

# Promoção dos Direitos Relativos à Terra em Africa: Que diferença fazem as ONGs?

Nazneen Kanji, Carla Braga e Winnie Mitullah



# **Promoção dos Direitos Relativos à Terra em África: Que diferença fazem as ONGs?**

Nazneen Kanji, Carla Braga e Winnie Mitullah

# Agradecimentos

Calorosos agradecimentos às ONGs que participaram neste estudo pelo seu empenho no projecto, pelas reacções sobre os materiais escritos e os relatórios nacionais assim como por terem facilitado o trabalho de campo nas comunidades onde actuam. Estamos igualmente gratas aos membros das comunidades dos locais do trabalho de campo, pelo tempo que disponibilizaram para entrevistas e discussões com as investigadoras.

Este projecto foi financiado pelo Fundo de Inovações do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), Reino Unido e pela Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC), Moçambique. Agradecimentos especiais a John Howarth do DFID pelo seu apoio e a Domitília Bucuane da SDC pela sua ajuda à organização de seminários em Moçambique.

Os nossos agradecimentos ao pessoal do Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED) que participou num seminário para discutir os resultados preliminares. Gostaríamos também de agradecer às pessoas que se seguem, pelos comentários muito úteis que fizeram a uma versão preliminar deste relatório: David Lewis (London School of Economics); Jenny Chapman (Action Aid, Reino Unido), Sarah Lister (IDS, Brighton, RU), Judy Longbottom (IIED, Londres), Rachel Waterhouse (consultora independente, Moçambique), Odindo Opiata (Kituo cha Sheria, Quénia) e John Thompson (IIED, Londres). Contudo, os pontos de vista expressos neste relatório final são da exclusiva responsabilidade das autoras. E por último, o nosso muito obrigado a Fiona Hall pela sua assistência editorial ao relatório, e a Orlanda Mendes pela tradução do mesmo de Inglês para Português.

## Nota sobre as autoras:

Nazneen Kanji (nazneen.kanji@iied.org) é investigadora senior do IIED, Londres. Carla Braga (cbraga@tropical.co.mz) é docente do Departamento de Arqueologia e Antropologia da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, Moçambique. Winnie Mitullah (wvmitullah@swiftkenya.com) é professora do Instituto para Estudos do Desenvolvimento, Nairobi, Quénia.

Publicado pelo International Institute for Environment and Development (IIED).

© International Institute for Environment and Development (IIED), 2002.

Extractos deste livro podem ser reproduzidos para fins não comerciais sem autorização, desde que sejam reconhecidos as autoras e a editora do seguinte modo:

Kanji, N., Braga, C. e Mitullah, W. (2002) *Promoção dos Direitos Relativos à Terra em África: Que diferença fazem as ONGs?* London: International Institute for Environment and Development (IIED)

Este livro está registado no catálogo da British Library. ISBN:1 84369 224 4

Desenhado por Andy Smith. Impresso pela Russell Press, Nottingham, Reino Unido

Fotografia da capa: Membros da União de Cooperativas e Associações do Distrito de Marracuene, Província de Maputo, Moçambique

# Índice

<b>Acrónimos e Abreviaturas</b>	<b>iv</b>
<b>Sumário Executivo</b>	<b>v</b>
<b>1 Introdução</b>	<b>1</b>
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objectivos e metodologia	2
1.3 Selecção de organizações	4
1.4 Estrutura do relatório	5
<b>2 Contextos Nacionais: O Sector das ONGs e a Reforma das Políticas de Terras</b>	<b>7</b>
2.1 Panorama do sector das ONGs em Moçambique e no Quénia	7
2.2 Reforma das políticas de terras no Quénia e em Moçambique	8
2.2.1 <i>A política de terras no Quénia</i>	9
2.2.2 <i>A política de terras em Moçambique</i>	12
<b>3 As ONGs nos Processos Políticos: Papéis e Relações</b>	<b>15</b>
3.1 Papéis e actividades das ONGs	15
3.1.1 <i>Actividades das ONGs de promoção dos direitos relativos à terra em Moçambique</i>	16
3.1.2 <i>Advocacia e monitorização</i>	17
3.1.3 <i>Actividades das ONGs de promoção dos direitos relativos à terra no Quénia</i>	17
3.1.4 <i>Advocacia e monitorização</i>	18
3.2 Relações das ONGs no processo político	19
3.2.1 <i>Relações das ONGs em Moçambique</i>	19
3.2.2 <i>Relações das ONGs no Quénia</i>	21
3.3 Relações internas das ONGs	24
<b>4 Avaliação do Impacto das ONGs nos Processos das Políticas de Terras</b>	<b>27</b>
4.1 Quadros de avaliação	27
4.2 O impacto das ONGs em Moçambique	28
4.3 O impacto das ONGs no Quénia	31
4.4 Potencialidades e riscos da avaliação do impacto	34
<b>5 Constatações e Lições Fundamentais</b>	<b>37</b>
5.1 Será que as ONGs influenciam as políticas ou os constrangimentos estruturais, institucionais e políticos são demasiado grandes?	37
5.2 Deverão as ONGs maximizar o seu próprio papel de advocacia ou centrar-se na edificação da capacidade de advocacia de grupos menos poderosos?	38
5.3 Terão as ONGs competência para o trabalho de advocacia ou deverão centrar-se em inovar nas intervenções de desenvolvimento a nível comunitário?	38
5.4 Poderão as ONGs envolver-se com o governo sem comprometerem a sua própria independência?	39
5.5 Será que os doadores facilitam ou constroem o trabalho das ONGs?	39
5.6 Será possível avaliar a eficácia do trabalho de advocacia?	40
5.7 Lições chave para a prática	40
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>43</b>
<b>Anexo 1: Estudo de Caso do Conflito de Terras de ILood-Ariak, Quénia</b>	<b>47</b>
<b>Anexo 2: O Desenvolvimento da Lei de Terras de 1997 em Moçambique</b>	<b>51</b>
<b>Anexo 3: Estudo de Caso de Mafavuka, Moçambique</b>	<b>55</b>
<b>Anexo 4: Endereços de Contacto</b>	<b>57</b>

# Acrónimos e abreviaturas

ASS	África Sub-Sahariana
ATAP	Associação dos Técnicos Agrários e Pecuários
CCAPIN	Comité de Coordenação dos Aglomerados Populacionais Informais
CD	Comissário Distrital
CIT	Comissão Interministerial de Terras
CMN	Conselho Municipal de Nairobi
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional
DINAGECA	Direcção Nacional de Geografia e Cadastro
GD	Grupo Dinamizador
GQ	Governo do Quênia
IIED	Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
ITDG	Intermediate Technology Development Group
Kituo	Kituo Cha Sheria
KLA	Aliança da Terra do Quênia
KPF	Forum de Pastores do Quênia
LTC	Land Tenure Centre of Wisconsin-Madison University
LOTs	Licenças de Ocupação Temporária
Muungano	Muungano wa Wanavijiji
MPIDO	Organização para o Desenvolvimento Integrado dos Pastores de Mainyoto
NET	Núcleo de Estudos da Terra (Universidade Eduardo Mondlane)
NPCTN	Núcleo Provincial da Campanha Terra em Nampula
OBCs	Organizações Baseadas na Comunidade
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ORAM	Organização Rural de Ajuda Mútua
Pamoja	Pamoja Trust
PIB	Produto Interno Bruto
RECONCILE	Instituto de Resolução de Conflitos sobre Recursos
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana
SDC	Cooperacao Suica para o Desenvolvimento
Shelter	Forum da Habitação
SPGC	Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro
ST	Secretariado Técnico da CIT
UNAC	União Nacional dos Camponeses (Moçambique)
UNCHS	Centro das Nações Unidas para os Aglomerados Humanos (Habitat)
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

# Sumário Executivo

Nos últimos 20 anos, um número crescente de organizações não-governamentais (ONGs) diversificou as suas actividades passando da prestação de serviços para a advocacia em prol de políticas. Elas estão a receber créditos pelos seus consideráveis impactos em processos globais, desde o desenvolvimento económico até à democracia. Mas estarão tais impactos a acontecer, de facto, e se sim como é que são conseguidos?

Este relatório investiga a eficácia das estratégias e métodos das ONGs no sentido de influenciarem a reforma das políticas de terras. O relatório baseia-se num estudo de sete ONGs que promovem a reforma da terra e os direitos a ela relativos em Moçambique e no Quênia. Através de pesquisa assente na colaboração, realizada em ambos os países explorámos uma série de questões chave:

- Será que as ONGs influenciam as políticas ou os constrangimentos estruturais, institucionais e políticos são demasiado grandes?
- Deverão as ONGs maximizar o seu próprio papel de advocacia ou centrar-se na edificação da capacidade advocacia de grupos menos poderosos?
- Terão as ONGs competência para o trabalho de advocacia ou deverão centrar-se na inovação das intervenções de desenvolvimento a nível comunitário – mostrar fazendo?
- Poderão as ONGs envolver-se com o governo sem comprometerem a sua independência?
- Será que os doadores facilitam ou constroem o trabalho das ONGs?
- Será possível avaliar a eficácia do trabalho de advocacia?

## Métodos

Não há dúvidas de que é importante avaliar os impactos da advocacia para garantir que ela seja realmente direccionada para a melhoria da vida dos pobres e dos grupos marginalizados. É particularmente importante que as ONGs disponibilizem tempo para reflectirem, em particular no caso de organizações com uma cultura que valoriza a acção em vez da reflexão.

Contudo, as avaliações têm um certo 'tom' paternalista, estão demasiado ligadas aos financiamentos e aos ciclos dos projectos, são frequentemente vistas como um processo técnico complexo e os seus critérios podem ofuscar aquilo que é realmente importante. Em resultado desta pesquisa, sugerimos um quadro de avaliação baseado em quatro áreas principais de impacto, podendo cada uma delas ser medida através de indicadores de curto e longo prazo:

- Organizações da sociedade civil fortalecidas
- Procedimentos e práticas governamentais de tipo consultivo
- Mudanças em prol dos pobres nas políticas, regulamentos e legislação
- Benefícios directos para os grupos pobres e melhoria das suas condições de vida

Utilizámos principalmente entrevistas semi-estruturadas e discussões minuciosas, individuais e em grupo, com o pessoal das ONGs seleccionadas e entrevistámos informantes chave de outras ONGs, do governo e de agências doadoras em cada país. Levámos a cabo um trabalho de campo limitado às

comunidades onde as ONGs do estudo de caso se encontravam activas, para avaliar as relações locais com estas organizações e as suas percepções.

## Principais constatações

Embora as ONGs seleccionadas para este estudo tenham produzido impactos significativos nos processos de formulação das políticas de terras, o estudo demonstra claramente as deficiências dos modelos lineares que separam os processos de elaboração de políticas da sua implementação. Ambos os estudos de caso mostram que a legislação e os regulamentos podem ser modificados, reinterpretados ou simplesmente ignorados quando se trata de implementá-los, quando as relações de poder a nível local se tornam críticas. Esta constatação tem duas implicações directas. Primeiro, a capacitação dos grupos comunitários para agirem de forma informada não é só importante como um fim em si, mas também crucial para influenciar políticas sustentáveis e de longo prazo em prol dos pobres. Segundo, muitos aspectos das leis e das políticas são, de facto, produzidos durante a implementação, havendo situações específicas que determinam a prática de uma lei ou de uma política. A monitorização deste processo é, por consequência, um papel chave das ONGs. Apesar das actuais mudanças ‘ascendentes’, passando da prestação de serviços para o envolvimento em políticas, todas as ONGs deste estudo consideram ser necessário envolverem-se directamente com as comunidades e com as suas preocupações e necessidades imediatas se quiserem ter legitimidade para realizarem actividades de advocacia e de monitorização.

Outras lições chave para a prática:

- As ONGs capazes de apresentar argumentos assentes numa pesquisa bem feita em apoio aos direitos relativos à terra a favor dos pobres aumentarão a sua influência sobre as políticas.
- Para influenciar políticas é importante que as ONGs tenham uma boa liderança e um bom relacionamento com os detentores do poder. Contudo, carece de uma maior pesquisa a maneira como os líderes se envolvem com o seu pessoal e o relacionamento entre a cultura organizacional e o trabalho de influenciar políticas.
- As ONGs produzirão um impacto mais duradouro capacitando organizações representativas de grupos menos poderosos para o trabalho de advocacia.
- Os fundamentos e os termos do envolvimento entre as ONGs e o governo têm que ser claros em cada caso individual.
- As ONGs devem envidar maiores esforços para lidarem com as desigualdades de género, classe, etnicidade e idade tanto nas estruturas internas e na tomada de decisões como no seu trabalho com as comunidades.
- A ajuda dos doadores ao trabalho de desenvolvimento de políticas pelas ONGs deve incluir o apoio ao importante papel destas organizações na edificação de uma influência sustentável sobre as políticas a partir da base.
- O financiamento dos doadores para o trabalho de advocacia deve contemplar horizontes temporais mais amplos e as expectativas sobre aquilo que pode ser alcançado devem ser realistas e apropriadas aos contextos.
- Os doadores devem considerar o financiamento do pessoal efectivo e da administração das ONGs por forma a diminuir a pressão sobre o pessoal e a facilitar a reflexão e a aprendizagem.
- A avaliação qualitativa do trabalho de advocacia, usando quadros simples e informados pelas realidades políticas locais, deve complementar uma avaliação quantitativa mais virada para os resultados.
- As avaliações financiadas por doadores devem maximizar a aprendizagem e não estar directamente vinculadas aos ciclos de financiamento.

# 1. Introdução

## 1.1 Antecedentes

Nos últimos 20 anos, um número crescente de organizações não-governamentais (ONGs) tem vindo a diversificar as suas actividades passando da prestação de serviços para arenas e processos políticos dos quais haviam estado excluídas. Embora as ONGs não sejam um fenómeno novo, o seu número aumentou de forma rápida e sustentada em todo o mundo, afirmando-se consistentemente os impactos significativos que vêm produzindo em processos globais, desde o desenvolvimento económico até à democracia (Lewis, 1999). O seu crescimento está relacionado com uma viragem na maneira de pensar das agências internacionais que atribuem um papel menos central ao Estado no desenvolvimento e uma importância cada vez maior aos actores não-estatais. A influência das agências externas é particularmente poderosa na África sub-Sahariana (ASS), grande parte dela muito dependente de ajuda.

Será que a realidade justifica o novo ênfase nas ONGs por doadores, governos e cidadãos, assim como a reivindicação das suas capacidades? Muitos analistas e investigadores da matéria assinalam que, com a possível excepção da África do Sul, o sector das ONGs em África é fraco e completamente dependente do apoio de agências internacionais (Bratton, 1989; Edwards, 1999). As ONGs africanas não possuem certamente o historial das organizações de defesa de direitos da América Latina com o seu memorial de apoio aos movimentos populares progressistas contra as ditaduras militares. Nem tão pouco a colaboração e os laços institucionais que as ONGs da Ásia Meridional têm com o governo numa série de sectores. Tem-se argumentado que as ONGs africanas grangearam uma reputação positiva mais por defeito – como resposta às insuficiências da intervenção do Estado – do que pela análise dos empreendimentos (Bratton, 1989; Fowler, 1992). Outros (e.g. Tripp, 1994) defendem que o compromisso entre organizações de cidadãos e governo se encontra em ascensão em toda a África e que os actores governamentais estão agora a levar a sério o papel das ONGs' em processos políticos.

Os processos políticos compreendem tanto o desenvolvimento como a implementação de políticas, desempenhando as ONGs múltiplos papéis incluindo a advocacia, a monitorização, a inovação e a prestação de serviços. As questões chave que se seguem é que sugeriram esta pesquisa:

- Será que as ONGs influenciam as políticas ou os constrangimentos estruturais, institucionais e políticos são demasiados grandes?
- Deverão as ONGs maximizar o seu papel de advocacia ou centrar-se na edificação da capacidade de advocacia de grupos menos poderosos?
- Terão as ONGs competência para o trabalho de advocacia ou deverão centrar-se na inovação das intervenções de desenvolvimento a nível comunitário – “mostrar fazendo”?
- Poderão as ONGs envolver-se com o governo sem comprometerem a sua independência?
- Será que os doadores facilitam ou constroem o trabalho das ONGs?
- Será possível avaliar a eficácia do trabalho de advocacia?

Para este estudo seleccionámos ONGs que têm entre os seus objectivos a promoção dos direitos relativos à terra ou a reforma da terra a favor dos pobres, porque:

- A terra é essencial para a subsistência de muitos dos grupos mais pobres da ASS e possui um enorme significado económico, social e espiritual.
- Tanto Moçambique como o Quénia estão a levar a cabo uma extensa reforma das suas políticas de terras.
- Em virtude de a terra ser um bem tão valioso, as políticas de terras reflectem questões de poder e relações sociais, focalizando a governação e as relações estado-sociedade.

Inicialmente (em 1999), havíamos escolhido o Quénia e o Zimbabwe para este estudo. Têm muito em comum historicamente, são significativas as pressões que existem sobre a terra e as ONGs operam em ambientes políticos relativamente hostis em ambos os países. Contudo, dada a deterioração da situação política no Zimbabwe, preferimos Moçambique em virtude de neste país ter sido aprovada uma nova lei de terras em 1997, com uma substancial participação das ONGs na sua formulação e implementação. Embora Moçambique e o Quénia possuam formas muito diferentes de legislação sobre a terra, o colonialismo impôs, como em tantos outros países da ASS, sistemas legais de gestão da terra estranhos às normas costumeiras. No Quénia, isto resultou numa série de instituições responsáveis pela alocação de terras com pouca coordenação entre elas e significativos abusos do poder. Em Moçambique, a legislação de 1997 relativa à terra tem sido apresentada, a nível internacional, como o exemplo de uma lei inovadora que procura conciliar os direitos e procedimentos costumeiros com as necessidades e exigências contemporâneas do investimento externo e do desenvolvimento. Contudo, como refere Wily (2000), a sua implementação não tem sido nada séria já que as reformas do uso e aproveitamento da terra encarnam mudanças significativas no equilíbrio das relações de propriedade estado-povo. Havia, portanto, muito a ser partilhado entre moçambicanos e quenianos no concernente às dificuldades do exercício efectivo dos direitos relativos à terra por grupos menos poderosos de ambas as sociedades.

## 1.2 Objectivos e metodologia

A pesquisa tinha como principal objectivo investigar a eficácia das estratégias e métodos das ONGs para influenciarem a reforma da política de terras em Moçambique e no Quénia. Reconhecemos que a formulação de políticas constitui um processo – um diálogo entre interesses concorrentes e convergentes realizado por diferentes actores e interesses da sociedade (Wuyts et al, 1992). Há provas importantes que mostram ser inadequado (Sutton, 1999; Long, 2001) um modelo linear de formulação de políticas caracterizado por uma análise objectiva de opções e uma separação entre a política e a sua implementação. Por consequência, nesta pesquisa exploramos tanto o desenvolvimento de políticas (escolhendo alternativas, decidindo sobre abordagens e prioridades) como a sua implementação (convertendo declarações e intenções em acção e reformulando muitas vezes a política durante a implementação) como parte integrante do processo político.

A pesquisa foi levada a cabo por uma investigadora principal em cada país, trabalhando em estreita ligação com a investigadora do IIED. No Quénia foram envolvidas quatro ONGs; três organizações a trabalhar principalmente em questões de terras urbanas e uma exclusivamente nos direitos relativos às terras de pastoreio. Em Moçambique foram envolvidas três organizações, tendo todas elas tomado parte na disseminação e implementação da nova legislação sobre a terra.

Adoptámos como métodos principais de pesquisa entrevistas semi-estruturadas e discussões minuciosas, individuais e em grupo, com recurso ocasional a instrumentos visuais como os gráficos temporais e o mapeamento institucional. Embora o enfoque fosse a interacção com o pessoal das ONGs seleccionadas, também analisámos em cada país a bibliografia relevante e entrevistámos informantes chave de outras ONGs, agências governamentais e doadores. Realizámos igualmente trabalho de campo circunscrito às comunidades onde actuavam as ONGs do estudo de caso, para avaliar as relações locais

com estas organizações assim como as suas percepções. Além disso, o processo de consulta e de debate conducente à lei de terras moçambicana de 1997 foi documentado com entrevistas a informantes chave (Anexo 2).

Um segundo objectivo do projecto, igualmente importante, era encorajar uma reflexão crítica sobre a advocacia por parte das ONGs participantes e a sua influência nas políticas. Assim, empenhámo-nos num processo interactivo com o pessoal das ONGs durante um período de 18 meses, propiciando-lhes a oportunidade de reflectirem e comentarem sobre as constatações preliminares, por escrito e através de seminários. Realizámos um seminário final em Outubro de 2001 em Maputo, que juntou as ONGs participantes assim como representantes da LandNet (Rede da Terra), uma rede recente que trabalha na problemática da terra em África. Este seminário final discutiu as constatações do projecto e possibilitou que quenianos e moçambicanos interagissem e aprendessem directamente da experiência uns dos outros.

Era objectivo final criar um quadro simples para avaliar a eficácia e o impacto da advocacia, com base nas constatações do estudo. O quadro também foi discutido no seminário final.

### 1.3 Selecção de organizações

Neste relatório usamos o termo 'ONG' para descrever organizações não-governamentais intermediárias e redes de ONGs e a expressão 'organizações baseadas na comunidade' (OBCs) para descrever organizações de membros de localização específica.<sup>1</sup> Selecionámos as ONGs participantes com base no seu trabalho relativo à problemática da terra, na sua experiência em termos de advocacia e influência sobre as políticas, assim como na vontade de disponibilizarem tempo ao processo. Os informantes chave ajudaram a escolher ONGs que intervinham com eficácia nos processos políticos e que pertencem à minoria de ONGs de ambos os países que parecem adoptar uma abordagem assente em direitos. Em virtude da pequena escala deste estudo, apenas foram seleccionadas ONGs nacionais ou locais, de preferência a organizações internacionais como a Oxfam ou a Action Aid, com bases e recursos muito diferentes. Os esforços de advocacia das ONGs nacionais foram ainda menos pesquisadas do que os das ONGs internacionais.

Advocacia pode definir-se em sentido geral como *"o uso de informação para melhorar o conjunto dos beneficiários alvo"* (Davies, 2001:12) ou, mais especificamente, como *"o uso estratégico de informação para democratizar relações de poder desiguais e melhorar as condições dos que vivem na pobreza ou são de qualquer outra forma discriminados"* (Roche, 1999:192).<sup>2</sup> A segunda e mais específica definição está mais próxima das aspirações das ONGs envolvidas neste estudo, que tendem a não utilizar a expressão 'influenciar políticas'.

A Caixa 1 apresenta uma breve descrição de cada organização/estudo de caso (quatro no Quênia e três em Moçambique).

### 1.4 Estrutura do relatório

Esta secção estabelece os antecedentes, objectivos e métodos do presente estudo. A secção 2 apresenta um panorama dos contextos nacionais, do sector das ONGs e do estado actual das políticas de terras no Quênia e em Moçambique, com uma discussão sobre a influência das ONGs nos processos de formulação de políticas anteriores à pesquisa. A secção 3 analisa de forma mais geral a participação das ONGs no processo de formulação de políticas, focalizando os papéis e as relações que influenciam os

<sup>1</sup> O termo 'ONGs intermediárias' é amplamente utilizado para distinguir entre as OBCs e as ONGs que propiciam elos de ligação entre OBCs e outras instituições – governo, agências doadoras e sector privado (ver por exemplo, as *Commonwealth Foundation Guidelines on NGOs* [Ball and Dunn, 1995]).

<sup>2</sup> Ver também IIED (2002). *PLA Notes Special Issue on Advocacy and Citizen Participation* que aborda os significados de advocacia e contem pequenos estudos de caso.

<b>Caixa 1a: Perfis das ONGs participantes – Quênia</b>	
<b>Kituo Cha Sheria</b>	Associação legal estabelecida em Nairobi em 1973 para dar assistência jurídica gratuita aos pobres. Registou-se como ONG depois da entrada em vigor em 1992 do regulamento sobre as ONGs. Inicialmente, a Kituo tinha como enfoque garantir o acesso de pessoas individuais ao sistema de justiça, mas as mudanças registadas no Quênia e a experiência ganha pela Kituo deram origem a um programa recente de advocacia. Agora o enfoque reside nos direitos relativos à terra urbana: assistência jurídica e representação selectiva dos residentes dos aglomerados populacionais informais; elevando o nível de consciência sobre os direitos humanos; formando trabalhadores paralegais; e criando redes estratégicas para a promoção dos direitos relativos à terra. A Kituo é dirigida por um conselho de direcção e conta com um quadro de pessoal de 30 pessoas, incluindo cinco efectivos e dois voluntários.
<b>Fundo Pamoja</b>	O Fundo Pamoja foi criado em 2000 por um ex-membro da Kituo. Está registado como um fundo sem fins lucrativos. Visa facilitar a advocacia e o 'lobbying' em prol dos direitos dos pobres, incluindo o direito de propriedade e ocupação de terra urbana. O Pamoja ajuda as comunidades a criar estruturas e sistemas que lhes dêem autonomia e facilitem o seu envolvimento em programas e actividades de desenvolvimento. No seu pessoal conta com três elementos a tempo inteiro e quatro voluntários.
<b>Forum da Habitação</b>	Coligação (organização 'chapéu') de ONGs e de indivíduos fundada em 1990 para facilitar o acesso sustentável a condições de habitação confortáveis e decentes para todos, em particular para os grupos vulneráveis. O forum possui cerca de 600 organizações associadas, constituídas por profissionais dos sectores público e privado, por trabalhadores de desenvolvimento e por grupos comunitários e de entre-ajuda.  O Forum da Habitação tem um conselho de direcção que opera com grupos de trabalho e comissões para coordenar a implementação de actividades em várias áreas: política de angariação de fundos e de 'marketing', políticas, advocacia, pesquisa, inquéritos técnicos, desenvolvimento de recursos humanos e assuntos jurídicos. A nível do secretariado as actividades são geridas por três funcionários a tempo inteiro e dois voluntários com o apoio de uma ONG internacional (Intermediate Technology Development Group, ITDG).
<b>Forum de Pastores do Quênia (KPF)</b>	Rede fundada em 1991 por ONGs que trabalhavam com comunidades pastoris. As ONGs internacionais desempenharam um papel chave na sua criação. O KPF actua como catalizador na promoção e protecção dos interesses dos que se dedicam à pastorícia. É dirigida por uma comissão executiva composta por ONGs locais e internacionais, pelo governo e por Organizações Baseadas na Comunidade (OBCs). O seu enfoque é a informação e a comunicação, a advocacia e a participação em campanhas.  Durante o período da pesquisa o KPF estava a passar por dificuldades administrativas e financeiras, funcionando com um quadro de pessoal reduzido constituído por um coordenador e um consultor.

processos relativos à legislação sobre a terra. A secção 4 examina o impacto das ONGs do Quênia e de Moçambique na promoção dos direitos relativos à terra. Apresenta também um quadro geral simples para a discussão do impacto da advocacia e aborda as potencialidades e riscos inerentes às avaliações. A secção 5 apresenta as constatações chave e as lições tiradas deste estudo. Três anexos apresentam estudos de caso sobre os direitos relativos à terra em ambos os países. O Anexo 4 fornece detalhes sobre contactos das ONGs envolvidas neste estudo e outros endereços úteis.

<b>Caixa 1b: Perfis das ONGs participantes – Moçambique</b>	
<b>ORAM</b> (Associação Rural de Ajuda Mútua)	<p>Organização não lucrativa criada em 1992 por membros do Conselho Cristão de Moçambique. Procura apoiar as comunidades rurais, em particular os pequenos produtores, na legalização das suas terras agrícolas, na gestão dos recursos naturais e noutros empreendimentos rurais.</p> <p>Possui um director, coadjuvado por um conselho de direcção. A ORAM começou com três empregados mas tem agora mais de 200 funcionários e actividades em sete das 10 províncias.</p>
<b>UNAC<sup>3</sup></b> (União Nacional dos Camponeses)	<p>Associação nacional de camponeses nascida a partir de cooperativas e associações locais. A UNAC desenvolveu-se e estabeleceu-se legalmente em 1994 com o apoio da União Geral das Cooperativas. Visa defender os interesses económicos, sociais e culturais dos seus membros, promover o movimento cooperativo e a utilização racional e sustentável dos recursos naturais.</p> <p>Possui um coordenador executivo, cerca de 50.000 membros em 1000 associações e cooperativas e, na sua sede em Maputo, conta com um quadro de pessoal de 30 elementos. Realiza assembleias-gerais anuais.</p>
<b>Nucleo Provincial da Campanha Terra em Nampula – NPCTN</b>	<p>O centro foi criado em 1998 para coordenar a disseminação da Lei de Terras 19/97 na província de Nampula. O NPCTN inclui uma série de ONGs e emprega um coordenador. Tem como presidente o representante da cooperacao suíça , que é o principal doador. Tem continuado a trabalhar na implementação da lei mesmo depois do encerramento formal da campanha.</p>

Nota: Os níveis de pessoal dizem respeito a 2001.

**3** A UNAC, como organização de associações de camponeses com um escritório central em Maputo, não é nem uma ONG intermediária nem uma OBC. O termo ONG é utilizado por conveniência, mas as diferenças entre a UNAC e as outras ONGs do estudo são discutidas em vários pontos do relatório. Embora este estudo se centre nas organizações intermediárias, o papel importante da UNAC na promoção dos direitos relativos à terra levou à sua inclusão.



## 2. Contextos Nacionais: O Sector das ONGs e a Reforma das Políticas de Terras

### 2.1 Panorama do sector das ONGs em Moçambique e no Quénia

As ONGs não passam de uma pequena parte da sociedade civil organizada, que abarca uma vasta gama de organizações incluindo sindicatos, organizações de produtores, grupos religiosos, associações profissionais e diversos tipos de organizações comunitárias.

Este relatório não tenta discutir as complexidades de definição e a utilidade do termo ‘sociedade civil’, em particular em contextos não-ocidentais.<sup>4</sup> É, no entanto, importante referir que a sociedade civil é um conceito contestado utilizado com diferentes significados (Chandoke, 2000), não sendo “nem herói nem bandido”, mas um campo de vida associativa, onde forças sociais competem na criação ou na conquista do poder (Sogge, 1997:41). Trata-se, por isso, de uma questão de investigação empírica para avaliar a eficácia de tipos diferentes de organizações na promoção dos direitos e na redução da pobreza e da exclusão.

Em Moçambique, as ONGs têm um historial curto em virtude da dominação do estado centralizado até finais da década de 1980 e da guerra que tanto devastou o país até ao acordo de paz de 1992. Tanto o estado colonial como o pós-colonial impuseram restrições à vida associativa. Os governantes coloniais tentaram organizar a sociedade civil segundo as linhas da metrópole portuguesa sendo as formas de representação do empresariado, da força de trabalho, dos agricultores e de outros grupos de interesses designadas pelo estado. O estado utilizava organismos não-governamentais para conseguir a adesão às suas políticas; em contrapartida, os membros desses organismos recebiam a protecção e o patrocínio do estado (Sogge, 1997). No período pós-colonial, o partido no governo, a Frelimo, manteve alguns destes padrões de supervisão, embora com uma ideologia diferente. Foram criadas organizações únicas de jovens, mulheres, assalariados, professores e jornalistas, assentes ostensivamente na filiação de membros, mas sujeitas ao controlo do estado. Criaram-se em todo o país, ‘grupos dinamizadores’ a nível dos locais de trabalho e de residência para promover as políticas do estado e a resolução de conflitos a nível local. Embora a ‘participação popular’ fosse um dos princípios reiterados no discurso oficial, o partido/estado determinava os limites e os níveis desta participação. As tentativas de estabelecimento de um governo pós-colonial unificado e de criação de um sentido de unidade nacional entre os diversos povos de Moçambique ajudaram a criar um ambiente político onde a diferença de opinião era entendida como perigosa. Esta tendência foi exacerbada quando o movimento de oposição à Frelimo, a Renamo, apoiada pela África do Sul, ganhou força nos anos 1980.

Os grupos religiosos e as organizações de ajuda mútua e de parentesco constituem a maior categoria da sociedade civil ‘organizada’ de Moçambique. O espaço para a acção política da sociedade

<sup>4</sup> Ver Lewis, 2001 para uma discussão útil. Rejeitando a visão segundo a qual o conceito tem pouco significado fora das suas origens ocidentais, ele defende que os sentidos locais estão a ser criados à volta do conceito, como parte da negociação universal entre cidadãos, estados e mercados. Utilizando exemplos para provar a sua argumentação, ele conclui que o conceito tanto pode ter um valor analítico como um poder inspirativo.

civil manteve-se limitado até ao início da década de 1990, quando foi introduzido o multipartidarismo, as políticas de liberalização económica ganharam ímpeto e as relações entre o estado, o sector privado e a sociedade civil começaram a alterar-se significativamente. Até 1990, dignas de nota, existiam apenas três organizações moçambicanas de prestação de serviços no campo da acção social.<sup>5</sup> A partir de então o número de ONGs moçambicanas aumentou consideravelmente, incluindo-se as organizações femininas e as associações sindicais e profissionais. Segundo o Forum de ONGs 'Link', em Maputo, não existem números fiáveis, mas a sua base de dados possui cerca de 700 ONGs, incluindo as organizações baseadas na comunidade.

Como Sogge mostra no seu estudo de 1997, um certo número de factores internos e externos favoreceu e continua a favorecer a emergência de ONGs. Internamente, tais factores incluem o assumir de tarefas de acção social e de desenvolvimento por grupos ou movimentos religiosos, a busca de emprego alternativo pelos profissionais e a vontade dos partidos e dos políticos de atraírem recursos e de os dirigirem para as suas bases eleitorais. Externamente, o factor mais directo decorre de um maior apoio das agências de desenvolvimento às ONGs.

Segundo um estudo recente sobre o sector das ONGs, o Quénia possui uma das mais antigas, mais numerosas e mais fortes comunidades de ONGs de África (IDR, 2000). Apesar de alguma confusão quanto à terminologia, como no caso de Moçambique, está claro que a vida associativa é extremamente rica e variada, com números que vão de 40.000 a 80.000 organizações. A vasta maioria é formada por OBCs, incluindo os *harambee* ou grupos de entre-ajuda, as associações femininas e da juventude e uma vasta gama de organizações culturais, desportivas e de carácter étnico. Estima-se que mais de metade das OBCs é constituída por grupos de mulheres ou por associações. As ONGs intermediárias e as redes, que constituem o enfoque deste estudo, atingem actualmente os 1.800, embora se calcule que apenas metade das ONGs registadas<sup>6</sup> se encontrem operacionais (Kanyinga e Mitullah, 2001).

Até à década de 1980, as ONGs nacionais e internacionais<sup>7</sup> tendiam a centrar-se em actividades de beneficência ou humanitárias, de acção social e de prestação de serviços. Ao longo dos anos 1990, começando com a reintrodução do multi-partidarismo em 1992, o estado queniano perdeu o seu papel dominante no desenvolvimento social e económico e o seu controlo sobre a vida política enfraqueceu. Ao mesmo tempo, as ONGs quenianas aumentaram a sua participação na prestação de uma vasta gama de serviços de desenvolvimento e, com o movimento pró-democracia do início da década de 1990, assumiram uma postura mais activa na promoção da democracia. Esta mudança teve muito a ver com a redução da ajuda ao desenvolvimento dada ao governo pelos doadores internacionais, devido à sua incapacidade ou falta de vontade de levar a cabo reformas económicas e políticas (IDR, 2000). Os doadores começaram, preferencialmente, a alocar recursos significativos às ONGs para educação cívica, advocacia de políticas e promoção dos direitos humanos. Estas viragens em termos de objectivos e de actividades, decorrentes de factores internos e externos, encontram-se reflectidas nas ONGs deste estudo há muito estabelecidas, assim como no enfoque das mais recentes.

## 2.2 Reforma das políticas de terras no Quénia e em Moçambique

Esta secção não tem por objectivo reflectir toda a complexidade e diversidade da problemática da terra no Quénia e em Moçambique – visa expor alguns dos problemas de terras comuns na África Sub-

<sup>5</sup> Conselho Cristão de Moçambique (CCM) fundado em 1948; Caritas de Moçambique fundada em 1977 e a Cruz Vermelha de Moçambique (CVM) fundada em 1981 por iniciativa da Frelimo.

<sup>6</sup> Muitas OBCs não procuram registar-se. Cerca de 350 pedidos de ONGs, à espera durante 1997 e 1998, foram analisados e aprovados pela comissão das ONGs, estabelecida no quadro do NGO Coordination Act, de Setembro de 1999.

<sup>7</sup> Desde os anos 1960, centenas de ONGs internacionais trabalharam no país, mas na última década muitas começaram a abandonar o seu papel de prestação directa de serviços às comunidades. Elas continuam na sua maior parte, a agir como intermediárias entre as ONGs quenianas e os doadores bilaterais e multilaterais. Cerca de 25% das ONGs quenianas são internacionais.

Sahariana (ASS), apresentando depois um breve panorama da situação actual em ambos os países.<sup>8</sup>

A actual vaga de reformas relativas à terra na ASS segue-se a um fracasso geral da conversão da posse costumeira para direitos individualizados de posse livre. O registo individual da terra e a emissão de títulos individuais de terras dominaram o receituário das Instituições Financeiras Internacionais durante o período do ajustamento estrutural da década de 1980 até ao início do anos 1990. Nalguns países, limitou-se a reforçar as estratégias existentes, enquanto noutros substituiu as abordagens ‘socialistas’ pós-independência segundo as quais toda a terra pertencia ao estado e não podia ser simplesmente comprada e vendida. Nos anos 1990, surgiram cada vez mais evidências das rasteiras da emissão de títulos individuais, com custos económicos e sociais elevados e consequências negativas para os pobres (Toulmin e Quan, 2000).

Para entender a situação actual é importante explorar a história do colonialismo na ASS. O colonialismo e a imposição de sistemas legais estranhos às normas costumeiras pré-existentes resultaram em múltiplos sistemas jurídicos, dando origem a reivindicações de terra com fontes conflituosas de legitimidade. Tanto no Quênia como em Moçambique, a lei colonial (inglesa e portuguesa respectivamente) criou a base legal da alienação da terra (usualmente a mais fértil e a mais valiosa) aos colonos.

Na maior parte dos países da ASS, à nacionalização levada a cabo nos primeiros anos seguiu-se um conjunto de políticas visando atribuir títulos privados e redistribuir a terra. Os governos pós-independência tenderam a assumir total autoridade para a aquisição de terras para fins de desenvolvimento e para garantir o acesso para todos. Contudo, a terra tornou-se numa fonte de poder político e de protecção essencial para congregar os vários grupos de interesse de que o estado dependia. As mudanças pós-independência tenderam a estabelecer uma situação de jurisdições conflituosas e sobrepostas, na qual os responsáveis locais podiam beneficiar de rendimentos obtidos com a interpretação da lei a favor dos requerentes ricos e mais poderosos.

### 2.2.1 A política de terras no Quênia

No Quênia a problemática da terra continua a ser uma das questões políticas dominantes. Na era colonial, as questões relativas à terra eram conformadas por três processos distintos mas relacionados: alienação e aquisição de terra pelo estado colonial; utilização da lei inglesa da propriedade e atribuição de títulos nas zonas alienadas; e introdução de reformas de posse individualizada em zonas africanas ou ‘reservas nativas’ (Kanyinga, 2000).<sup>9</sup> O plano para individualizar a segurança da posse entre os agricultores Kikuyu tinha em vista estimular o investimento na agricultura, o crescimento agrícola e a emergência de um mercado de terras. O governo colonial esperava criar uma nova classe de agricultores para fazer frente à sublevação e promover a estabilidade política (Quan, 2000:37). Estas acções do estado colonial deram origem a aglomerados populacionais informais sem títulos de terra ou direitos sobre ela. Também contribuíram para a etnização e politização da questão da terra (Kanyinga, 2000).

Aquando da independência em 1963, foi preocupação imediata a africanização da propriedade da terra por forma a garantir a participação em larga escala dos africanos na produção de comida e na geração de rendimentos através da produção de culturas de grande valor. Segundo este esquema, mais de um milhão de acres de herdades mistas foram transferidos para africanos através da compra de terra e de crédito ao desenvolvimento. Contudo, o esquema integrou apenas cinco por cento dos quenianos, criando assim uma nova elite (Mitullah, 2001). A transferência desequilibrada da terra

<sup>8</sup> Panoramas completos e estudos de caso sobre a problemática da terra na África sub-Sahariana são apresentados por Toulmin e Quan, 2000, assim como por Bush e Stefzel (2000) e Pupilampu e Tettey (2000) numa edição especial de ROAPE - a Review of African Political Economy, vol 27, no. 84.

<sup>9</sup> Thompson defende, no entanto, (1997) que existem evidências de privatização autónoma dos direitos relativos à terra desde o início do século 20 no Quênia e noutros países da ASS, por influência da pressão da população e do nível de integração na agricultura comercial.

**Caixa 2: Atribuição de títulos de terras e direitos relativos à terra no Quênia**

Apesar do registo, mantiveram-se a sub-divisão de terras arrendadas e os padrões costumeiros de alocação e herança da terra. O esperado mercado livre da terra não se materializou, a disponibilização de crédito agrícola não aumentou de forma significativa e os registos estão a ficar desactualizados em virtude de os herdeiros ou locatários não os renovarem. Além disso, o registo da terra tem sido acompanhado por:

- Maior concentração de propriedade da terra, especialmente nas mãos de beneficiários de antigas terras para ocupação e de pessoas suficientemente influentes para manipularem a seu favor o processo de registo
- Enfraquecimento dos direitos costumeiros nos agregados familiares e entre grupos sociais diferentes. O registo tem, em particular, aumentado a insegurança das mulheres, especialmente das viúvas, dos que não possuem rendimentos agrícolas e dos que não têm herdeiros do sexo masculino
- Aumento do desemprego rural, provocado pela diminuição de oportunidades de plantio a meias e de arrendamento
- Diminuição da segurança alimentar e aumento da vulnerabilidade à seca dos grupos cujo acesso à terra descreceu em virtude do processo de atribuição de títulos
- Aumento do nível das disputas resultantes do facto de os direitos individuais serem impostos aos sistemas de direitos múltiplos já existentes
- Incapacidade de os agricultores mais pobres adquirirem títulos em virtude de os custos serem muitas vezes superiores aos benefícios

Fonte: Extraído do resumo de Quan (2000:37)

intensificou os conflitos de terras, que se mantêm até hoje.

Um grande número de instituições estão mandatadas por lei, decreto ou por qualquer outra forma para alocarem terra, mas tais alocações têm sido feitas sem respeitar os procedimentos estabelecidos e sem consulta entre instituições. Particularmente na década de 1980 e no início dos anos 1990 registou-se o açambarcamento e apropriação indevida de terra, não só em zonas de elevado potencial económico como nas áreas áridas de pastoreio. A maior parte das terras áridas do Quênia pertence ao estado e estão sob custódia das autarquias locais, à luz da *Trust Land Act*. Esta Lei reconhece o direito de tribos, grupos, famílias e indivíduos a ocuparem e utilizarem terra sob custódia, mas não lhes garante a segurança a longo-prazo da posse nem reconhece os procedimentos costumeiros de acesso à terra e aos recursos. As autarquias locais estão predispostas a alocar terra sob custódia a interesses privados. À luz da *Lei do Registo de Terras* e da *Lei de Adjudicação de Terras*, logo que a terra é adjudicada e registada por um indivíduo ou grupo não superior a cinco pessoas, cessam todos os direitos anteriores sobre a terra. Isto é demonstrado pelo caso de Iloodo-Ariak, documentado mais adiante neste estudo (Anexo 1). A terra de pastoreio também era oficialmente destinada à conservação da fauna e flora bravias e a treinos militares.

A caixa 2 resume os impactos da atribuição de títulos de terras no Quênia, com enfoque nas zonas rurais.

Há muito que os aglomerados populacionais informais urbanos constituem uma preocupação, devido aos elevados níveis de densidade, à pobreza extrema e à deficiente prestação de serviços. Estes aglomerados localizam-se tanto em terras públicas como privadas. Um inquérito de referência realizado em 1993 por uma firma de consultoria na área do desenvolvimento (Matrix), especializada em desenvolvimento urbano, revelava que 55% dos residentes de Nairobi com rendimentos baixos viviam em apenas cinco por cento da superfície da cidade (Matrix, 1993). Como Wanjala (2001:6) refere, “É nas cidades, pequenas e grandes, que o problema da habitação atingiu proporções de crise”.

O governo detem o controlo de terra pública em nome dos residentes de zonas urbanas. Segundo os regulamentos, a terra pública não deve ser alocada sem o cumprimento dos procedimentos legais que incluem a venda de terras em hasta pública (Secção 12 *Government Lands Act*). Este regulamento exige a publicação prévia da data e local da venda no Boletim Oficial do Quênia e que a terra seja vendida pela oferta mais alta. Segundo os procedimentos legais quenianos, só o Presidente (que também pode delegar responsabilidades no Comissário de Terras) pode alocar terra pública. Uma tal alocação deve

ter em vista a resolução de desequilíbrios sociais. Contudo, na maior parte das zonas urbanas não se respeitam os procedimentos e os funcionários do governo abusam frequentemente do sistema de alocação de terra pública e ajudam pessoas das suas relações a fazer o mesmo (Mitullah, 2001).

Outra área de preocupação é a expulsão dos que vivem em terra pública. Os regulamentos indicam que os residentes não devem ser expulsos da terra a não ser que o Comissário de Terras obtenha primeiro uma ordem judicial de aluguer imediato. Isto acontece raramente – pelo contrário, os administradores provinciais, a ala juvenil do partido no poder e outros expulsam muitas vezes os residentes sem aviso. Os aglomerados chegam mesmo a ser incendiados pelos que compraram terra sem cumprirem os devidos procedimentos e que não podem desenvolver as suas parcelas devido à sua ocupação por residentes informais.

O Comité de Coordenação dos Aglomerados Populacionais Informais de Nairobi (CCAPIN), formado em 1996, é o primeiro organismo coordenador virado para a resolução dos problemas dos aglomerados populacionais informais. O comité é presidido pelo Comissário Provincial e é composto por membros do Conselho Municipal de Nairobi (CMN), representantes de comunidades baseadas na comunidade (OBCs), ONGs, sector privado e instituições governamentais. A sua formação deveu-se em larga medida às iniciativas de actores não-governamentais que trabalham com indivíduos do Conselho Municipal e, em particular, com o então Comissário Provincial de Nairobi que se mostrava sensível à situação dos residentes com rendimentos baixos. Um elevado número de ONGs nacionais e internacionais, assim como membros do UNHCS-HABITAT, trabalharam em conjunto para informar o governo e exercer pressão sobre ele, na sequência da vaga de expulsões e demolições de aglomerados populacionais informais em Nairobi em 1994 e 1995. O estudo realizado pela Matrix em 1993 foi muito utilizado para defender uma moratória sobre expulsões e demolições e a favor de uma abordagem mais coordenada da ajuda aos residentes dos aglomerados informais. O estudo fazia notar que um elevado número de ONGs (tanto nacionais como internacionais) trabalhava nos aglomerados sem qualquer apoio do governo e com fraca coordenação entre elas. Recomendava que o governo desempenhasse um papel de facilitação e coordenação, promovendo uma estratégia global através do CCAPIN. À Matrix foi dado um papel cimeiro no processo de desenvolvimento de uma estratégia (CCAPIN, 1996). O papel estratégico daí resultante, que foi oficialmente adoptado, cobria a terra, habitação, infraestruturas físicas, geração de rendimentos e desenvolvimento de capacidades, meio ambiente e saúde, educação e formação e questões transversais como o género e a pobreza.

As três organizações que trabalhavam em questões relativas à terra urbana (Pamoja, Kituo e Forum da Habitação) são membros do Comité Coordenador dos Aglomerados Populacionais Informais de Nairobi.

Considera-se como principal empreendimento do CCAPIN a garantia de uma moratória sobre demolições e expulsões assim como o compromisso de cessar, por enquanto, as alocações de terra para ocupação, incluindo a emissão de Licenças de Ocupação Temporária (LOTs). Apesar de existirem provas da continuação de expulsões e da atribuição de LOTs,<sup>10</sup> o sucesso do processo de criação do CCAPIN deveu-se à formação de alianças amplas e às relações pessoais positivas e fundamentais (entre quadros do governo e líderes das ONGs) que serviram para abrir portas até aí fechadas. Informantes chave deste estudo também referiram a importância dos financiamentos de doadores que facilitaram actividades essenciais. O sentido de oportunidade foi importante – iniciativas levadas a cabo por ONGs apenas um ano mais cedo, antes das eleições, revelaram-se um fracasso.

Em Novembro de 1999 foi designada uma Comissão Presidencial (a Comissão Njonjo da Terra) para analisar o sistema nacional da política e da legislação relativas à terra, com a intenção de recomendar

**10** O director do Instituto, independente, Mazingira, que levou a cabo a campanha 'Operação Firimbi', argumentava que a moratória sobre expulsões não tem estatuto legal, que as expulsões não cessaram na prática e que de pouco vale participar nas reuniões do CCAPIN, já que este inclui poderosas estruturas estatais provinciais que são, elas próprias, fonte de muitos problemas para os residentes dos aglomerados informais.

um novo quadro jurídico e institucional, incluindo a incorporação da posse costumeira no quadro legal (Okoth-Ogendo, 2000). Alguns analistas e ONGs defenderam com firmeza e sucesso a inclusão da terra no processo em curso de revisão da constituição (Wanjala, 2001), em virtude de algum ceticismo sobre se a Comissão Njonjo iria ou não alterar significativamente o que está estabelecido relativamente à terra. O relatório final da Comissão é esperado para o fim de 2002, mas neste momento não se conhece nada do seu conteúdo.

## 2.2.2 A política de terras em Moçambique

Moçambique alcançou a independência de Portugal em 1975 e, sob a liderança da Frelimo, estabeleceu um regime 'socialista' de partido único e com uma economia centralmente planificada. Após a independência, a constituição estipulava que a terra e os recursos naturais eram propriedade do estado, o que viria a ser reafirmado na primeira *Lei de Terras* de 1979. A terra fora nacionalizada mas não redistribuída em larga escala. As grandes propriedades agrícolas privadas do tempo colonial (muitas delas abandonadas quando os colonos regressaram a Portugal) foram transformadas em empresas estatais. As populações rurais foram encorajadas a viver em 'aldeias comunais' para facilitar a prestação de serviços básicos financiados pelo estado e para fornecerem mão-de-obra às empresas estatais. Embora os camponeses tivessem sido encorajados a envolver-se no desenvolvimento de cooperativas agrícolas, menos de um por cento do investimento estatal na agricultura foi para as cooperativas, enquanto mais de 90% eram canalizados para as empresas agrícolas estatais (Castel-Branco, 1994). Contudo, a guerra entre a Frelimo e a Renamo, apoiada pela África do Sul, dominou a maior parte dos anos 1980 e milhões de pessoas foram deslocadas das suas terras e das suas casas.

A introdução do Programa de Reajustamento Económico na segunda metade da década de 1980 marcou o abandono do 'socialismo' e a viragem para a liberalização económica e política. Deu origem ao processo de privatização das empresas estatais e à abertura da economia ao investimento estrangeiro. Os Regulamentos sobre a Terra de 1987 permitiram que o estado procedesse à concessão dos direitos de uso e aproveitamento de terra privada e estabelecesse que o título constituía a única prova legal da transferência de direitos do estado para qualquer cidadão nacional ou estrangeiro (Negrão, 1998). A guerra criou uma maior competição pela terra de zonas irrigadas e da periferia das cidades e das estradas principais, levando à emergência de mercados da terra (O'Laughlin, 1995). No final dos anos 1980, as perspectivas de paz entre a Frelimo e a Renamo resultaram numa procura de terra ainda maior e em importantes concessões de terra de primeira a estrangeiros, particularmente a agricultores brancos da África do Sul e do Zimbabwe. A necessidade de reassentar os deslocados da guerra agravou a urgência da situação e no início da década de 1990 criou-se uma comissão ad hoc para proceder à reforma da legislação relativa à terra que estivesse à altura das novas realidades. A constituição revista em 1990 ainda considerava a terra e os recursos naturais como propriedade do estado.<sup>11</sup> Contudo, a terra tornou-se mais atractiva para os estrangeiros dos países vizinhos quando colonos brancos fugiram da África do Sul com a queda do regime do apartheid e quando as tensões se agravaram entre os agricultores brancos e o governo do Zimbabwe.

O acesso à terra nas zonas rurais é crucial em Moçambique, onde 65% da população e 80% dos pobres vivem no campo. A atribuição de títulos para o uso de recursos naturais, em que a terra é crucial, representando a principal fonte de subsistência para a maioria da população. A agricultura de pequena escala emprega no seu todo 63% dos homens e 92% das mulheres e representa mais de 80% do valor da produção agrícola, contribuindo com 25% para o PIB (Braathen e Palmero, 2001).

Em 1992, foi criada na Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo, o Núcleo de Estudos da Terra

<sup>11</sup> Como esta pesquisa documenta, já em 1987 os camponeses da União Geral das Cooperativas Agrícolas de Maputo haviam colocado ao Primeiro Ministro a sua preocupação quanto à possível privatização e à perda da segurança da sua posse (Braga, 2001).

**Caixa 3: Pontos chave da lei de terras de Moçambique: 1997**

- A terra permanece propriedade do estado; as comunidades, indivíduos e empresas apenas obtêm o direito de uso e aproveitamento (concessões)
- O direito de uso e aproveitamento pode ser transferido, mas não vendido ou hipotecado
- O direito de uso e aproveitamento obtém-se por ocupação ou concessão pelo estado por um período até 100 anos
- Os títulos exibindo o direito a usar e desenvolver a terra podem ser emitidos, não só para indivíduos e empresas, mas também para comunidades e grupos
- As comunidades ou indivíduos que ocupam a terra durante mais de 10 anos adquirem direitos permanentes de utilização da terra e não necessitam de documentos de registo
- Os tribunais devem aceitar provas verbais de membros da comunidade sobre a ocupação. (O testemunho verbal era coarctado pela lei anterior que dava preferência absoluta aos títulos documentais – isto funcionava claramente contra os camponeses)
- Os títulos do direito de uso e aproveitamento não podem ser emitidos sobre a terra já ocupada por outros
- Os títulos do direito de uso e aproveitamento só são emitidos se houver um plano de desenvolvimento; são emitidos provisoriamente por dois anos e só se tornam permanentes (por um período até 100 anos) se o desenvolvimento projectado estiver em andamento.

Fonte: J. Hanlon, Boletim sobre o Processo de Paz, N<sup>o</sup> 19, Setembro de 1997.

(NET) para trabalhar com o Land Tenure Centre (LTC) de Wisconsin, EUA, contratado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) para examinar as questões relativas à posse da terra. O primeiro debate sobre a legislação relativa à terra foi promovido pela USAID e pelo LTC, defendendo que se deveria considerar a privatização em virtude de já existirem mercados de terra que careciam de regulamentação. O processo que conduziu à nova lei de terras de 1997 (Lei no. 19/97), que rejeitava a privatização, foi complexo, tendo várias agências e figuras do governo tomado posições diferentes. O trabalho realizado pelo NET, organizações internacionais como a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), ONGs como a ORAM e grupos de cariz religioso, foi importante para a promoção da ideia do direito das comunidades à terra. A análise sociológica da prática passada e presente guiou todas as fases da formulação da nova legislação. Tanner (2001) faz uma abordagem abrangente sobre o desenvolvimento da lei de terras. O Anexo 2 apresenta um breve relato, baseado em informantes chave e na experiência da investigadora moçambicana deste estudo (como membro do Núcleo de Estudos da Terra, da Universidade Eduardo Mondlane). Os pontos chave da lei de terras de 1997 encontram-se sumarizados na Caixa 3.

Os regulamentos referentes à terra rural foram promulgados em 1998 e em 1999 foi aprovado um Anexo Técnico.<sup>12</sup> A nova legislação é reconhecida internacionalmente pelas suas inovações em termos da protecção dos direitos dos pequenos agricultores e os casos-piloto que utilizam o novo quadro legal mostram que o modelo pode funcionar (Tanner, 2001:34). No entanto, a lei tenta promover uma maior segurança da posse pelos pequenos agricultores, embora também ofereça condições seguras para novos investimentos privados em zonas rurais, o que dá origem a consideráveis tensões e conflitos de interesses. Embora a lei reconheça o direito de a comunidade participar na gestão dos recursos naturais, na resolução de conflitos e na 'delimitação' (definição formal dos limites e registo de terras comunitárias), a lei e o seu conjunto de regulamentos são, por vezes, ambíguos, podendo ser mal interpretados deliberadamente. Só a título de exemplo, o Artigo 27 do Regulamento estipula que a comunidade será representada por um mínimo de três e por um máximo de nove pessoas<sup>13</sup> (Decreto 66/98, Boletim da República, 8-12-1998, I série). Quanto à consulta das comunidades sobre investimentos em terras comunitárias ou circunvizinhas, será relativamente simples os investidores

<sup>12</sup> Embora a lei se aplique a todo o tipo de terra, os regulamentos concernentes à terra urbana ainda estão a ser elaborados.

<sup>13</sup> O Anexo Técnico é mais específico, estabelecendo que o trabalho deve ser feito "...com homens e mulheres e com diversos grupos socio-económicos e etários das comunidades locais" [ Artigo 5, Parágrafo 2 ]. Contudo, isto passa-se apenas em relação à delimitação das terras comunitárias e não, por exemplo, para consultas antes das concessões a investidores.

#### **Caixa 4: Factores críticos do desenvolvimento da nova Lei de Terras de Moçambique**

1. A liberalização política, a crescente liberdade de expressão e de imprensa permitiram que as ONGs influenciassem a política de terras. Foi possível criticar os anteprojectos da lei de terras em público e sem medo de represálias. A liberdade de imprensa permitiu que as vozes oponentes se fizessem ouvir e que os cidadãos fossem informados dos diversos argumentos.
2. A aliança alargada entre sectores do governo, parlamento, instituições religiosas, ONGs, académicos e doadores constituiu um factor crítico do sucesso do processo de formulação, discussão e aprovação da nova lei de terras e dos seus regulamentos.
3. As igrejas foram importantes e activas neste processo, promovendo o diálogo entre a Frelimo e a Renamo, estabelecendo Comissoes Diocesanas de Terras e apoiando a criação da organização não-governamental ORAM para defender os direitos e interesses das comunidades.
4. A experiência latino-americana de reforma agrária influenciou positivamente o processo moçambicano de reforma da política de terras. Alguns indivíduos - religiosos, académicos e representantes de agências de desenvolvimento e consultores do sistema das Nações Unidas – eram da América Latina e tinham um conhecimento e sensibilidade particulares relativamente às questões da terras.
5. O facto de os académicos e líderes de organizações não-governamentais serem respeitados e reconhecidos pela sua honestidade foi vital para o sucesso da sua advocacia. Conseguiram envolver-se com diferentes grupos de interesse embora mantivessem o compromisso de promoverem os direitos relativos à terra para a maioria. Não eram membros dos principais partidos políticos.

encontrarem três pessoas que concordem com os seus pedidos de registo da terra. Tais problemas já se encontram documentados, particularmente na província da Zambézia (Waterhouse e Braga, 2000:34-36; Norfolk e Soberano, 2000:53-55). Este relatório abordará mais adiante as dificuldades na implementação da nova lei e o debate que actualmente se desenvolve em Moçambique sobre a privatização da terra.

O fundamental a reter aqui é que as organizações não-governamentais foram, pela primeira vez, envolvidas em reformas legais - na formulação da lei de terras e na campanha de divulgação de dois anos (*Campanha Terra* – ver Anexo 2). Na verdade, chamou-se à Conferência Nacional sobre a Terra, de 1996, convocada para discutir o projecto de lei, com 200 participantes provenientes do governo, sector privado, agências de ajuda, académicos, ONGs internacionais e nacionais “...um exercício de participação democrática difícil de igualar...em qualquer parte, no norte ou no sul” (Tanner, 2001:20).

Alguns dos factores que contribuíram para o bom desenvolvimento da lei encontram-se sumarizados na Caixa 4.

## 3. As ONGs nos Processos Políticos: Papéis e Relações

Esta secção focalizará os principais papéis que as ONGs podem desempenhar no processo de formulação de políticas e nas estratégias gerais que utilizam. Serão abordadas as relações das ONGs com outros actores, as diferenças entre elas assim como algumas lições chave.

### 3.1 Papéis e actividades das ONGs

Najam (1999) apresenta uma categorização simples e útil dos papéis das ONGs no processo de formulação de políticas:

- Monitorização – mantendo as políticas ‘honestas’, monitorizando a implementação e acompanhando o curso dos acontecimentos que dão forma a novas políticas
- Advocacia – ‘lobbying’ (contacto directo com políticos e quadros do governo), constituindo coligações estratégicas e mobilizando o apoio público, representando pontos de vista de grupos particulares e usando a informação de forma estratégica para democratizar relações de poder desiguais/melhorar as condições de vida dos grupos menos poderosos
- Inovação – desenvolvendo e demonstrando formas diferentes de fazer as coisas e realçando valores omissos das políticas
- Prestação de serviços – acção directa para responder à necessidade de serviços, especialmente de grupos marginalizados e mal servidos

As ONGs que participaram no estudo desenvolvem actividades que cumprem todos estes papéis e funções. É interessante notar que até as organizações ‘chapéu’ como o Forum da Habitação do Quénia ou o NPCTN de Moçambique, têm um envolvimento directo a nível comunitário, apesar de as suas actividades primárias poderem ser a coordenação, a formação, o estabelecimento de redes e a disseminação. Embora as redes envolvidas neste estudo sentissem que este tipo de especialização funcional poderá vir a ser necessário no futuro, na prática elas respondiam àquilo que consideravam como necessidades prementes, defendendo não existir ainda um número suficiente de organizações a trabalhar na problemática da terra que justifique uma tal especialização. Apesar das actuais mudanças ‘ascendentes’, passando da prestação de serviços para um envolvimento em políticas, todas as ONGs do estudo sentiam ser necessário envolver-se directamente com as comunidades e com as suas preocupações e necessidades imediatas se quisessem obter legitimidade para o seu trabalho de advocacia e de monitorização.

No entanto, como ilustramos mais adiante, a natureza dos serviços fornecidos por estas ONGs passou de uma acção mais assistencialista para uma ajuda às comunidades no sentido de promoverem os seus próprios interesses e responderem às suas próprias necessidades. Contudo, esta mudança não é, de modo algum, representativa da maioria das ONGs de outro país qualquer, que continuam a orientar-se mais para a prestação de serviços do que para a advocacia dos direitos.

A caixa 5 sumariza as actividades realizadas pelas ONGs em cada um dos papéis. Muitas actividades servem mais do que um papel ou função, mas há que fazer uma distinção útil entre as

<b>Caixa 5: Papéis e actividades</b>	
Papéis no processo de definição de políticas	Actividades
Monitorização e advocacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘Lobbying’ directo (contactos informais e formais)</li> <li>• Criação de coligações estratégicas (desde o nível comunitário até ao internacional)</li> <li>• Mobilização de apoio público (utilização dos meios de comunicação social, métodos audio-visuais, demonstrações)</li> <li>• Pesquisa/recolha de informação como base para a monitorização e advocacia</li> </ul>
Inovação, criação de capacidades e prestação de serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de habitação e crédito (Quénia)</li> <li>• Reassentamento de residentes urbanos (Quénia)</li> <li>• Métodos de resolução de conflitos</li> <li>• Métodos participativos</li> <li>• ‘Delimitação’ de terras comunitárias (Moçambique)</li> <li>• Formação de grupos/formação de lideranças</li> <li>• Canalização de pedidos de apoio por parte das comunidades</li> <li>• Informação e formação sobre questões relativas à terra e à habitação</li> </ul>

actividades que se dirigem fundamentalmente à advocacia ou à monitorização e as que são orientadas para a inovação, criação de capacidades e prestação de serviços.

### 3.1.1 Actividades das ONGs de promoção dos direitos relativos à terra em Moçambique

#### *Inovação, criação de capacidades e prestação de serviços*

Em Moçambique, todas as três organizações que constituíram estudos de caso continuam a disseminar a nova legislação relativa à terra. A ORAM e o NPCTN realizaram cursos de formação para funcionários do estado, como administradores distritais, para outras ONGs e, às vezes, para o sector privado. A campanha terra (1997-99) dirigia-se a grupos da sociedade civil; em muitos locais tais grupos encontravam-se melhor informados acerca da nova lei de terras do que os quadros do governo local, que precisam, por isso, de formação. A ORAM e a UNAC continuam a levar a cabo a disseminação a nível comunitário. No caso do NPCTN, este trabalho é realizado pelas organizações suas filiadas que o fazem utilizando materiais produzidos pela campanha terra e produzindo os seus próprios em línguas locais.

Tanto a UNAC como a ORAM promovem a constituição de associações de camponeses (que são organizações de base comunitária). A UNAC fez cursos de liderança para os seus membros. Embora as associações tenham funções mais amplas no concernente à utilização produtiva de uma série de recursos naturais, elas também têm servido como canais organizados para fazer ouvir as preocupações das comunidades no caso de conflitos de terras.

Durante a formulação dos regulamentos da nova lei de terras e dos ‘anexos técnicos’, discutiu-se muito a ‘delimitação’ ou estabelecimento de limites e registo da terra comunitária (Braga, 2001). Alguns argumentaram que não fazia sentido que, depois de se ter lutado pelo reconhecimento dos direitos de ocupação se viesse depois a optar por um processo que leva à emissão de títulos formais. Contudo, muitos consideram que a delimitação é importante para se garantir o direito da comunidade à terra, estando neste momento as agências doadoras a financiar uma série destes projectos, implementados por ONGs.

Embora com diferentes abordagens ao problema, todas as organizações deste estudo participam nos esforços tendentes a resolver conflitos de terras. A ORAM e o NPCTN tendem a contratar directamente investigadores e advogados para defender os direitos comunitários, enquanto a UNAC tende a fornecer aos seus membros informação e contactos organizacionais. A ORAM está a estudar a

possibilidade de levar a cabo um plano à escala nacional para paralegais, visando apoiar os membros das comunidades a defenderem os seus direitos relativos à terra.

### 3.1.2 Advocacia e monitorização

As ONGs exercem a sua pressão através de contactos informais com o governo e com políticos, mas também utilizam os meios de comunicação social para fazer passar opiniões sobre a problemática da terra. Considera-se que se trata de uma estratégia eficaz que só se tornou possível com uma maior liberdade de imprensa em Moçambique a partir da segunda metade dos anos 1990. Contudo, a comunicação através dos media tem os seus problemas. O jornal diário nacional Notícias é controlado principalmente pelo partido no poder, enquanto os jornais independentes, distribuídos diariamente por fax ou email, só são acessíveis a uma minoria da população. Não há garantia de que os meios de comunicação social reportem com exactidão – se é que reportam de todo – as actividades e opiniões das ONGs, em particular quando estas discordam dos pontos de vista do governo central. Por exemplo, quando a UNAC discordou de alguns aspectos da lei de terras proposta pelo Conselho de Ministros, teve que pagar espaço no jornal para chamar a atenção para as suas objecções.

As ONGs envolvidas neste estudo desempenham um papel importante na monitorização e na exposição de violações da lei de terras, em particular a usurpação da terra comunitária. Tanto a UNAC e a ORAM responderam a queixas das comunidades quanto ao estabelecimento de agricultores do Zimbabwe em grandes áreas da província de Manica. Líderes da UNAC visitaram a zona para verificar se os agricultores se haviam estabelecido em zonas já ocupadas por comunidades. Contactaram os directores regionais e provinciais da agricultura, que desconheciam o assunto porque *“tudo tinha sido decidido a nível central”*. A ORAM também foi verificar in loco a situação mas depois encomendou em estudo. O assessor jurídico da ORAM teve uma conversa com o Ministro da Agricultura e a notícia foi publicada nos meios de comunicação social. Embora ambas as organizações tivessem intervindo, a disponibilidade de recursos humanos e financeiros são muito diferentes nas duas organizações, sendo maiores os da ORAM como organização profissional, intermediária. Todavia, neste caso, as intervenções das duas ONGs foram mal sucedidas, não conseguindo travar a instalação dos agricultores zimbabuianos.

### 3.1.3 Actividades das ONGs de promoção dos direitos relativos à terra no Quénia

#### *Inovação, criação de capacidades e prestação de serviços*

Das quatro organizações que participaram neste estudo, o Fundo Pamoja centra a maior parte do seu trabalho a nível comunitário tendo em vista criar a capacidade de influenciar políticas. O Pamoja promove grupos de crédito e de poupança para congregar os residentes de aglomerados populacionais informais e edificar estruturas comunitárias capazes de resolver problemas de terras e de habitação. Esta estratégia surgiu em resposta à necessidade de rendimentos para enfrentar problemas de terras e de alojamento. Através desta interacção, o Pamoja apoia as comunidades para fazerem pressão, influenciarem políticas, formarem coligações e levarem a cabo pesquisas destinadas a identificar os recursos comunitários. Encoraja o intercâmbio de visitas entre comunidades como um meio de capacitação.

O Pamoja trabalhou no sentido de criar a Muungano wa Wanavijiji, uma coligação de residentes de aglomerados populacionais informais de Nairobi. A Muungano emergiu na altura em que as comunidades estavam a ser consideravelmente afectadas por expulsões (1993-95). Indivíduos de diversas comunidades juntaram-se para formar o núcleo daquilo que é agora a Muungano. A Muungano também trabalha estreitamente com a Operação Firimbi (Firimbi significa assobio em Kiswahili), uma rede para campanhas, coordenada pelo Instituto independente Mazingira, que mobiliza as pessoas para lançarem o alarme sempre que a terra pública é alvo de apropriação indevida

ou de qualquer interferência.

A Kituo forma trabalhadores paralegais nos aglomerados informais e faz trabalho de consciencialização através de seminários sobre direitos legais, especialmente os relacionados com a terra e o trabalho. A Kituo também ajuda as comunidades a resistirem às expulsões, intenta acções judiciais quando necessário e, quando estas falham, opta pela via do reassentamento. Esta organização também apoia o desenvolvimento de estruturas comunitárias e colabora estreitamente com a Muungano wa Wanavijiji e com funcionários públicos que trabalham com residentes de aglomerados populacionais informais.

A nível comunitário, o Forum da Habitação recorre a seminários de formação baseados na comunidade para informar os residentes acerca da melhoria das condições de habitação. Também organiza gabinetes sobre a segurança da terra e facilita a ligação de OBCs com outras ONGs e com os meios de comunicação social. O Forum da Habitação ajudou as mulheres de dois aglomerados populacionais informais, Mathare 3B e Redeemed Church, a produzir um vídeo, “*Contando a nossa História*”, que visa transmitir aos fazedores de políticas os problemas que a mulher dos aglomerados informais populacionais enfrenta. O Forum da Habitação organiza igualmente visitas de intercâmbio e apoia as comunidades através de OBCs parceiras no planeamento físico e em projectos de casas.

O Forum de Pastores do Quénia não trabalha directamente com as comunidades mas apoia o trabalho dos seus membros, por exemplo através de informação e aconselhamento. Um bom exemplo disto é o apoio que presta à Organização para o Desenvolvimento Integrado dos Pastores de Mainyoto (MPIDO), que vem lutando para manter a posse da terra comunitária e reaver as terras de pastoreio que a comunidade perdera em 1978 (ver o Anexo 1).

### 3.1.4 Advocacia e monitorização

A nível nacional, o Forum da Habitação envolveu-se na pesquisa e na disseminação de informação; a nível internacional foi o ponto focal regional para o o grupo africano no Comité de Preparação da conferência Habitat +5. Presentemente, o Forum está a transformar-se de Forum da Habitação, Quénia (nacional), para Forum da Habitação, África Oriental (regional). A organização está a criar uma rede de assessoria em comunicação através da sua página de Internet. O Forum da Habitação realizou pesquisas sobre formas alternativas de posse da terra e de padrões de habitação, organizando pacotes de informação para diversos grupos, incluindo fazedores de políticas, profissionais e cidadãos. Isto implicou a produção de três ‘kits’, incluindo um sobre a terra. O Forum da Habitação desempenhou um papel chave congregando os pontos de vista de diferentes actores, levando à revisão dos Códigos de Construção em 1995 e a um novo ante-projecto de política de habitação (1999).

A nível da cidade, o Pamoja e a Kituo facilitam a troca de ideias entre profissionais, ONGs e outros actores de desenvolvimento com conhecimentos sobre a problemática da terra, organizando foros, redes e o intercâmbio de experiências em matérias de terra urbana e de habitação a nível de cidade e a nível nacional e internacional. O estabelecimento de redes a nível de cidade faz-se em estreita colaboração com os administradores do governo provincial.

O Forum dos Pastores do Quénia<sup>14</sup> exerce pressão e participa em comités nacionais, apoia protestos directos das comunidades, fornece informação dirigida a diferentes grupos de fazedores de políticas e tem em vista reforçar a cooperação entre membros. A organização também integra redes com várias organizações internacionais que trabalham em questões que afectam as comunidades pastoris. O Forum de Pastores, em colaboração com a MPIDO, influenciou a elaboração da *Lei da Emenda à*

<sup>14</sup> Por exemplo, o director do Instituto, independente, Mazingira que promoveu a campanha ‘Operação Firimbi’, defendia que a moratória sobre expulsões não tem qualquer estatuto legal, que na prática as expulsões não pararam e que de pouco vale assistir às reuniões do CCAIN por ele incluir estruturas estatais provinciais poderosas que são, em si, fonte de muitos problemas para os residentes de aglomerados populacionais informais.

*Adjudicação de Terras* de Maio de 1999, para anular a adjudicação de terra comunitária, envolvendo investigadores e assessores para fazerem recomendações.

Nos últimos dois anos constituíram-se duas novas ONGs que lidam com a problemática da terra: o Instituto de Conflitos sobre Recursos (RECONCILE) e a Aliança Queniana da Terra (KLA). O RECONCILE centra-se em quatro sectores que giram à volta da terra: silvicultura, agricultura, pesca e pastorícia. É sua principal preocupação encontrar políticas que conciliem necessidades concorrentes em termos de recursos naturais. Focaliza as capacidades existentes no seio de comunidades dependentes de recursos assim como a criação de novas capacidades em resposta a conflitos emergentes por causa dos recursos naturais. A Aliança Queniana da Terra é uma organização ‘chapéu’ que congrega os esforços das organizações e indivíduos membros na advocacia em prol de uma política nacional de terras no Quénia.

## 3.2 Relações das ONGs no processo político

### 3.2.1 Relações das ONGs em Moçambique

#### *Relações com o governo*

A nível central, tanto a UNAC como a ORAM interagem regularmente com o governo, por exemplo, participando na Comissão Inter-Ministerial da Terra como “convidados permanentes”. A nível provincial, as três organizações envolvem-se em diálogo com administradores distritais, polícia e Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGCs), geralmente sobre questões específicas concernentes ao registo de terra comunitária e a conflitos de terras.

A formação que a ORAM e o NPTCN realizaram para quadros governamentais serviu para cultivar relações positivas, facilitando, por vezes, futuras interacções sobre questões de terras e acelerando procedimentos burocráticos. No entanto, todas as ONGs que participaram neste estudo lamentaram os obstáculos colocados pelos SPGC à promoção dos direitos dos camponeses à terra, o que foi corroborado por um estudo detalhado realizado na província da Zambézia (Norfolk e Soberano, 2000). É frequente os SPGCs terem falta de meios para realizarem eficientemente o seu trabalho, não estarem familiarizados com a nova lei ou mostrarem-se até hostis para com ela, tendendo a negligenciar questões de consulta comunitária.

Apesar da nova lei, os quadros do governo têm continuado a utilizar a sua posição para usurpar a terra comunitária e/ou ignorar o estipulado sobre a consulta às comunidades, para promover os seus próprios interesses. Para analisar a dimensão destas práticas seria necessário um projecto de pesquisa de tipo diferente, mas as ONGs que participaram neste estudo tinham muitos exemplos de tais abusos. O estudo da Zambézia (Norfolk e Soberano, 2000) documenta a existência de uma resistência considerável à implementação da lei de terras pelas autoridades a nível distrital. Particularmente a UNAC e a ORAM assumiram posições em prol das comunidades e contestaram as decisões dos quadros governamentais, alguns do mais alto nível provincial. Algumas das intervenções destas ONGs foram claramente bem sucedidas enquanto noutras a situação se mantém confusa com as comunidades a terem que desistir da terra, como o caso de Mafavuka ilustra (Anexo 3).

De forma não surpreendente, o governo mostra-se, por outro lado, ambivalente quanto ao papel crescente das ONGs nacionais. Alguns quadros entrevistados olham as ONGs intermediárias com certa suspeição, questionando em que medida o pessoal quer efectivamente apoiar os processos de desenvolvimento e as ONGs se terão tornado um veículo para os indivíduos terem acesso a emprego e a recursos.

<sup>15</sup> No entanto, um estudo realizado na Zambézia constatou que o pessoal da ORAM nem sempre segue os procedimentos do registo de terras e que os atalhos que utiliza são depois usados pelos SPGC como uma desculpa para não respeitarem os direitos das comunidades (Waterhouse e Braga, 2000).

O governo não é uma entidade monolítica e as ONGs têm, de facto, boas relações com indivíduos de muitos organismos governamentais. Embora as ONGs tenham ganho espaço para participarem em processos de formulação de políticas, por parte de algumas ONGs e do governo ainda existe o sentimento de que se trata mais de um privilégio que pode ser retirado do que de um direito.

#### *Relações com doadores*

Quando se trata das relações entre ONGs e doadores é impossível generalizar. Na campanha terra, por exemplo, algumas agências de ajuda faziam parte da Comissão Nacional (ver Anexo 2) e o seu papel foi considerado pelas ONGs como activo e para além das actividades de financiamento. Mas, nalguns casos, as relações também eram tensas. Por exemplo, a ORAM recebeu financiamentos tão vultuosos para implementar projectos de formação e de delimitação de terra comunitária que teve que crescer com extrema rapidez, criando uma série de problemas de capacidade. O facto de os doadores tenderem a exigir que os projectos sejam implementados por organizações competentes, associado a uma certa incapacidade e/ou falta de tempo por parte das ONGs para analisarem de forma adequada as propostas, pode prejudicar a eficácia das boas ONGs. Além disso, as ONGs nacionais perderam pessoal a favor de ONGs internacionais que oferecem salários e condições que elas não podem dar.

A UNAC começou por ser um veículo para alguns doadores interessados em financiar projectos de desenvolvimento agrícola. Segundo um dirigente da UNAC, alguns membros começam, por isso, a ver a sede da UNAC em Maputo, não como a sua própria estrutura central, mas como uma instituição de apoio financeiro.

O relacionamento das ONGs com os doadores é, por conseguinte, problemático. As ONGs envolvidas no estudo sentiam a sua dependência financeira das agências de ajuda como um constrangimento e consideravam que as políticas e procedimentos diferentes das várias agências eram difíceis de gerir. Sentiam, no entanto, que de um modo geral o envolvimento dos doadores funcionava positivamente como uma forma de pressão junto do governo no sentido de este levar a cabo uma reforma da terra em prol dos pobres.

#### *Relações com outras ONGs*

A campanha de disseminação da lei de terras foi uma forma exemplar de coordenação positiva visando um objectivo comum, com uma congregação de esforços de vários tipos de organizações. Terminada a campanha de dois anos, o contacto entre ONGs é agora menos frequente, mas as relações continuam a ser positivas. No entanto, as ONGs referiram haver alguma concorrência entre elas na angariação de fundos e nas áreas de actividade.

Todas as ONGs deste estudo expandiram as suas redes a nível regional e internacional, considerando-se que existem certas relações particularmente positivas e produtivas, por exemplo entre a UNAC e a Via Campesina do Brasil. Como organização de nível provincial, o NPCTN sente-se mais isolado e está interessado na expansão das suas ligações internacionais.

#### *Relações com comunidades*

As três ONGs/estudos de caso mantêm relações diferentes a nível das comunidades por terem estruturas muito diferentes. Como organização 'chapéu', o NPCTN não centra o seu trabalho a nível da comunidade embora o seu pessoal intervenha directamente em conflitos de terras. A maioria das pessoas do campo não possuem documentos de identidade e, por isso, receiam aproximar-se dos funcionários da polícia com queixas relacionadas com a terra temendo ser detidas por falta desses documentos. Para evitar tal risco, o NPCTN defende que as ONGs suas filiadas é que devem aproximar-se do governo.

A ORAM é uma organização intermediária, mas cultiva fortes laços com as comunidades através da promoção das associações e do trabalho do seu pessoal provincial. Entre outras coisas, as associações são encorajadas a facilitar o registo das suas terras através do processo de delimitação.

A UNAC não é uma ONG intermediária, mas uma organização de membros (associações de camponeses – OBCs) com uma estrutura nacional baseada em Maputo. O escritório central de coordenação da UNAC destaca que os próprios camponeses devem defender os seus direitos e interesses e participar directamente nos processos de formulação de políticas e encoraja o intercâmbio entre associações de todo o país.

Todas as organizações se consideram representantes dos interesses das comunidades e estão conscientes de que é esta afirmação que possibilita a sua participação em muitos processos de formulação de políticas. A prestação de contas às próprias comunidades talvez não seja uma questão suficientemente reflectida ou devidamente abordada, provavelmente à excepção da UNAC, que luta para não ser tratada como uma ONG intermediária.

Para avaliar as opiniões da comunidade sobre as ONGs, tendo em vista este estudo, a investigadora moçambicana realizou trabalho de campo na província de Nampula. Para além de entrevistas com informantes chave da cidade de Nampula, promoveu discussões com sete grupos focais (mulheres, homens, líderes comunitários e dirigentes associativos, separadamente) e três entrevistas individuais nas localidades de Namialo e Rapale.<sup>16</sup>

O trabalho de campo revelou a existência, em particular, de um considerável grau de confiança nas ONGs como veículos de comunicação entre pessoas locais e autoridades governamentais. Isto deve-se, pelo menos em parte, à maneira como as comunidades vêem os métodos de trabalho dos funcionários do governo. Como referiram alguns membros de comunidades pobres de Nampula: *“O governo só dá ordens, é esta a sua maneira de trabalhar... diz ... este ano queremos isto, aquilo e aqueloutro...”*. Membros de uma associação de camponeses de Nampula manifestaram-se positivamente à cerca do apoio das ONGs através de cursos de alfabetização, cursos básicos de gestão e a nova lei de terras, mas de forma negativa quanto aos funcionários do governo que *“só sabem assinar documentos”*. O trabalho de campo em Nampula também revelou abusos do poder por funcionários governamentais reflectidos na apropriação da produção agrícola, sem efectuarem qualquer tipo de pagamento.

As percepções positivas das comunidades relativamente às ONGs têm a ver, pelo menos em parte, com o controlo absoluto que o estado pós-colonial (assim como o estado colonial) exerceu até muito recentemente. Por outras palavras, eram muito apreciadas as posturas de carácter mais consultivo, mesmo tendo em conta que as ONGs as utilizam em variados graus. Durante o trabalho de campo também foram expressos pontos de vista mais críticos sobre as ONGs, com membros eleitos de um fórum de 104 associações de camponeses a declarar que algumas ONGs não ‘ensinavam’ suficientemente; ou seja, não mostravam às comunidades como resolverem, elas próprias, os problemas e a que posições do poder recorrer, o que as tornava muito dependentes das ONGs.

Discussões em grupo realizadas com membros de comunidades tanto do norte como do sul do país indicaram que as ONGs tendem a dialogar apenas com líderes e que, de um modo geral, as mulheres e os homens jovens não se encontram representados nestes encontros.

### 3.2.2 Relações das ONGs no Quénia

#### *Relações com o governo*

Das quatro ONGs/estudos de caso, o Fórum da Habitação é a que trabalha mais estreitamente com o governo, considerando-o um parceiro de trabalho fundamental. O Fórum mostra-se compreensivo para com a falta de recursos do governo e vê os seus bons profissionais ficarem sujeitos a forças políticas irresistíveis, em particular quando se trata de questões de terras. O Fórum da Habitação centra-se na obtenção de consensos como abordagem chave para influenciar políticas e não recorre a atitudes confrontacionais, que pode-

<sup>16</sup> Além disso, realizou-se uma visita a Mafavuka, no distrito da Namaacha, província de Maputo, para investigar um conflito de terras em que a UNAC tinha intervindo (ver Anexo 3). Em Mafavuka realizaram-se entrevistas com dois informantes chave e com três grupos focais (mulheres mais velhas, homens e líderes comunitários).

riam pôr em causa as suas boas relações com o governo. Alguns membros do Fórum da Habitação são críticos quanto a esta posição e sentem que a organização está demasiado próxima do governo, comprometendo a sua eficácia.

A Kituo e o Pamoja mantêm-se mais discretos nos foros conjuntos com o governo. As suas principais relações com o governo tendem a ser em nome das comunidades pobres confrontadas com conflitos de terras e expulsões. Mas, muitas vezes, são funcionários governamentais de nível provincial que se envolvem na apropriação indevida da terra (como dão a conhecer alguns relatórios do UNCHS/GQ, 2001). A Kituo intentou acções judiciais contra o governo e o Pamoja ajuda as comunidades a resistirem às expulsões, o que torna as suas relações com o governo algo tensas. No entanto, tanto a Kituo como o Pamoja tentam cultivar boas relações de trabalho com organismos e indivíduos que se mostram compreensivos para com os seus objectivos. O Fórum dos Pastores do Quénia acha que o seu relacionamento com o governo não pode ser generalizado, funciona bem com alguns organismos enquanto outros lhe são hostis.

Embora movimentos mais amplos pela democratização tenham levado a um maior envolvimento das ONGs em processos de formulação de políticas, poucas são as dúvidas de que alguns sectores do governo tendem a encarar como uma ameaça as ONGs que se põem firmemente e de viva voz ao lado das comunidades pobres. Uma entrevista com o director de um instituto independente, activo em questões da terra, descrevia a situação da seguinte maneira: as ONGs mais ‘militantes’ abriram, através de acção directa, um espaço político que é depois cooptado por ONGs moderadas, ‘profissionais’. Segundo este ponto de vista, a autonomia e independência das ONGs em relação ao estado são cruciais, já que este é uma das causas principais dos problemas que os grupos menos poderosos enfrentam. Pensa-se que a pressão exercida ‘a partir de fora’ é mais eficaz a longo prazo do que um relacionamento próximo com o governo.

#### *Relações com doadores*

De um modo geral, as ONGs envolvidas no estudo mantêm boas relações com os doadores cujo papel de apoio ao trabalho delas é considerado importante, como no caso de Moçambique. Contudo, as ONGs mostravam-se preocupadas em virtude do ponto de vista de alguns doadores sobre o trabalho de advocacia, encarado por eles da mesma forma que os programas de prestação de serviços que podem apresentar resultados quantificáveis num curto espaço de tempo. As ONGs achavam que os doadores não davam o devido reconhecimento à natureza difícil, de longo prazo da advocacia, que não pode ser avaliada por meio de indicadores de impacto convencionais.

A maior parte das ONGs não tem acesso a financiamentos de longo prazo e a maioria dos doadores não está disposta a financiar custos de funcionamento ou secretariados. E, no entanto, esses doadores ainda exigem que as organizações sejam bem dirigidas, capazes de manter bons ficheiros e de garantir uma boa gestão financeira. O KPF teve recentemente uma relação de trabalho tensa com doadores, embora no termo da nossa pesquisa o director referisse que a situação havia melhorado. O KPF referiu como problemático o facto de os doadores porem ênfase na prestação de contas e na transparência sem providenciarem um orçamento adequado para este trabalho. O financiamento de curto prazo leva ao dispêndio de muito tempo em perseguição de fundos, deixando tempo insuficiente para a planificação e a reflexão. O KPF ilustrava a pressão exercida pelos doadores fazendo notar que “*as propostas é que mandam na vida de uma ONG*” e que embora seja preciso muito tempo para as desenvolver, elas resultam, muitas vezes, apenas num financiamento de curto prazo.

#### *Relações com outras ONGs*

A colaboração e as relações actuais entre as ONGs que trabalham em questões de terra urbana são boas. As três ONGs dos estudos de caso têm actividades comuns, embora distintas, de promoção dos direitos relativos à terra, cada uma delas com um enfoque diferente. O Pamoja facilita seminários entre vários

grupos interessados e trabalha na edificação de estruturas comunitárias, enquanto o Forum da Habitação se concentra no trabalho em rede, documentação, promoção de infraestruturas e questões correlacionadas. A Kituo concentra-se na assistência jurídica, incluindo a representação legal, a residentes de aglomerados populacionais informais. Na sequência da nossa pesquisa, as ONGs urbanas juntaram-se e apresentaram, pela primeira vez, uma posição conjunta quanto ao seu envolvimento com o Governo do Quênia e com a UNCHS-Habitat Collaborative Nairobi Slum Upgrading Initiative, defendendo a necessidade de estabelecer princípios e um quadro político que fossem para além de um simples aglomerado populacional e fornecessem bases para a reabilitação urbana.<sup>17</sup>

O relacionamento entre ONGs locais e internacionais é muitas vezes idêntico ao das ONGs locais com os doadores. Muitas ONGs locais dependem dos fundos de ONGs internacionais o que, nalguns casos, era visto como comprometendo a sua independência e enfoque. Por outro lado, as ONGs internacionais escolhem frequentemente os parceiros de trabalho com base no seu próprio enfoque do momento e, quando não encontram um parceiro à altura, podem mesmo encorajar um indivíduo ou um grupo a formar uma nova ONG (Mitullah, 2001).

### *Relações com comunidades*

A nossa pesquisa a nível comunitário realizada no Quênia envolveu um pequeno levantamento baseado num questionário cobrindo 106 respondentes de Kajiado e de Nairobi, em zonas onde as ONGs do estudo de caso se encontravam activas. Contudo, o trabalho de campo tirou conclusões mais a partir de uma vasta gama de ONGs intermediárias que trabalhavam nestas comunidades do que do trabalho específico das organizações não-governamentais incluídas na pesquisa.

A maior parte dos inquiridos tanto de Nairobi como de Kajiado reconheceu o trabalho positivo das ONGs, observando que, em consequência, o meio ambiente e a educação estavam a melhorar, sendo maior o nível de consciência e o grau de auto-confiança. Todavia, alguns inquiridos consideraram que as actividades das ONGs não eram assim tão importantes para o seu desenvolvimento. Referiram que o trabalho das ONGs era fraco (nove por cento) e que provocavam divisões no seio das comunidades (oito por cento), enquanto outros seis por cento achavam que as ONGs deviam consultar melhor as comunidades. Vinte e quatro por cento dos inquiridos não estavam satisfeitos com as actividades das ONGs nas duas zonas cobertas pela pesquisa, o que revela que as relações das ONGs com as comunidades nem sempre são positivas.

A pesquisa também tentou avaliar se as comunidades sentiam que os seus líderes representavam os vários grupos. Entrevistas realizadas tanto em Nairobi como em Kajiado revelaram respostas mistas. Em Nairobi, 40% dos inquiridos consideraram que os líderes não representavam os seus interesses, enquanto 60% acharam que sim. Os primeiros referiram que os líderes tendem a discriminar certos sectores da comunidade, fazem promessas falsas e trabalham com as ONGs para explorar as comunidades. Em Kajiado, a maior parte dos inquiridos não fez esta avaliação devido, em parte, à falta de informação sobre as operações das ONGs, mas também às limitações de um questionário destes realizado por assistentes de pesquisa para o estudo deste tipo de questões.

Voltando às ONGs envolvidas neste estudo, o trabalho do Fundo Pamoja estava mais enraizado nas comunidades residentes em aglomerados populacionais informais. O trabalho do Pamoja foi mencionado especificamente nas entrevistas, tanto com informantes chave como com famílias de Nairobi. Os mobilizadores comunitários têm ajudado os membros das comunidades a influenciar os seus chefes e chefes-adjuntos sobre os problemas que afectam a sua vida, pressionando-os no sentido de os levarem às autoridades de escalão superior.

Durante muitos anos a Kituo cha Sheria centrou-se na capacitação dos grupos pobres por forma a

<sup>17</sup> Segundo um participante neste projecto de pesquisa, as discussões formais e informais do nosso seminário final, em Outubro de 2001, ajudaram a alcançar esta posição mais uniforme, expressa naquilo a que os participantes chamaram informalmente como a 'declaração de Maputo' (Comunicação pessoal de Odindo Opiata, Kituo Cha Sheria, Nairobi).

terem acesso às instituições judiciais, sem tentar influenciar o governo e sem envolver as comunidades. Na sua recente viragem para a advocacia, tanto a Kituo como o Pamoja tiveram como ponto de partida a organização das comunidades por forma a facilitar a emergência de estruturas democráticas de governação que permitissem uma acção colectiva e fizessem com que as suas vozes fossem ouvidas. Estas ONGs mostraram-se bastante cientes da composição heterogénea das comunidades, das questões de conflito e da falta de estruturas democráticas coesas representativas dos diversos grupos de interesse a nível local.

Em Kajiado, os membros das comunidades abrangidas por este inquérito reconheceram os esforços da Organização para o Desenvolvimento Integrado dos Pastores de Mainyoito (MPIDO), membro do KPF. A MPIDO trabalhava no sentido de reaver a terra que havia sido ‘adjudicada’ e entregue a indivíduos estranhos à comunidade e os seus habitantes ainda tinham esperança de voltar à posse das suas terras.

### 3.3 Relações internas das ONGs

A estrutura organizacional e o funcionamento interno não constituíram o enfoque central deste estudo. No entanto, em entrevistas e no seminário final, pediu-se às ONGs que dissessem se e como os aspectos de organização interna afectavam o seu trabalho de influenciar políticas.

Esta é, claramente, uma área particularmente sensível para discutir em foros com a presença do pessoal e dos dirigentes das ONGs. O pessoal mostrava tendência para enfatizar a importância de uma ‘boa’ liderança. Um dos poucos estudos sobre a liderança das ONGs (Carroll, 1992, citado por Lewis, 2001a) constatou que as ONGs que eram boas em termos de prestação de serviços e de participação eram dirigidas por líderes ou gestores fortes, carismáticos, com *“uma visão extraordinária e um empenho pessoal”*. As ONGs deste estudo eram, de um modo geral, dirigidas por indivíduos carismáticos e empenhados. Contudo, o pessoal das ONGs do presente estudo sublinhou ainda que os bons dirigentes valorizam o trabalho em equipa e a participação do pessoal na tomada de decisões e na edificação de consensos. Foi igualmente referido que *“alguns líderes chamam a si o crédito pelas realizações da organização”*, uma atitude que não motivará o pessoal nem reconhecerá a importância do trabalho em equipa. Apenas uma organização apontou como um problema do trabalho de advocacia a falta de mulheres na liderança de comunidades e ONGs.

Foi consenso geral que a democracia interna é importante para a promoção dos objectivos organizacionais de processos democráticos mais amplos e que *“é importante pôr em prática o que se prega”*. Lewis (2001:155) afirma que *“a estrutura e o processo de governação constituem uma das fraquezas internas comuns nas ONGs, raramente discutida na bibliografia sobre as ONGs”*. Se as ONGs consideram ter um papel chave no desafio às desigualdades de classe, género e outras da sociedade, então a promoção de abordagens democráticas e participativas é crucial tanto para o trabalho de programação como para a organização interna. Por outras palavras, para que as divisões e desigualdades societais não se reproduzam nas ONGs, os seus líderes e o seu pessoal têm que procurar enfrentar internamente e de forma activa estas questões (ver Kanji e Hirvonen, 2000, para uma discussão sobre as organizações femininas em Moçambique). Contudo, o modo como a democracia interna influencia o trabalho externo das ONGs exige uma pesquisa ainda mais profunda.

Uma advocacia eficaz, pelo menos a curto prazo, poderá não estar directamente ligada à estrutura e processos organizacionais. A argumentação de Fowler, segundo a qual

*“... a tomada de decisões deve ser suficientemente consultiva para que a posse dos resultados seja partilhada e também suficientemente directiva para ser oportuna”* (Fowler, 1997:61), é particularmente relevante para o trabalho de advocacia em que o sentido de oportunidade poderá ser crucial. Todavia, mais a longo prazo, o dirigente que cria uma cultura organizacional que valoriza mais o reforço dos grupos locais comunitários do que a própria ONG, poderá encorajar uma influência mais ‘sustentável’

sobre as políticas.<sup>18</sup>

Outro dos constrangimentos internos a um bom trabalho de advocacia, levantado pelo pessoal das ONGs, foi a insuficiência da sua própria formação e desenvolvimento. Em ONGs como a Kituo do Quênia, pessoal com formação em direito sente-se mal-preparado para levar a cabo um trabalho de advocacia mais abrangente, apesar de haver muita 'aprendizagem através da prática'. Em Moçambique, o pessoal das três ONGs expressou a necessidade de formação sobre trabalho comunitário e também se queixou da falta de tempo para a planificação, monitorização e reflexão sobre o impacto das suas actividades.

---

**18** Um estudo sobre avaliação (Edwards, 1999, 77-80) que comparava duas ONGs da Ásia meridional, defendia que a organização mais bem sucedida possuía *uma cultura organizacional compartilhada*, construída através de educação e diálogo de longo prazo sobre as causas da pobreza e de uma resposta apropriada a este problema, o que criara um elevado grau de empenho e de generosidade e *uma determinação para entregar o poder em qualquer oportunidade* no decorrer das actividades de desenvolvimento das ONGs; em resultado, os grupos locais comunitários, mais do que a própria ONG, foram sendo gradualmente fortalecidos pelo trabalho das organizações não-governamentais. (os itálicos são da nossa autoria)



## 4. Avaliação do Impacto das ONGs nos Processos das Políticas de Terras

### 4.1 Quadros de avaliação

Os sistemas e métodos actuais de monitorização e avaliação centrados em projectos e que são utilizados na ajuda ao desenvolvimento, mostram-se claramente inadequados para avaliar o valor do trabalho de advocacia, em virtude de os objectivos, resultados e horizontes temporais serem muito diferentes. Embora se trate de uma área ainda subdesenvolvida (Edwards e Hulme, 1995), a Action Aid realizou um ‘estudo de alcance’ particularmente útil para documentar a forma como várias ONGs abordavam a avaliação do trabalho de advocacia (Chapman e Wameyo, 2001). O Instituto de Pesquisa sobre Desenvolvimento (EUA) concebeu um quadro que utiliza cinco dimensões chave (Caixa 6).

O quadro desenvolvido com ONGs deste projecto assenta no quadro do IDR e no trabalho realizado por David e Coates (2000), que sugere uma distinção entre indicadores de mudança de curto e longo prazo. Usamos categorias e períodos ligeiramente diferentes e sugerimos quatro áreas chave de impacto (Caixa 7).

Como Chapman e Wameyo (2001:21) assinalam, é importante avaliar estas áreas e estes indicadores separadamente e por género. Nós acrescentaríamos que é igualmente importante procurar outras dimensões de diversidade e/ou desigualdade que possam ser relevantes em cada nova situação.

A ordem em que as dimensões se encontram alistadas não implica quaisquer direcções causais ou lineares; as mudanças podem acontecer em paralelo ou numa dimensão e não noutra. Todavia, pode haver escolhas entre as ONGs que tentam influenciar a mudança de políticas e fortalecer os grupos comunitários. Como Jane Covey (citada em Chapman e Wameyo, 2001:10) refere: “Muitas vezes parece

<b>Caixa 6: Quadro do IDR – impacto da advocacia</b>	
<b>Dimensão</b>	<b>Impacto</b>
<b>I. POLÍTICA</b>	Mudanças nas políticas, programas, práticas ou comportamentos públicos
<b>II. SECTOR PRIVADO</b>	Mudanças nas políticas, programas, práticas ou comportamentos
<b>III. SOCIEDADE CIVIL</b>	Fortalecer e expandir a capacidade, organização, prestação de contas e poder da sociedade civil, alargar os conhecimentos, capacidades, saber, atitudes e convicções dos membros; e aumentar em geral a reciprocidade de capital social, a confiança e a tolerância
<b>IV. DEMOCRACIA (Sistema político e cultura)</b>	Aumentar o espaço democrático, alargar a participação e a legitimidade política da sociedade civil, assim como a prestação de contas e a transparência das instituições públicas
<b>V. INDIVIDUAL</b>	Melhorar a situação material como sejam as condições de vida concretas e as oportunidades de saúde, educação e trabalho; ampliar as atitudes, convicções e a auto-consciência como protagonista e cidadão com direitos e responsabilidades

<b>Caixa 7: Quadro de avaliação do trabalho das ONGs para influenciar políticas</b>		
Área de Impacto	Indicadores de progresso	Indicadores de mudança e de impacto de longo prazo
<b>1. Organizações da sociedade civil fortalecidas</b> Outras ONGs Movimentos/redes Organizações Baseadas na Comunidade Sindicatos ...e outras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentados o saber, os conhecimentos e a capacidade de cada grupo – aumentada a eficácia</li> <li>• Maior colaboração e confiança entre organizações/grupos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acção independente de grupos da sociedade civil, especialmente das OBCs, para influenciarem as decisões sobre políticas</li> </ul>
<b>2. Procedimentos e práticas consultivos do governo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior reconhecimento do papel dos grupos da sociedade civil nos processos de formulação de políticas</li> <li>• Aumento da gama de decisões em que os grupos da sociedade civil podem participar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudanças na prestação de contas e na transparência das instituições públicas</li> </ul>
<b>3. Mudanças em prol dos pobres nas políticas, regulamentos e legislação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentado o diálogo sobre questões</li> <li>• Aumentada a cobertura de questões na comunicação social e no debate público</li> <li>• Teste de casos legais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas alteradas</li> <li>• Legislação alterada</li> <li>• Políticas/legislação amplamente implementadas</li> </ul>
<b>4. Benefícios directos para os grupos pobres e melhoria das suas condições de vida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior consciência dos direitos e dos sistemas de poder que negam os direitos</li> <li>• Resolução de conflitos a favor dos grupos pobres</li> <li>• Exercício de direitos relativos a questões específicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorado o acesso aos direitos básicos, ou seja à terra e à habitação, ao rendimento, alimentação, saúde e educação</li> </ul>

*que devem ser feitas escolhas, pelo menos a curto prazo, entre os ganhos políticos e o reforço das associações de base. As acções de ‘lobbying’ não podem esperar pelos esforços que visam a educação e a participação das bases e que são de ritmo mais lento”.* Deste modo, pode desenvolver-se um forte sector profissional de advocacia ao nível das ONGs apesar de as bases serem fracas e desorganizadas. Mais a longo prazo, isto poderá não levar a esforços sustentados no sentido de equilibrar o poder dos decisores políticos da sociedade.

Davies (2001) defende uma tese semelhante sobre campanhas internacionais, em que os objectivos de advocacia vinculados ao tempo poderão ter mérito pelos seus efeitos motivadores e pelo seu encorajamento à análise frequente dos progressos, mas em que existe um desfazamento entre a campanha internacional e a velocidade das respostas que se esperam das ONGs e governos do Sul. Uma dinâmica semelhante pode funcionar a nível do trabalho nacional de advocacia entre as ONGs e o governo/comunidades locais. Por outras palavras, para definir objectivos e indicadores realistas do trabalho das ONGs é importante entender a diferença de ritmo de mudança que existe nos vários níveis e contextos.

## 4.2 Impacto das ONGs em Moçambique

A caixa 8 sumariza os impactos positivos do trabalho das ONGs em processos políticos que promovem os direitos relativos à terra em Moçambique. As áreas que poderão ser reforçadas também são discutidas nesta secção.

*Fortalecimento das organizações da sociedade civil*

A ORAM e a UNAC têm estado envolvidas numa notável capacitação das comunidades, apoiando a for-

**Caixa 8: Áreas de impacto das ONGs em Moçambique**

Área de Impacto	Indicadores de progresso
Organizações da sociedade civil fortalecidas	Formação e fortalecimento de associações de camponeses e de grupos de nível comunitário Informação utilizada por organizações de nível comunitário sobre a nova legislação relativa à terra Formação de conselhos comunitários sobre a terra nas províncias da Zambézia e de Sofala
Procedimentos e práticas governamentais consultivos	Participação em comités estabelecidos pelo governo, particularmente pela Comissão Inter-Ministerial da Terra Novas parcerias institucionais (por exemplo, governo, ONGs locais e internacionais na província da Zambézia)
Mudanças em políticas/legislação em prol dos pobres	Nova lei moçambicana de terras de 1997
Benefícios directos para grupos pobres/menos poderosos	Resolução de conflitos de terras a favor das comunidades Delimitação da terra comunitária Projectos de desenvolvimento a nível local

mação de novas associações e grupos de camponeses e fortalecendo-os através de cursos de alfabetização e de liderança assim como do intercâmbio entre associações. A ORAM apoiou o desenvolvimento de conselhos inovadores de terra comunitária nas províncias da Zambézia e Sofala. Os grupos de camponeses procuram de forma cada vez mais activa a assistência das ONGs para resolverem conflitos de terras ou para as reclamarem, por exemplo, em zonas tomadas por empresas como a Lomaco no Chokwe, mas sem utilização produtiva. Isto atesta o sucesso da campanha de disseminação da nova lei de terras e da difusão que prossegue desde então e em que as três ONGs estiveram e estão envolvidas.

Contudo, o NPTCN precisa de ponderar mais profundamente se as suas organizações membros estão, de facto, a trabalhar activamente na capacitação de grupos comunitários por forma a que eles mesmos se empenhem nos processos de formulação de políticas. As ONGs de Moçambique precisam de criar a sua própria capacidade no que diz respeito às metodologias participativas do trabalho comunitário. Tendo em conta o legado de abordagens 'do topo para a base' em Moçambique, a promoção consciente e activa de métodos de trabalho mais democráticos e participativos, tanto interna como externamente, pode ser útil para todas as ONGs envolvidas neste estudo (ver secção 3.3 e a discussão já apresentada nesta secção sobre a importância da capacitação das bases). Como referia uma análise do trabalho (urbano) de ONGs com organizações de base, "*Embora as ONGs prometam ostensivamente ajudar os pobres a atingir a sua autonomia, mostram-se muitas vezes relutantes em desistir do controlo*" (Mitlin, 2001:164).

Este estudo questiona em que medida o trabalho comunitário das ONGs inclui os grupos menos poderosos, como os jovens do sexo masculino e as mulheres (ver a secção 3.2). As ONGs precisam de reflectir mais profundamente sobre como apoiarem um desenvolvimento mais equitativo a este nível. Isto prende-se intimamente com o ponto acima referido à cerca de métodos de trabalho mais democráticos e participativos.

*Procedimentos e práticas consultivos do governo*

O processo em redor da aprovação da legislação de 1997 sobre a terra constituiu uma mudança significativa relativamente à prática anterior de formulação de políticas pelo governo de Moçambique. O trabalho das ONGs foi crucial para atingir um grau mais elevado de debate público e de consulta com uma

vasta gama de organizações da sociedade civil. A ORAM and UNAC criaram um precedente para o futuro ao participarem no Secretariado Técnico da Comissão Inter-Ministerial. A existência de uma parceria institucionalizada na Zambézia entre a ORAM, os SPGC e a ONG internacional Visão Mundial constitui o reconhecimento do trabalho e da credibilidade das ONGs.

Contudo, embora os pontos de vista destas ONGs tivessem sido escutados no concernente a outra legislação, por exemplo, as suas reservas quanto aos procedimentos de atribuição de licenças a investidores do sector privado na nova Lei de Florestas e Fauna Bravia (Norfolk e Soberano, 2000), as suas ideias não foram necessariamente tomadas em consideração. Também a instalação de agricultores zimbabuianos na província de Manica foi para diante apesar de as ONGs considerarem que isso prejudicava os direitos relativos à terra comunitária nesta zona. A conquista de espaço para mais processos democráticos não é um processo linear e as ONGs têm que estar vigilantes e enfrentar as mudanças no equilíbrio de poder entre diversas forças políticas e sociais.

#### *Mudanças de políticas/legislação em prol dos pobres*

A nova lei de terras, os seus regulamentos e o anexo técnico constituem, sem margem de dúvida, o maior sucesso das ONGs no que diz respeito a reformas legislativas. De acordo com um dirigente do governo, o envolvimento das ONGs neste processo foi fundamental por ter permitido uma ampla disseminação do ante-projecto de lei e uma ampla participação na formulação de instrumentos legais. O sucesso pode ser visto em termos tanto das mudanças introduzidas no processo de formulação das leis como do seu próprio conteúdo.

Contudo, uma falha considerável do trabalho das ONGs diz respeito às zonas urbanas. Tem-se estudado pouco o acesso dos grupos pobres às terras urbanas e os regulamentos aplicáveis a essas zonas ainda se encontram em elaboração.

#### *Benefícios directos para grupos pobres*

Com o apoio directo e activo de ONGs foram resolvidas a favor das comunidades vários conflitos entre as reivindicações comunitárias à terra e empresas, quadros do governo e até oficiais das forças armadas que procuravam apropriar-se de terras.

As ONGs envolvidas neste estudo deram exemplos de casos bem sucedidos:

- As tentativas do administrador distrital de Rapale, Nampula, de se apoderar de terra comunitária foram bloqueadas com a ajuda do NPTCN.
- A UNAC interveio com sucesso em apoio às comunidades na retenção de terras de que a empresa Martins de Azevedo tentara apoderar-se no distrito da Manhica, província de Maputo. Também um oficial de alta patente das forças armadas foi impedido de se apoderar de terra em Manica.
- A ORAM foi instrumental na resolução de conflitos de terras a favor de comunidades de Nante, província da Zambézia.

Todavia, este estudo não foi concebido para avaliar os benefícios das comunidades a partir da nova legislação relativa à terra, nem poderia apreender os casos de perda de terras comunitárias. O estudo de caso de Mafavuka, no distrito da Namaacha, província de Maputo (Anexo 3) mostra como é importante monitorar as situações no terreno. Neste caso, o administrador distrital tentou convencer os residentes locais a 'partilhar' a terra com sul-africanos e coreanos que haviam chegado à zona. A UNAC divulgou o caso utilizando a imprensa e a TV. A UNAC foi informada por quadros do governo de que a situação fora resolvida, mas o nosso trabalho de campo constatou que, de facto, tinha piorado. A construção de edifícios já arrancara e a terra tinha sido vedada.

Não podem ser subestimadas as dificuldades enfrentadas por comunidades rurais com uma tradição fundamentalmente oral ao lidarem com a burocracia do estado. A crescente corrupção, os interesses do sector privado, a falta de organizações representativas a nível comunitário, a falta de capacidade dos serviços de geografia e cadastro e as ambiguidades na interpretação da lei impedem as

comunidades de exercer os seus direitos legais sobre a terra. O que parece predominar no terreno são relações de poder extremamente desiguais entre os membros das comunidades e os quadros do governo, os agricultores comerciais e as empresas privadas.

A delimitação de fronteiras e o subsequente registo da terra comunitária têm sido levados a cabo num certo número de províncias com a assistência de ONGs, beneficiando directamente as comunidades envolvidas sempre que acompanhados de projectos locais de desenvolvimento.<sup>19</sup> Há poucos recursos para pagar a delimitação (comunidade ou governo) e os projectos são financiados por doadores. Apesar da discussão anterior sobre se a delimitação implica, de facto, um enfoque demasiado acentuado nos documentos de registo e se enfraquece o espírito da lei que promove os direitos de ocupação, há fortes argumentos segundo os quais esta é a melhor forma de defender os direitos da comunidade sobre a terra, particularmente em zonas onde houve pedidos de concessões por parte do sector privado (Norfolk e Liversage, 2002). Contudo, a delimitação de terra comunitária não deve ser vista como mutuamente exclusiva da atribuição de concessões a investidores, pois o modelo ‘fronteira aberta’ referido no anexo técnico da lei de terras permite o direito de uso e aproveitamento a investidores externos dentro das áreas comunitárias delimitadas.

A lei de terras de 1997 ainda pode vir a ser substituída ou posta de lado; declarações recentes do governo reflectem um apoio crescente à privatização dos direitos relativos à terra, apoiada por certos doadores estrangeiros (Norfolk e Liversage, 2002). Numa entrevista com o Ministro da Agricultura, publicada na imprensa com o título “*É tempo de defender a privatização da terra*” (Domingo, 8-7-2001), o Ministro disse: “*A lei de terras que hoje temos em Moçambique, que protege os camponeses, foi concebida por consenso. Pensava-se que era a melhor maneira de proteger os camponeses, mas penso que chegou a altura de começar a vender terra.*” Como Norfolk e Liversage defendem (2002: 7), a privatização por atacado das concessões de terra existentes levaria, num curto espaço de tempo, à consolidação dos direitos relativos à terra de um número significativamente grande de especuladores da terra, muitos dos quais adquiriram tais direitos sem cumprirem os devidos procedimentos, sem capital suficiente e com muito poucos benefícios económicos para as comunidades rurais em que as concessões se integram. O Ministro da Agricultura acaba de encomendar um estudo dos mercados de terras tanto em zonas urbanas como rurais, que poderá influenciar os debates actuais sobre a viabilidade da nova lei de terras e dos seus respectivos regulamentos.

### 4.3 O Impacto das ONGs no Quénia

A caixa 9 sumariza os impactos positivos do trabalho das ONGs na promoção dos direitos relativos à terra no Quénia. As áreas que poderão ser fortalecidas também são discutidas nesta secção.

#### *Fortalecimento das organizações da sociedade civil*

As três organizações que trabalham com os direitos relativos à terra urbana têm estado activas na capacitação a nível comunitário – fortalecendo as estruturas comunitárias, providenciando informação, formação e assessoria. No caso do Forum da Habitação, esta acção inclui informação sobre novas tecnologias e concepção de projectos de construção; no caso da Kituo, inclui assistência jurídica e capacitação de paralegais; e quanto ao Pamoja, a criação de coligações através de programas de crédito e poupança. O Forum de Pastores do Quénia apoia os seus membros na consciencialização sobre os direitos relativos à terra e na resolução de conflitos de terras.

A natureza heterogénea da população urbana e os vários interesses dos proprietários e locatários de aglomerados populacionais informais tornam particularmente difícil a constituição de coligações

<sup>19</sup> Não existem, no entanto, números claros àcerca da forma como muitas comunidades completaram realmente o processo de delimitação e registo e conseguiram obter títulos usando a nova lei.

<b>Caixa 9: Áreas de impacto das ONGs no Quénia</b>	
<b>Área de impacto</b>	<b>Indicadores de progresso</b>
Organizações da sociedade civil fortalecidas	Fortalecimento de coligações, como a Muungano e as OBCs, para agirem de forma independente  Informação e conhecimentos construídos e utilizados em questões relativas à terra e à habitação, incluindo os direitos relacionados com os procedimentos de expulsão
Procedimentos e práticas governamentais consultivos	Funcionamento do Comité de Coordenação dos Aglomerados Populacionais Informais de Nairobi Contribuições das partes interessadas para o Ante-Projecto da Lei Nacional da Habitação  Formação e funcionamento do Grupo Parlamentar sobre Pastorícia para influenciar questões que afectam as pessoas ligadas à pastorícia
Mudanças nas políticas/legislação em prol dos pobres	Revisão dos Códigos de Construção, 1995  Casos legais servindo de teste na promoção dos direitos relativos à terra (em processo) (eg Mathare B, Nairobi)  Lei da Emenda à Adjudicação de Terras, 1999 (em processo)
Benefícios directos para os grupos pobres/menos poderosos	'Moratória' sobre expulsões dos aglomerados populacionais informais  Projectos piloto com códigos revistos e mais apropriados (Shelter)  Aglomerados populacionais alternativos para residentes em processo de expulsão  Resistência bem sucedida à expulsão

viradas para a acção. A formação da Muungano (coligação de residentes de aglomerados populacionais informais de Nairobi) é importante, mas como as ONGs deste estudo indicaram, a criação de estruturas democráticas constitui um processo longo e irregular. Os líderes (particularmente os chefes a nível local) não representam necessariamente os interesses da maioria, havendo muitos conflitos. As mulheres, muito activas na resistência às expulsões, não se encontram representadas nas lideranças tanto a nível das comunidades como da cidade, inclusive na Muungano.

Recentemente (Outubro de 2001), a Kituo e o Pamoja, juntamente com a Aliança Queniana da Terra, apoiaram a Muungano na apresentação à Comissão Njonjo da Terra de um memorando formal sobre alocação de terras, expulsões, habitação e serviços públicos.

#### *Procedimentos e práticas consultivos do governo*

As ONGs deste estudo conseguiram algum êxito na abertura dos processos governamentais a uma maior diversidade de actores. São testemunho disto a formação do CCAPIN e o desenvolvimento de uma estratégia de múltiplos actores tendo em vista resolver os problemas dos aglomerados populacionais informais. O Fórum de Pastores do Quénia levantou de igual modo questões ligadas à pastorícia através de comités governamentais e o seu trabalho resultou na formação do Grupo Parlamentar sobre Pastorícia visando exercer pressão em prol dos interesses dos pastores.

O Fórum da Habitação contribuiu grandemente tanto para a revisão do código de construção como para a elaboração do ante-projecto da Política Nacional de Habitação, congregando diversas partes interessadas e servindo de mediador com organismos governamentais. Deste modo, as ideias dos residentes pobres foram incluídas na revisão dos padrões de construção do Código de 1995, presentemente em experiência numa série de centros urbanos do Quénia. O Fórum da Habitação desempenhou um papel crucial similar no desenvolvimento do ante-projecto da Política Nacional de Habitação, que ainda aguarda a aprovação do parlamento.

**Caixa 10: Direitos relativos à terra dos grupos marginalizados do Quênia**

**Aldeia de Mountain View:** Antes da sua recolocação, esta comunidade encontrava-se em terra reservada para uma estrada e em terra privada, nos arredores de Nairobi. A Shell BP comprou a parte privada da terra para construir uma estação de abastecimento de gasolina. A resistência dos habitantes da aldeia à expulsão resultou em ameaças, perseguições e numa tentativa de lançar fogo à aldeia por pessoas suspeitas de estarem a soldo dos donos da terra. Os líderes comunitários decidiram consultar o responsável distrital que organizou um encontro entre a comunidade e a Shell BP. Durante a reunião a Shell ofereceu-se para comprar 12 talhões para recolocar a comunidade. A comunidade recusou a oferta por estar aquém do necessário para acomodar as 21 famílias que viviam na aldeia.

As ameaças continuaram até que a Muungano wa Wanavijiji consultou a Kituo Cha Sheria que negociou com a Shell BP. A Shell BP concordou em comprar terra alternativa para as 21 famílias e os residentes acederam em deixar a terra no prazo de 30 dias. Eles contribuíram com dinheiro adicional e compraram terra em Thika, um distrito vizinho. A Shell BP forneceu transporte, enquanto a Kituo colaborou com o Forum da Habitação na preparação de um plano de reassentamento da aldeia. O plano previa 21 sub-divisões para acomodar cada uma das famílias afectadas, assim como três talhões públicos destinados a um parque de recreio, igreja, infantário e salão social.

**Os vendedores do Mercado de Westlands** de Nairobi enfrentaram uma ameaça de expulsão em 1998 e a Kituo instaurou um processo judicial procurando evitar o despejo pelo alegado detentor do título. Para além da estratégia de litigação a Kituo, ajudada pelos organizadores da comunidade, desenvolveu várias estratégias extra-judiciais. Estas incluíam a organização de manifestações e noites de vigília, a afixação de painéis, encontros com Membros do Parlamento, com o presidente da Câmara Municipal, o Comissário Provincial e partidos políticos assim como a mobilização dos meios de comunicação social para cobrirem o problema. Esta pressão resultou em negociações com o Presidente da Câmara Municipal que concordou em rescindir as alocações de terra. Embora os vendedores permaneçam no mercado, a decisão do Presidente da Câmara Municipal foi revogada e perdeu-se a acção judicial.

Contudo, como foi referido na secção 3.2.2 sobre as relações das ONGs com o governo, os sectores mais poderosos do governo continuam a opor uma resistência considerável a métodos de trabalho mais consultivos, apesar de o espaço político das ONGs se ter ampliado na década de 1990. Inicialmente, as ONGs haviam sido excluídas da Revisão Constitucional e uma ampla coligação de ONGs que trabalhavam com a igreja formou o seu próprio forum, o Ufungamano Faith-led/NGO Constitutional Review Forum. Negociações persistentes resultaram, no entanto, na sua recente fusão com a Comissão Parlamentar de Revisão da Constituição, esperando-se que as questões relativas à terra venham a ser incluídas na Revisão.

*Mudanças nas políticas/legislação em prol dos pobres*

O código de construção revisto (1995) é uma mudança legislativa que foi, de facto, aprovada, não se encontrando, pois, 'em processo'. As alterações aos regulamentos sobre a habitação são mais pacíficas do que a legislação relativa à terra, não se tendo registado mudanças recentes nesta. Há, no entanto, uma série de casos teste em tribunal, instigados (pela Kituo) ou apoiados pelas ONGs deste estudo.

Apoiados pela Kituo, os residentes de um aglomerado populacional informal (Mathare 3B) estão a testar os parâmetros de um princípio legal fundamental conhecido por posse oposta. À luz desta lei, quem permanecer doze anos consecutivos numa parcela de terra pertencendo legalmente a outra pessoa sem o seu consentimento, pode pedir ao tribunal para registar a terra em seu nome como proprietário oposto (Bodewes e Opiata, 2000). É o caso de Mathare 3B cuja terra foi primeiro propriedade de colonos, depois da companhia Kenya Shell Limited e, mais recentemente, de uma empresa local de desenvolvimento urbano, a Kamwe Mathare Developers, sem nunca ter sido utilizada ou desenvolvida. O caso está em tribunal à espera de audiência. Se a acção for ganha, abrir-se há um precedente para casos semelhantes de aglomerados populacionais informais.

A Lei de Emenda à Adjudicação de Terras, que permite a anulação de alocações individuais de terra comunal, que não tenham seguido os devidos procedimentos, foi aprovada pelo Parlamento e publicada em Maio de 1999 (Boletim Oficial do Quênia, Suplemento No. 30 - Lei No.6). Em Julho de

1999 a Lei foi para primeira leitura, mas tem estado arquivada desde então. Segundo alguns informantes chave deste estudo, a Comissão Njonjo da Terra está a ser usada para travar quaisquer alterações legislativas em prol dos pobres.

#### *Benefícios directos em prol dos grupos pobres*

Apesar de um ambiente legal e político relativamente hostil, as ONGs deste estudo puderam fornecer uma série de estudos de caso que mostram o impacto directo do seu trabalho na protecção e promoção dos direitos relativos à terra de grupos pobres e marginalizados. A Caixa 10 apresenta sumariamente dois casos.

Há casos isolados de relativo 'sucesso' como os dois acima descritos. Em ambos os casos, o sucesso parece estar relacionado com o nível de resistência organizada dos residentes, apoiados por ONGs, e também com a atitude do detentor do título ou proprietário da terra. Contudo, muitos conflitos continuam por resolver e a acção sobre direitos relativos à terra irá tornar-se mais difícil à medida em que se perdem as oportunidades de redistribuição e a densidade populacional aumenta. O caso das terras de pastoreio de Ilood-Ariak (Anexo 1) é testemunho da perseverança dos membros da comunidade e da honestidade e dedicação dos indivíduos e organizações que lhes deram apoio financeiro e moral ao longo de muitos anos. Também ilustra as ameaças muito reais à segurança das pessoas quando está em causa um bem tão valioso como a terra e como os indivíduos podem ser 'subornados' no processo.

### **4.4 Potencialidades e riscos da avaliação do impacto**

Não há dúvida de que é importante avaliar o impacto da advocacia para garantir que as actividades são, de facto, direccionadas para a melhoria da vida dos grupos pobres e marginalizados. É particularmente importante que as ONGs tenham, realmente, tempo para a reflexão, em especial no caso de organizações em que predomina uma cultura que valoriza a 'acção' sobre a 'reflexão' (Fowler, 1997). Este projecto tinha, por certo, como um dos seus objectivos destinar tempo à reflexão, fora das avaliações relacionadas com os financiamentos.

Todavia, como Chapman e Wameyo (2001:2) assinalam, os quadros de avaliação podem transformar-se em coletes de forças havendo o perigo de se formalizar o trabalho de advocacia. As ONGs envolvidas neste estudo, embora concordando com o valor das avaliações, identificaram os problemas como é costume em resposta às solicitações dos doadores. É demasiado frequente as avaliações terem um tom de 'verificação' paternalista, estarem demasiado vinculadas aos ciclos dos projectos, serem vistas como um processo técnico complexo e os critérios de avaliação poderem obscurecer o que é realmente importante. Em resumo, o enfoque tem que privilegiar mais claramente a aprendizagem sobre o controlo.

Deste projecto de pesquisa retiram-se lições para a avaliação do impacto do trabalho de advocacia:

- O enfoque não deve estar na 'atribuição' do impacto a organizações individuais, visto que a mudança positiva do trabalho de advocacia resulta geralmente de esforços colectivos. Pelo contrário, é necessário ver como as organizações trabalham em conjunto para um fim comum e qual poderá ser o aporte de cada uma.
- Outro desafio é manter uma abertura para com os resultados que não se integram no quadro adoptado.
- Existe também o perigo de os indicadores de impacto serem formulados mecanicamente e de o enfoque passar da aprendizagem para as medidas de realização de tipo quantitativo. São muito importantes os resultados menos tangíveis como o aumento da colaboração e a criação de confiança entre os actores a vários níveis.
- Os horizontes temporais para a avaliação do impacto são tão problemáticos como a advocacia é um

trabalho de longo prazo; é crucial o trabalho em curso de implementação e monitorização das mudanças operadas em termos de políticas.

- A advocacia, sendo essencialmente um processo mais social e político do que técnico, não pode ser 'projectizada', doutro modo, corre-se o risco de os horizontes temporais serem demasiado estreitos, podendo a avaliação tornar-se dispendiosa e consumir muito tempo.

Para entender a relação entre a advocacia e os resultados das políticas em prol dos pobres, Goetz e Lister (2001) sugerem que é importante analisar a forma como os interesses dos grupos pobres se encontram representados em três arenas institucionais: sociedade civil, sociedade política e estado. As ONGs que procedem regular e sistematicamente a este tipo de avaliação minuciosa (já que se trata de processos dinâmicos), poderão mais facilmente identificar pontos de entrada e estratégias destinados a promover mudanças de mais longo prazo nas relações sociais. O apoio dos doadores para facilitar este tipo de reflexão tem mais probabilidades de promover reformas políticas sustentáveis em prol dos pobres do que a produção de quadros e indicadores de avaliação complicados.



## 5. Constatações e Lições Fundamentais

Esta secção tenta responder às questões que suscitaram esta pesquisa (ver a secção 1) e apresenta lições fundamentais para o trabalho de advocacia e de influenciar políticas.

### 5.1 Será que as ONGs influenciam as políticas ou os contrangimentos estruturais, institucionais e políticos são demasiado grandes?

É difícil responder de forma inequívoca a esta questão, particularmente por a reforma da terra constituir uma arena intensamente política, com possibilidades de alterar substancialmente os padrões existentes de poder e riqueza. Em Moçambique, as ONGs deram, certamente, um contributo significativo ao desenvolvimento e à disseminação da nova lei de terras. Contudo, a sua implementação esteve cheia de dificuldades e alguns grupos de interesse renovaram os debates acerca da necessidade da privatização. No Quénia, as ONGs continuam a lutar pela reforma da terra, utilizando todas as oportunidades para intervirem em foros políticos, incluindo a Comissão Njonjo da Terra e a Revisão Constitucional. As ONGs são muito diferentes umas das outras e as organizações deste estudo, seleccionadas pelo seu historial e dedicação aos direitos relativos à terra e à democracia, poderão estar entre as que possuem estratégias mais capazes de influenciar políticas.

Este estudo demonstra claramente as deficiências dos modelos lineares que separam os processos de formulação de políticas da sua implementação. Como ambos os estudos de caso mostram, a legislação e os regulamentos podem ser modificados, reinterpretados ou simplesmente ignorados quando se trata de os implementar, quando as relações de poder a nível local se tornam críticas. Como Juma e Clarke (1995:126) referem, *“Os implementadores de políticas interagem com os fazedores de políticas adaptando novas políticas, cooptando a concepção dos projectos incluídos ou simplesmente ignorando as novas políticas, sublinhando, desse modo, o facto de os implementadores serem actores cruciais cujas acções determinam o sucesso ou o fracasso das iniciativas políticas”*. Esta constatação tem duas implicações directas. Primeiro, que a capacitação de grupos comunitários para agirem de forma informada não só é importante como um fim em si mas também crucial para influenciar políticas sustentáveis em prol dos pobres. Segundo, que muitos aspectos das leis e das políticas produzem-se realmente durante a implementação, havendo situações específicas que determinam a prática de uma lei ou política. A monitorização deste processo é, por isso, um papel chave das ONGs.

As igrejas que assumem uma posição em prol dos pobres no concernente à reforma da terra são importantes em ambos os países, emprestando legitimidade e poder político às ONGs que têm tais ligações. As ONGs com influência nos sistemas produtivos (por exemplo, a UNAC que representa as associações de camponeses) ou as ONGs com ligações a grupos que podem provocar perturbações sociais (por exemplo, as associações de populações urbanas pobres do Quénia), também têm mais peso. As ONGs que podem apresentar argumentos bem pesquisados como suporte dos direitos relativos à terra em prol dos pobres também aumentam o seu crédito na arena política. As redes e as campanhas ampliam os esforços desenvolvidos por cada organização, como atestam o processo da nova lei de

terras em Moçambique e os sucessos do Forum da Habitação na sua influência sobre a política e regulamentos da habitação no Quénia. A boa liderança das ONGs e as relações que os seus dirigentes forjam com detentores do poder são outros dos ingredientes importantes para influenciar políticas.

## **5.2 Deverão as ONGs maximizar o seu papel de advocacia ou centrar-se na edificação da capacidade advocacia de grupos menos poderosos?**

Às vezes as escolhas poderão ter que ser feitas, entre, por um lado, o agarrar das oportunidades de advocacia e o 'lobbying' em foros políticos e, por outro, o trabalho mais moroso com as organizações de base; no entanto, a longo prazo, os ganhos relativos às políticas em prol dos pobres serão maiores se as ONGs promoverem a capacidade de advocacia das organizações representativas de grupos menos poderosos, como acima foi discutido (secção 5.1).

Três das nossas organizações que são estudos de caso persistem na sua preocupação de que os grupos comunitários devem ser capazes de realizar a sua própria actividade de advocacia e de 'lobbying'. Uma destas organizações não é uma ONG intermediária (UNAC) e as outras duas centram-se na constituição de federações de agrupamentos de nível comunitário que podem ter uma voz mais forte em processos de formulação de políticas, cabendo às ONGs um papel de apoio.

Particularmente em Moçambique com um historial de abordagens do 'topo para a base' no concernente a políticas e programas, as constatações a nível comunitário sugerem que as ONGs devem adoptar conscientemente, no seu trabalho comunitário, abordagens que dêem mais autonomia e capacitar as comunidades para que possam negociar com instituições maiores. Doutro modo, as comunidades permanecerão dependentes das ONGs na busca de soluções para os seus problemas.

Se as ONGs quiserem enfrentar desigualdades societárias de género, classe, etnicidade, os líderes e o pessoal devem promover activamente abordagens democráticas e participativas, tanto a nível das estruturas internas e da tomada de decisões como do trabalho externo com as comunidades. A amplitude da abordagem das questões de género e de outras dimensões da desigualdade nos direitos relativos à terra a nível comunitário parece variar consideravelmente entre as ONGs, em parte devido à complexidade das questões (especialmente nas zonas urbanas do Quénia), mas também por falta de orientação e formação. Esta pesquisa não conseguiu abordar devidamente esta questão, mas o nosso trabalho de campo confirma a constatação comum de que as comunidades são muito heterogéneas e de que os líderes não representam, necessariamente, os pontos de vista dos grupos mais marginalizados. As ONGs deste estudo precisam, na sua maioria, de prestar mais atenção a estas questões se quiserem promover os direitos dos grupos menos poderosos. Uma vez mais, é crucial para uma acção sustentável e de mais longo prazo que se estimule o debate a nível local, por exemplo, sobre questões de representação.

## **5.3 Terão as ONGs competência para o trabalho de advocacia ou deverão centrar-se na ino-vação das intervenções de desenvolvimento a nível da comunidade?**

Tal como o desenvolvimento e a implementação de políticas não são tão dicotómicos como parecem, também a divisão entre o trabalho de nível comunitário e a advocacia em prol de políticas poderá ser artificial. Neste estudo, as ONGs tendiam a combinar estes papéis. A prestação de serviços é, muitas vezes, importante, não só em si mesma, mas também como uma forma de ganhar legitimidade e como um ponto de entrada para a advocacia. As actuais mudanças no apoio dos doadores às ONGs para que estas trabalhem cada vez mais no desenvolvimento de políticas arriscam-se a enfraquecer a sua legitimidade e o seu importante papel na edificação de uma influência política sustentável a partir da base. Há, no entanto, espaço para que as ONGs se especializem por funções, podendo algumas dedicar-se à prestação de serviços, incluindo o fornecimento de informação e de recursos a outras

ONGs e OBCs, como é o caso de algumas redes deste estudo. Certamente que não se está a sugerir que todas as ONGs tenham que reclamar 'o povo' como sua base, mas as que o fazem necessitam de manter ligações estreitas com as comunidades. Não se pode subestimar a importância das actividades que promovem o debate e a acção a favor de mudanças positivas a nível local.

#### **5.4 Poderão as ONGs envolver-se com o governo sem comprometerem a sua própria independência?**

As ONGs deste estudo mostraram ser possível um envolvimento com o governo mantendo ao mesmo tempo uma visão independente, que, muitas vezes, entra em conflito com as posições do governo. Contudo, como Davies (2001) refere, o processo de influência tem dois sentidos e as ONGs também poderão ser influenciadas na sua interacção com o governo. Entre envolvimento e cooptação há uma demarcação ténue e é importante que as ONGs debatam de forma mais activa as estratégias mais eficazes em momentos determinados.

Existe em ambos os países um elemento de concessão e ambivalência na atitude do governo quanto ao envolvimento das ONGs intermediárias em processos políticos. Há, por vezes, uma total hostilidade (em particular no Quénia, mas não só) se se considera que as ONGs ameaçam o poder e a autoridade do governo (e a sua utilização abusiva), especialmente quando se trata da distribuição de bens valiosos como a terra. Isto acontece a vários níveis; As ONGs deste estudo mostraram como é importante buscar aliados no governo, tanto a nível central como local.

A falta de linhas claras de prestação de contas por parte das ONGs também afecta a maneira como o governo as encara. Segundo Hudson (1995), o sector privado liga-se aos clientes através de mercados e o sector público liga-se aos consumidores de serviços através de processos políticos, mas para as ONGs não existe uma relação clara entre os fornecedores de fundos (usualmente doadores) e as comunidades 'beneficiárias'. Embora não exista uma solução fácil para este dilema, a base e os termos do envolvimento entre ONGs e governo devem ser sempre claros.

#### **5.5 Será que os doadores facilitam ou constroem o trabalho das ONGs?**

É tão difícil generalizar para todos os níveis e sectores do governo, como responder a esta questão no que toca aos doadores, em virtude de terem posições significativamente diferentes sobre a reforma da terra. Alguns doadores, em ambos os países, agiram como aliados na pressão a favor de uma reforma da terra em prol dos pobres, apesar de diferenças consideráveis na amplitude da promoção destas reformas por cada doador na interacção com o governo. Alguns doadores tiveram uma grande influência na formulação da nova lei de terras de Moçambique e na campanha de disseminação. Neste sentido, os doadores dão um apoio importante ao trabalho das ONGs sem realmente financiarem as suas actividades.

O financiamento das ONGs pelos doadores é mais problemático, em particular na ASS onde as ONGs se encontram completamente dependentes de fundos de doadores e pouco angariam a partir de outras fontes. Contudo, muitos doadores financiam a advocacia e o 'lobbying' se estes forem 'projectos'. Daqui podem resultar horizontes temporais inadequados e expectativas não realistas.

Em Moçambique, em virtude da existência de um pequeno número de ONGs e da sua origem recente, muitas delas vêm-se forçadas a crescer com demasiada rapidez e com falta de capacidade de absorção e gestão dos fundos dos doadores. De um modo geral, os doadores esperam que as organizações sejam bem dirigidas e 'profissionais'; estas levam tempo a desenvolver-se e esse desenvolvimento interno poderá ter primazia ou prejudicar o trabalho externo de educação e apoio às organizações baseadas na comunidade (ou baseadas no trabalhador/ produtor).

As ONGs têm dificuldade em angariar fundos para o pessoal fixo e para a administração; isto torna o pessoal inseguro e menos disposto a envolver-se em processos de aprendizagem. Se os doadores

estivessem preparados para financiar estes custos, isso daria às ONGs uma base financeira mais segura a partir da qual mobilizariam fundos para projectos. Edwards (1999:218) também sugere a alocação de um certo número de doações à aprendizagem, análise e debate.

## 5.6 Será possível avaliar a eficácia do trabalho de advocacia?

As ONGs deste estudo reconhecem que as avaliações são importantes para aprenderem da experiência, identificarem boas práticas e planificarem para o futuro. O tempo para reflectirem e aprenderem umas com as outras tem um valor inestimável e talvez seja mais importante do que os complexos quadros e indicadores de impacto. Todavia, as actuais abordagens da avaliação não maximizam estas experiências de aprendizagem. Considera-se muitas vezes que as avaliações financiadas por doadores centram-se mais no controlo do que na aprendizagem. É necessário desenvolver e utilizar quadros simples e avaliações qualitativas, informadas pelas realidades políticas locais, para complementar uma avaliação mais quantitativa orientada para resultados. Se tal trabalho puder ser desenvolvido com os diversos grupos com os quais as ONGs trabalham, incluindo as organizações baseadas na comunidade, o próprio processo poderá ajudar a aumentar a eficácia da influência sobre as políticas.

O problema chave da avaliação do impacto das actividades de advocacia das ONGs reside no facto de o 'sucesso' reflectir apenas parcialmente a qualidade do trabalho das ONGs. Os processos políticos são tão políticos como técnicos ou analíticos e os resultados dependem de processos políticos, sociais e institucionais complexos. As expectativas sobre aquilo que as ONGs são capazes de alcançar devem ser realistas e segundo contextos específicos e as suas limitações reconhecidas. Ao mesmo tempo, é importante que as próprias ONGs compreendam os seus pontos fortes e fracos e assumam posições mais activas no estabelecimento dos termos do seu envolvimento com o governo e com os doadores.

## 5.7 Lições chave para a prática

- As ONGs que podem apresentar argumentos bem pesquisados em apoio aos direitos relativos à terra em prol dos pobres aumentarão a sua influência sobre as políticas.
- Uma boa liderança e boas relações das ONGs com os detentores do poder são importantes para influenciar políticas. Contudo, é necessário prosseguir a pesquisa sobre a forma como os líderes se envolvem com o seu pessoal e a relação entre a cultura organizacional e o trabalho de influenciar políticas.
- As ONGs terão um impacto de mais longo prazo criando capacidade de advocacia nas organizações representativas de grupos menos poderosos.
- As ONGs têm um papel importante na monitorização da implementação de leis, políticas e regulamentos.
- A base e os termos do envolvimento entre as ONGs e o governo devem estar claros em cada caso.
- As ONGs precisam de envidar mais esforços para lidar com as desigualdades de género, classe, etnicidade e idade tanto a nível das estruturas internas e da tomada de decisões como do seu trabalho com as comunidades.
- O apoio dos doadores às ONGs para que trabalhem no desenvolvimento de políticas deve incluir a ajuda ao importante papel das ONGs no estabelecimento de uma influência política sustentável a partir da base.
- O financiamento dos doadores ao trabalho de advocacia deve ter horizontes temporais mais alargados e as expectativas daquilo que pode ser alcançado devem ser realistas e segundo contextos específicos.
- Os doadores devem considerar o financiamento do pessoal fixo e da administração das ONGs tendo em vista diminuir a pressão sobre o pessoal e facilitar a reflexão e a aprendizagem.

- As avaliações qualitativas do trabalho de advocacia, utilizando quadros simples e informados pelas realidades políticas locais, devem complementar a avaliação mais quantitativa orientada para os resultados. Desenvolvemos precisamente um quadro destes com as ONGs do projecto (ver secção 4.1).
- As avaliações financiadas por doadores devem maximizar a aprendizagem e não estar directamente ligadas aos ciclos de financiamento.



# Referências Bibliográficas

- ATAP, 2000. *Relatório sobre o Conflito de Terras no Povoado de Mafavuka – Namaacha, Maputo*. Maputo, mimeo.
- Ball, C and Dunn, L. 1995. *Non-Governmental Organisations: Guidelines for good policy and practice*. Commonwealth Foundation, London.
- Barraclough, S. L. 1999. *Land Reform in Developing Countries: The role of the state and other actors*. UNRISD Discussion Paper, Geneva.
- Bodewes and Opiata. 2000. *Mathare 3B Land Case*. Kituo Cha Sheria, Nairobi.
- Braathen, E. and Palmero, A. 2001. Towards pro-poor governance? The case of Mozambique. In F. Wilson, N. Kanji and E. Braathen (eds.). *Poverty Reduction: What role for the state in today's globalized economy?* Zed Books, London.
- Braga, C. 2001. *The Influence of NGOs on Land Policy in Mozambique: How effective and what Impact?* Country case study for this collaborative research project, Mimeo.
- Bratton, M. 1989. The politics of government-NGO relations in Africa. *World Development* 17(4): 569-587.
- Bush, R. and M. Szeftel. 2000. Commentary: the struggle for land. *ROAPE* 84: 173-180.
- Castel-Branco, C. N. 1994. 'Moçambique: Perspectivas Económicas', Universidade Eduardo Mondlane Maputo.
- Chandoke, N. 2000. *A Cautionary Note on Civil Society*. Mimeo.
- Chapman, J. and Wameyo, A. 2001. *Monitoring and Evaluation Advocacy: A scoping study*. Action Aid, London.
- Compete. 2000. "As Populações ficaram muito satisfeitas": Lições e Experiências da Campanha Terra Em Moçambique. Maputo. Mimeo.
- David, R. and Coates, B. 2000. *Draft Article on Monitoring Advocacy*. Action Aid, London.
- Davies, R. 2001. *A Review of NGO Approaches to the Evaluation of Advocacy Work. Part A, Evaluating the Effectiveness of DFID's Influence with Multilaterals*. Draft. June 2001.
- Edwards, M. 1999. *Future Positive: International co-operation in the 21st century*. Earthscan, London.
- Edwards, M. and Hulme, D. 1995. *NGO Performance and Accountability: Beyond the magic bullet*. Earthscan, London.
- Fowler, A. 1992. Non-governmental organizations as agents of democratization: an African perspective. *Journal of International Development* 5(3): 325-339.
- Fowler, A. 1997. *Striking a Balance: A guide to enhancing the effectiveness of NGOs in international development*. Earthscan, London.
- Goetz, A. M. and Lister, S. 2001. *The Politics of Civil Society Engagement with the State: A comparative analysis of South Africa and Uganda*. IDS, Brighton, UK.
- Hanlon, J. 1997. *Peace Process Bulletin*, Issue 19, September 1997.
- Hudson, M. 1995. *Managing Without Profit: The art of managing non-profit organisations*. Penguin, Harmondsworth.

- IDR. 2000. *Government-NGO Relations in the Greater Horn of Africa: Kenya Country Study*. Institute for Development Research, Boston, USA.
- IIED. 2002. *PLA Notes No. 43. Special Issue on Advocacy and Citizen Participation*. IIED, London.
- Juma, C. and Clark, N. 1985. Policy research in sub-Saharan Africa: an exploration. *Public Administration and Development* 15(2): 121-137.
- Kanji, N. and Hirvonen, S. 2000. *Assessment of the Programme to Support Women's Empowerment*. Report for the Swiss Agency for Development and Cooperation, Mozambique.
- Kanyinga, K. 2000. *Into the Land Question in Kenya: Alienation of public land and the intensity of landlessness*. Konrad Adenauer-Foundation and The Catholic University of Eastern Africa.
- Kanyinga, K. and Mitullah, WV. 2001. *Draft Report of the Kenyan Component of the John Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project*. Institute of Development Studies, University of Nairobi, Kenya.
- Lewis, D. 1999. Introduction: the parallel universes of third sector research and the changing context of voluntary action. In: D. Lewis (ed) *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*. Earthscan, London.
- Lewis, D. 2001. Civil society in non-Western contexts: reflections on the 'usefulness' of a concept. *Civil Society Working Paper* 13. London School of Economics, London.
- Lewis, D. 2001a. *The Management of Non-Governmental Development Organisations: An introduction*. Routledge, London.
- Long, N. 2001. *Development Sociology: Actor Perspectives*. Routledge, London and New York.
- Matrix. 1993. *Nairobi's Informal Settlements: An inventory*. Report for USAID/REDSO/ESA. Matrix Development Consultants, Nairobi.
- Mitlin, D. 2001. Civil society and urban poverty – examining complexity. *Environment and Urbanization*, 13(2):151-173.
- Mitullah, W. 2001. *The Influence of NGOs on Land Policy in Kenya: How effective and what impact?* Country case study for this collaborative research project, Mimeo.
- Najam, A. 1999. Citizen organizations as policy entrepreneurs. In D. Lewis (ed) *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*. Earthscan, London.
- Negrão, J. 1998. *Terra e Desenvolvimento Rural em Moçambique*. Maputo. Mimeo.
- NISCC. 1996. *Development Strategy for Nairobi's Informal Settlements*. Nairobi Informal Settlements Coordination Committee, Nairobi.
- Norfolk, S and Liversage, H. 2002. *Land Reform and Poverty Alleviation in Mozambique*. Paper for the Southern African Regional Poverty Network, Human Sciences Research Council.
- Norfolk, S. and Soberano, D. 2000. *Overview of Land Applications Currently Registered with SPGC-Zambezia and a Profile of Land Applicants*. A Report to the Land Tenure Component of the Zambezia Agricultural Development Project (ZADP). World Vision International, Mozambique.
- O'Laughlin, B. 1995. Past and Present Options: Land Reform in Mozambique. *ROAPE* 63: 99-106.
- Okoth-Ogendo. 2000. Legislative approaches to customary tenure and tenure reform in East Africa. In: C. Toulmin and J. Quan. 2000. *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*. DFID/IIED/NRI, London, UK.
- Puplampu, K. and Tettey. 2000. State-NGO relations in an era of globalisation: the implications for agricultural development in Africa. *ROAPE* 84: 251-272.
- Quan, J. 2000. Land tenure, economic growth and poverty in Sub-Saharan Africa. In: C. Toulmin and J. Quan. 2000. *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*. DFID/IIED/NRI, London, UK.
- Roche, C. 1999. *Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change*. Oxfam, Oxford.
- Sogge, D. (ed.) 1997. *Mozambique: Perspectives on aid and the civil sector*. Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering (GOM), The Netherlands.
- Sutton, R. 1999. *The Policy Process: An overview*. ODI Working Paper 118, London.

- Tanner, C. 2001. *Law-Making in an African Context: The 1997 Mozambican Land Law*. Mimeo. Cambridge, England.
- Thompson, J. 1997. *Cooperation in the Commons: The emergence and persistence of reciprocal altruism and collective action in farmer-managed irrigation systems in Kenya*. Graduate School of Geography, Clark University, Worcester, MA.
- Toulmin, C. and J. Quan. 2000. *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*. DFID/IIED/NRI, London, UK.
- Tripp, A. M. 1994. Rethinking civil society: gender implications in contemporary Tanzania. In: J. W. Harbeson et al (eds) *Civil Society and the State in Africa*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado and London.
- UNCHS/GoK. 2001. *Situation Analysis of Nairobi*. Draft Report, May 2001. UNCHS and Ministry of Public Works and Housing, Nairobi.
- Wanjala, S. 2001. *The Land Question: Critical issues in the Constitutional Reform debate*. Paper prepared for Kenya Land Alliance One Day Constitutional Principles Critique Forum. September, 2001, Lenana House, Nairobi.
- Waterhouse, R. and Braga, C. 2000. *Seeking Security: Women's tenure rights in Zambezia*. Zambezia Agricultural Development Project.
- Wily, L. A. 2000. Land tenure reform and the balance of power in Eastern and Southern Africa. *Natural Resource Perspectives* 58, June.
- Wuyts, M., Mackintosh, M. and Hewitt, T. 1992. (eds) *Development Policy and Public Action*. Oxford University Press, UK.



# Anexo 1:

## Estudo de Caso do Conflito de Terras de Ilood-Ariak, Quênia<sup>20</sup>

Os pastores usam a terra comunalmente desde tempos imemoriais, movendo-se livremente entre as montanhas e as terras baixas, dependendo do tipo de uso da terra e da estação. Todavia, a partir de 1970 foram atribuídas várias parcelas de terra comunal a indivíduos, contrariando os desejos das comunidades. Este caso descreve uma tentativa da parte da comunidade de Iloodo-Ariak, no distrito de Kajiado da província de Rift Valley, para lutar contra a adjudicação da sua terra comunal.

A luta começou em 1978 quando o governo, praticamente sem nenhuma consulta às comunidades, adjudicou a terra a alguns indivíduos. Entre aqueles a quem foi atribuída propriedade individual da terra, 363 pessoas vieram de fora e ao mesmo tempo foram deslocadas 2 000 famílias. Os forasteiros conseguiram títulos de propriedade para 50 000 hectares de terra no total. Desde 1990 a comunidade começou a compreender as reais implicações da perda das suas terras e começou a lutar para as recuperar através dos tribunais, movendo influências no governo e junto das ONG's nacionais e internacionais, com diferentes níveis de sucesso e derrota, como se discute a seguir.

As comunidades justificam a sua luta pela retenção da terra como propriedade comunal, por uma série de razões:

- O uso e gestão dos recursos são comunitários nas comunidades de pastores. As comunidades usam as terras baixas, durante a estação das chuvas, como áreas de pasto e mudam-se para as terras altas durante a estação seca.
- A terra comunal permite liberdade de movimentos e acesso aos pontos de água, o que nas áreas secas é muito importante.
- A terra comunal evita os problemas de haver quem tenha mais terra, ou terra melhor que os outros.
- O título individual de propriedade da terra levanta o problema de haver alguns indivíduos que vendem a terra a outros que podem impedir o uso comunitário dos recursos.

Apesar destas justificações para conservar a posse comunal, o governo foi para a frente com a adjudicação da terra, promovida e financiada pelo Banco Mundial.

### Processo

A luta da comunidade de Iloodo-Ariak pela recuperação da sua terra comunal pode ser dividida até agora em três fases.

#### Fase um

A adjudicação da terra da comunidade de Iloodo-Ariak teve lugar entre 1978 e 1983. A adjudicação prosseguiu apesar da hostilidade da comunidade que impediu os topógrafos de fazerem as demar-

<sup>20</sup> Este caso foi discutido com Joseph Ole Simel, coordenador da Organização de Desenvolvimento Integrado dos Pastores de Manyoito, MPIDO. Ele esteve envolvido em vários casos em defesa de terras de pastoreio e foi entrevistado como parte deste projecto de investigação. A MPIDO é membro do Fórum de Pastores do Quênia.

cações. Em resposta à hostilidade local o governo nomeou uma comissão de políticos e outras pessoas influentes para convencer a comunidade a aceitar as adjudicações da terra. A comunidade rejeitou a comissão do governo e formou um pequeno grupo para advogar o seu caso na rejeição da adjudicação.

Em 1985 a comunidade encontrou-se com o Comissário Distrital de Kajiado numa tentativa de resolver o conflito. Submeteram uma lista de beneficiários ao CD, mostrando a presença de 363 pessoas de fora. Todavia o governo, por intermédio do CD, mandou prender os que tinha entregue a lista por perturbação da paz e interferência no processo de adjudicação do governo. Os líderes da comunidade foram perseguidos, chegaram mesmo a ser postos em celas, mas nunca foram acusados em tribunal.

Em 1987 a comunidade solicitou uma audiência com o Presidente, mas foi mandada voltar para o CD de Kajiado que recebeu instruções para resolver o problema. Em vez disso, o CD mandou prender cinco membros da comunidade que, segundo ele, eram os cabecilhas. Em 1990 a adjudicação foi declarada final e os títulos foram passados em Abril. Por esta altura, seis líderes comunitários que tinham advogado activamente a favor da comunidade, tinham aceite grandes lotes de terra que lhes foram atribuídos pela equipa de adjudicação.

A comunidade de Iloodo-Ariak teve 60 dias para recorrer ao governo da decisão de adjudicar as suas terras. Assim, 480 membros da comunidade apresentaram o recurso em nome individual e cada um teve de pagar custos de 200 Ksh. Todavia os 480 membros nunca foram convidados a apresentar os seus pontos de vista, o funcionário de Kajiado ligado à adjudicação usou a sua posição para concluir sobre os processos e os 480 perderam o recurso. O Comissário Distrital, trabalhando em ligação com o funcionário da adjudicação, disse à comunidade para apelar ao Ministro das Terras se não estavam satisfeitos com a decisão.

## Fase dois

A Fase dois começou quando Joseph Ole Simel interveio activamente. Simel é membro da comunidade de Iloodo-Ariak e licenciado em Direito. Simel e mais outros seis membros da comunidade começaram tudo outra vez, mobilizando a comunidade.

Simel e os seus colegas chegaram à conclusão que o problema só podia ser resolvido em tribunal mas o processo legal era demasiado dispendioso para a comunidade. O grupo solicitou o parecer de diferentes firmas de advogados mas muitas delas tiveram medo de pegar no caso e outras pediam 1 milhão de Ksh. de depósito.

Sete líderes comunitários foram intimidados e três deles desistiram do processo. Alegou-se que tinham sido subornados. Os quatro que ficaram foram perseguidos, intimidados e, num dos casos, foi levado a diferentes esquadras de polícia e tribunais.

A comunidade pensou que ganharia o caso e procurou reunir o dinheiro através de contribuições financeiras e em espécie, tendo conseguido juntar 48000 Ksh. Isto permitiu-lhes levar a questão a tribunal em Setembro de 1991, através de uma firma de advogados. A comunidade acusava o governo e pedia que a adjudicação fosse anulada; 360 membros da comunidade requereram ser parte da acção legal.

Em Junho de 1992 a comunidade perdeu o caso com base em questões técnicas porque apresentaram o recurso depois de ter passado um ano em vez de o fazer dentro de um período de seis meses como manda a lei. A demora deveu-se à dificuldade em reunir fundos e encontrar uma firma de advogados disposta a tomar conta do caso, uma vez que se estava apenas no início da abertura do espaço político no Quénia.

Sendo assim e sob a direcção de Simel, a comunidade decidiu optar por uma abordagem política. Em Setembro, aproximando-se as eleições, decidiram procurar um encontro com o Presidente. Tiveram porém de evitar ser sabotados e impedidos de ir ao encontro pela clique política que pretendia mandá-los prender. O encontro realizou-se com a presença do Presidente, do Procurador-

Geral da República, do Juiz Keiwa, do Ministro das Terras da altura, do Secretário Permanente do Ministério, do Vice Presidente, do Comissário Provincial do Rift Valley e do Deputado pelo Kajiado Central.

A esposa do Ministro das Terras da altura era uma dos 363 forasteiros a quem tinha sido atribuído um título de terra individual. O Presidente quis saber como é que tinha sido atribuída terra à mulher do Ministro e dois dias depois o Ministro foi demitido. Todos os presentes concordaram em que se estava perante um problema mas atribuíram-se as culpas ao comité de adjudicação, constituído por alguns membros da comunidade e funcionários do governo, nomeados pelo governo. As discussões eram verbais e não gravadas e não foi produzido nenhum documento escrito deste encontro, mas o Ministro das Terras recebeu a ordem de investigar o assunto, encontrar uma solução e escrever um relatório.

Em 1995, três anos após a ordem do Presidente, não tinha sido tomada nenhuma acção. À medida que este processo avançava, a comunidade garantia que nenhum forasteiro ocupasse ou erguesse qualquer estrutura na terra que lhe tinha sido atribuída. Por exemplo, sete membros da comunidade enfrentaram um director adjunto de agricultura que tentava erguer uma construção. Foi-lhe pedido que demolisse a estrutura e foi-lhe dada gasolina e uma caixa de fósforos, e por fim espancaram-no e disseram-lhe que fosse para tribunal.

### Fase três

A terceira fase consistiu em analisar opções alternativas dada a relutância do governo em tomar qualquer acção significativa. Durante esta fase, a Organização para o Desenvolvimento Integrado dos Pastores de Mainoyto (1995) seguiu o caso em nome da comunidade de Iloodo-Ariak.

Em 1995, dois experientes advogados fizeram uma investigação legal e deram à comunidade o parecer de que ir a tribunal poderia não reverter a situação uma vez que o primeiro registo não podia ser cancelado. Segundo as suas recomendações, a única maneira de reverter o caso seria levá-lo ao parlamento com uma proposta de lei para debate. A comunidade estava a ser apoiada neste acção pela "Survival International" que contratou um "Queen's Counsel" (QC) para redigir uma proposta de lei que foi entregue ao Procurador-Geral. A lei destinava-se a anular a adjudicação. O Procurador-Geral aceitou a proposta de lei mas advertiu que ela não poderia ir contra a *Lei de Terras de 1954*.

Nos finais de 1998 a lei foi aprovada pelo parlamento e publicada em Maio de 1999 (*Boletim Oficial do Quénia, Suplemento N.º 30 (Lei n.º 6) República do Quénia*). Em Julho de 1999 a Lei foi agendada para primeira leitura, encontrando-se desde então arquivada.

Crucialmente, os direitos adquiridos envolvidos contribuíram para que a proposta de lei ficasse na gaveta e fosse estabelecida a Comissão Njonjo da Terra para rever o sistema nacional de política e lei de terras (ver secção 2.2.1 deste relatório). Foi revelado que o chefe da Administração Pública era parte interessada e que pode não ter querido ver a proposta de lei avançar.

Simel fez uma apresentação à Comissão Njonjo esperando-se que esta tome uma decisão. No entanto, comunidade acredita que a criação da Comissão Njonjo teve como intenção adiar a inclusão da proposta de lei em agenda.

Além disso, Simel fez notar que uma série de organizações que centram a sua actividade nos direitos relativos à terra ( como o Instituto de Lei Pública, a Comissão dos Direitos Humanos do Quénia e a Sociedade Legal do Quénia) estavam relutantes em os apoiar por causa da natureza complexa do caso. No entanto, o KPF, o RECONCILE e a Aliança Queniana da Terra têm tentado apoiar o caso e esperam que a revisão constitucional em curso também vá tratar esta questão.



# Anexo 2: O Desenvolvimento da Lei de Terras de 1997 em Moçambique

## Breve historial

Depois das primeiras eleições multipartidárias de 1994 ganhas pela Frelimo, o Plano Quinquenal do Governo (1995-1999) incluiu a legislação sobre a terra. Em 1995 o Conselho de Ministros aprovou a Política Nacional de Terras e uma estratégia de implementação (Boletim da República, 28.02.96). Os princípios e objectivos que iriam orientar a Política Nacional de Terras partiam da seguinte declaração contida no seu 18º ponto: *“Para garantir os direitos do povo moçambicano à terra e a outros recursos naturais e para promover o investimento nestes recursos e o seu uso equitativo e sustentável...”*.

Em meados de 1995 foi constituída uma Comissão Interministerial de Terras, com o mandato de desenvolver uma nova política e elaborar a nova versão da lei de terras. O Secretariado Técnico tornou-se o seu órgão executivo, chefiado por Conceição Quadros, uma jurista moçambicana experiente, professora de Direito Agrário na Universidade Eduardo Mondlane, que exercia as funções de assessora legal no Ministério de Agricultura e Pescas. José Negrão, um respeitado professor da Universidade Eduardo Mondlane também desempenhou um papel importante e viria, mais tarde, a chefiar a “Campanha Terra”, uma ampla acção de divulgação da nova lei.

José Negrão foi considerado altamente competente, independente de qualquer partido político e com capacidade de bom relacionamento com diferentes grupos de interesse. Os argumentos de José Negrão eram contra a ideia de que o título individual devia ser a única forma legal de acesso à terra, recorrendo a exemplos que mostravam os custos e a ineficácia dos títulos individuais em outras partes de África. Foram desenvolvidas e debatidas alternativas para reconhecer os direitos colectivos à terra e a validade do testemunho verbal, reflectindo a realidade de Moçambique.

## O papel das ONGs

A investigação efectuada durante a formulação da Lei de Terras pelo Nucleo de Estudos da Terra, por ONG's e organizações de base religiosas, como o Comissão Diocesana de Terras de Nampula, mostrou a força dos sistemas costumeiros de posse e propriedade da terra e foi importante para consubstanciar a proposta de reconhecimento legal dos direitos colectivos relativos à terra.

O ante-projecto de lei circulou amplamente e foram enviados grupos de trabalho às 10 províncias. A ORAM (ver caixa 11), que participou neste estudo, foi envolvida na organização de seminários a nível local. O processo consultivo foi particularmente abrangente em algumas províncias, sobretudo na de Nampula, no norte de Moçambique. Foi esta província que esteve na vanguarda do debate sobre o direito da mulher à terra.

O Comissão Diocesana de Terras de Nampula, em colaboração com a ORAM, o representante da Embaixada da Holanda nesta província e uma socióloga latino-americana, recolheram propostas das mulheres de Nampula para o ante-projecto de Lei. Também levaram a cabo reuniões nos distritos para recolher dados sobre os direitos costumeiros, que vieram reforçar as propostas apresentadas pelas

### Caixa 11. A Criação da ORAM

O reassentamento pós-guerra das populações deslocadas foi levado a cabo sem problemas ou conflitos de maior, sem custos para a administração pública e usando os sistemas tradicionais de propriedade. Isto serviu para ilustrar a persistência destes sistemas. Apesar disso, a Comissão para a Paz e Reconstrução do Conselho Cristão de Moçambique confrontou-se, de facto, com alguns conflitos durante o seu trabalho de reassentamento de populações deslocadas. A questão foi considerada muito sensível e o Conselho Cristão optou por criar uma ONG para lidar com a problemática da terra. Deste modo, em 1992 foi criada a ORAM (Organização Rural de Ajuda Mútua) que também participou neste estudo. Os seus 10 membros fundadores pertenciam ao Conselho Cristão de Moçambique, o seu financiamento inicial proveio da Christian Aid, e o seu primeiro presidente também presidia, na altura, ao Conselho Cristão.

mulheres. Um membro do Forum Mulher<sup>21</sup> de origem latino-americana, motivada pela história do seu continente<sup>22</sup> e com sensibilidade para as questões de género no acesso aos recursos, envolveu-se no processo de formulação e discussão da nova Lei de Terras.

No seio do Forum Mulher, as mulheres concordaram que a necessidade de garantir a segurança da posse da terra para as gerações futuras constituía o principal objectivo da mulher moçambicana, independentemente da sua região ou das particularidades de cada sistema costumeiro existente. O Forum contactou então uma jurista da Associação das Mulheres de Carreira Jurídica, AMCJ, para elaborar propostas de emendas ao ante-projecto de lei e garantir a igualdade de direitos entre mulheres e homens.

### Conferência Nacional sobre a Terra, 1996

Em Maio de 1996 foi organizada uma Conferência Nacional sobre a Terra para discutir o ante-projecto da lei de terras com mais de 200 representantes do governo, das organizações da sociedade civil, dos partidos políticos, das autoridades tradicionais, do sector privado, de instituições académicas nacionais e estrangeiras, de grupos religiosos, de agências doadoras e das Nações Unidas.

Alguns participantes mostraram-se preocupados com os direitos atribuídos às comunidades no ante-projecto de lei, em virtude de isso poder levar a uma situação em que restaria muito pouca terra livre (uma vez que a maior parte da terra pertenceria, de uma forma ou de outra, a uma comunidade). Os debates em torno desta questão foram muito intensos. Alguns participantes consideraram que o conceito de comunidade é principalmente antropológico, difícil de definir e com pouco valor sob o ponto de vista jurídico.

Outro argumento contra a nova lei era que o reconhecimento legal dos direitos costumeiros “congelaria” a população rural em sistemas tradicionais que iriam perpetuar a discriminação de género.

O que estava realmente em jogo era o reconhecimento ou não-reconhecimento dos direitos de ocupação. O reconhecimento do direito costumeiro implicava reconhecer os direitos de ocupação como uma forma importante de acesso à terra. Este reconhecimento poderia entrar em conflito com os interesses das pessoas que estão em posição de requerer formalmente ao governo títulos de uso e aproveitamento da terra em parcelas às quais se aplicam direitos costumeiros.

Uma figura muito conhecida do Partido Frelimo e antigo Ministro da Agricultura, que participou

<sup>21</sup> Rede de várias organizações que inclui organizações femininas, instituições como o Ministério da Mulher e da Coordenação da Acção Social e o Ministério da Agricultura, agências das Nações Unidas e outras organizações, doadores, instituições académicas como o Departamento de Estudos da Mulher e o Centro de Estudos Africanos; ligas femininas de partidos políticos, grupos religiosos, camponeses, trabalhadores e sindicatos.

<sup>22</sup> Numa grande parte da América Latina a concentração agrária deu origem aos “camponeses sem-terra”, aumentando a pobreza nas zonas rurais e contribuindo para protestos e insatisfação. Foram necessárias reformas agrárias para redistribuir a terra à população rural pobre. (Barraclough, 1999:iii)

na conferência na sua capacidade de empresário, defendeu a importância dos títulos argumentando que estes iriam permitir o estabelecimento de sociedades com investidores e promover o desenvolvimento. Um dirigente da União Nacional dos Camponeses, UNAC, que tinha sido anteriormente funcionário do Partido Frelimo, mostrou-se contrário a esta posição. Segundo argumentou, os títulos individuais não eram acessíveis à vasta maioria dos pequenos agricultores em virtude dos elevados custos envolvidos no processo de registo. Foi entusiasticamente aplaudido pelos participantes à conferência.

A Declaração das Mulheres de Nampula foi apresentada à conferência e as mulheres conseguiram que se introduzissem alterações no texto do ante-projecto da lei de terras. Elas pretendiam garantir que a referência aos direitos do direito costumeiro não pudesse ser invocada para justificar práticas discriminatórias. A constituição estabelece a igualdade de todos os cidadãos perante a lei independentemente do sexo, por isso as mulheres pediram que fosse especificamente mencionado a possibilidade de obtenção do direito de uso e aproveitamento da terra “...de acordo com as normas costumeiras, que não devem contradizer a Constituição”. (Artigo 12, alínea a)

Depois da Conferência Nacional sobre a Terra, o Conselho de Ministros apresentou uma versão definitiva do Projecto de Lei à Assembleia da República. Neste período foram apresentadas várias iniciativas contestando ou apoiando a aprovação da Lei. O Comissao Diocesana de Terras de Nampula, por exemplo, promoveu uma iniciativa assinada por cerca de 8 000 pessoas, em apoio à Lei. Esta foi publicada na imprensa e enviada à Assembleia da República.

## **Manifestação anti-privatização**

Uma semana antes da apresentação da Lei na Assembleia da República, a ORAM convocou a primeira manifestação pública do período pós-guerra sob o lema “*Não à privatização da terra*”, envolvendo participantes de todos os partidos políticos, mas tendo como principais oradores membros da Frelimo.

Vale a pena notar que a União Nacional de Camponeses, UNAC, que participou neste estudo, não tomou parte na manifestação embora se tenha oposto à privatização. A sua objecção era que a Lei não incluía o reconhecimento dos direitos costumeiros e das normas costumeiras, referindo-se apenas aos direitos de ocupação para cidadãos nacionais e comunidades locais.

A UNAC emitiu um comunicado oficial pedindo que fossem respeitados os direitos de ocupação através do direito costumeiro (*Domingo*, 20.12.96), que foi distribuído pelos deputados da Assembleia da República e publicado na comunicação social. Na Assembleia da República a Renamo apoiou a declaração da UNAC e salientou que a posição dos camponeses sobre o reconhecimento dos direitos costumeiros tinha que ser respeitada; esta posição foi incorporada na nova lei. O reconhecimento dos direitos costumeiros e em particular a representação das comunidades, são assuntos sensíveis com conotações partidárias.

As políticas da Frelimo nos primeiros anos após a independência conduziram à “luta contra crenças e práticas tradicionais” e à denúncia do envolvimento das “autoridades tradicionais” na administração colonial portuguesa, por exemplo no recrutamento para o trabalho forçado e na cobrança de impostos. Para a Frelimo, os “grupos dinamizadores”, que eram eleitos a nível local, ou as instituições que os sucederam, eram os representantes do povo. A Renamo preocupava-se mais com os “valores tradicionais” e apoiava a legitimidade do poder tradicional nas zonas rurais.

Em Julho de 1997, a *Lei de Terras* foi finalmente aprovada. A lei reconhece as comunidades locais às quais atribui um importante papel. A lei também representa um considerável avanço ao garantir o acesso à terra tanto às mulheres como aos homens. Ela estipula que tanto as mulheres como os homens de comunidades locais podem apresentar provas verbais do direito de uso e aproveitamento da terra. (Artigo 15, alínea b); que a transmissão por herança se faz sem discriminação de género (Artigo 16); e que as mulheres têm direito a títulos individuais de terras (Artigo 13, parágrafo 5).

## Campanha Terra: 1997-99

A Campanha Terra tinha como principais objectivos:

- disseminar informação sobre a nova lei
- promover justiça e defender os direitos dos cidadãos
- estimular os laços entre a agricultura “familiar” ou de subsistência e a agricultura comercial

Foram identificados como temas principais dos direitos relativos à terra: a “delimitação” das fronteiras das terras comunitárias, a mulher e a terra, as parcerias entre o sector familiar e o sector empresarial, a legislação sobre a terra urbana e a resolução de conflitos.

Doadores como a Agência Suíça para a Cooperação e Desenvolvimento e a MS (uma ONG dinamarquesa), desempenharam um papel particular de apoio. José Negrão, da Universidade Eduardo Mondlane, acima mencionado, foi contratado para coordenar esta iniciativa. Aquilo que inicialmente fora pensado como uma “*campanha de disseminação*” tornou-se, sob a sua direcção, no “*maior movimento cívico*” da história recente de Moçambique (Compete, 2000).

A Campanha Terra contou com uma base particularmente alargada, reunindo cerca de 200 organizações que trabalhavam a vários níveis - nacional, provincial e comunitário - e que tinham diferentes filiações políticas, religiosas e sociais. A Campanha Terra estendeu-se a todas as províncias do país.

Foi criado um Comité Nacional<sup>23</sup>; esta estrutura possibilitava que as organizações tomassem parte nas decisões através do Comité Nacional e sentissem a Campanha como sua, embora possa ter havido necessidade de escolher, por um lado, entre a rapidez e a eficácia e uma participação mais alargada na tomada de decisões, por outro.

Sendo a taxa de analfabetismo de 70%, a Campanha não se baseou apenas em materiais escritos para disseminar a sua mensagem. Usou também banda desenhada, teatro e material audio para chegar a uma audiência tão vasta quanto possível. Os materiais foram produzidos em português e em 20 línguas nacionais diferentes.

A Campanha Terra estava no auge da sua actividade ao mesmo tempo que o Secretariado Técnico da Comissão Interministerial da Terra revia os Regulamentos de Terras. Estes foram aprovados em 1998 e o Anexo Técnico, que continha instruções detalhadas sobre os procedimentos a seguir na delimitação ou demarcação de terras comunitárias, foi aprovado em 1999. Foi criado recentemente o Forum Terra, uma associação de ONG’s que trabalham na problemática da terra, para dar seguimento à Campanha Terra.

## Questões de implementação

A *Lei de Terras 19/97* aplica-se a todo o território nacional. No entanto, como foi referido por informantes chave deste estudo, a situação é diferente nas zonas urbanas devido à existência de uma maior pressão sobre a terra, ao seu elevado valor e à ‘venda’ de talhões por meio de especulação e de práticas corruptas. Os regulamentos acima referidos tendem a ser usados para as zonas rurais enquanto os que se destinam às zonas urbanas ainda se encontram em processo de formulação.

Muitas ONG’s que participaram na Campanha Terra passaram a estar envolvidas, desde então, na implementação da Lei de Terras, mas este processo tem-se mostrado algo problemático como se refere no relatório principal.

<sup>23</sup> O Comité Nacional era formado pela UNAC (União Nacional de Camponeses); ORAM (Associação Rural de Apoio Mútuo); AMRU (Associação Moçambicana de Mulheres Rurais); FDC, Associação Progresso; Centro de Estudos Africanos, Centro de Estudos da População e NET (Centro de Estudos da Terra, todos da Universidade Eduardo Mondlane); MS (Associação Dinamarquesa de Cooperação Internacional), Action Aid, Helvetas, Oxfam UK, Kepa e Cooperação Suíça.

## Anexo 3: Estudo de Caso de Mafavuka, Moçambique

Apesar de as ONG's desempenharem um importante papel na monitorização da implementação de novas políticas esta é, muitas vezes, uma das áreas mais fracas do trabalho político das organizações não-governamentais (Davies, 2001:41). Este estudo de caso é um bom exemplo e diz respeito às comunidades localizadas em Mafavuka, no distrito da Namaacha. Esta zona foi visitada como parte do nosso trabalho de campo para avaliar o trabalho das ONG's a nível local.

A actual população refugiou-se na Suazilândia durante a guerra e só regressou em 1994. De acordo com membros da comunidade esta zona era uma "reserva nativa" no período colonial. Algumas das mulheres idosas entrevistadas afirmaram ter nascido ali. Aproximadamente há três anos, dois homens, um sul-africano e um coreano, começaram a instalar casas pré-fabricadas nas terras comunitárias. Disse-se que estes homens eram religiosos pertencentes à Missão da África Continental. Eles alegaram que tinham comprado as terras ao Administrador do Distrito e que o Secretário de Mafuvuka tinha conhecimento disso. Um dos membros da comunidade levou os homens para um encontro com o Secretário que agiu de maneira suspeita, recusando-se a falar com os dois homens na presença do residente local.

Entretanto, a oposição dos membros da comunidade levou à suspensão temporária da construção das casas pré-fabricadas. Devido a este impasse fez-se uma reunião da população com o Administrador do Distrito, o Secretário de Mafuvuka e os dois estrangeiros. O Administrador argumentou que havia terra suficiente e que a comunidade devia coexistir com os recém-chegados. Referiu também que eles iriam construir uma escola e um hospital para a comunidade. Mas como a população local continuava a contestar, o Administrador disse: "*Vocês podem estar zangados mas eles vão ficar*".

A comunidade foi então aconselhada a contactar a Campanha Terra. O gabinete central de coordenação da Campanha pediu à Associação de Técnicos Agrícolas e Pecuários, ATAP, para investigar o caso. A equipa da ATAP visitou Mafuvuka em Dezembro de 1999 para recolher dados sobre o conflito. No relatório mencionou que a zona que os "coreanos" pretendiam usar para infraestruturas sociais estava, de facto, destinada à agricultura e à criação de gado.

O Administrador do Distrito recusou-se a receber a equipa da ATAP mandando-a para a Direcção Distrital de Agricultura. De acordo com o administrador, quando a barragem hidroeléctrica foi construída nos anos 80, a população tinha sido reassentada na região do Impaputo, tornando-se uma zona livre. Por consequência, a terra passaria para a jurisdição do Administrador que a terá transferido para outros.

A equipa da ATAP também contactou um técnico dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGC) que estava a trabalhar a nível de distrito. Este reafirmou a versão do Director de Agricultura. Disse que o conflito tinha terminado e que a população tinha sido informada de que "*logo que os 'coreanos' estiverem instalados, a terra que sobrar será dada à comunidade*" (ATAP, 2000:7).

Depois de a ATAP ter apresentado o seu relatório, o gabinete de coordenação da Campanha Terra pediu à UNAC para resolver o problema. A UNAC alertou os meios de comunicação social e uma cadeia de televisão foi ao local filmar o conflito. De acordo com a informação dada pela UNAC, isto

levou os funcionários do governo a irem até à zona para tentarem resolver o conflito.

Contudo, quando visitámos a comunidade no decorrer deste projecto de pesquisa, descobrimos que, de facto, o problema se tinha agudizado. As construções haviam ccntinuado (nenhuma delas se destinava a uma escola ou a um hospital) e tinham sido abatidas árvores para fazer uma cerca. O supervisor das obras disse que as cercas eram necessárias *“por causa dos animais...para que as vacas não arruinem as machambas dos camponeses”*. Havia provas de que os recém-chegados tinham impedido a construção de uma casa para uma viúva, declarando que ela não estava autorizada a usar a terra que agora era deles.

## **Conclusão**

É importante notar que as denúncias públicas ajudam a trazer os assuntos à discussão, o que pode representar um contributo para esforços de “lobbying” mais significativos (Davis, 2000:33). Contudo, o caso de Mafuvuka mostra que, apesar de o trabalho com os meios de comunicação social poder significar uma ajuda, ele não substitui uma acção sistemática de advocacia e monitorização. O facto de os dirigentes da UNAC terem pensado que o conflito estava resolvido mostra o seu desconhecimento sobre o que efectivamente estava a acontecer no terreno.

## Anexo 4: Endereços de Contacto

### ONGs envolvidas neste estudo

#### Moçambique

Janet Assulai  
Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM)  
Av. Maguiguana 1721  
Maputo  
Moçambique  
Tel: (258 1) 302957  
e-mail: oram@oram.uem.mz

Luisa Hoffman  
Núcleo Provincial da Campanha Terra em Nam-  
pula (NPTCN)  
Av. Filipe Samuel Magaia no. 12  
Nampula  
Moçambique  
e-mail: ct.npl@teledata.mz

Ismael Ossemane  
União Nacional de Camponeses (UNAC)  
R. Valentim Cid, no. 39  
Caixa Postal 4488  
Maputo  
Moçambique  
Tel: (258 1) 306737  
Fax: (258 1) 306738  
e-mail: unac@zebra.uem.mz

#### Quénia

Abdi Omar  
Kenya Pastoralists Forum (KPF)  
Box 67533  
Nairobi  
Kenya  
Tel: Tel: mobile: (254 0722) 524022  
Fax: (254 2) 609353  
e-mail: kpf@arcc.or.ke

Odindo Opiata  
Kituo Cha Sheria  
Box 7483  
Nairobi  
Kenya  
Tel: (254 2) 565780/1/2/3  
e-mail: odindoo@yahoo.com

Jane Weru  
Pamoja Trust  
P.O BOX 10296  
Nairobi  
Kenya  
Tel: (254 2) 571504  
e-mail: landrite@wananchi.com

Josiah Omotto  
Shelter Forum  
Box 39493  
Nairobi  
Kenya  
Tel: (254 2) 719413/715299  
e-mail: omotto@itdg.or.ke

## **Contactos com a LandNet**

Michael Ochieng Odhiambo (coordenador regional para a África Oriental)  
Resources Conflict Institute  
Box 7150  
Nakuru  
Kenya  
Tel: (254 37) 44940  
e-mail: reconcile@net2000ke.com

Sue Mbaya (coordenadora regional para a África Austral)  
94, Harare Drive  
Marlborough  
Harare  
Zimbabwe  
Tel/fax: (263 4) 300340  
e-mail: mbayas@internet.co.zw

## **Websites seleccionadas**

[www.oxfam.org.uk/landrights](http://www.oxfam.org.uk/landrights)  
[www.advocacynet.org](http://www.advocacynet.org)  
[www.mande.co.uk](http://www.mande.co.uk) (sobre monitorização e avaliação)  
[www.mwengo.org](http://www.mwengo.org)