



Uma visão para o

**Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e
Desenvolvimento Rural (CIRADR)**

Porto Alegre, Brasil • 7-10 Março 2006

ESTUDO-CASO

SOBRE

**POLÍTICAS E PRÁTICAS PARA ASSEGURAR E MELHORAR O
ACESSO A, E O CONTROLO SOBRE, A TERRA NA ETIÓPIA**

E

**O RELATÓRIO E AS ACTAS DO DIÁLOGO TEMÁTICO
REALIZADO A 17 DE JANEIRO 2006
ADIS ABEBA**

**UM PROCESSO E UMA CONTRIBUIÇÃO NA PREPARAÇÃO PARA A CIRADR
"NOVOS DESAFIOS E OPÇÕES PARA A REVITALIZAÇÃO DAS COMUNIDADES RURAIS"**

**APRESENTADO POR ACTIONAID ETIÓPIA COM APOIO FINANCEIRO DA COMUNIDADE
EUROPEIA**

JANEIRO 2006

SUMÁRIO EXECUTIVO

Uma revisão bibliográfica sugere que, na Etiópia, a falta de um adequado acesso a, e controlo sobre, a terra, está entre as razões principais da pobreza rural e da insegurança alimentar. A literatura também mostra que, desde a era Imperial que acabou em 1974 até ao presente, a insegurança da posse, pessoas sem terra, a diminuição da propriedade de terras agrícolas e, a falta de um apropriado sistema de administração da terra, estão entre os persistentes problemas do sistema de posse de terrenos rurais.

Na Etiópia rural, independentemente dos restritos mecanismos de acesso estabelecidos pelas situações baseadas na lei (*de iure*) desde a reforma de 1975, muitos mecanismos de acesso à terra tem estado activos no país. Estes incluem o administrativo formal e as formas consuetudinárias informais: redistribuição administrativa de terras; transferências intra-familiares e transacções de terras; acesso à terra através de associação comunitária; e, reassentamentos e assentamentos de ocupação ilegal. Estes mecanismos de acesso à terra têm características diferentes e deram origem a diferentes níveis de acesso a diferentes grupos de populações rurais.

Redistribuições administrativas de terras que maioritariamente caracterizaram a posse de terrenos rurais do regime militar (1975-1991), e que, até certo ponto, também continuaram durante o presente governo, tem sido levadas a cabo arbitrariamente por oficiais políticos e administrativos locais. Camponeses jovens, mulheres, pastores e ocupantes de terras e outras pessoas deslocadas estavam entre aqueles grupos da sociedade rural que foram negativamente afectados por este mecanismo de transferência.

Transferências intra-familiares eram também comuns e formas consuetudinárias de acesso à terra. Encontrou-se que neste mecanismo de acesso à terra as mulheres, em particular, estavam em desvantagem por muitas razões incluindo algumas de cariz cultural. Por exemplo, o sistema de residência parti-local, em que se espera que as esposas vão viver para as áreas de origem dos seus maridos, tem um efeito negativo no acesso das mulheres à terra. Isto é porque, desde 1975, a reforma do acesso a terrenos rurais só é possível àquelas pessoas que vivem numa localidade específica numa administração Kebele. No pressuposto de que as mulheres vão para a área dos seus maridos, era-lhes negado o acesso tanto à terra da família assim como à terra a ser atribuída pela re-atribuição administrativa. Nalgumas culturas não é permitido às mulheres herdar terras ou mesmo outro tipo de propriedade.

Transacções de terras na forma, principalmente, de arrendamentos de terras e comparticipação nos cultivos, são vistos como importantes mecanismos de acesso à terra, tanto no passado como no presente. No entanto, e outra vez, são os camponeses com melhores condições económicas que tem mais acesso à terra através de transacções, principalmente por causa dos agregados familiares que possuem poucas terras, que também tem falta de outros bens como, dinheiro, mão de obra e animais de trabalho, terem tendência a arrendar as suas terras. Transacções sob a forma de comparticipação nos cultivos também apresentam problemas porque as terras sob este regime podem não ser devidamente cultivadas. Também aqui, agregados familiares que tenham mulheres como chefes de família estão entre os perdedores pois elas põe, duma maneira geral, as suas terras no regime de comparticipação nos cultivos.

O acesso à terra através de associação comunitária prevalece no caso de terras comunais tais como terras de pastoreio e em pastagens de comunidades pastoris. Este sistema mais consuetudinário não atraiu atenção suficiente na administração de terrenos rurais, e os direitos sobre aquelas terras comunais, não tem sido respeitado. Tais terras têm sido arrebatadas dos camponeses e pastores, sem processos apropriados e compensação por parte do estado, e atribuídas a diferentes projectos de desenvolvimento.

Apesar de ter sido uma das medidas tomadas pelos diferentes regimes, práticas de reassentamento parece que não providenciaram acesso seguro e sustentado à terra por parte desses realojados, por falta de execução apropriada assim como por causa de diferentes formas de conflitos que surgiram entre os realojados e as comunidades hospedeiras.

Globalmente, o crescimento do número de pessoas sem terra, a diminuição do tamanho das propriedade de terras agrícolas, outras formas de restrições dos direitos sobre as terras que dificultam o acesso à terra, insegurança da posse e, falta de controlo sobre a terra, parecem, presentemente, ser importantes problemas.

Entre as medidas que o presente governo tomou para ajudar a resolver os problemas da posse de terrenos rurais, encontram-se: a disposição de diferentes leis de administração das terras; o estabelecimento de instituições de administração de terras e; registo e certificação de terras. O governo Federal e alguns governos regionais tomaram iniciativas para institucionalizar práticas administrativas de terras que, no passado, eram aplicadas arbitrariamente. Segurança da posse é cada vez mais reconhecido pelo governo como um importante problema de posse da terra e a medida mais específica avançada para combater este problema é a certificação de terras. Para este fim, quatro dos principais Estados Regionais (Amhara, Tigray, SNNPR e, Oromia) começaram a emitir certificados aos agricultores. Áreas de pastoreio não estão, no entanto, ainda adequadamente cobertas, tanto no que diz respeito a leis de administração de terras, quer no que diz respeito à certificação de terras.

Enquanto que na Região de Amhara a administração da terra começou num cadastro formal e moderno em dois Kebeles piloto, numa maneira geral o movimento de registo e certificação de terras no país parecem-se mais a acções de campanha, feito segundo um sistema mais tradicional, e exercícios difíceis. Uma observação mais de perto aos processos de registo e certificação de terras da Região de Amhara indica de que há uma certeza simplista, assumida pelos decisores políticos como um dado adquirido, de que a certificação de terras trará imediatamente segurança na posse da terra e aumento imediato de investimentos. É também reconhecido de que existem custos elevados para os agricultores (o seu tempo, mão de obra e custos casuísticos) em termos de realização de tais planos de registo de terras e este assunto não parece ser tido em consideração.

Na Etiópia, hoje em dia, assim como no passado, a administração das terras parece ser mais um processo “de cima para baixo” o que contribui para um acesso mais fraco a, e controlo sobre, a terra, especialmente pelas mulheres e pelos grupos mais vulneráveis da sociedade. Praticamente em todos os casos, sistemas tradicionais de gestão de terras têm sido enfraquecidos. Participação comunitária genuína e boa gestão não são ainda apropriadamente tomados em consideração nos novos sistemas de administração de terras.

Para além disso, existe um problema institucional no qual, a nível local, a estrutura de administração da terra é levada a cabo numa base *ad hoc* por comités e membros de comité a título gracioso, e a nível mais alto existe uma clara falta de jurisdição e coordenação entre as diferentes organizações governamentais envolvidas nos assuntos relacionados com as terras. Foi também constatado que, dado a demora do governo federal no desenvolvimento de leis relacionadas com a terra e a sua relutância na clarificação de responsabilidades institucionais assim como com a atribuição de recursos, mais terá que ser feito em termos de responsabilização política.

A Etiópia faz face a três importantes desafios em termos de estabelecimento de um sistema de posse de terrenos rurais que garanta o acesso a, e o controlo sobre, a terra: (1) Acesso à terra é mais uma promessa do que uma realidade – apesar dos direitos constitucionais de livre acesso à terra, a pressão demográfica, a escassez de terra e a falta de um sistema adequado de administração da terra, funcionam contra o assegurar de tais direitos de acesso à terra. (2) Dada a existência de problemas legais, políticos e administrativos, segurança de posse e bons recursos de gestão não são tarefas fáceis de atingir. (3) Introduzindo uma participação comunitária genuína e boa gestão nas áreas da administração de terras e gestão de recursos, também se afiguram como tarefas difíceis. Dada esta situação, é importante ter em consideração de que a segurança da posse, mesmo que seja alcançada, é uma condição necessária mas não suficiente para a transformação da agricultura e aliviar a pobreza rural. Novamente, o desafio é assegurar de que todos os outros esforços, numa forma concertada e em termos de introdução de políticas, tecnologias, instituições, sistemas, serviços e outros que, com um sistema de posse melhorado, ajude a reduzir a pobreza rural e a transformação da agricultura.

Durante os dois *Workshops* realizados durante o processo de preparação deste estudo-caso, muitos assuntos foram debatidos sobre como contribuir para os esforços de forma a estabelecer um mais seguro acesso a, e controlo sobre, a terra. Foi mencionado que a FAO, USAID, SIDA, GTZ, SOS-Sahel, ActionAid Etiópia, OXFAM Internacional (incluindo os seus membros tais como OXFAM GB e NOVIB), CDRA, através do Fórum para o Desenvolvimento Rural, Fórum para a Utilização Sustentável da Terra, Rede Internacional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar, Instituto Etíope de Investigação sobre Política Económica, Universidade de Adis Abeba, Fórum para os Estudos Sociais e outras organizações, tem vindo a trabalhar e/ou tem interesse em trabalhar, na área da posse de terrenos agrícolas. SIDA e USAID estão, explicitamente, a apoiar os esforços do país para o estabelecimento e reforço dos sistemas de administração da terra.

Os participantes nos *Workshops* reconheceram que a cooperação poderia ser encorajada em áreas de ajuda ao desenvolvimento de leis e políticas de administração da terra naquelas regiões onde ainda não estão estabelecidas, reforçando-as nas regiões onde estas já foram estabelecidas. Áreas de pastoreio estão entre aquelas onde os sistemas de administração da terra ainda não foram introduzidos, sendo uma área a que os participantes deram especial atenção. Foi também mencionado de que os sistemas de administração da terra têm que ter em consideração os sistemas de subsistência das comunidades rurais e que a este elemento deve ser dada a necessária atenção. O impacto do HIV/SIDA na utilização, acesso e controlo da terra foi também identificado como uma área de interesse para os esforços de cooperação. Entre as áreas específicas e potenciais de intervenção identificadas pelos participantes, estão o processo legislativo,

a estrutura organizacional, certificação e registo de terras, HIV/SIDA e o acesso e controlo da terra, o acesso e o controlo da terra pelas mulheres, consulta dos utilizadores das terras para avaliar as situações de posse, desenvolvimento de instituições de administração das terras e, examinar e incorporar os meios de subsistência das comunidades no sistema de administração das terras.