervisão é maior quando determinada OSC é vista como dissidente em relação governo. Naquele país, a politização deste processo também faz menção a casos em que as informações recolhidas por meio de procedimentos de notificação previamente estabelecidos podem ser utilizadas para fins políticos, ou seja, para dar base a eventuais ataques contra as OSC. Existe uma preocupação semelhante na Índia: ali, apesar de haver pouca supervisão das organizações da sociedade civil em geral, aquelas que trabalham com direitos e incidência em questões políticas, ou ainda aquelas que trabalham em áreas onde existe extremismo, são as mais comumente escolhidas para serem supervisionadas. Nesses casos, dá-se a supervisão excessiva – quando os pedidos informais ou não previstos de relatórios são frequentes. Já no caso de Moçambique, avalia-se que a supervisão das OSC aumenta durante os tempos de pressão política no país, e na Bolívia, percebe-se que a supervisão está aumentando, especialmente em relação às OSC que se posicionam de forma contrária ao governo em relação à determinadas questões. Em Uganda, o *NGO Board* é igualmente avaliado como tendo poderes de supervisão muito amplos.

A incoerência na aplicação de leis que regem a supervisão de OSC é notada no Camboja, o que leva a imprevisibilidade e arbitrariedade, principalmente nas formas como a legislação é interpretada em nível local. Autoridades do país podem inspecionar, em particular, as OSC de direitos humanos e existem casos em que elas ordenam a interrupção imediata das actividades ora em andamento. Há também muita variedade na forma de aplicação da disposição que determina que OSC devem informar às autoridades locais caso elas estejam a trabalhar em uma província diferente daquela em que se encontram registradas. Neste casos, as respostas por parte de algumas autoridades variam de total negligência a boa vontade na interpretação de tal dispositivo. De igual modo, em Moçambique, apesar de relatórios não serem exigidos por lei, alguns funcionários locais insistem em recebê-los regularmente e realizar supervisão. No país, também foram registrados casos em que funcionários locais, por não se sentirem suficientemente informados, pedem às OSC que pausem as actividades.

## CONFORMIDADE DAS OSC

Em alguns casos, a capacidade ou impossibilidade de cumprimento de requisitos de supervisão e entrega de relatório por parte das OSC causam preocupação.

Avalia-se que há falta de informação generalizada a respeito dos pré-requisitos de entrega de relatórios no Camboja: ali, há um guia sobre a elaboração de relatórios que não é amplamente divulgado e, desta forma, pouco conhecido. Isso significa que, muitas vezes, as OSC não entendem o marco regulatório e, assim, não entregam os relatórios exigidos ou o fazem com deficiências. Da mesma forma, a capacidade de conformidade das OSC é identificada como um problema no Tajiquistão, onde estas organizações consideram difícil responder positivamente a toda a documentação exigida e, na maioria dos casos, falta capacidade jurídica, como é o caso específico dos Camarões. Neste último, muitas vezes, as OSC podem não conhecer as normas regulatórias.

Em Honduras, a dificuldade reside na necessidade de viajar para a capital para apresentar relatórios anuais. A falta de acessibilidade entre as sedes das OSC e os escritórios das autoridades governamentais nas Filipinas faz com que a entrega de relatórios seja difícil por parte dos primeiros, já que quase todos os relatórios devem ser entregues em papel. Ainda nas Filipinas, a condição das OSC menores é ainda mais difícil pois elas têm dificuldades de preparar a documentação exigida. Requisitos de entrega de relatórios são avaliados como excessivamente caros no Panamá e Zâmbia, onde honorários de auditoria são particularmente elevados. Já em Honduras verificou-se a ocorrência de duplicação de relatórios e procedimentos de supervisão devido a desencontros institucionais que, por sua vez, configura-se como desperdício de recursos.

Em diversos casos – e neles se incluem a Colômbia, o Líbano e as Filipinas – persiste a percepção e a preocupação das OSC com o facto de que relatórios anuais estão sendo entregues ao governo, mas não necessariamente lidos e analisados. Ou seja, a avaliação é que esse procedimento responde apenas a uma formalidade sem efeitos práticos. Isso significa que o trabalho dessas organizações podem passar despercebido e elas podem perder o potencial de usar tais documentos como um ponto de partida para influenciar os respectivos governos.

Nas Filipinas, essa falta de resposta por parte dos órgãos governamentais levou ao não cumprimento de muitas exigências de relatoria a que as OSC devem se submeter. Em Uganda, onde as mesmas falhas foram registradas, a preocupação é com o facto de que tais descumprimentos possam colocar as OSC em situação de vulnerabilidade à intervenções posteriores do governo. Já na Zâmbia, a baixa capacidade das OSC é que faz com que elas percam prazos de entrega.

No Líbano, uma das principais preocupações no tocante a este aspecto, é que a supervisão branda possa abrir espaço para a existência de organismos fraudulentos e extremistas disfarçados de OSC e para a prática de corrupção nessas organizações. Um regime de supervisão superficial e ineficaz é visto aqui como resultado de fraquezas do governo, além da alta dependência da personalidade do ministro competente, em vez de advir da confiança nas OSC.

Na Índia, há a preocupação de que o marco jurídico para as OSC registradas como sociedade fiduciária seja inadequado: ali, para além de não-OSC funcionarem como sociedades fiduciárias, outras claramente têm fins lucrativos. Isso pode levar ao questionamento da legitimidade das verdadeira OSC. Exatamente por isso mesmo, no Líbano, as verdadeiras OSC prefeririam um sistema previsível e com base em regras que lhes permite demonstrar a sua legitimidade.



Uma preocupação semelhante na Tunísia é se as estruturas atuais, tais como as de auditoria, têm capacidade para lidar com o crescimento no número de OSC e no fluxo de recursos destinados a elas no período pós-revolução de 2011. Tal questão gera receio de que a baixa capacidade de supervisão do Estado abra espaço para OSC fraudulentas. O sentimento geral é de que são necessárias novas estruturas de monitoramento, além de métodos de apresentação de relatórios e de contabilidade harmonizados e eficientes, mas que, ao mesmo tempo, não interferiram excessivamente no trabalho legítimo da sociedade civil.

## SANÇÕES, CANCELAMENTOS DE REGISTROS E DISSOLUÇÕES

Na maioria das situações analisadas, há sistemas em que OSC podem ser penalizadas por não cumprirem os regimentos. Em geral, é registrado em todos os países um número crescente de multas, suspensões, cancelamentos de registros e dissoluções com algum nível de supervisão judicial e com o uso de prerrogativas de recursos, o que oferece relativa protecção às OSC. A dissolução, enquanto sanção definitiva, geralmente pode ser aplicada com base na violação da legislação vigente, ameaça à paz, à segurança ou à segurança pública ou ainda, devido à inatividade prolongada. No entanto, em diversos outros contextos, persistem preocupações com disposições legais muito amplas para a aplicação de sanções, além do uso das mesmas para fins estritamente políticos ou pessoais.

Na Bolívia, exercer actividades diferentes das constantes dos objetivos traçados e declarados pelas OSC é motivo de dissolução, o que provoca preocupação por conta do carácter muito geral dessa disposição, para além do facto de ela entrar em contradição com a natureza dinâmica e evolutiva da sociedade civil. Existe também a preocupação de que o actual piora do clima amistoso nas relações institucionais entre OSC e governo pode resultar no aumento de dissoluções forçadas, dada a liberdade para ação governamental disposta em lei. No Burkina Faso, a existência e actuação de algumas OSC também têm sido ameaçadas com a retirada de benefícios fiscais e, ao contrário, justamente as OSC foram vistas como causadoras de dificuldades para o governo.

No Panamá, a lei também oferece amplo espaço para dissoluções. Na prática, o Estado panamenho não está realizando a dissolução de OSC, mas a lei continua a ser uma ameaça em potencial. Algumas dissoluções ilegais ocorreram no Líbano nos tempos passados de contestação política, mas elas são raras agora. Nos Camarões, o Estado também dispõe de amplos poderes para suspender e dissolver as OSC.

Na Jordânia, o governo pode dissolver a diretoria de determinada OSC e nomear uma nova – e existem vários casos específicos em que isso, de facto ocorreu – além de impor multas e dissolver OSC. Ali, outra preocupação é a falta de supervisão jurídica dessas disposições. Há também uma ausência de mecanismos de recurso contra o cancelamento, suspensão ou dissolução no Camboja e as bases estipuladas de forma vaga para o término das actividades de OSC internacionais. Já na Zâmbia, as bases legais disponíveis para o cancelamento do registro são consideradas genéricas.

Também existem preocupações acerca de outras formas excessivas de aplicação de sanções. As OSC em Uganda são responsáveis pelos actos dos seus funcionários ou membros e, no Camboja e na Zâmbia existem sanções penais em caso de não conformidade daqueles membros com os regulamentos estabelecidos. Na Zâmbia, a vulnerabilidade de funcionários das OSC a sanções penais é contrastada com a protecção que as leis oferecem ao quadro de pessoal de outro tipo

de instituições, o que perpetua uma relação de desigualdade de tratamento. Há uma consciência limitada entre as OSC em Honduras do potencial governamental de impor sanções, incluindo multas, suspensões e dissoluções, para além de amplos poderes discricionários que autoridades têm para aplicá-las.

Na Tunísia, organizações têm sido fechadas sob a alegação de apoiarem o terrorismo. No entanto, elas sofreram essas sanções como resultado de violações sistemáticas da lei em vigência. Por exemplo, algumas delas tiveram suas actividades cessadas por não cumprir com os requisitos de relatoria, o que em condições normais, não constitui alegação e não encontra bases legais para dissolução. Assim, cabe referir que por mais que seja importante distinguir as OSC legítimas das falsas que agem como frentes para o terrorismo, é necessária maior investigação para garantir que tais violações aos procedimentos de dissolução não se tornem ainda mais generalizadas. Na Zâmbia, por exemplo, OSC têm tido seus registros cassados sob a alegação de ameaça à segurança do Estado ao mesmo tempo em que cabem suspeitas de que a verdadeira razão para tal seja o facto de elas terem tomado posições contrárias às do governo. A Lei contra o Financiamento do Terrorismo em Honduras é outra medida que contém disposições rígidas para dissolver as OSC que oferecem potencial de uso indevido, o que pode afectar organizações legítimas de forma injusta.

## CONCLUSÃO

De forma resumida, as leis que regem o funcionamento de OSC muitas vezes prejudicam a liberdade de associação. Existe a preocupação da sociedade civil sobre disposições legais em alguns casos em que as OSC devem se alinhar com as prioridades e programas governamentais, o que sugere certo movimento aparente rumo à obrigatoriedade de mais aproximação forçada entre as duas instituições. Existem também desafios no que se refere a regimes de supervisão, o que inclui exigências de entrega impositiva e em quantidade excessiva de relatórios, para além de além do uso politizado de processos de relatoria. Por fim, as sanções aplicadas quando verifica-se não cumprimento da legislação ou determinações podem ser excessivas, genéricas e politizadas. A supervisão é exercida mais fortemente contra as OSC que realizam actividades de incidência política e *accountability*, sem deixar de lado as que lutam por direitos humanos e boa governança.

Os focos sugeridos para acções futuras de incidência política poderiam ser a reafirmação do papel autónomo e da necessária contribuição da sociedade civil, além da substituição de regimes de relatoria compulsória por diálogos mais construtivos, permanentes, significativos e igualitários entre OSC e respectivos governos.

## C. LIBERDADE DE REUNIÃO

Juntamente com a liberdade de associação, a Constituição da maioria dos países aqui analisados defende o direito à reunião pacífica. Assim, da mesma forma que ocorre com a liberdade de associação, as Constituições frequentemente introduzem limitações à liberdade de reunião, quase sempre relativamente à segurança do Estado, à ordem pública e à moral. Novamente, percebe-se muitas várias e significativas lacunas entre as posição constitucional e jurídica e a actuação práticas dos órgãos governamentais e jurídicos.

No que tange a leis, a distinção fundamental é entre os países em que as OSC devem obter autorização prévia para a realização de reunião pública e aqueles em que elas devem apenas notificar as autoridades competentes de que tal evento ocorrerá.

Países em que há um sistema de notificação incluem Burkina Faso, Jordânia, Líbano, Panamá e África do Sul. Cada um tem diferentes períodos para a notificação das autoridades locais ou da polícia: sete dias de antecedência na África do Sul, três em Burkina Faso, dois na Jordânia e no Líbano, e um no Panamá. As notificações em geral devem incluir data, horário, localização, rota (para marchas), conteúdo e os organizadores do evento. No Nepal, reuniões espontâneas são permitidas sem notificação e, ali, a sociedade civil vê a cultura em relação às manifestações e protestos como relativamente permissiva.

Em contraste, OSC no Tadjiquistão devem obter aprovação de autoridades locais para a realização de reuniões que, por sua vez, podem alterar data, horário e localização dos eventos. Em Uganda, deve-se obter aprovação da polícia local. A mesma permissão também é necessária em Honduras. Na Índia, avalia-se que o regime de aprovação é bastante difícil, com permissão comumente exigida para a realização de eventos, incluindo reuniões públicas, comícios, manifestações e reuniões com a sociedade civil internacional. Magistrados estão autorizados a proibir reuniões de mais de dez pessoas e existem muitos casos de permissões negadas, muitas vezes, alegadamente por razões de potencialidade de quebra da paz. Ainda na Índia, requisitos para informar as autoridades sobre reuniões que incluem figuras públicas, presença de público, autoridades ou participantes internacionais são por vezes vistos como eventos em que há excessiva supervisão a ponto de ser relatado que agora é difícil organizar assembleias internacionais. Também pode ser difícil obter permissão na Tunísia, mas muitas reuniões não autorizadas ocorrem mesmo assim, embora às vezes atraiam a atenção da polícia.

Às vezes, funcionários do governo insistem em ser chamados para reuniões de OSC, o que pode esfriar determinados debates. Na Jordânia, as OSC registradas como associações devem informar as autoridades com duas semanas de antecedência a respeito das datas de suas assembleias gerais e permitir a participação de representantes do Estado. No Tadjiquistão, funcionários do governo estão previamente autorizados a participar de qualquer evento público convocado por OSC registradas como associações públicas.

Em diversas situações, a legislação sobre a liberdade de reunião tem se tornado instável nos últimos anos, com alterações e desafios recentes. Uma proposta de lei actualmente em discussão na Colômbia, propõe alterar o Código de Polícia, o que aumentaria as restrições: organizadores de manifestações teriam de fazer uma solicitação perante a prefeitura com cinco dias de antecedência e esta poderia negar o pedido no prazo de três dias. Com isso, a polícia passaria a ter amplos poderes para negar ou dispersar uma reunião, para além de alterar a data e a localização. Na Tunísia, dadas as modificações desde a recente revolução, existe agora uma falta de adequação entre as disposições da nova Constituição, que reconhece explicitamente a necessidade de proteger a liberdade de reunião, e de leis anteriores a ela, que são muito restritivas. Apesar de uma nova lei ter sido desenvolvida para deixar o quadro legislativo mais em conformidade com as normas internacionais, sua adopção não tem sido uma prioridade, o que deixa a sociedade civil em uma posição bastante incerta.

De maneira mais positiva, a Lei da Ordem Pública na Nigéria determinava a necessidade de uma autorização para realizar reuniões, mas ela foi contestada nos tribunais e considerada inconstitucional em 2007. Em seguida, determinou-se

que organizadores de reuniões podem notificar as autoridades somente se buscarem protecção policial; no entanto, o poder das autoridades locais para determinar a rota e o calendário de uma manifestação permanece sendo amparada pela lei em vigência.

Restrições introduzidas recentemente podem ser vistas como meio de tornar mais difícil a organização de protestos que envolvam a ocupação dos espaços públicos, uma tática de protesto bem sucedida e que tem sido vista em muitas partes do mundo nos últimos anos. Na Colômbia, manifestações que envolvem bloqueio de estradas ou do acesso à infraestrutura são proibidas; no Tajiquistão, uma lei sobre reuniões, comícios, manifestações e procissões de rua aprovada em 2014 proíbe o uso de máscaras, a criação de obstáculos e bloqueios do tráfego e a criação de estruturas temporárias. A lei do Tajiquistão estabelece ainda restrições amplas e vagas sobre o que pode ser escrito em cartazes e *banners* utilizados em protesto. Existem também proibições de bloqueio de ruas no Nepal e no Panamá. No entanto, no México, onde existe uma forte cultura de protesto, principalmente na Cidade do México, os regulamentos para evitar o bloqueio das ruas não são aplicados.

Frequentemente, a localização das reuniões constitui uma preocupação das autoridades, o que se pode verificar através de excessivas leis e regimentos sobre tal assunto. São necessárias licenças nas Filipinas, mas apenas se a reunião é realizada em um local público, além disso, a lei também designa “parques livres” nos quais esses eventos podem ser realizados. Tanto em Burquina Faso quanto no Líbano, existem áreas determinadas em que protestos são proibidos, tais como a área em torno do parlamento e o palácio presidencial libanês. As OSC podem responder a regimentos rígidos como mudar locais onde as reuniões serão realizadas: reuniões com a sociedade civil na Jordânia e na Zâmbia frequentemente ocorrem em espaços privados como forma de evitar a atenção policial.

Apesar de a divisão entre sistemas de notificação e de aprovação parecer clara, na prática e em alguns contextos, organismos estatais são excessivamente intervencionistas e agem para evitar reuniões uma vez notificados a respeito delas. Algumas autoridades locais na África do Sul transformaram o que deveria ser um sistema de notificação em um sistema de aprovação: sabe-se que pedem documentação adicional não exigida por lei, o que torna mais difícil a organização de um protesto legal e faz com que seja mais provável que o protesto ocorra sem autorização, aumentando assim as chances de práticas e situações violentas. Na Zâmbia, a polícia pode impor condições sobre a data, hora, local, duração e forma de reunião. Se considerarem que as condições não foram cumpridas, eles podem interromper a reunião, o que é, de facto, dar à política poder de veto. Em Burkina Faso, as autoridades competentes podem emitir regulamentos adicionais que impedem a realização de reuniões e, para além disso, há casos de fechamento de locais onde esses eventos ocorrem ou ocorreriam. Em Camarões, também se avalia que o clima é de crescente restrição.

No Camboja, os organizadores de uma reunião devem notificar as autoridades locais com pelo menos cinco dias de antecedência, mas na prática isso funciona como um processo de autorização, pois a permissão é por vezes negada. No Camboja e na África do Sul OSC vêem os motivos apresentados para embasar uma autorização negada como falsos, indicando que o verdadeiro motivo seria impedir a expressão de discordância.

Por sua vez, a polícia é criticada por ter amplos poderes para interromper reuniões em Honduras, na Jordânia e no Tajiquistão. Em alguns contextos, incluindo a África do Sul e a Zâmbia, avalia-se que as forças de segurança às vezes excedem

as suas funções e se investem com o poder de prevenir ou reprimir reuniões públicas. Apesar da ausência formal de um sistema de aprovação em Moçambique, muitas manifestações pacíficas foram interrompidas ou violentamente reprimidas. Em Uganda, há um crescente problema de interferência policial e obstrução ilegal de reuniões, o que inclui a prisão de participantes e organizadores. As forças policiais cambojanas também podem ser altamente intervencionistas, o que inclui questionar o tamanho, a localização e as rotas das manifestações.

O excesso de intervenção por parte das forças de segurança está fortemente ligado à violência. A avaliação reporta o uso da violência pelas forças de segurança e manifestantes na Bolívia, Brasil, Líbano, África do Sul e a Tunísia, para além de tal facto ocorrer em eventos não-autorizados na Jordânia e em Moçambique. Em algumas partes do México, a polícia está autorizada a usar armas de fogo para dispersar manifestações, e em Honduras, os actos são frequentemente acompanhados por uma intimidante presença de forças de segurança armadas, o que, geralmente, resulta em agressão.

Em Burkina Faso, OSC acusaram as autoridades de actos de provocação a fim de gerar violência, força muito comumente usada para justificar repressão aos protestos. Na Nigéria, há relatos de casos de violência instigada por pessoas pagas pelo Estado, enquanto a polícia negligencia protecção para permitir a ocorrência de violência. As forças de segurança do Camboja também têm sido acusadas de usar violência contra manifestações sem motivo aparente. Também existem casos de manifestações pacíficas erroneamente consideradas agressivas e reprimidas com violência e prisões no Líbano, Nigéria e Zâmbia. Outra preocupação, no Camboja, na Tunísia e em Uganda, é o facto de queixas feitas contra o uso excessivo da força por parte da polícia não serem investigadas de maneira cuidadosa ou transparente.

A maioria dos países em que a avaliação EENA foi realizada impõe multas e prisão a comportamentos de protesto considerados ilegais. Uma crítica comum e vista, por exemplo, em países como Camarões, Honduras, Índia, Jordânia e Zâmbia, é o carácter severo e amplo das penas impostas a organizadores e participantes de reuniões. A legislação em Burkina Faso, Jordânia e África do Sul responsabiliza os organizadores das reuniões pelas infrações penais cometidas durante manifestações ou protestos. O Camboja e o Líbano estão entre os países em que os organizadores de reuniões têm de ser identificados individualmente, o que faz tais pessoas se sentirem vulneráveis a investigações e prisões. A sociedade civil sul-africana alega que tais disposições têm um efeito desmobilizador sobre as reuniões.

Em contraste, a lei nas Filipinas proíbe as forças de segurança de interferirem nas reuniões, a menos que elas sejam realizadas sem autorização, quando exigida, ou quando se tornam violentas. O Supremo Tribunal daquele país adota uma postura a favor de uma abordagem de tolerância máxima no que tange a acção policial em reuniões. Ao mesmo tempo, avalia-se que a polícia se tornou mais consciente dos direitos humanos e do policiamento adequado de reuniões. Contudo, incidentes violentos não deixaram de ocorrer.

Assim como acontece com outros direitos fundamentais da sociedade civil, o direito à liberdade de reunião pode ser respeitado ou negado de forma arbitrária, dependendo do que está em questão. Em Burkina Faso, Camarões, África do Sul e Zâmbia, avalia-se que menos barreiras são impostas à liberdade de reunião de OSC que adotam posições de apoio ao governo, enquanto que as mais críticas enfrentam maiores restrições. No Camboja, a autorização pode ser negada se as autoridades decidirem que o foco da reunião trata de questões politicamente de-

licadas. Eventos que demandam o tema dos direitos humanos e chamam atenção para violações têm sido proibidos em Uganda, além de enfrentarem uma série de reações, como hostilidade, violência e interferência burocrática.

Na África Subsaariana, em especial, as reuniões LGBTI enfrentam um desafio específico, pois têm sido reprimidas em Uganda, por exemplo. Desde 2014, reuniões de clubes e sociedades LGBTI foram proibidas na Nigéria, enquanto o *status* de reuniões LGBTI permanece em uma situação pouco clara na Zâmbia, pois é improvável que uma população criminalizada notifique as autoridades de sua intenção de realizar uma reunião.

Uma distinção a partir de classe social é observada em como os participantes de uma reunião são tratados pelas autoridades no Panamá e na África do Sul: ou seja, manifestações correm maior risco de sofrerem restrição e violência das forças de segurança se os participantes são pessoas de classe baixa. Na Jordânia, a lei claramente não trata a todos igualmente: os não-nacionais e pessoas condenadas criminalmente no passado são excluídos da organização ou participação em manifestações e protestos.

O acesso a informações sobre o direito de reunião e leis relevantes, a e sua compreensão, é visto como uma barreira contra os pobres e excluídos que se mobilizam na África do Sul. Isso ocorre porque elas nem sempre são bem compreendidas ou respeitam a noção de que cidadãos devem ter o direito de protestar, principalmente em contextos democráticos onde meios formais de participação política estão disponíveis. Como tal direito não é eficazmente reconhecido pelas autoridades sul-africanas e reações excessivas por parte das forças de segurança geram violência, as autoridades podem caracterizar a sociedade civil como fonte de violência e usar esse pressuposto para depreciar a sociedade civil em geral. Apesar de a Jordânia adotar um sistema de notificação para reuniões, é difícil organizar manifestações espontâneas, pois estas não são vistas como legítimas, embora tais protestos sejam uma parte importante da forma como a dissidência é expressa. No Brasil, outro desafio é a falta de recursos financeiros a OSC para a mobilização e promoção adequada de encontros e eventos.

O direito de reunião não é sempre usufruído igualmente dentro dos países. Em Honduras, há regiões de grande insegurança e em que toques de recolher são impostos, o que restringe ainda mais a liberdade de reunião. Da mesma forma, os desafios são maiores fora da capital no México e em Moçambique e em algumas partes de Camarões, e os administradores locais às vezes restringem reuniões no Nepal. Nas Filipinas, desafios muitas vezes impostos por autoridades do governo local e pelos interesses políticos e comerciais podem contrastar com a abordagem geralmente permissiva do governo nacional. Uma falta de sensibilização no tocante a leis nacionais e a ausência de vontade política local para aplicá-las podem ser as questões centrais aqui. Para além disso, na Tunísia, há também o desafio de os principais direitos, como a liberdade de reunião, serem suspensos quando o estado de emergência é declarado.

## CONCLUSÃO

A melhor prática internacional para OSC serem livres para organizar e realizar eventos sem notificação ou aprovação de organismos estatais não é adotada na maioria dos lugares. Mais uma vez, surge uma clara divisão entre sistemas de notificação e de aprovação. No entanto, mesmo nos casos em que um sistema de notificação é adotado, a realidade é, muitas vezes, mais complexa, com autoridades governamentais e forças de segurança abusando de seu poder. As decisões



sobre quem deve ser autorizado a realizar eventos públicos e que tipos de eventos são aceitáveis são geralmente tomadas a partir de fundamentos políticos. Sanções contra organizadores e participantes, inclusivamente multas e prisões, são frequentemente generalizadas, excessivas e altamente discricionárias. Não há grande tolerância à manifestações espontâneas na maioria dos países.

Sugestões de focos para incidência política poderiam incluir a extinção de sistemas de aprovação para a adopção total dos de notificação. Adicionalmente, sugere-se a demanda por maior prestação de contas sobre as ações de forças de segurança, juntamente com uma melhor formação das mesmas para o policiamento específico de reuniões.

## D. LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Como ocorre em relação às liberdades de associação e de reunião, geralmente, há fortes garantias constitucionais da liberdade de expressão, com limitações impostas com base na protecção da segurança nacional, da ordem pública e da moral e, finalmente, na garantia dos direitos e da reputação de outros. No entanto, em vários contextos, persistem, mais uma vez, uma lacuna entre as disposições constitucionais e jurídicas e a realidade dos factos. Demais leis, tais como as de protecção ao sigilo, à difamação e calúnia, podem prejudicar a liberdade de expressão.

Existem, entretanto, alguns exemplos de melhores práticas. Nas Filipinas, disposições constitucionais robustas e relativas à liberdade de expressão foram confirmadas por uma série de decisões do Supremo Tribunal. Embora existam desafios em nível local – serão discutidos mais adiante – entende-se que a liberdade de expressão é aplicada de forma ampla e engloba diversos meios de comunicação e permissão para utilização de símbolos de protesto. Para além disso, em sua maioria, nos relatórios de avaliação, as OSC se sentem livres para criticar o governo de forma aberta.

A negação de liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de expressão, animou a Revolução na Tunísia, e isso está reflectido na nova Constituição do país, segundo a qual, liberdade de expressão, opinião e de informação não será sujeita a nenhum tipo de censura prévia, desde que não tenha impacto sobre os direitos dos outros e das demais advertências apontadas acima. A actual Constituição do país prevê que quaisquer limitações devem ser proporcionais e devem respeitar a essência dos direitos já estabelecidos. Também no México, uma lei aprovada em 2011 proíbe a censura prévia – tal proibição, inclusivamente, já constava da Constituição do país – a salve-se quando a liberdade de expressão afecta a privacidade, a moral e a ordem.

Em outros lugares, um dos desafios é que as disposições constitucionais sobre a liberdade de expressão são excessivamente prejudicadas. Notou-se, por exemplo, que apesar de a nova Constituição do Nepal defender a liberdade de expressão, a sociedade civil está preocupada com o facto de o Estado ter em suas mãos o poder para limitá-la, uma vez que as directizes estabelecidas na Constituição são demasiado amplas. Isso permite a limitação do direito à liberdade de expressão a partir da elaboração de argumentos que vão desde a ameaça à soberania do Nepal até o facto de determinadas acções ou posturas colocarem

em risco o desenvolvimento harmonioso das relações comunitárias ou infringir “comportamento público decente ou a moral”. Para além disso, a Constituição também permite ao presidente de suspender a liberdade de expressão perante o anúncio de estado de emergência. Outro desafio para a sociedade civil local é que a Constituição apenas confere liberdade de expressão a cidadãos individuais, e não às organizações. Apesar de as OSC nepalesas tenderem a ver a cultura política no momento da elaboração da Constituição como bastante permissiva e se sentiam, em grande medida, desimpedidas para expressar suas opiniões, o desafio é que a mesma Constituição pode fornecer, por outro lado, protecção insuficiente para as OSC, principalmente se a política regredir e passar a impor limites à liberdade de expressão, como em regimes anteriores.

Da mesma forma, enquanto os textos constitucionais da Jordânia, Tajiquistão e Zâmbia parecem permissivas, existem inúmeras bases legais para a limitação da liberdade de expressão, inclusivamente àquelas introduzidas por outras leis. É o que acontece também em Honduras, onde, na prática, as disposições constitucionais sobre a liberdade de expressão e uma lei sobre a liberdade de opinião, não são vivenciadas na sua plenitude por serem prejudicadas por outras leis. Duas delas foram aprovadas em 2013: a Lei sobre as Telecomunicações e a Lei de Classificação de Documentos Públicos Relacionados à Segurança e à Defesa Nacional. Avalia-se que tais dispositivos legais fomentem a censura dos meios de comunicação. Aspectos do Código Penal da Índia, promulgado durante a época colonial britânica e 90 anos mais antigo do que a Constituição republicana da Índia, interfere nas disposições sobre liberdade expressão. Em outros países, a linguagem imprecisa dá amplo espaço para autoridades imporem restrições, tais como disposições vagas presentes na lei libanesa sobre limitações em relação à ética pública, sentimentos religiosos e unidade nacional. Falta clareza à legislação sobre os meios de comunicação no Camboja e essa fragilidade permite que ela seja aplicada de forma inconsistente.

Em alguns casos específicos, leis recentemente introduzidas impõem novos limites à liberdade de expressão. Entre elas estão as leis sobre terrorismo. A Lei Antiterrorismo da Jordânia é de 2006 e tem ampla abrangência, o que a permite restringir a liberdade de expressão. Da mesma forma, uma lei com o mesmo objetivo aprovada na Tunísia em 2015 também é especialmente abrangente no que tange às diversas possibilidades de uso e interpretação. Aliás, alguns jornalistas foram acusados de promover o terrorismo à luz de tal lei. Desafios semelhantes ocorrem em Camarões, onde, de acordo com a legislação anti-terrorismo aprovada em 2014, civis podem ser julgados por tribunais militares e jornalistas podem precisar obter permissão prévia do governo para publicar suas histórias. Desde que a lei foi aprovada, vários jornalistas foram presos acusados de terrorismo e submetidos a julgamentos militares.

Uma lei introduzida em 2010 contra o racismo e a discriminação na Bolívia tem sido criticada por alguns membros da sociedade civil por potencialmente dar ao Estado amplo espaço de manobra para restringir a liberdade de expressão, o que inclui poder de fechar veículos de comunicação e impor sanções penais a jornalistas. Na África do Sul, as OSC estão preocupadas com a tentativa do governo de introduzir uma nova lei do sigilo – o Projecto de Lei de Protecção de Informações do Estado – já que ela tem o potencial de impactar negativamente na liberdade de expressão. De facto, tal lei contém uma definição ampla do que constitui segurança nacional e quais permitindo que o Estado lance mão de diversos artifícios visando preservá-la. A questão, no entanto, continua a ser uma fonte de profunda discordância entre o governo e OSC.



A ausência de leis e de procedimentos sobre liberdade de informação gera problemas semelhantes no Camboja e nas Filipinas, apesar de vários esforços e da insistente incidência política por parte das respectivas sociedades civis para sua implantação. Em Uganda, apesar de estar em vigor uma Lei de Acesso à Informação, ela contém diversas exceções e falta orientação aos órgãos governamentais sobre como implantá-la. Para além disso, os processos são caros e extremamente burocratizados. Da mesma forma, na África do Sul, avalia-se que existem obstáculos colocados pelo Estado contra o uso das disposições sobre liberdade de informação, facto que faz com que sua utilização por parte da sociedade civil local seja insuficiente para o exercício pleno do direito em questão. Também na Índia, que tem agora uma lei bem estabelecida sobre a liberdade de informação, um outro dispositivo – a Lei dos Segredos Oficiais – abre prerrogativas para o uso e divulgação de informações contidas em alguns documentos.

A aplicação de sanções severas para responder a infrações podem exercer um efeito desmotivador sobre a liberdade de expressão. A Lei de Imprensa de 1962 do Líbano, por exemplo, autoriza pena de prisão para crimes cometidos por jornalistas. No Camboja, disposições do Código Penal sobre incitação à prática de crime doloso são regularmente utilizadas para instaurar processos contra OSC e ativistas que criticam o governo. O sistema jurídico do Líbano é igualmente utilizado para impor sanções a jornalistas, ativistas e cidadãos que criticam figuras políticas e expõem as falhas de governança. Em Honduras, OSC relatam ameaçadas como maior controlo, multas e potencial cancelamento de registro caso deem continuidade à acção de criticar políticas do governo nos media.

Muitas avaliações EENA chamam atenção para o efeito limitador das disposições a respeito de calúnia e difamação, que são tidas como limitadoras da liberdade de expressão em Camarões, Moçambique e na Zâmbia, onde foram registrados diversos casos em que personalidades do governo usam essas prerrogativas para silenciar seus críticos. Na Tunísia, leis desactualizadas sobre os crimes de calúnia e difamação vão de encontro com as garantias constitucionais locais de liberdade de expressão. Tais leis deram espaço para acções criminais de cunho político serem usadas em tentativas de silenciar veículos de comunicação independentes e seus respectivos comunicadores. Na Jordânia, reações legais ao exercício desta liberdade como por exemplo as críticas ao rei estão sendo enquadradas e criminalizadas enquanto difamação de autoridades governamentais e incitação a conflito sectário. Em comum, os Códigos Penais do Líbano e da Zâmbia criminalizam especificamente a difamação do presidente. No Benim, o Código de Informação e Comunicação de 2015 prevê multas pesadas por difamação do presidente, chefes de Estado ou ministros das relações exteriores de países estrangeiros. Punições por difamação são severas também no Camboja, em Camarões e no Líbano. Neste último, multas elevadas têm sido impostas a jornalistas investigativos que expõem a corrupção. Sanções penais por difamação também existem na Nigéria e no Panamá, onde que diversos casos de processos criminais por difamação foram registrados nos últimos anos. Avaliou-se também que os atuais mecanismos legais que permitem aos jornalistas protegerem suas fontes na África do Sul são insuficientes e há desafios específicos ligados à interpretação de leis que coíbem discurso de ódio. Os gastos de energia e recursos implicados na perspectiva de recorrer aos tribunais, podem exercer um efeito desmotivador sobre a liberdade de expressão na medida em que a sociedade civil revela desconfiança em relação a imparcialidade de suas instituições.

Assim como ocorre com a liberdade de reunião, a polícia e as forças de segurança podem ultrapassar os limites de suas funções para restringir a liberdade de expressão, inclusivamente fazendo uso da força e da violência. Houve relatos de que, em Uganda, a polícia atacou e assediou jornalistas. Muitas vezes, também na

África do Sul, forças de segurança ultrapassam os limites legais na sua actuação para conter o desejo que a sociedade civil tem de fazer uso da liberdade em questão. Por outro lado, leis da era do *Apartheid* que permanecem válidas na África do Sul actual também restringem a liberdade de informação, como por exemplo, no tocante a locais considerados relevantes para a segurança nacional. Na Zâmbia, a polícia pode usar as disposições da desactualizada Lei da Ordem Pública sobre a propagação de informações falsas para limitar a liberdade de expressão.

Defensores do direito à terra também sofreram restrições e ataques na África do Sul. Na Jordânia, as OSC ligadas à Irmandade Muçulmana e as questionadoras da monarquia têm a sua liberdade de expressão particularmente restrita. Novamente, as OSC LGBTI podem enfrentar restrições: grupos LGBTI na Índia são limitados na sua liberdade de expressão e no Nepal, a polícia age para reprimir os movimentos sobre determinadas questões, entre elas os direitos LGBTI e o *status* dos refugiados concedidos aos tibetanos.

Jornalistas e activistas que procuram exercer a liberdade de expressão encontram-se em situação de vulnerabilidade ao assédio e à violência em vários dos 22 países em análise. Por conta do tráfico de drogas e do crime organizado, há muita violência em algumas partes do México, com altos níveis de impunidade e isso afecta directamente as disposições constitucionais que deveriam garantir a liberdade de expressão. Na Colômbia, há distritos com altos índices de agressão e ataques contra jornalistas e cujos casos conhecem seus desfechos com impunidade para os agressores: sistemas de protecção estatais que deveriam proteger as pessoas vulneráveis de ataques são criticados por serem desorganizados e fracos. No Brasil, existem inúmeros casos de activistas e jornalistas vítimas de ataques que vão de ameaças de morte a assassinatos como forma de limitar o exercício de liberdade de expressão.

Apesar das fortes disposições constitucionais sobre liberdade de expressão nas Filipinas, o país viveu uma onda de assassinatos de activistas e profissionais dos media, e uma cultura de impunidade oferece uma ameaça enraizada à liberdade de expressão. As grandes corporações e suas forças de segurança também constituem uma ameaça. O actual presidente, que tomou posse em 2016, declarou que o assassinato de jornalistas “corruptos” é justificável.

O extremismo prejudica a liberdade de expressão em algumas áreas da Índia, principalmente quando as forças de segurança confundem OSC com forças extremistas e restringem sua liberdade de expressão como parte das medidas de segurança contra o extremismo. Da mesma forma, apesar das robustas disposições constitucionais na Tunísia, forças reacionárias e extremistas têm assediado e atacado activistas e profissionais dos meios de comunicação, além do governo local agir deliberadamente contra os meios de comunicação que criticam tais actos. O Sindicato Nacional dos Jornalistas da Tunísia tem chamado atenção aos repetidos atentados à liberdade dos meios de comunicação, denunciando um número crescente de profissionais dos media que vem sendo julgados e presos.

OSC nigerianas relatam assédio que sofrem por parte de funcionários do Estado que interferem na sua liberdade de expressão. Campanhas de difamação têm sido feitas contra as OSC no Panamá. Em Moçambique, OSC e jornalistas foram ameaçados tanto pelo governo quanto pelo setor privado em Moçambique. Tais ameaças ocorreram principalmente durante o ano eleitoral de 2014, quando houve crescente polarização política, com ameaças sendo feitas, sobretudo, quando as OSC e aos media criticaram políticos proeminentes ou abordaram questões delicadas.

Ataques contra OSC podem impactar indirectamente a liberdade de expressão por fazer com que estas organizações caiam na prática automatizada de autocensura para, dessa forma, evitar sofrer novos ataques. Tal facto é relatado na Bolívia, onde a hostilidade do governo para com as OSC alimenta um clima de intimidação que encoraja a autocensura e, inclusivamente, algumas OSC acreditam que o governo não tem nenhum tipo de tolerância a críticas. Também em Honduras, a sociedade civil continua a ser cautelosa e não se esquece dos ataques feitos contra ela durante o golpe de 2009 e é cuidadosa para não ser percebida como atacando o governo de forma directa. As OSC do Camboja “aprenderam”, de maneira geral, quais críticas serão provavelmente toleradas e quais não, e tendem a evitar críticas a autoridades governamentais específicas. O mesmo acontece na África do Sul, onde OSC também relataram fazer escolhas tácticas sobre o que criticar e aquilo a que se abstêm de emitir críticas.

No Panamá, observou-se que há uma falta de valorização da cultura da discordância, com pouca compreensão popular e educação sobre a liberdade de expressão e o direito à informação. Factores culturais na África do Sul, tais como relações patriarcais, e na Zâmbia, tais como as noções de respeito pelos anciãos, podem também inibir a sociedade civil a aceder à liberdade de expressão.

Nas Filipinas, existe a preocupação de que a capacidade da sociedade civil de exercer a liberdade de expressão em nível nacional não seja reflectida no quotidiano local, facto que resulta das elites poderosas dominarem a governança local. O mesmo é percebido em Camarões e na Colômbia, onde ataques contra os meios de comunicação e a sociedade civil estão concentrados em determinados locais. Na África do Sul, avalia-se que as circunstâncias influenciam a possibilidade de um cidadão de gozar da liberdade de expressão: as pessoas em situação de pobreza que vivem nos povoados exercem menos esse direito, porque as estruturas locais de poder os limitam. Ou seja, há uma significativa parcela de pessoas a viver em áreas nas às quais as garantidas oferecidas pelas Constituição e pela legislação não são oferecidas pela sociedade. Da mesma forma, na Jordânia, a classe média desfruta com mais facilidade da liberdade de expressão. Na Zâmbia, funcionários estrangeiros de OSC são cautelosos ao expressar suas opiniões, pois correm o risco de serem deportados.

## OS MEDIA TRADICIONAIS

Em alguns países, estações de radio e teledifusão vibrantes são plataformas de debate e de discordância pela mudança e progressos. Camarões tem um grande número de jornais de propriedade privada que muitas vezes criticam o governo, apesar de haver também a prisão de jornalistas independentes e a proibição de alguns veículos de comunicação. Da mesma forma, a sociedade civil de Uganda vê seus media como um setor ainda relativamente novo e crescente e também como impulsionadora de uma realidade cultural dinâmica regida inclusivamente pela intermediação de rádios e jornais privados. No entanto, a sociedade civil se preocupa com a crescente interferência do governo nos media com base em duvidosas questões de segurança nacional. Além disso, fala-se pouco das OSC e de seu trabalho naquele país. No Benim, a EENA avaliou os media como sendo independente e plural, contudo, observou-se que, ainda assim, é prejudicada por intervenções politizada do órgão regulador estatal.

As atitudes dos media em relação à sociedade civil também podem dificultar ainda mais a possibilidade dos cidadãos usufruírem da liberdade de expressão: os meios de comunicação podem veicular histórias hostis no que diz respeito à sociedade civil, espalhar desinformação sobre elas ou lhes negar determinada pla-

taforma. Por exemplo, os veículos podem veicular matérias em que as OSC são colocadas como sendo ineficientes, corrompidas ou partidárias. Informada pelo monitoramento contínuo dos media, a sociedade civil brasileira, por exemplo, avalia que a actuação dos media no país é amplamente positiva quando menciona a sociedade civil como um todo, mas negativa em relação a OSC individualmente.

O pouco acesso da sociedade civil aos media pode resultar de baixa capacidade de actuação delas e, por outro lado, favorece a concentração de poder nos meios de comunicação. No Camboja, avalia-se que os media local tem pouca capacidade de noticiar as actividades das organizações da sociedade civil em *khmer* – a língua nacional. A falta de treinamento e expectativa de pagamento em troca de cobertura são questões relacionadas, o que resulta em uma ausência de informação objetiva sobre a sociedade civil. Em Uganda, a falta de treinamento adequado e da competência dos profissionais de jornalismo é identificada como um desafio.

As OSC no Panamá acham difícil transmitir suas mensagens nos media por elas serem dominadas por famílias ou grupos detentores de poder econômico e político. Da mesma forma, no México, o facto de os meios de comunicação serem comandados por uma oligarquia torna difícil a tarefa de fazer com que a sociedade civil seja ouvida. O estado e o partido que estão no poder dominam os meios de comunicação na Bolívia e também no Camboja. Na primeiro, isso produz uma media amedrontada e obediente, enquanto no segundo, há poucas estações de rádio ou jornais que não pertencem a partidos políticos ou a políticos e aqui, há ainda o agravante de que o Estado vem intervindo para tirar transmissões independentes do ar. Na Zâmbia, também, o governo restringiu a transmissão de estações de rádio críticas a ele e ameaçou cassar licenças. Isso torna mais improvável que tais estações de rádio transmitam as vozes críticas da sociedade civil.

Em Uganda há uma ampla gama de bases jurídicas que autoridades estatais podem utilizar para negar a emissão de licenças para os media. O governo local também pode determinar o horário e a duração de algumas transmissões e, em 2014, ordenou que todas as estações de rádio reservem duas horas por semana para transmitir programas governamentais. No país, os jornais não estão autorizados a publicar sem uma licença do Conselho de Mídia e a Lei de Imprensa e Jornalismo de 1995 – alterada em 2010 – prevê altas multas e penas de prisão para a publicação de matérias sem licença ou a publicação de conteúdos proibidos, ambos pressupostos definidos de maneira genérica. Fica claro que a diversidade de disposições enquadradas como destinadas a defender a segurança nacional são frequentemente aplicadas para silenciar vozes divergentes aos poderes instituídos.

Desafios como esses podem deixar as OSC desconfiadas dos meios de comunicação e não vê-los como um lócus adequado para engajamento.

## INTERNET E REDES SOCIAIS

Por conta dos desafios existentes em relação aos media convencional, muitas OSC passaram a contar com as possibilidades das redes sociais.

Entretanto, em vários contextos, tais como Bolívia e Panamá, a lei não acompanhou o crescimento do acesso à internet. A falta de regulamentação pode trabalhar em favor da sociedade civil, como se vê, por exemplo, no Camboja, onde a relativa liberdade na internet contrasta com a restrição significativa imposta aos media convencionais, o que sugere que as OSC parecem ter tirado vantagem desse potencial. No entanto, a falta de leis pode também desafiar a sociedade

civil: na ausência de leis relevantes no Líbano, observa-se que os tribunais tendem a classificar as informações compartilhadas na internet como publicações em vez de correspondência privada, o que significa que sanções mais severas são aplicáveis. No Tajiquistão, considera-se que o desenvolvimento do acesso e uso da Internet ultrapassou o ritmo da lei, o que torna necessária uma internet consolidada e uma lei de liberdade de informação.

Honduras e México, por exemplo, estão dando mais atenção ao policiamento da internet e das redes sociais. Observa-se que o crescimento destas últimas em Honduras deu aos cidadãos novas possibilidades de expressar as suas opiniões, mas as OSC também relatam o bloqueio de páginas de redes sociais sem que seja dada nenhuma explicação. Nas Filipinas, parece haver um crescente uso das disposições da Lei de Prevenção de Difamação para oprimir o trabalho da sociedade civil na exposição dos abusos e dos impactos negativos das grandes empresas por meio das redes sociais. Também há a preocupação com a potencial aplicação a Lei sobre Interceptação das Comunicações 2010 e a Lei sobre Uso Indevido de Computadores de 2011 em Uganda. Já no Nepal, é crime publicar material ilegal na Internet. Emendas à lei da Jordânia introduzidas em 2012 estipulou que é necessária permissão prévia para publicações eletrônicas, o que amplia o poder do governo. Na Nigéria, alega-se que há uma vigilância em grande escala na Internet realizada por uma empresa privada contratada pelo governo e novas propostas foram apresentadas para interceptar comunicações.

A regulação da internet e das redes sociais continua a ser uma área em constante evolução. O governo de Camboja elaborou uma lei para regular seu uso e evitar crimes cibernéticos, o que gera a preocupação de que serão introduzidas novas restrições. No momento, a redação do projecto de lei em questão está passando por um processo de revisão. O presidente da Bolívia declarou também o desejo de introduzir mais leis para regular as redes sociais. Por outro lado, uma nova lei brasileira, o Marco Civil da Internet, foi aprovada em 2014 após um amplo processo de incidência política da sociedade civil e introduz novas protecções para a liberdade de expressão no ambiente on-line. No México, a sociedade civil tem se envolvida em consultas sobre a reforma regulatória das telecomunicações, embora os efeitos dessa reforma ainda precisem ser avaliados mais de perto.

Em geral, as OSC também enfrentam o desafio de como fazer sua voz ser ouvida no ambiente lotado e de alto tráfego que são as redes sociais, de lidar com capacidades limitadas para se envolver neste contexto e nos media como um todo.

## CONCLUSÃO

A liberdade de expressão está sendo questionada em muitos contextos, com garantias constitucionais sujeitas a muitas exceções e impactadas por outras leis. Em alguns casos, há interferência política nos media, incluindo o controlo do Estado, além de assédio, ataques e criminalizações por parte de forças estatais e não estatais contra ativistas da sociedade civil e de jornalistas quando estes fazem uso de sua liberdade de expressão para colocar divergências ou tratar de questões delicadas. Tais medidas, observou-se, podem incentivar a autocensura. A composição e a propriedade dos meios de comunicação tradicionais nem sempre favorecem a sociedade civil e as redes sociais são uma alternativa que, contudo, está se tornando cada vez mais questionada e mais fortemente regulamentada.

Focos sugeridos para incidência política incluem redes de apoio de jornalistas independentes e promoção de conexões entre estes e as OSC, para além de defen-

der a importância da apropriação plural dos meios de comunicação e do acesso à internet como forma de promoção da liberdade.

## E. ACESSO A RECURSOS

A EENA identifica o acesso a recursos como um factor fundamental viabilizador das actividades das OSC, pois sem eles, a maioria das organizações não consegue manter seu funcionamento. As avaliações trataram principalmente da capacidade das OSC para obter financiamento de doadores internacionais, dos governos nacionais, da filantropia nacional e do setor empresarial.

Na maioria dos países analisados, a situação colocada pelas avaliações é de que as OSC vivenciam uma constante busca por recursos também como consequência das restrições impostas à sociedade civil pelos respectivos governos e que tornam mais difícil o recebimento de financiamento. Em Honduras, avalia-se que o apoio financeiro nacional e internacional está diminuindo e, em muitos outros contextos, inclusive na África do Sul e na Zâmbia, OSC relatam que o financiamento para a sociedade civil está se tornando escasso. A falta de financiamento no Panamá tem feito diversas organizações com logos históricos de actuação encerrarem suas actividades, enquanto muitas outras em Camarões têm de se planejar mês a mês, ou seja, sem poder garantir planejamentos de médio e longo prazos.

Apoio para as acções essenciais estão particularmente no limite. Por exemplo, as OSC no Camboja, nas Filipinas e na Zâmbia relatam que existe falta de apoio para funções de governança e custos de pessoal que trabalham para as organizações. Na Índia e nas Filipinas, relata-se que financiamento flexível para OSC está a diminuir e a maior parte das ajudas financeiras a OSC é de curto prazo ou destinadas a projectos específicos. Em Burkina Faso, as organizações avaliam que o financiamento por projecto adotado pela maioria das fontes de financiamento disponíveis, não é favorável para o desenvolvimento em longo prazo da sociedade civil e da esfera pública.

Entretanto, nem todas as tendências são negativas. No Brasil e no México, por exemplo, avalia-se que as condições para o apoio do Estado às OSC tenham melhorado nos últimos anos, apesar das fontes internacionais de financiamento terem diminuído nos últimos tempos.

### RECURSOS INTERNACIONAIS

Na maioria dos contextos, a principal relação de financiamento das OSC que participaram da investigação é àquele concedido por financiadores internacionais e, especificamente pelos doadores bilaterais e multilaterais. A importância destes é tal que em vários países, o relacionamento entre OSC e estes financiados em particular pode ser caracterizado como de dependência. Por exemplo, é avaliado que 60% do financiamento das OSC no Camboja venha de doadores internacionais; além disso, eles também são citados como a principal fonte de financiamento em países como Camarões, Honduras, Nepal, Filipinas, Tajiquistão, Tunísia e Zâmbia. No Líbano, em particular, uma grande dependência de financiamento das organizações com actuação no país é em relação à União Europeia (UE), enquanto que, em Moçambique as maiores fontes de financiamento são OSC internacionais e doadores bilaterais e multilaterais.



Em muitas situações, tal dependência do financiamento estrangeiro está a ficar cada vez mais evidente com a saída de doadores de países que deixaram de ter o *status* de país menos desenvolvido, o que é coerente com a tendência geral identificada em uma pesquisa já realizada pela CIVICUS, segundo a qual, doadores estão se tornando mais estratégicos e concentrando seu apoio em menos países.<sup>1</sup> Isso é observado em diversos países, inclusivamente na Bolívia, Camboja, Colômbia, Índia e Panamá. Nas Filipinas, o financiamento diminuiu na última década em relação às anteriores, já que, ali, os doadores tinham a restauração da democracia como uma prioridade e um padrão semelhante se aplica ao Brasil. Como observado na África do Sul e na Zâmbia, essa retirada ocorreu mesmo quando verificou-se muito pouco crescimento de financiamento nacional para colmatar a saída de recursos internacionais. Recentemente, houve uma mudança significativa dos doadores internacionais: quase que em conjunto, eles retiraram os apoios destinados a OSC no Líbano que atuavam na defesa dos direitos humanos e os destinaram para o apoio humanitário aos refugiados da Síria. Na Bolívia, sugere-se que a crescente interferência do Estado nas OSC também pode afastar doadores.

Apesar da escassez geral de financiamento observada nas Filipinas, nota-se que existem fundos de doadores disponíveis para alguns temas, tais como a redução e gestão do risco em desastres naturais, mas o desafio é que para a maioria das OSC falta a capacidade para implantar projectos bem sucedidos: há, portanto, um descompasso entre as prioridades do doador e as capacidades reais das OSC. A disponibilidade de fundos provenientes de doadores para alguns temas levou à diminuição do trabalho de organizações em áreas importantes, como organização comunitária. Com a falta de apoio dos doadores, as OSC focam em actividades para as quais há financiamento disponível. Com isso, a preocupação nas Filipinas é que tais alterações poderiam prejudicar tanto a capacidade dessas organizações de realizarem trabalhos de incidência política em nome das comunidades locais e da manutenção de sua legitimidade perante os cidadãos.

O exemplo das Filipinas ressalta um perigo derivado do alto nível de dependência de apoio financeiro internacional às OSC e que pode fazer com que elas pareçam guiadas pelos doadores, visto que elas são orientadas a cumprir as prioridades e necessidades dos doadores. Desta forma, correm o risco de serem vistas apenas como contratadas para realizar missões. Por exemplo, esta é uma preocupação no Camboja e na Zâmbia, enquanto no Líbano, se afirma que OSC têm pouco controlo sobre a agenda de recursos da sociedade civil que, por sua vez, são amplamente determinadas pelos financiadores internacionais. É também uma questão na Tunísia, que tem visto um aumento no fluxo de entrada de financiamento proveniente de doadores após a revolução de 2011, e de onde provêm relatos de que doadores podem impor condições que alteram os objetivos e a natureza de uma actividade como condição para financiamento. As OSC no Nepal também estão preocupadas com o facto de que a dependência do financiamento imponha as agendas de doadores, dificultando assim a autonomia da sociedade civil.

Se as OSC são excessivamente influenciadas por políticas de doadores, isso suscita questionamentos relativos à sua autonomia e à sua capacidade de se dedicar às preocupações propriamente das comunidades. Também dá suporte a críticas contra a sociedade civil, particularmente as feitas pelos governos, de que as agendas da sociedade civil são demasiado influenciadas por governos estrangeiros e que essas organizações agem, de facto, como agentes de potências estrangeiras em vez de tratar de agendas nacionais. Tais críticas podem prejudicar a confiança do público nas OSC e, portanto, a sua legitimidade. Isso é reconhecido

1 Documento CIVICUS, Relatório 'Estado da Sociedade Civil em 2015', CIVICUS, <http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2015/summaries/SOCS2015CIVICUSEssay.pdf>

como um problema em Uganda, onde algumas OSC que recebem muito apoio de doadores têm bases sociais fracas. Na África do Sul, as preocupações giram em torno do recebimento de financiamento proveniente de doadores fazer com que as organizações se autocensurem para não prejudicar suas relações.

O recebimento de financiamento internacional tem sido fortemente questionado na Índia nos últimos anos, visto que o aumento da hostilidade para com as funções de incidência política e prestação de contas da sociedade civil se combinou com a saída de alguns doadores, dificultando ainda mais os procedimentos pelos quais OSC acediam a recursos. Ali, a Lei da Contribuição Estrangeira (FCRA), introduzida em 2010, confere maior controlo ao proibir OSC de receberem financiamento internacional para actividades consideradas de natureza política ou contra o interesse público. Para além disso, nela são usados termos vagos, como “interesses de segurança, científicos, económicos e estratégicos do Estado” que podem ser facilmente invocados para negar financiamento às organizações que descobrem corrupção ou violações generalizadas dos direitos humanos. A FCRA também determina que OSC devem renovar seus registros a cada cinco anos para continuar a receber contribuições e dão amplo espaço de manobras para que solicitações de registro sejam negadas. Desde a introdução da FCRA, o registro de muitas OSC tem sido cassados, o que as impede de receber financiamento internacional. Devido aos atrasos que essas ações têm causado no acesso ao financiamento internacional, algumas organizações indianas tiveram de suspender actividades ou cancelar eventos já planeados. O Estado também perseguiu – de forma agressiva e também por meio dos tribunais – a representação indiana do *Greenpeace* para congelar suas contas bancárias e tentar acabar com seu funcionamento daquela ONG na Índia.

A Índia não é o único país a restringir o acesso das OSC ao financiamento internacional. Na Jordânia, este tipo de organizações devem receber a aprovação prévia do governo para receber tais financiamentos. Da mesma forma, no Nepal, se acordos entre OSC e doadores envolverem valores superiores a cerca de dois mil dólares norte-americanos, eles devem ser aprovados pelo Conselho do Bem-Estar Social, a não ser que estejam relacionados ao alívio de emergências. As OSC da Zâmbia também têm de ter aprovação presidencial para receber financiamento de um governo estrangeiro, embora na prática, tal regulamento não seja estritamente respeitado.

Condizente com a crescente ênfase dada ao alinhamento descrito em secção anterior sobre operações de OSC do Nepal, a Política de Cooperação para o Desenvolvimento de 2014 exige que os projectos que recebem financiamento sejam alinhados com as prioridades nacionais de desenvolvimento e que a proposta de projecto seja coordenada em conjunto com o ministério competente. Para além dessas interferências, tal política confere poderes ao governo para que este determine como o projecto será implantado. No país, a filiação ao Conselho de Bem-Estar Social é obrigatória para todas as OSC que recebem financiamento estatal internacional ou nacional. Solicitações de permissão podem ser rejeitadas por serem consideradas “contra o interesse nacional”, conceito ainda não claramente definido. Ainda na Índia, para além de interferir na autonomia do funcionamento das OSC, tais estipulações têm repercussões de ordem prática: o processo demorado de obtenção da aprovação impede que OSC assegurem seu financiamentos de forma rápida ou em curtos prazos. Na Jordânia, a permissão também é frequentemente atrasada, e por vezes negada, o que torna mais difícil para as OSC de desenvolverem e manterem relações com os doadores. Este facto está a causar a perda de alguns financiamentos.



Na Tunísia, um decreto de lei de 2011 sobre as associações estipula quais são as fontes de financiamento aceitáveis às OSC registradas ao mesmo tempo em que as limita a se tornarem membros, ao apoio estatal, a receitas geradas pelas actividades e a doações nacionais e estrangeiras. Assim, essas organizações não podem receber apoio de Estados que não têm relações diplomáticas com o país ou de organizações ligadas a esses Estados.

No momento de sua elaboração, um projecto de lei na Nigéria – a Lei sobre Contribuições Estrangeiras – exigiria que OSC se registrassem e obtivessem aprovação prévia para a recepção de recursos internacionais, e determinava que todos os projectos financiados deveriam ser aprovados pelo Estado. Introduzia também uma nova agência para controlar como essas organizações gastariam os recursos recebidos dos doadores. Contudo, a incidência política da sociedade civil contribuiu para desacelerar o trâmite dessa lei que ameaça restringir severamente a capacidade das OSC de aceder a recursos.

Por outro lado, não foram relatadas restrições legais para o recebimento de recursos no Líbano, México, Moçambique, Panamá, Filipinas, África do Sul e o Tajiquistão. Muitas vezes as exigências, como é o caso do Panamá e do Tajiquistão, se resumem a que as OSC mantenham um registro dos recursos recebidos e, periodicamente, entreguem um relatório às autoridades. Apesar de não haver restrições para recebimento de recursos na Bolívia, ali, os requisitos de entrega de relatório são mais rigorosos: trimestralmente, as OSC têm de entregar relatório contendo as despesas de todas as doações recebidas, acompanhadas da respectiva documentação comprobatória.

Voltando à Tunísia, vale dizer que apesar das limitações apontadas acima, outros aspectos da lei sobre o recebimento de financiamento por OSC podem ser vistos como mais favoráveis. São elas: as contas bancárias dessas organizações só podem ser congeladas mediante decisão judicial e, em vez de obter permissão, elas só precisam manter um registro dos diferentes recursos recebidos e publicar detalhes do financiamento estrangeiro recebido em documento impresso. No entanto, muito poucas OSC aderem a essa exigência, e isso gera uma preocupação específica ligada à legitimidade dessas organizações. Ou seja, no contexto tunisino, é permanente a preocupação com a existência de falsas OSC que fornecem frentes para a corrupção, o financiamento de partidos políticos ou até mesmo para o financiamento do terrorismo. Como discutido anteriormente na dimensão “Funcionamento de OSC”, as organizações legítimas da sociedade civil na Tunísia querem uma melhor aplicação das garantias de boa governança, para que possam se distinguir daquelas que são ilegítimas, pelo menos aos olhos dos cidadãos que, sabe-se, podem estar cada vez mais céticos a respeito da sociedade civil. Um desafio aqui é que as leis relativas à prevenção do terrorismo e à lavagem de capitais se sobrepõem às leis sobre regimentos para OSC. Para além disso, elas são bastante vagas, o que dá origem a diferentes interpretações e contradições.

Essa mesma preocupação se repete no Líbano, onde presume-se, a disponibilidade de financiamento internacional no país tenha alimentado a corrupção na sociedade civil. Em outros países, leis introduzidas para impedir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo têm impacto na sociedade civil. A legislação anti-branqueamento em Uganda torna mais difícil o recebimento de recursos, pois introduz requisitos mais rigorosos para a documentação das fontes e o uso de financiamento. Uma lei com esse mesmo intuito foi também recentemente introduzida no México. As suas repercussões na sociedade civil serão observadas e esta será uma importante questão a monitorar.

Se em um primeiro momento em Honduras as OSC não necessitam de autorização prévia para receber recursos, posteriormente, políticas restritivas foram introduzidas após uma legislação que visa a impedir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Doadores internacionais agora só podem apoiar àquelas organizações consideradas pelo governo como observadoras das normas, o que dá ao Estado um direito de veto sobre quais OSC podem receber financiamento internacional. Os relatórios EENA do país afirmam que tais restrições estão fazendo com que doadores diminuam ou retirem apoio às OSC hondurenhas.

Doadores também podem reforçar inadvertidamente leis e regulamentos restritivos. Na Zâmbia, por exemplo, a campanha de uma OSC para boicotar o registro estipulado pela restritiva Lei de ONG foi parcialmente bloqueada, pois os próprios doadores determinaram que qualquer organização por eles financiada deve ser legalmente registrada sob o regime que estiver a vigorar à nível nacional. Analisou-se que tais políticas não atentam para qualidade do sistema de registro. Além disso, na Zâmbia, o governo pressionou doadores a apoiarem apenas as OSC registradas sob a Lei de ONG, antes de ela ser suspensa, o que afetou a autonomia das organizações da sociedade civil e seus doadores.

Existem questões mais amplas em torno do registro das OSC e do seu recebimento de financiamento. Aliás, tal registro é, ao mesmo tempo, condição prévia para o recebimento de financiamento por parte dessas organizações no Panamá. Entretanto, neste país, por causa dos desafios no registro discutidos anteriormente, muitas OSC comunitárias, pequenas e recém-criadas acabam excluídas da qualificação para receber financiamento. Desafios semelhantes são observados em Honduras e em Moçambique. Isso pode, efectivamente, excluir as OSC do financiamento que as ajudaria a crescer. As OSC não registradas também enfrentam o mesmo desafio no Camboja e em Uganda, mas nesses dois contextos, esse tipo de organizações são geralmente capazes de contornar a situação ao formar parcerias com OSC já formalmente registradas.

Em muitos locais, as políticas dos doadores são consideradas desfavoráveis a OSC recentes e pequenas. Relatou-se que, no México, os doadores tendem a não apoiar as organizações recém-criadas por causa do cumprimento ao requisito segundo o qual, elas devem existir por um número mínimo de anos. Já em Moçambique, doadores não apoiam OSC que não têm histórico de desempenho demonstrável. Da mesma forma, no Nepal, é relatado que OSC novas têm dificuldade para estabelecer relações com doadores, que, por sua vez, tendem a apoiar um pequeno círculo de organizações já bem estabelecidas e aquelas de atuação internacional com presença no país.

O financiamento proveniente de doadores que está disponível para OSC nas Filipinas é visto como favorecedor das grandes organizações e de seus consórcios, e não das menores, facto que, inclusivamente, provoca uma acirrada concorrência entre OSC. Essa corrida desigual para aceder a recursos entre OSC pequenas e grandes também é observada em Camarões, África do Sul e Zâmbia, onde, de uma forma particular, as OSC internacionais registradas localmente têm vantagem sobre nacionais. Em Burkina Faso, as OSC relatam que muitos recursos internacionais, tais como os da UE, recaem predominantemente sobre organizações internacionais com presença no país em vez das nacionais. As políticas dos doadores, quando insistem que OSC devem fornecer financiamento parcial advindo de fontes alternativas, são vistas como reforçadoras dessa desigualdade. Em Moçambique, as tendências de doadores de financiar consórcios de organizações e de canalizar os recursos por meio de intermediários – que podem, inclusive-

mente, ser organizações internacionais ou empresas de consultoria privada que ficam com parte dos recursos – levaram à diminuição do financiamento de muitas OSC individuais. A adoção do financiamento comum e de consórcios em Uganda também diminuiu as possibilidades de financiamento disponíveis para OSC. As pequenas tendem a ter dificuldades para desenvolver os sistemas de gestão que os doadores esperam ver no país.

A capacidade limitada dessas organizações para fazer propostas contundentes e convincentes a doadores é identificada como um problema na Bolívia, Camboja, Moçambique, Nigéria, África do Sul e Uganda, principalmente entre OSC pequenas que, sabe-se, mais ainda do que as outras, são extremamente dependentes desses recursos. O idioma é um desafio no Tajiquistão, uma vez que a maior parte dos doadores se comunica em inglês. Questões semelhantes em Moçambique incluem capacidade limitada para implantar projectos financiados por doadores, para além de informações limitadas sobre as oportunidades disponíveis de financiamento.

Existem preocupações em Moçambique e no Tajiquistão a respeito da falta de transparência sobre a forma como as decisões de financiamento são tomadas. A ausência de *feedback* é apontada como a principal causa, pois, se ela fosse uma prática constante, incentivaria a aprendizagem. Em Moçambique, foi observado também que as OSC que têm conexões pessoais com doadores têm maiores oportunidades de aceder a recursos. Já no Nepal, existem preocupações sobre a morosidade nos procedimentos necessários para aceder a recursos provenientes de doadores.

Uma nova dinâmica está sendo percebida em países do Sul global que também passaram a contribuir com a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Apesar de os governos do Brasil e da Índia agora fornecerem APD, as OSC desses países encontram dificuldade para enviar dinheiro para o exterior ou para estabelecer presenças em outros países, dificultando a criação de parcerias com seus respectivos governos em actividades de âmbito internacional. Além disso, na Índia, as OSC relatam ter poucas possibilidades de influência sobre as decisões de actividades financiadas pela APD de seu governo, que são vistas como muito opacas e irregulares.

## RECURSOS DO GOVERNO

De maneira geral, entre os 22 países que integram a investigação EENA, há poucos nos quais se avaliou como favorável o ambiente para obtenção de recursos governamentais. Em diversos contextos, não há financiamento estatal disponível para OSC ou, do contrário, os recursos são muito limitados. Já em países onde há financiamento, este é destinado a uma variedade limitada de temas ligados ao bem-estar social, prestação de serviços e ações humanitárias, e impera a forma de contratos de prestação de serviços em que projectos são estritamente definidos pelo Estado.

Não há financiamento governamental disponível na Nigéria, e não há uma estrutura estabelecida para fornecer apoio público a OSC em Moçambique, com limitado financiamento governamental. Ainda assim, neste segundo, faz-se uma excepção a áreas específicas como as de combate ao HIV/SIDA. A Zâmbia não tem uma plataforma de políticas para recursos estatais destinados a esse tipo de organizações. No Tajiquistão, o financiamento estatal é visto como uma área nova e ainda não foi definido um marco legal unificado. No Camboja, falta uma estrutura de parceria que possibilitaria a cooperação entre OSC e o governo comparada

com àquelas já existentes para a cooperação entre o Estado, o setor privado e doadores. No entanto, há recursos internacionais canalizados pelo governo do Camboja e disponíveis para OSC com actuação no país. Os processos para aceder a tais financiamentos são avaliados como transparentes, porém burocráticos, motivo pelo qual muitas OSC não conseguem ter acesso.

Da mesma forma que em Moçambique, em Burkina Faso, o pouco o financiamento do Estado que está disponível é vinculado a áreas específicas e consideradas pelo governo como prioritárias para o desenvolvimento. Em Uganda, há algumas – mas poucas – ajudas dadas pelo governo local para a prestação de serviços, mas as OSC observam que elas não apoiam o seu desenvolvimento.

Em países como Camarões, Índia, Líbano e Panamá, há financiamento estatal disponível desde que a proposta de acção das OSC não sejam actividades ligadas à promoção dos direitos humanos, da democracia, da transparência e da prestação de contas, do desenvolvimento da política e da luta contra a corrupção.

Existe apenas um fluxo de financiamento estatal disponível na Bolívia, o Fundo Indígena, que inclusivamente, foi acusado de má gestão e corrupção. Para além deste, existem alguns processos de licitação para projectos de desenvolvimento financiados por doadores internacionais dos quais OSC podem participar. No entanto, dadas as relações tensas entre muitas esse tipo de organizações e o governo boliviano, existem preocupações sobre as implicações para o controlo da autonomia no caso de elas aceitarem financiamento estatal.

Preocupações a respeito da autonomia das OSC são vistas em outros diversos contextos. Em Moçambique, por exemplo, exige-se que essas organizações sejam registradas sob o *status* de benefício público para receber recursos estatais. Isso significa declarar que agem pelo interesse nacional e em cooperação com a administração pública. Tal declaração pode ter um efeito limitador para elas, pois podem ser vistas como tendo sido capturadas pelo Estado.

De facto, desafios surgem frequentemente quando OSC estabelecem parcerias com o governo e passam a receber recursos estatais para prestar serviços. Nestes casos, raramente a parceria é igualitária e o risco que OSC recebedoras de financiamento estatal correm é o de passarem a ser percebidas como uma extensão do governo, para além de ter de abrir mão de certo grau de autonomia. Por exemplo, na Índia e na África do Sul, considera-se que o governo vê as OSC que ele apoia e com a quais trabalha essencialmente como sub-empreiteiras, em vez de parceiras. Ao mesmo tempo, constitui considerável preocupação a instrumentalização das OSC que recebem recursos do Estado no México. Já na Colômbia essa questão está no centro das preocupações da sociedade civil com relação a propostas de novos procedimentos a serem adoptados com base em contratos que estão sendo introduzidos para a cooperação entre o Estado e OSC. Quando esse tipo de organizações são relegadas ao *status* de sub-empreiteiras, sua autonomia fica comprometida e seu valor como fonte de soluções e alternativas é abalado.

Preocupações com a falta de transparência das decisões relativas a financiamento arrecadados junto ao Estado e o potencial que isso cria para favoritismo e corrupção estão fortemente presentes em todas as avaliações. Na Tunísia, OSC podem enviar propostas a licitações abertas por autoridades estatais e, de maneira geral, elas veem decisões de financiamento sendo tomadas de uma forma politicamente neutra, mas os critérios não são claros. Há também a preocupação com a falta de clareza da representação da sociedade civil no organismo que toma decisões sobre financiamento estatal, e o papel de alguns funcionários do Estado que desempenham funções em OSC, o que pode levar a favoritismo.

Para além disso, as OSCs avaliam que se por um lado os processos de solicitação são complexos, por outro, as oportunidades não são bem divulgadas, e uma condição frequente é a proibição de o financiamento ser destinado apenas a OSC que não tenham recebido recursos anteriormente. Tais disposições podem servir para estabelecer apoio e privilégios concedidos de forma arbitrária. Relata-se que o financiamento do Estado aumentou na Tunísia desde a revolução de 2011, mas existe uma clara falta de informação sobre a quantia de tal financiamento destinada a essas organizações e quanto as OSC recebem de facto. Isso ocorre, em parte, por conta de atrasos nos relatórios das OSC. Ou seja, devido a essa falta de transparência, há preocupação de que o financiamento esteja indo para OSC nas quais funcionários do governo desempenham algum papel.

Favoritismo também é identificado como uma questão nos Camarões e em Moçambique, onde poucas OSC se beneficiam de recursos estatais e são consideradas detentoras de acesso privilegiado. O mesmo acontece em Burkina Faso, onde existem OSC chefiadas por pessoas próximas ao governo que são vistas como tendo posição privilegiada para aceder aos recursos. Na Índia, há a suspeita de funcionários públicos terem criado pseudo OSC para ter acesso a recursos estatais e na Jordânia, afirma-se que organizações ligadas à família real desfrutam de acesso aos melhores recursos e mais liberdade em relação aos regimentos. Existe também a preocupação de que essas organizações na Jordânia e na África do Sul podem se autocensurar quando elas têm relações de financiamento com o Estado

No Nepal e na África do Sul a distribuição de recursos estatais também são criticadas por serem opacas, imprevisíveis e caracterizadas por favoritismo, com poucas OSC se beneficiando dela. Existem preocupações semelhantes sobre transparência na alocação de financiamento estatal no Panamá, enquanto no Líbano a falta de transparência gera alegações de favoritismo e de corrupção, com a implicação de que o acesso aos recursos depende de contactos pessoais e considerações políticas. Críticas contra os procedimentos opacos e morosos, que geram acusações de selectividade e de favoritismo, também são feitas na Índia, onde a burocracia excessiva é identificada como mais um problema. A preocupação com acesso privilegiado enquanto gerador de corrupção também se manifesta na Colômbia. Em Honduras, avalia-se que o acesso ao financiamento estatal é impossível para a maioria das organizações da sociedade civil, que não conseguem se candidatar por conta dos excessivos procedimentos de solicitação e conformidade. Assim, apenas as grandes OSC se beneficiam, e só se elas tiverem boas ligações políticas.

Um grande desafio na Jordânia é que procedimentos para aceder a única fonte disponível de recursos estatais são alterados frequentemente, o que torna impossível a tomada de decisões. Na Colômbia e no Panamá, processos complexos para obter contratos ficam ainda mais difíceis devido à concorrência de empresas, que podem estar em melhor posição para consegui-los. Na Colômbia, avalia-se que o setor privado é muito mais facilmente capaz de ter acesso ao financiamento estatal do que a sociedade civil.

Nas Filipinas, a Constituição reconhece que OSC podem se beneficiar de recursos públicos, desde que apresentem auditorias oficiais. No entanto, a maioria delas ainda depende de recursos não governamentais. Isso ocorre, em parte, porque o processo de obtenção de financiamento público é complexo e os requisitos, altamente rigorosos. Novas regras introduzidas depois de um recente escândalo de corrupção envolvendo OSC falsas fez com que esse tipo de organizações passassem a estar constantemente sujeitas a um processo de credenciamento antes de poder receber quaisquer recursos estatais, o que é burocrático e demorado. Além disso, muitas OSC não detêm conhecimento para passar por este processo.



Como um indicador dessas dificuldades, vários projectos governamentais que estabelecem parcerias com organizações da sociedade civil têm sido colocados em espera por causa da pouca presença de OSC.

No entanto, as avaliações EENA revelam algumas experiências recentes mais positivas no acesso ao financiamento do Estado a OSC. O aumento da cooperação entre esse tipo de organizações e o governo no Brasil, em que os primeiros, de facto, acedem aos recursos governamentais, levou ao desenvolvimento de uma lei nova e mais favorável regendo as relações de parceria: o Marco Regulatório de 2014. Ela fornece orientações claras sobre o regimento das parcerias entre governo e OSC que envolvem financiamento governamental e habilita OSC a proporem projectos para financiamento do Estado, bem como concorrer por financiamento para implantar projectos governamentais. As OSC geralmente veem a nova lei de forma positiva, e estão comprometidas a fazê-la dar certo. No entanto, agora reconhecem a necessidade de cultivar outras fontes de financiamento para complementar os recursos estatais. É também observado que historicamente a proporção dos recursos estatais que vai para OSC em comparação com as estruturas de governo locais é baixa.

No México, as OSC também relatam que conseguem obter recursos do governo federal e a tendência tem sido a de aumentar o apoio. No entanto, elas lidam com desafios, porque os procedimentos para a obtenção de financiamento podem ser onerosos e os montantes financiados são muitas vezes inadequados: as ambições dos regimes de financiamento não são compatíveis com os recursos disponíveis. Além disso, os atrasos na liberação de recursos, juntamente com os requisitos de que os recursos têm de ser gastos no mesmo exercício, podem prejudicar a eficiência e a eficácia das ações das OSC. Atrasos no recebimento de recursos estatais também constituem desafio na Índia.

No Nepal, outro desafio é que os níveis de financiamento advindos de agências governamentais são baixos. Apesar de o marco jurídico existente não impor entraves ao apoio estatal para OSC e a lei prever que esse tipo de organizações recebam recursos para executar serviços quando podem fazer isso de maneira mais eficiente do que o Estado, ainda não existe uma cultura de financiamento governamental destinado a elas. Relata-se que não há uma política de aproveitamento dos serviços oferecidos por OSC para obter ganhos em termos de eficiência; em vez disso, há uma prática de recorrer serviços de consultoria profissional com custos elevados. No entanto, existe certo otimismo de que as relações de financiamento estejam melhorando gradativamente, em consonância com a tendência geral de melhoria na cooperação OSC-governo no Nepal, ponto que será discutido mais adiante.

As OSC no Brasil e no México também avaliam que existe um ambiente menos favorável e muito menos oportunidades de financiamento disponíveis em níveis subnacionais de governo.

## FILANTROPIA E GERAÇÃO DE RENDA

Devido aos desafios no recebimento de financiamento governamental nacional e internacional, muitas vezes, as OSC têm de diversificar suas bases de financiamento e obter mais apoio de fontes não estatais, inclusive lançando mão da filantropia e da Responsabilidade Social Empresarial (RSE) e, assim, gerar sua própria renda. No entanto, mesmo com essas possibilidades, persiste como preocupação comum a diferentes países o facto de a sociedade civil doar pouco, quer seja por parte de cidadãos, quer das empresas.



Na Bolívia, Camarões, Panamá e Zâmbia, as avaliações EENA observaram que não há forte cultura nacional de filantropia em benefício das OSC. O mesmo ocorre no México, onde a maioria das doações individuais se dá na forma de caridade. No Tajiquistão, a filantropia está ligada principalmente à religião e no Camboja, as doações, quando não destinadas a causas religiosas, tendem a serem partidos políticos, sempre em detrimento das OSC. A prática da filantropia é relativamente comum na Nigéria, mas a maioria das doações vai para causas ligadas ao desporto, saúde e educação. Por causas das históricas práticas de fazer doações a organizações religiosas aliada às difíceis condições econômicas e de baixa renda das famílias, em Uganda, a filantropia não é vista com uma perspectiva realista. Um desafio relatado em Burquina Faso é que funcionários do Estado podem pressionar potenciais filantropos para os impedir de fazer doações a OSC com as quais o governo discorda.

Em Moçambique, onde recursos advindos da filantropia são escassos – senão inexistentes – as OSC preferem se empenhar em gerar renda própria. Existem algumas tentativas igualmente limitadas em, incluindo por meio do desenvolvimento de serviços de consultoria. Algumas OSC ugandenses com reconhecida experiência em áreas como agricultura, preservação e turismo, têm sido bem sucedidas na geração de renda. Contudo, de uma maneira geral, os recursos gerados dessa forma são uma pequena porção da renda total das OSC. Da mesma forma, algumas OSC na Zâmbia estão gerando renda por meio de taxas de serviço e trabalhos de consultoria, embora haja desafios relacionados à sua capacidade para a execução dessas tarefas. Houve um aumento na geração de renda no Camboja, onde algumas OSC estão a se tornar empresas sociais.

Se as OSC pretendem buscar doações de indivíduos e empresas e gerarem mais sua própria renda, elas precisam de um regime fiscal favorável. Mas muitas vezes o ambiente fiscal pouco incentiva doações a OSC ou dá para elas isenção fiscal sobre as receitas que recebem e despesas em que incorrem de suas atividades. Entretanto, alguns incentivos fiscais foram reconhecidos no México, Panamá e Nepal. Doações feitas por indivíduos também estão isentas de impostos no Tajiquistão e, por sua vez, OSC também estão isentas do pagamento desses encargos, a menos que obtenham lucro a partir de uma actividade de negócios. De qualquer forma, tais isenções fiscais são limitadas em muitos contextos: no Nepal, o valor máximo de isenção não passa de mil dólares norte-americanos em caso de doações e, No México e Panamá, as OSC têm de passar por um processo adicional de apresentação de documentação para deixarem de pagar impostos ou verem seu valor abatido.

Ainda no Nepal, existem outros desafios relevantes: enquanto OSC são, em geral, consideradas isentas do Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), seu registro no IVA é, ao mesmo tempo, necessário para acessar financiamento público, o que gera mais um ônus para as OSC. Por outro lado, no país, a actividade de micro-finanças é tributada e houve polêmica sobre o facto de isenções discais serem aplicadas a OSC não registradas como empresas sem fins lucrativos. De maneira geral, as leis fiscais que regem OSC no Nepal são avaliadas como pouco detalhadas, e é muito oneroso solicitar o *status* de isento. Da mesma forma, em Honduras, apesar da concessão de isenção fiscal para OSC nacionais, o processo de qualificação – como, aliás, acontece com qualquer processo de registro no país – é marcada pela falta de coordenação e duplicação de trabalho entre vários órgãos do governo. Por causa disso, esses serviços costumam ser criticados por ser dispendioso e longo, para além de oferecer amplo espaço para o poder discricionário do governo. Com isso, muitas OSC chegam à radical decisão de preferirem não passar pelo processo de busca pela isenção. Aliás, a isenção fiscal é frequentemente negada para casos de doações quando as entidades avaliam

que determinada doação é incompatível com os propósitos da organização que a recebe. Na Índia, o regime fiscal é considerado complexo e não favorável, ao passo que, na Tunísia, as leis que regem a isenção fiscal não são claras o suficiente a ponto de encontrarem compatibilidade com as competências dos quadros disponíveis na maioria das OSC, ou seja, capazes de as entender e de as seguir de forma eficaz.

Em outros lugares, faltam isenções e incentivos fiscais que estimulem a prática de doações. Existem algumas experiências na Bolívia, mas são avaliados como criados para incentivar tal prática. No Brasil, eles são mínimos. Não há nenhum relato de incentivos fiscais para fomentar a doações individuais em Camarões e na Nigéria, enquanto quase todas as isenções fiscais oferecidas a OSC na Zâmbia foram retiradas em 2013. Uma recente reforma fiscal na Colômbia também se tornou menos favorável à filantropia, pois reduziu a percentagem de doações que são isentas de pagamento de impostos.

Além desses déficits, em alguns casos existem leis específicas que tornam ainda mais difícil às OSC buscarem geração de renda. Por exemplo, na Índia, a legislação determina tributação sobre actividades pequenas de captação de recursos, e impõe um limite de cinco anos para exploração de excedentes de receitas por esse tipo de organização, o que torna difícil a criação de reservas para cobrir despesas básicas e ainda responder aos custos nos períodos entre financiamentos de projectos. Na Bolívia, a lei também proíbe que OSC obtenham qualquer lucro em suas actividades, sob pena de perda do *status* de isento. A lei é ainda mais rígida na Jordânia: aqui, OSC devem obter aprovação governamental prévia para realizar campanhas nacionais de captação de recursos com um mês de antecedência e não podem fazer mais de duas campanhas para o mesmo projecto no prazo de um ano. Avalia-se também que a determinação jurídica de que OSC não podem ter fins lucrativos na Zâmbia as impede de desenvolver fluxos de rendas alternativas. Soma-se a isso a preocupação na África do Sul sobre a nova regulamentação do marketing direto que está a ser introduzida e que, espera-se, pode dificultar a busca de recursos por parte das OSC.

Esses desafios impostos à possibilidade de geração de renda podem ser contrastados com a situação no Nepal, onde, com excepção das restrições às OSC registradas como empresas sem-fins lucrativos, não há limites específicos para o recebimento ou distribuição de renda e lucros por parte de OSC. Na Tunísia, OSC podem ter receita de actividades como, por exemplo, a venda de uma propriedade.

Uma abordagem alternativa é oferecida por um regime no Brasil, o Fundo Nacional para Crianças e Adolescentes, que canaliza doações de cidadãos como parte do imposto de renda das quais OSC podem se beneficiar. Está a ser discutida a decisão sobre a possibilidade de serem criados outros fundos semelhantes. Porém, um desafio é que muitas vezes os cidadãos querem saber exatamente para onde ou para que OSC estão doando. Barreiras semelhantes são identificadas na Nigéria e incluem preocupações com relação à má utilização dos recursos, à transparência e à prestação de contas, além do desejo do doador de ver, de forma clara, o impacto de sua acção. Pode ser particularmente difícil para OSC que trabalham na defesa dos direitos humanos e da democracia aumentar a prestação de contas e responder a tais preocupações em comparação com àquelas organizações que oferecem serviços e actividades de caridade.

Uma resposta a estes desafios tem sido posta em prática nas Filipinas, onde existe um regime de autocertificação de OSC que visam demonstrar que cumprem normas de boa governança, requisito que as qualifica como organizações aceitá-

veis para o recebimento de doações. No entanto, muitas organizações envolvidas nesse regime não acreditam que ela tivesse aumento de doações e, por isso, cerca de 20% das OSC certificadas pelo regime deixaram licenças de suas associações expirarem. Só este regime não tem sido suficiente para permitir que OSC que não tenham se beneficiado de filantropia passem a ser assistidos por esse benefício.

## RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL (RSE)

Foi avaliado que a RSE é também limitada em muitos dos países analisados, e geralmente há concorrência entre OSC e fundações do setor privado.

Relata-se que há pouca consciência do potencial da RSE na Bolívia e em Burkina Faso. Para além disso, na Bolívia avalia-se que há poucas empresas de porte para doar em uma escala significativa. Por outro lado, parece haver mais potencial em Moçambique por conta da presença de várias empresas grandes e multinacionais; ainda assim, os procedimentos de qualificação para RSE são complexos e não favoráveis a muitas OSC. Concorre para este cenário, principalmente, o facto de não ter sido estabelecida no país uma cultura da RSE que, por sua vez, é resultado do deficitário e lento fluxo de informações no meio empresarial, o que mina esse tipo de oportunidades que deixam de ser exploradas.

Inevitavelmente, há também suspeitas de que a RSE esteja principalmente e, acima de tudo, preocupada em melhorar a imagem das corporações face a seus *stakolders*, uma opinião expressa, por exemplo, no Panamá. No Brasil e na Zâmbia, há também preocupação a respeito de como a RSE pode estar ligada à promoção das empresas e ao potencial para as que buscam instrumentalizar OSC para as quais fazem doações.

Na Índia, uma lei exigindo que grandes corporações doem 2% de seu lucro médio para acções de RSE é esperada para gerar receitas para OSC, uma vez que os altos índices de crescimento econômico têm levado a um aumento no interesse individual e corporativo pela filantropia nos últimos anos. Entretanto, a lei, introduzida com pouca contribuição da sociedade civil, não resultou em benefícios materiais para OSC que trabalham em áreas como direitos humanos e boa governança ou aquelas que realizam actividades de incidência política e prestação de contas. Na maioria das vezes, o resultado foi que grandes empresas criaram fundações corporativas em vez de canalizar recursos por meio da sociedade civil. Para além disso, as actividades que tais fundações financiam são, em sua imensa maioria, voltadas para caridade e para o bem-estar social, em vez daquelas voltadas para a promoção do exercício de direitos. Boa parte dos recursos foi destinada para causas religiosas ou ligadas às elites políticas. É também observada uma falta de adequação de valores e visões de mundo entre OSC que trabalham com direitos e muitas das grandes corporações, principalmente as da indústria extrativa. Ou seja, o que se vê é que OSC podem estar a trabalhar justamente para responsabilizar grandes corporações e expô-las por violações dos direitos humanos, má governança e más práticas de prestação de contas, o que os torna parceiros improváveis para o recebimento de recursos corporativos. Observa-se também que empresas relutam em apoiar as OSC que defendem os direitos humanos e a boa governança em outros lugares, inclusive no Brasil e no Panamá.

Uma consequência da nova lei na Índia tem sido um aumento da divisão da sociedade civil entre OSC que aceitam financiamento de corporações com má reputação ou tentam trabalhar com fundações privadas e aquelas que se posicionam contra elas. Uma das consequências mais imediatas disto é a perda de

funcionários de OSC para fundações privadas, já que elas podem pagar salários mais altos para sua equipe, principalmente quando comparados aos que são auferidos em OSC.

A concorrência entre OSC e fundações privadas é observada também em outros lugares: no Brasil, grandes empresas também tendem a criar fundações privadas, que competem com as OSC por visibilidade e reconhecimento. Estima-se que mais de dois terços da RSE brasileira vai para projectos geridos por corporações. Nas Filipinas, o financiamento limitado que empresas oferecem às OSC, diferentemente do apoio canalizado para suas fundações privadas, tende a ser restringido a poucas áreas de actividade, como desastres ambientais e educação. Em Honduras, também se avaliou que o marco jurídico incentiva empresas a criar fundações privadas em vez de fazer doações para OSC.

## CONCLUSÃO

As avaliações EENA identificam desafios que consistem em restrições ao recebimento de financiamento internacional, incluindo novos obstáculos impostas pelos governos, agravadas pela saída de doadores internacionais em algumas situações mais específicas. Enquanto isso, o financiamento estatal nacional se mostra limitado em termos de abrangência e disponibilidade de recursos, principalmente para as OSC que trabalham nas áreas de direitos humanos e governança. Por outro lado, os procedimentos para ter acesso a recursos do governo são frequentemente opacos, imprevisíveis e suscetíveis à corrupção e ao favoritismo. Os ambientes filantrópicos internos parecem permanecer enfraquecidos e com cultura limitada de doações individuais, além de existir poucos incentivos fiscais e, finalmente, agravada pela concorrência entre OSC e fundações do setor privado. OSC menores e mais recentes no tempo geralmente enfrentam problemas específicos no acesso a financiamento.

Focos sugeridos para incidência políticas futuras poderiam ser a criação de mais normas favoráveis para o recebimento de financiamento internacional e de leis fiscais mais favoráveis para incentivar volumes maiores de doação às OSC.

## F. RELAÇÕES ENTRE SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO

A análise acima sugere que a capacidade das OSC de ter acesso a direitos e recursos essenciais é altamente dependente da situação de suas relações com os respectivos governos. As avaliações revelam um quadro misto destas relações, com crescente hostilidade em alguns contextos, otimismo cauteloso em outros e, em outros ainda, o desenvolvimento de novas estruturas de cooperação que podem ser consideradas promissoras, mas também apresentam desafios.

### *Participação política*

Um aspecto do relacionamento que a EENA analisou é, até que medida OSC são capazes de participar de processos políticos a fim de fazer avançar as suas missões, o que inclui, principalmente, a incidência política: em todos os países envolvidos verificou-se que isso é possível, mas até certo ponto. O potencial para

uma incidência política bem-sucedida depende da qualidade das relações, da abertura e da disponibilidade das estruturas de diálogo, da natureza da tentativa de incidência política e da capacidade de envolvimento da sociedade civil, questões que serão exploradas mais adiante. Também há a questão de se saber até que ponto as OSC conseguem, de facto, se mobilizar em torno dos processos eleitorais, inclusive por meio do monitoramento das eleições e da promoção de candidatos que compartilham de suas posições. De maneira geral, os países se dividem entre aqueles em que certa actividade política é permitida e aqueles onde ela é estritamente proibida.

Conforme abordado anteriormente na secção sobre registro, partidos políticos se registram sob as mesmas leis aplicadas a alguns tipos de OSC na Zâmbia, o que sugere áreas nebulosas, ao mesmo tempo em que outras organizações similares no país participam do monitoramento de eleições e actividades relacionadas. OSC são activas na esfera política em Burkina Faso, inclusive oferecendo treinamento em participação eleitoral, realizando acções de incidência política como promoção de quotas para que indivíduos que pertencem a grupos excluídos ascendam a cargos eletivos, bem como trabalhos para apoiar candidatos independentes.

Nas Filipinas, OSC podem apoiar candidatos em eleições, mas quando o fazem, enfrentam desafios na hora de afirmar sua natureza apartidária. Em Honduras, não há leis específicas que regulam a participação das OSC em processos eleitorais e elas podem indicar candidatos para cargos políticos. No entanto, segundo a lei, elas devem ser apartidárias em suas demais actividades.

Também na Tunísia, as OSC são livres para expressar seus pontos de vista durante campanhas eleitorais. Mas, por outro lado, existe uma diferenciação clara entre OSC e partidos políticos, indicando a uma vontade sair de uma era pré-revolucionária polarizada, em que as OSC ligadas ao regime eram toleradas, enquanto as demais, restringidas. Ainda na Tunísia, a lei proíbe ocupantes de cargos altos em partidos políticos de fundar ou gerenciar OSC, além de impedir tais organizações de darem apoio financeiro a partidos políticos, mantendo, contudo a possibilidade de elas darem outras formas de apoio aos candidatos. Nas eleições seguintes à revolução de 2011, houve certo envolvimento direto de activistas ligados a OSC que apareceram em posições políticas eletivas. Salvo esses casos, as OSC mantiveram firmemente a noção de neutralidade política. Do mesmo modo, não existem disposições explícitas impedindo o envolvimento político de OSC no Nepal, mas a cultura entre a sociedade civil tende a ser de neutralidade, o que é muitas vezes reflectido nos *status* das OSC. Existe também uma cultura de apartidarismo entre as OSC no Panamá, embora existam alguns organismos autônomos que se posicionam como parte da sociedade civil, mas apoiam exclusivamente partidos e políticos, o que pode prejudicar a credibilidade da sociedade civil legítima. No Líbano, algumas OSC defendem a melhoria do processo eleitoral, mas tendem a permanecer fora da política.

OSC podem participar de monitoramento eleitoral na Bolívia, mas com a ressalva de que uma condição de permissão para o receber de financiamento internacional é que elas não apoiem partidos políticos ou candidatos. Uma linha mais firme é adotada no México, onde as OSC cadastradas no Registro Federal de OSC sob a Lei de Promoção de 2004 e autorizadas a receber doações dedutíveis do imposto de renda não podem participar de processos eleitorais e políticos. As demais OSC, no entanto, são livres para fazê-lo.

Na Nigéria, além do monitoramento de eleições, OSC não têm qualquer papel no processo político partidário e são proibidas de fazer qualquer doação a um partido político, para um objetivo político ou, ainda, apoiar ou se opor a um candidato. Da mesma forma, no Benin, OSC registradas como ONG não são autorizadas a exercer qualquer actividade política partidária. Além disso, OSC que tenham assinado a Carta das OSC do Benin – iniciativa voluntária da sociedade civil para incentivar padrões de boa governança – garantem que membros de sua diretoria informem anualmente a respeito de qualquer filiação política e também que diretores de OSC devem se afastar de suas funções se passarem a ocupar um cargo político. Uma preocupação na Jordânia é que as proibições contra as OSC participarem de actividades políticas são genéricas e mal definidas, deixando margens consideráveis para autoridades ou candidatos exercerem seu poder discricionário.

Em resumo, portanto, apesar da variação das leis de um país para o outro, mesmo quando elas são mais permissivas, OSC tendem a ser cautelosas no tocante ao seu envolvimento na esfera política e, em sua maioria, adotam práticas de apartidarismo.

#### *Relações de desconfiança*

De maneira geral, em vários contextos, incluindo Bolívia, Honduras, Índia e África do Sul, onde se avaliou que há certo nível de hostilidade por parte do governo em relação às OSC e, essa desconfiança é mútua. Na Jordânia e em Honduras, existe o ceticismo e a desconfiança das OSC sobre a qualidade de oportunidades de envolvimento promovidas pelo respectivos governos e elas não acreditam que suas opiniões serão levadas em conta. No Panamá, OSC creem que o governo não tem interesse real em estar aberto à contribuição da população, inclusivamente por meio do envolvimento com OSC. Em Uganda, as avaliações apontam para o facto de que as relações estão a se deteriorar, e na Zâmbia, elas pioraram durante o processo de desenvolvimento de uma nova constituição, que alimentou a polarização.

Na Índia, ataques contra OSC têm sido feitos no discurso político e com o governo a questionar de forma frequente o papel que elas desempenham ou deveriam desempenhar. Isso afetou a capacidade de funcionamento das OSC: as acusações por parte do governo de que elas têm um impacto negativo sobre o desenvolvimento e a economia têm sido acompanhadas de maiores restrições ao trabalho de OSC internacionais na Índia e, com afetou, igualmente, sua capacidade de acesso ao financiamento internacional, conforme discutido acima.

Em meio a um contexto de polarização política na Bolívia, onde há uma clara divisão entre as OSC ligadas ao governo e as que não o são, o governo tende a considerar como inimigas aquelas que se recusam a se alinhar e que buscam incentivar a cobrança pelo cumprimento dos direitos humanos. Da mesma forma, na África do Sul, tais relacionamentos podem ser caracterizados como sendo de subserviência ou hostilidade. Classe e *status* são vistos como vetores no país onde tanto organizações de base quanto as de intelectuais da classe média, da mesma forma, suscetíveis a serem vistas com hostilidade, pois ambas, ainda que por interesses distintos, questionam as narrativas governamentais. No Camboja, um pequeno número de OSC contradiz, de forma clara e directa as posições do governo estabelecidos e, por isso, o este entende ou prefere acusar todo o conjunto desse tipo de organização de se juntar aos partidos da oposição. Na Jordânia e na África do Sul, avalia-se que a participação das OSC em protestos contra má governança e maus serviços fizeram com que governos passassem a os ver com maior e constante suspeita.



As relações muitas vezes variam dependendo das missões a que determinada OSC está envolvida e de como e com quem ela trabalha para alcançar seus objetivos. O padrão geral, como sugerido anteriormente na secção “Funcionamento das OSC”, é que governos frequentemente toleram e recebem bem o trabalho dessas organizações porque entendem que elas auxiliam no fornecimento de serviços, no apoio a projectos de desenvolvimento e envolvimento no bem-estar social e caridade. Por outro lado, se tornam mais hostis quando as OSC buscam promover os direitos humanos, a boa governança e a prestação de contas, e quando se envolvem em incidência política. Tal característica é observada, por exemplo, em países como Camboja, Índia, Moçambique, Nigéria, Panamá, África do Sul, Uganda e Zâmbia. Em alguns contextos, incluindo a Índia, Jordânia, África do Sul, Uganda e Zâmbia, a hostilidade do governo em relação a algumas das OSC que se envolvem em actividades de prestação de contas e incidência política e recebem financiamento internacional como suporte para seu trabalho ocorre porque tais OSC são vistas como agentes de potências estrangeiras.

Quando governos dividem e limitam acções da sociedade civil, surge um desafio para a autonomia da última, já que ela pode ser vista como o elemento que preenche a lacuna ou subcontratado em vez de parceiro com uma variedade de funções legítimas a desempenhar. O perigo é que a capacidade da sociedade civil de desempenhar uma diversificada gama atribuições seja prejudicada. A prestação de serviços a pessoas ou comunidades em situação de pobreza e de exclusão social, por exemplo, é uma valiosa função a ser desempenhada pela sociedade civil, principalmente porque ela pode chegar a populações que os governos não podem. Contudo, o próprio trabalho com essas populações levará, de forma natural, à busca por mudanças em políticas, por maior prestação de contas e pelo reequilíbrio do poder. Tais funções deveriam ser vistas como conectadas e igualmente legítimas, mas em vários contextos, há tentativas de restringir o papel da sociedade civil. Conforme discutido anteriormente, desafios podem surgir quando as OSC estão envolvidas no financiamento de parcerias com os seus governos.

Houve hostilidades e tentativas de questionar a autonomia das OSC no Líbano, apesar de uma mudança gradual e positiva nessas relações ser observada e, com isso, aumentarem as possibilidades de configurar uma verdadeira parceria. É importante mencionar que um tanto dessa mudança se efectivou por causa da intervenção de doadores internacionais, o que está ligado a uma preocupação existente na Nigéria sobre o espaço para o envolvimento ser definido externamente por doadores. O facto de boas relações serem dependentes da intervenção de doadores gera questões preocupantes sobre a autonomia da sociedade civil e a sustentabilidade do espaço para o envolvimento.

#### *Lacunas entre política e prática*

Às vezes, declarações positivas sobre o papel das OSC não são reflectidas em políticas de envolvimento e, não raras vezes, há um abismo entre o que dizem as políticas de envolvimento e a realidade da prática. As principais preocupações que surgem são com o *tokenismo* – oportunidades de envolvimento não oferecem oportunidades reais de influência e podem ser usadas para legitimar processos falhos –, a falta de oportunidades estruturadas e contínuas de envolvimento, e o controlo governamental sobre participação em processos de envolvimento, leva a acusações de cooptação, favoritismo e clientelismo.

Na Jordânia, por exemplo, o governo pode descrever OSC como parceiras em sua retórica oficial, mas algumas delas e demais activistas também têm recebido ameaças de agências de segurança do Estado. Da mesma forma, em Honduras,

o discurso do governo sobre o papel de parceria da sociedade civil está em desacordo com suas ações cada vez mais autoritárias. Consequentemente, apesar do governo hondurenho ter criado alguns espaços de diálogo, quando a sociedade civil tenta usá-los para apresentar preocupações sobre questões fundamentais, incluindo os direitos humanos e a boa governança, ele as ignora e as mantém fora da agenda. No México, mesmo com o aumento de oportunidades – discussão que será retomada mais abaixo – a sociedade civil continua a ter uma visão muito cética sobre a possibilidade de consultas influenciarem de fato as decisões.

O marco jurídico na África do Sul parece ser favorável ao envolvimento, mas é prejudicado pelas más relações entre OSC e governo. As OSC sul-africanas se veem à margem dos processos decisórios e podem ver tais consultas como *tokenísticas*. No Camboja, os planos atuais em matéria de cooperação são concebidos de cima para baixo e não preveem que OSC tenham um papel de parceria pleno. Para além disso, existem preocupações com cooptação, *tokenismo*, falta de confiança e limitação de espaço e de tempo para o envolvimento. Desafios observados em Camarões incluem cooptação e falta de abertura em alguns processos, o que pode ser um indicativo de falta de confiança do governo em relação às OSC, o que significa que os questionamentos feitos pelas organizações e ativistas sobre governança são percebidos pelo governo como falta de apoio. Em Burkina Faso, a realidade do envolvimento é avaliada como sendo menos favorável na prática do que no papel.

Há falta de políticas públicas de promoção de diálogo na Jordânia e lá, o único órgão de diálogo institucionalizado, o Conselho Econômico e Social da Jordânia, é cooptado pelo governo, subutilizado e desprovido de influência. Na Nigéria, avalia-se que há falta de processos institucionalizados e as melhores oportunidades disponíveis são *tokenísticas*; há certa participação por parte das OSC em comitês governamentais específicos, mas eles são comandados pelo governo e lhes falta credibilidade, enquanto a participação em eventos organizados pelo governo é variável. Não há um marco global para gerenciar o envolvimento em Moçambique e o governo local é avaliado como relutante em compartilhar informações que ajudem o envolvimento, configurando uma situação em que se avalia que o Estado não confia em muitas das OSC. No Líbano, OSC podem ser convidadas para participar das esferas de elaboração de leis e políticas, mas isso tende a ser esporádico e não há nenhuma obrigação de se levar em consideração os pontos de vista das organizações da sociedade civil.

Mecanismos de funcionamento para o diálogo também faltam no Camboja: algumas estruturas existentes não são convocadas regularmente, inclusive aquelas que foram consideradas mais abertas à contribuição da sociedade civil, enquanto Grupos de Trabalho Técnico são geralmente limitados a uma única OSC na condição de representante. Da mesma forma, as sessões dos Observatórios do Desenvolvimento, em Moçambique, que supostamente devem promover o envolvimento, são realizadas apenas quando o governo deseja, além de serem frequentemente adiadas ou canceladas. Existem também alguns mecanismos operacionais no Panamá e na Colômbia, onde o diálogo é avaliado como sendo fragmentado. No país, observa-se o não funcionamento de vários mecanismos exigidos pela Constituição, por causa de desconfiança e compreensão limitada dessas oportunidades entre as OSC e o governo. O mecanismo estabelecido no Líbano, o Conselho Econômico e Social, não está sendo convocado.

Na Zâmbia, enquanto existem alguns processos de diálogo, avalia-se que estes estão a ser prejudicados por falta de confiança entre as OSC e o governo. Mesmo no Nepal e na Tunísia, onde essas relações melhoraram recentemente, OSC avaliam que existe uma falta de diálogo institucionalizada. No Nepal, o diálogo é

principalmente conduzido com base em uma agenda definida pelo governo, sem qualquer garantia de que o ele vai considerar a contribuição da sociedade civil. Na Tunísia, envolvimento ocorre principalmente quando exigido pela sociedade civil e não por uma decisão consciente do governo de vê-la participar. Avalia-se a cooperação como gradativamente crescente em Burkina Faso, mas com certa relutância por parte de autoridades do Estado no sentido de envolver a sociedade civil.

A nova constituição da Bolívia e a Lei de Participação e Gestão Social de 2013 contêm disposições jurídicas para a participação da sociedade civil na concepção de leis e políticas, além de dar às OSC o direito de propô-las. Isso implica em criação de novas estruturas para o envolvimento. No entanto, tais disposições são prejudicadas pelo princípio de alinhamento, como discutido anteriormente, que procura limitar as OSC ao marco definido pelos planos, políticas e sistemas do país. Além disso, foi observado até agora que a participação não levou à influência, e há pouco *feedback* para propostas feitas pelas organizações participantes. Até agora, as consultas têm abrangido leis que já foram criadas, sugerindo que a abordagem dada à consulta é mais formal do que profunda. Além disso, dá-se uma abordagem selectiva à participação, que inclui apenas as OSC que apoiam as políticas governamentais. Influência é às vezes vaga também na Colômbia, porque a contribuição da sociedade civil é tratada apenas como consultiva e não precisa ser escutada.

Apesar de Uganda ter uma Política Nacional de ONG que define mecanismos para a contribuição de OSC para o Plano de Desenvolvimento Nacional e outros programas, as OSC notam que os convites para reuniões muitas vezes vêm com pouca antecedência, o que lhes dá pouco tempo para se preparar. Para além disso, muitas vezes, decisões cruciais foram tomadas antes de OSC serem consultadas, em um processo que permanece de cima para baixo. Isso leva a críticas de *tokenismo*, e de relações de clientelismo com determinadas organizações. Na Zâmbia, avisos com pouca antecedência e falta de tempo para preparação são também um enclave.

No Camboja, os efeitos práticos da falta de diálogo com a sociedade civil são facilmente compreendidos: como o governo não é directamente exposto à crítica da sociedade civil, é mais fácil para ele aprovar leis e regimentos problemáticos e mal elaborados que afectam negativamente o ambiente para a sociedade civil. No país, pseudo-OSC, organizadas pelo governo (muitas vezes chamadas de GONGO – uma espécie de ONG organizadas pelo governo) também foram utilizadas para conferir um ar de aparente legitimidade e colocar de lado as preocupações legítimas da sociedade civil nas consultas realizadas sobre a LANGO.

## RELAÇÕES INFORMAIS E RELAÇÕES EM DIFERENTES NÍVEIS

A ausência de mecanismos estruturados para que OSC possam colaborar com o governo na Jordânia deixa essas organizações dependentes de suas conexões informais e pessoais com autoridades e tomadores de decisão para, dessa forma, ter progresso nas agendas da sociedade civil. Apesar de mostrar à sociedade civil inventividade e flexibilidade em circunstâncias difíceis, falta transparência e critérios claros a tais métodos informais, além de levar à perda de oportunidades para uma colaboração mais ampla da sociedade civil que poderia ser possibilitada por mais processos de envolvimento estruturados.

Avalia-se que o grau de cooperação nas Filipinas muitas vezes depende da inclinação de autoridades-chave, que agem como guardiões dos processos, além de

haver a constante preocupação de que as oportunidades para as OSC continuam vulneráveis às mudanças nos ocupantes de cargos políticos. Há também a preocupação na Índia, no Líbano e no Nepal com o facto de o acesso a oportunidades de participação para as OSC depender da atitude de cada um dos ministros e autoridades, com alguns detentores de cargos muito mais favoráveis à sociedade civil do que outros.

Nas Filipinas, é também mais difícil para as OSC se envolverem com a administração local, pois políticas claras sobre a participação destas, muitas vezes não são devidamente implantadas pelas autoridades, que podem limitar a participação, exercer favoritismo ou envolver OSC de maneira *tokenística*, a ponto de algumas OSC ficarem preocupadas com a possibilidade de estarem a ser usadas para legitimar processos viciados. Da mesma forma, na Tunísia, algumas OSC avaliam que o envolvimento é mais difícil em nível local, uma vez que a participação é muitas vezes apenas formal, além de haver favoritismo. OSC relatam que estão impedidas de enfrentar esses desafios por falta de conhecimento sobre os processos e procedimentos de resolução de divergências. Avalia-se também que há pouca interação a nível local no Líbano e na Nigéria, para além de maior suspeita das OSC e maior interferência do governo local em Uganda. Uma necessidade de fortalecer as relações em nível local é também identificada no Tajiquistão.

Por outro lado, apesar das relações serem frequentemente caracterizadas pela hostilidade em nível nacional, no Camboja, a sociedade civil tem relações de trabalho mais positivas nos níveis subnacionais de governo e com ministérios específicos com os quais se envolvem no decorrer de seu trabalho. Na Zâmbia, também, avalia-se que parcerias são mais fortes em nível local, com uma tendência recente de criação de subcomitês nacionais de coordenação.

Também pode haver mais espaço para o envolvimento com os parlamentos do que com o poder executivo, algo que ocorre em Moçambique. Em comparação, as OSC ugandenses sentem que o espaço para dialogar com o parlamento é limitado.

## MAIS EXEMPLOS POSITIVOS

No entanto, existem alguns exemplos positivos mais recentes do desenvolvimento de uma cooperação estruturada entre OSC e o governo, embora todos gerem novos desafios. Um bom exemplo recente vem do Brasil, com o desenvolvimento do Acordo de Parceria e Cooperação, como discutido na secção sobre o acesso a recursos. A nova lei tem a promessa de incentivar as autoridades governamentais a ver as OSC como parceiras e possibilitá-las de fazer propostas ao governo. Ela pode ser vista como uma construção de rotinas e práticas de cooperação que têm sido desenvolvidas nas últimas décadas e nas quais OSC participaram propondo e defendendo leis.

Este processo tem sido o de gradualmente construir confiança e respeito pelas contribuições autônomas das OSC. A forma de trabalho de tal parceria seria formalizada na Política Nacional de Participação Social e no Sistema Nacional de Participação, mas a actual polarização da política brasileira fez com que esses acontecimentos ficassem parados. Apesar do progresso, ainda restam também críticas de que os mecanismos de participação são ainda mais orientados para a discussão do que uma acção e que muito depende da atitude das autoridades e estruturas de governo em diferentes níveis.

No Nepal, OSC avaliam que a nova Constituição, aprovada em 2015, tem potencial para marcar uma ruptura decisiva com a história de conflito civil do país e oferecer novas oportunidades de colaboração e melhoria das relações. Existem agora numerosos comitês governamentais e outros espaços em uma vasta gama de organismos governamentais dos quais OSC participam. Por exemplo, o Ministério das Mulheres, das Crianças e do Bem-Estar Social criou uma nova equipe sobre a sociedade civil e existem departamentos voltados para demandas de OSC em muitos organismos da administração local. A nova lei do Nepal sobre governo local também determina que eles trabalhem com, incentivem e prestem assistência às OSC. No país, OSC sentem que podem solicitar crédito para ajudar a assegurar mudanças em políticas sociais, jurídicas e econômicas. Também se afirma que as relações entre OSC e governo se fortaleceram por conta da cooperação eficaz na resposta ao terremoto de abril de 2015.

Na Tunísia, OSC tiveram de passar de uma posição de protesto para uma de participação, pois as relações se transformaram: de polarizadas e contraditórias, elas se tornaram mais positivas e cooperativas após a revolução. A sociedade civil foi reconhecida como um actor essencial após a revolução, levando o país a uma paz relativa, a uma democracia e a uma nova Constituição que é muito mais plural do que a anterior. Para além de tudo isto, ainda colocou a Tunísia como uma república democrática participativa na qual o papel da sociedade civil é reconhecido, o que foi obtido, em parte, por meio de um novo ministério para entidades constitucionais, sociedade civil e direitos humanos.

OSC tunisianas se envolveram em um diálogo tripartite com o governo e representantes da UE e podem ver que têm sido capazes de influenciar tanto o governo – veja-se o exemplo da apresentação de uma legislação sobre violência de gênero – como a UE nas suas relações com a Tunísia. Como parte do novo acordo democrático na Tunísia, OSC podem propor e apresentar projetos de lei a comissões parlamentares e participar de audiências com a assembleia nacional. OSC desenvolveram capacidades para fazer recomendações a tomadores de decisão de acordo com a Constituição e com as obrigações internacionais da Tunísia, e podem ver que o seu engajamento influenciou algumas novas leis. O governo também mostra sinais de reconhecimento de que é mais fácil introduzir novas medidas quando se tem o apoio da sociedade civil.

Por outro lado, contribuições da sociedade civil são às vezes rejeitadas na Tunísia por razões políticas ou por falta de comunicação, enquanto diálogos por vezes não dão resultados. OSC tunisianas criticam também a limitada informação disponível sobre o desenvolvimento de novas medidas legislativas e sobre as oportunidades de contribuição da sociedade civil. Também há a actual preocupação de que, após um período positivo, as relações estão se deteriorando e o alcance do que pode ser discutido está diminuindo, o que serve como lembrete de que as relações governo-OSC são e serão sempre dinâmicas e sujeitas a uma variedade de influências mesmo que constantemente monitoradas e cultivadas.

Avalia-se que as relações nas Filipinas também progrediram de uma relação de oposição para, agora, relações com base em um espectro que vai desde o envolvimento crítico à cooperação até algumas parcerias. Autoridades governamentais parecem ter se tornado mais abertas ao envolvimento da OSC na implantação de projectos do governo e na participação nos processos decisórios, o que é visto como uma efectivação gradual de disposições constitucionais que reconhecem o direito da sociedade civil de participar das decisões econômicas, políticas e sociais e determina que o Estado crie mecanismos de consulta. No México, tam-

bém, gradativamente surgem novas oportunidades para OSC e cidadãos proporem e realizarem acções de incidência política por legislação.

Nas Filipinas, também há mecanismos de cooperação estruturados, incluindo a Comissão Nacional Contra a Pobreza, na qual as OSC e representantes do governo trabalham juntos. Houve uma participação importante destas organizações na elaboração do Plano de Desenvolvimento das Filipinas, um papel que resultou de acções de incidência política das OSC. Além disso, a iniciativa orçamentária do governo tem criado oportunidades para as OSC participarem do orçamento e em seu monitoramento. Agências nacionais são obrigadas a consultar as OSC sobre uma série de temas agrícolas e ambientais. Além disso, OSC são membros de diversos órgãos públicos, principalmente aqueles que tratam de questões agrícolas, ambientais e de planeamento.

No entanto, as relações têm sido tensas nas Filipinas devido às atuais dificuldades das OSC na obtenção de financiamento estatal nacional sob os novos regimentos, além da crescente suspeita em torno deste tipo de organizações após o escândalo de corrupção de falsas OSC conforme discutido anteriormente.

Nas Filipinas também há preocupação em torno da falta de cooperação entre OSC, por conta da pouca competência e conhecimento necessários para desempenhar corretamente seu papel, tais como experiência jurídica e conhecimento dos procedimentos dos governos locais. Esse facto tende a se agravar, pois, há cada vez menos financiamento disponível para desenvolver tais capacidades. As OSC em países como Colômbia, Líbano, Moçambique, Nigéria, Uganda e, em menor escala, no Camboja, avaliam também que têm pouca capacidade para realizar actividades como mobilização e monitoramento.

## CONCLUSÃO

Resumindo, podemos dizer que as opiniões sobre as relações OSC e governo são variadas. Há bons exemplos de crescente cooperação, mas também há hostilidade política por parte de alguns governos. Em geral, as OSC são menos toleradas quando têm como objectivo a promoção dos direitos humanos e da boa governança e também quando se envolvem em incidência política e prestação de contas. Mesmo quando existem estruturas sólidas de cooperação, há preocupações sobre o quão abertas, transparentes, inclusivas e significativas são essas estruturas. Em outros contextos, a actual falta de estruturas institucionais é um problema. As relações podem variar entre ministérios específicos autoridades e, geralmente, falta uma aproximação consistente de parceria nos governos. Também existem preocupações sobre a forma como a autonomia da sociedade civil pode ser preservada quando esta estabelece parcerias com os governos.

Uma sugestão de foco para futura incidência política poderia ser investigação, documentação e divulgação de modelos bem sucedidos de envolvimento para identificar os benefícios que um envolvimento mais forte tem aberto para governos e cidadãos, e o incentivo de uma maior adopção de boas práticas.



# CONCLUSÃO

---

O cenário geral revelado pela investigação EENA é de lacunas. Existem lacunas entre as melhores práticas internacionais, que reconhecem a autonomia da sociedade civil, e as leis e regimentos que vão de encontro a elas. Existem lacunas entre a linguagem favorável de constituições, que prometem defender os direitos fundamentais da sociedade civil, de associação, de reunião pacífica e de expressão e leis e regulamentos que os prejudicam ao impor restrições excessivas a esses direitos. Existem lacunas entre o objectivo declarado das leis e de como elas são aplicadas na prática, com disposições genéricas e vagas em leis que, muitas vezes, dão aos governos e autoridades muito espaço para exercer seu poder discricionário. Existem lacunas entre as políticas nacionais e as práticas locais, que não raras vezes são menos favoráveis em algumas regiões. Além disso, políticas e práticas são vulneráveis à discriminação, politização e corrupção.

Em muitas das principais dimensões avaliadas neste estudo, parece haver uma clara distinção entre sistemas de notificação e de aprovação. Ao mesmo tempo em que não respeitam a autonomia da sociedade civil o suficiente, sistemas de notificação podem dar às OSC espaço para existir, funcionar, assegurar recursos, organizar eventos e expressar seus pontos de vista. Sistemas de aprovação, por outro lado, impõem o Estado como guardião em cada etapa, dando ao governo o poder para interferir, alterar ou bloquear a actividade das OSC, desacelerando a criatividade e o dinamismo que são inerentes à sociedade civil. Nos locais onde sistemas de notificação são adoptados, eles têm de existir na realidade e não apenas no papel; na prática, mesmo em sistemas de notificação, governos e autoridades muitas vezes têm margem para interpretar um requisito de notificação como uma solicitação de aprovação.

Nem todas as OSC são afectadas igualmente. Na maior parte das vezes, esses desafios são encarados muito mais pelas organizações que tomam posições sobre questões com as quais governos discordam do que aquelas cujas posições apoiam os governos. Os desafios impostos a OSC de direitos humanos, democracia e boa governança são ainda mais difíceis do que os impostos às que fornecem serviços de desenvolvimento e bem-estar social. OSC grandes e urbanas podem ter vantagens que lhes permitem ultrapassar barreiras, cobrir despesas e cultivar relacionamentos em ambientes com leis difíceis; já as rurais, de pequeno porte, novas e informais têm grandes dificuldades em ambientes desfavoráveis.

De maneira geral, OSC não buscam um ambiente totalmente sem regulação. A existência de um regimento favorável como parte do ambiente favorável mais amplo ajuda OSC a provar que são genuínas e legítimas, que gastam dinheiro de maneira sensata e servem ao público a que atendem. Regimentos favoráveis podem ser o ponto de partida para relações mais profundas e mais constructivas entre OSC e governos e que levam a parcerias sólidas. Para além disso, podem ajudar OSC a se diferenciarem dos organismos que não têm legitimidade, corrompidos ou extintos. Mas a lição da investigação EENA é que, muito frequentemente, as leis que regem OSC estão longe de serem favoráveis. Quando deveriam ser transparentes, previsíveis e inclusivas, são opacas, erráticas e cooptadoras. São, muitas vezes, motivada por uma determinação de controlar e restringir a sociedade civil, em vez de um desejo de favorecê-la. Onde o ambiente para a sociedade civil é desfavorável, OSC enfrentam crescentes desafios ligados a gastos,

tempo e energia; para além disso, o espaço para o exercício do poder discricionário, favoritismo e corrupção aumenta no governo, o que enfraquece o Estado de direito.

A investigação EENA revelou que, em contextos muito diferentes em diversas partes do mundo, OSC enfrentam desafios semelhantes. O lado positivo é que as respostas das OSC às condições desfavoráveis que se mostram bem sucedidas em um contexto podem ter o potencial de ser adaptadas e replicadas em outros. Como deixa claro o documento que acompanha este relatório, sobre estratégias de resposta da sociedade civil, ela está a lutar, a trabalhar coletivamente e a obter alguns ganhos importantes. Uma compreensão delas deve constituir a base para a acção futura de tornar o ambiente mais previsível, funcional e favorável para a sociedade civil.

## ANEXO 1: ASOCIADOS DEL ESTUDIO NACIONAL DEL AMBIENTE HABITANTE

PAÍS	ASOCIADO NACIONAL	AÑO DE LA EVALUACIÓN
Benin	Groupe d'Action pour le Progrès et la Paix (GAPP)	2015-2016
Bolivia	Fundación Construir	2013-2014
Brazil	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)	2014-2015
Burkina Faso	Réseau des Organisations de la Société Civile pour le Développement (RESOCIDE)	2013-2014
Cambodia	Cooperation Committee for Cambodia (CCC)	2013-2014
Cameroon	Collectif des ONG pour la Sécurité Alimentaire et Le Développement Rural (COSADER)	2014-2015
Colombia	Confederación Colombiana de ONG (CCONG)	2015-2016
Honduras	Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH)	2015-2016
India	Voluntary Action Network India (VANI)	2013-2014
Jordan	Phenix Center for Economic and Informatics Studies	2014-2015
Lebanon	Arab NGO Network for Development (ANND)	2013-2014
Mexico	Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)	2013-2014
Mozambique	JOINT - Liga de ONGs em Mocambique	2014-2015
Nepal	NGO Federation of Nepal (NPN)	2014-2015
Nigeria	Nigeria Network of NGOs (NNNGO)	2014-2015
Panama	Alianza Ciudadana Pro Justicia	2014-2015
Philippines	Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO)	2015-2016
South Africa	Human Rights Institute of South Africa (HURISA)	2014-2015
Tajikistan	Tajikistan National NGO Association	2015-2016
Tunisia	Al Kawakibi Democracy Transition Centre (KADEM)	2015-2016
Uganda	Uganda National NGO Forum (UNNGOF)	2013-2014
Zambia	Zambia Council for Social Development (ZCSD)	2013-2014

# CONTACT US



civicus.org



info@civicus.org



/CIVICUS



@CIVICUSalliance

## SOUTH AFRICA



CIVICUS House  
25 Owl Street  
6th Floor  
Johannesburg, 2092  
Tel: +27 (0)11 833 5959

## SWITZERLAND



11 Avenue de la Paix  
CH - 1202  
Geneva  
Tel: +41 (0)22 733 3435

## UNITED STATES



355 Lexington Ave  
New York  
NY 10017  
United States

## UNITED KINGDOM



Unit 60  
Eurolink Business Centre  
49 Effra Road  
London SW2 1BZ  
Tel: +44 (0)20 7733 9696