

ESTUDO DE CASO

ETIÓPIA 2019 – 2020 / CONFLITO

PALAVRAS-CHAVE: Transferência de Dinheiro Condicional, Técnicas de construção locais, Casa, Terra e Propriedade (HLP), Regressos

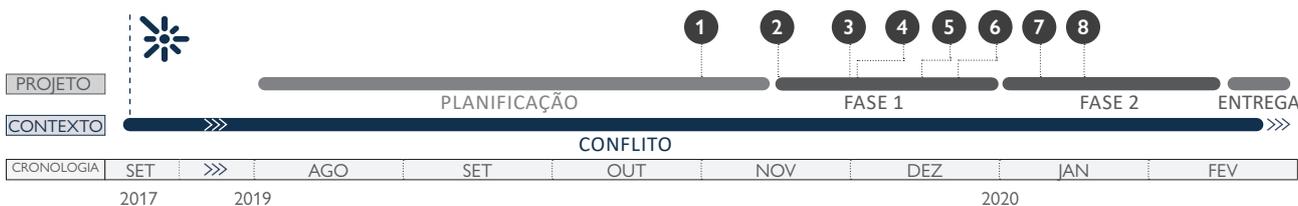
CRISE	Conflito intercomunitário entre as comunidades somali e oromo, setembro de 2017 em diante
PESSOAS DESLOCADAS	43 918 famílias (209 165 indivíduos) deslocados na zona leste de Hararghe da região de Oromia*
CASAS DANIFICADAS / DESTRUÍDAS	75% aprox. 32 939 casas totalmente destruídas 25% aprox. 10 979 casas parcialmente danificadas
PESSOAS COM NECESSIDADES DE ABRIGO	43 918 famílias em 2017 (209 165 indivíduos)
LOCALIZAÇÃO DO PROJETO	Woredas de Chinaksen e de Babile, Zona Leste de Hararghe, Região de Oromia
PESSOAS APOIADAS PELO PROJETO	1250 agregados familiares (9339 indivíduos, incluindo 296 agregados familiares chefiados por mulheres)
RESULTADOS DO PROJETO	1250 abrigos reparados ou reconstruídos, 127 carpinteiros formados, 1250 agregados familiares receberam apoio em matéria de Casa, Terra e Propriedade (HLP, na sigla em inglês)
TAMANHO DO ABRIGO	21 – 25 m² em média
DENSIDADE DO ABRIGO	3,6 m² por pessoa, em média
CUSTO DIRETO	USD 240 por agregado familiar (incluindo prestações em dinheiro e materiais fornecidos)
CUSTO DO PROJETO	USD 345 por agregado familiar



RESUMO DO PROJETO

Utilizando uma metodologia condicional de assistência em dinheiro para Abrigo (Cash-for-Shelter) com forte envolvimento da comunidade, o projeto apoiou 1250 famílias deslocadas que foram afetadas pelo conflito, para que regressassem aos seus locais de origem e reparassem ou reconstruíssem as suas casas, que foram danificadas ou destruídas durante o conflito de 2017. Formaram-se carpinteiros locais em técnicas de carpintaria, os vendedores do mercado das cidades locais foram envolvidos para se prepararem para o aumento da procura de materiais de abrigo e, quando necessário, a equipa de Casa, Terra e Propriedade (HLP, na sigla em inglês) da organização foi envolvida para garantir a documentação de aprovação da posse da terra.

* Fonte: Relatório da Matriz de Rastreamento de Deslocações (DTM), novembro – dezembro 2017



Set 2017: eclodiu o conflito intercomunitário entre as comunidades somali e oromo.

- 1 **1 – 15 nov 2019:** verificação dos agregados familiares.
- 2 **16 – 30 nov 2019:** assistência porta a porta em matéria de Casa, Terra e Propriedade (HLP, na sigla em inglês).
- 3 **1 – 4 dez 2019:** formação de carpinteiros nas aldeias selecionadas.
- 4 **4 – 10 dez 2019:** As famílias formaram grupos de aproximadamente 12 famílias.
- 5 **15 – 19 dez 2019:** primeira distribuição de dinheiro — as famílias receberam um valor em dinheiro equivalente a 100 USD + lona + corda.
- 6 **20 dez 2019 – 14 jan 2020:** verificação da fase 1 da construção.
- 7 **15 – 19 jan 2020:** segunda distribuição de dinheiro — as famílias receberam um valor em dinheiro equivalente a 90 USD.
- 8 **20 jan – 14 fev 2020:** verificação da conclusão da construção.



Tipicamente, a principal tipologia de abrigo na zona leste de Hararghe é uma estrutura em madeira que consiste em estacas de madeira que são colhidos localmente, em preenchimento de madeira feito a partir de arbustos selvagens e em paredes rebocadas de barro.

CONTEXTO

Em 2019, a Etiópia acolheu aproximadamente 3,2 milhões de deslocados internos; o terceiro maior número de deslocados internos do mundo. A maioria dos deslocados ficou nesta situação de deslocação devido a conflitos intercomunitários que surgiram no final de 2017. Muitos destes deslocados internos estão alojados em áreas que estão a recuperar dos efeitos das secas passadas e continuam a enfrentar desafios devido à desnutrição aguda, aos surtos de doenças, aos riscos de proteção e a outros perigos, incluindo inundações.

REGRESSOS E DESLOCAÇÃO SECUNDÁRIA

Em abril de 2019, o Governo da Etiópia (GoE, na sigla em inglês) desenvolveu uma estratégia para abordar a deslocação interna no país sob os pilares da paz e da segurança, do estado de direito, da assistência de emergência a curto prazo e da recuperação e reabilitação de deslocados internos a longo prazo. Subsequentemente, o governo comunicou que 1,3 milhões de deslocados internos tinham retornado às suas áreas de origem, portanto, os campos de deslocados internos foram desativados. Contudo, de acordo com o Plano de Resposta Humanitária de 2019 para a Etiópia, como resultado da insuficiência do apoio prestado, em algumas áreas, os retornados enfrentavam condições de vida extremamente precárias, ainda não tinham regressado completamente às suas casas, não tinham retomado os seus meios de subsistência e não tinham acesso adequado aos serviços básicos.

Muitos deslocados internos “retornados” permaneceram deslocados de forma secundária. Estes deslocados internos passaram a viver perto das suas áreas de origem, abrigados em infraestruturas públicas (como escritórios administrativos, estruturas de colheita de café e escolas) ou simplesmente em espaços abertos. As avaliações mostraram que estas situações de vida suscitam graves preocupações de proteção e segurança, incluindo riscos de violência baseada no género (VBG), sofrimento psicossocial, e mecanismos de sobrevivência negativos da família que poderiam resultar em separação familiar, trabalho infantil ou casamento infantil. Os deslocados internos que vivem em áreas a céu aberto, sem qualquer proteção, estavam suscetíveis

às chuvas fortes e às associadas consequências negativas para a saúde. Embora estivessem mais próximos das suas áreas de origem, os deslocados internos não puderam regressar às suas casas, que tinham sido maioritariamente danificadas ou destruídas. Além disso, as preocupações com a segurança fizeram com que fosse necessário um número elevado de retornados para que muitas famílias se sentissem seguras.

Após as avaliações, o Cluster de Abrigo / Artigos Não Alimentares (NFI, na sigla em inglês) propôs a priorização do apoio à reparação de abrigos para retornados em cinco zonas prioritizadas pela Comissão Nacional de Gestão de Risco de Desastres (NDRMC, na sigla em inglês) e pelo UNOCHA. A implementação de projetos de reparação de abrigos foi realizada pelas organizações com presença operacional e experiência em matéria de abrigos nos locais prioritizados.

ESTRATÉGIA DO PROJETO

O objetivo do projeto era fornecer assistência em matéria de abrigos as famílias mais vulneráveis na zona leste de Hararghe, e também apoiar a recuperação e uma transição para soluções duradouras.

O Cluster de Abrigo / NFI e os parceiros realizaram uma análise do contexto, de mercado e de em matéria de Casa, Terra e Propriedade (HLP, na sigla em inglês) nos locais prioritizados. As conclusões destacaram:

- Que os mercados existentes tinham capacidade para responder aos súbitos e elevados aumentos na procura de materiais de abrigo;
- Uma ausência de segurança a nível da posse de terra entre as famílias deslocadas; e
- Que as necessidades em matéria de abrigo variavam de casas totalmente destruídas a casas parcialmente danificadas.

Como resultado da análise, optou-se por utilizar uma modalidade de Assistência em Dinheiro (CBI, na sigla em inglês) para apoiar as reparações e as reconstruções, e o apoio em matéria de Casa, Terra e Propriedade (HLP, na sigla em inglês) foi integrado como uma componente fundamental no âmbito do projeto.



A formação de carpinteiro foi realizada nas aldeias com ênfase nas demonstrações práticas de técnicas para melhorar a durabilidade das estruturas.

IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

A implementação do projeto consistiu em três componentes:

COMUNIDADE, AUTORIDADE LOCAL E ENVOLVIMENTO DO MERCADO

A modalidade de apoio em dinheiro era desconhecida para as autoridades e comunidades locais nesta parte da Etiópia.

- Foram realizadas sessões de sensibilização com as famílias e os líderes comunitários para discutir os elementos fundamentais do projeto, tais como os critérios de seleção, o tipo de assistência, o mecanismo de feedback, as condições e a cronograma.
- Através das autoridades locais, chegou-se a um acordo com os fornecedores do mercado nas cidades locais, para que estes não aumentassem indevidamente o preço dos materiais de abrigo após a distribuição em dinheiro, e os vendedores foram também envolvidos, para se prepararem para o aumento da procura de materiais de abrigo.
- As famílias foram convidadas a formar grupos de aproximadamente 12 famílias e a nomear um representante de cada grupo. O representante atuou como ponto focal no âmbito da comunicação. Depois disso, os grupos foram tratados como uma entidade e progrediram ao longo das etapas do projeto com base na conclusão das condições enquanto grupo e não como famílias isoladas. Mais tarde, realizou-se uma discussão com o representante do grupo para obter feedback e foram abordadas quaisquer questões ou preocupações. Cada agregado doméstico recebeu um código numérico exclusivo, para permitir a sua identificação junto da organização nas fases subsequentes do projeto.

APOIO DE VERIFICAÇÃO EM MATÉRIA DE CASA, TERRA E PROPRIEDADE (HLP)

Antes do projeto, a organização formou recenseadores para efetuarem avaliações individuais porta a porta em matéria de Casa, Terra e Propriedade (HLP). A organização registou os detalhes do contrato de arrendamento ou de posse da terra das famílias. Se uma família não pudesse apresentar um contrato de arrendamento ou de posse da terra, então três vizinhos ou a autoridade local poderiam verificar se a família era proprietária do terreno. No seguimento desta verificação, a organização colaborou com a autoridade local para assegurar a criação de um contrato de arrendamento ou de posse da terra para a famílias.

FORMAÇÃO DE CARPINTEIRO NAS COMUNIDADES

Foi dada formação em carpintaria nas aldeias para que, assim que o dinheiro fosse distribuído, os agregados domésticos pudessem ter a escolha de contratar os carpinteiros para realizarem a reparação do abrigo. Para cada 12 famílias, formou-se, em média, um carpinteiro. A formação concentrou-se em demonstrações práticas de reconstrução mais segura. Os carpinteiros formados não eram para ser contratados pela organização; o objetivo era que as famílias tivessem a opção de contratar os carpinteiros para algumas ou todas as reparações do abrigo, dependendo da sua situação e necessidades. O preço justo que os carpinteiros podiam cobrar por dia foi fixado com os mesmos e com as autoridades locais antes da formação.

PRESTAÇÕES DE DINHEIRO E MATERIAIS

Primeira prestação: na condição de que todos os membros do grupo (12 famílias por grupo) tivessem participado na reunião de sensibilização e todos tivessem estado presentes para a distribuição, cada agregado doméstico recebeu um valor em dinheiro equivalente a 100 USD, 6 x 4 m de lona e 10 metros de corda de nylon. Os 100 USD foram calculados para serem suficientes para comprar, transportar e construir a estrutura de um abrigo de 20 m² (tipo tukul). A lona foi fornecida para atuar como cobertura provisória do telhado e das paredes até o recebimento da última prestação.

Segunda prestação: Disponibilizou-se o valor de 90 USD a cada famílias com a condição de que todos os membros do grupo tivessem concluído a estrutura primária e que isto fosse verificado pela organização. Estes 90 USD foram calculados de modo a serem suficientes para comprar e instalar chapas de ferro galvanizado corrugado (CGI, na sigla em inglês) para cobrir o telhado de um abrigo de 20 m² com base nos preços do mercado local.



As lonas de plástico distribuídos durante a primeira prestação foram utilizados como material de cobertura provisório antes de as famílias receberem a segunda prestação.



O projeto apoiou quer as famílias que podiam reparar as respetivas casas parcialmente danificadas, quer as famílias cujas casas não podiam ser reparadas e precisavam de ser reconstruídas.

SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

As Woredas foram selecionadas em coordenação com a priorização do Cluster de Abrigo / NFI. Posteriormente, as Kebeles (as unidades administrativas mais localizadas) prioritárias foram selecionadas pelo Gabinete de Gestão de Risco de Desastre (DRMO, na sigla inglês), a entidade governamental ao nível da Woreda com autoridade para coordenar a resposta humanitária. A lista inicial de famílias foi fornecida pelo DRMO. A organização realizou então a seleção final das famílias, após a verificação porta a porta, recolhendo dados com base no critério de vulnerabilidade e no tamanho do agregado doméstico.

ENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE

Como Procedimento Operacional Padrão, as famílias foram consultadas a propósito do processo de distribuição, da localização, da data e dos direitos antes das distribuições. Isto incluiu consultas com homens, mulheres, meninos, meninas e pessoas portadoras de deficiências, e envolveu considerações sobre o momento e os locais de distribuição, para assegurar a segurança das famílias.

Em projetos-piloto anteriores incluindo assistência em dinheiro, verificaram-se, em muitos casos, atrasos nos projetos devido ao facto das famílias concluírem o seu trabalho em diferentes etapas. O agrupamento de famílias em grupos de 12 fomentou uma dinâmica comunitária que apoiou a implementação. Em muitos casos, os grupos combinaram o seu dinheiro e negociaram os preços do material, do transporte e da mão de obra. Esta solidariedade entre as pessoas da aldeia ajudou especialmente as famílias mais vulneráveis, sendo que tarefas como o transporte de material do mercado para as aldeias foram feitas de forma coletiva e não individual. Como resultado, todos os agregados familiares e grupos se qualificaram ao longo das etapas para receberem a assistência completa. As famílias relataram que acolheram favoravelmente a responsabilização formal dos membros do grupo dentro do sistema de grupo, visto que isto reduzia o risco de uma família ao qual se forneceu dinheiro decidir não o gastar em materiais de abrigo, conforme pretendido. Em vez de receberem as prestações em dinheiro nas suas aldeias, os membros das famílias preferiram deslocar-se até ao mercado da cidade para receber o dinheiro, para poderem comprar os materiais imediatamente.



Cada grupo de 12 famílias foi responsável pelo progresso de todos os abrigos do grupo, com vista a que o grupo se qualificasse coletivamente para a etapa seguinte de assistência. A imagem acima mostra um grupo de mulheres a realizar um reboco de barro.

PRINCIPAIS DESAFIOS

A segunda prestação em dinheiro nem sempre foi utilizada para acabar a construção ou reparação dos abrigos. O fornecimento de lona juntamente com a primeira prestação em dinheiro destinava-se a ser uma cobertura provisória do telhado e das paredes até à receção da segunda prestação em dinheiro. No entanto, em muitos casos, dissuadiu os agregados domésticos de investir a última prestação em dinheiro em materiais duradouros para acabar a construção ou reparação do telhado e das paredes. Como consequência, a última prestação em dinheiro, no valor de 90 USD, — que se destinava a permitir que os agregados domésticos comprassem e instalassem materiais duradouros, tais como chapas de ferro galvanizado corrugado (CGI, na sigla em inglês) —, foi,

em alguns casos, gasta noutras necessidades prioritárias. A equipa de campo da organização fez grandes esforços para sensibilizar as famílias e os líderes das aldeias para explicar que esta era uma oportunidade para construir um abrigo que duraria muitos anos e não simplesmente para durar a curto prazo. Muitas famílias responderam a isto; no entanto, alguns não o fizeram. A equipa do projeto considerou que, para garantir que a segunda prestação em dinheiro fosse gasta em necessidades em matéria de abrigo, poderia ter sido mais eficaz utilizar um vale para mercadorias para a última prestação em dinheiro ou reter 10 a 15% para uma terceira prestação como incentivo. Isto foi testado pela mesma equipa de implementação num projeto posterior em 2020, e provou ser uma estratégia amplamente bem-sucedida.

Falta de água para reboco de barro. Tipicamente, a principal tipologia de abrigo na zona leste de Hararghe é uma estrutura em madeira que consiste em estacas de madeira que são recolhidas localmente, com preenchimento de madeira de arbustos silvestres e em paredes rebocadas de barro. Devido à falta de água em abundância em alguns locais, o reboco de barro das paredes não pôde ocorrer até três meses depois do fim do projeto, após o início da estação das chuvas.

Tensões criadas pela seleção dos beneficiários. Após a consulta com a autoridade da zona, foi recomendado que a assistência em dinheiro não seria adequada para muitas das aldeias fronteiriças entre as regiões de Somali e Oromia, que são tradicionalmente voláteis e inseguras. Como tal, estas aldeias não foram selecionadas através deste projeto. Mais tarde, durante as distribuições de dinheiro, isto criou tensões entre os líderes das aldeias de localidades que não foram selecionados. Durante a implementação do projeto, realizaram-se reuniões entre os líderes das aldeias, as autoridades da zona e a organização, com vista a explicar que as aldeias fronteiriças seriam priorizadas nas distribuições subsequentes de ajuda de emergência em espécie (in-kind). Isto resolveu as tensões.

IMPACTOS MAIS AMPLOS DO PROJETO

O projeto fortaleceu a segurança de posse de terra das famílias ao apoiar o fornecimento de documentação básica de posse de terra através do reforço da capacidade do governo local no âmbito da proteção dos direitos em matéria de Casa, Terra e Propriedade (HLP, na sigla em inglês). Esta abordagem visava apoiar a prevenção de novas deslocações e de despejos forçados, assegurando o direito a um abrigo seguro. Também visava apoiar a prevenção de sistemas de posse de terra discriminatórios ou práticas tradicionais que possam comprometer a capacidade das mulheres e de outros grupos vulneráveis de exercerem os seus direitos de Casa, Terra e Propriedade (HLP, na sigla em inglês).

Através da utilização de uma modalidade em dinheiro, o projeto fortaleceu os mercados locais, garantindo que o dinheiro seria gasto localmente. **O projeto formou e deu azo à contratação de carpinteiros locais,** criando oportunidades para gerar meios de subsistência.

O projeto foi realizado em grande escala, apoiando 1250 famílias em oito aldeias, e foi concebido para ser escalável para futuras respostas, sejam estas grandes ou pequenas. **As lições aprendidas com este projeto informaram desde então vários projetos com assistência em dinheiro na Etiópia,** como a transferência de dinheiro multifuncional para famílias cujas colheitas foram destruídas pelos gafanhotos do deserto. Também informou um projeto-piloto destinado a fornecer Dinheiro para Abrigo e Latrinas que foi mais tarde realizado na zona leste de Hararghe.

PONTOS FORTES, PONTOS FRACOS E LIÇÕES APRENDIDAS

PONTOS FORTES

- ✓ **Forte envolvimento da comunidade.** O agrupamento de famílias fomentou uma dinâmica comunitária, e a abordagem coletiva adotada pelos grupos para atividades como o transporte apoiou as famílias vulneráveis. O agrupamento de famílias também possibilitou que os grupos negociassem coletivamente os preços de materiais, o transporte e a mão de obra.
- ✓ **Possibilitar a escolha através da utilização de dinheiro.** A modalidade de dinheiro condicional permitiu que os agregados domésticos pudessem escolher que materiais precisavam ser comprados e que aspectos da construção seriam eles próprios a empreender. Também foram capazes de projetar e construir o seu abrigo de acordo com as necessidades da família e em conformidade com as técnicas e capacidades locais de construção.
- ✓ **Tempestividade da assistência e relação custo-eficácia.** O projeto foi implementado num período de tempo restrito. A utilização de uma modalidade baseada em dinheiro apoiou tanto a tempestividade como a relação custo-eficácia do projeto. Os custos de transporte e de armazenamento teriam sido mais elevados se o projeto tivesse utilizado uma modalidade direta em espécie (in-kind), e devido à localização dispersa das famílias, a rapidez e o alcance da assistência não teriam sido tão rápidos através do apoio em espécie.
- ✓ **Envolvimento do mercado.** A utilização do dinheiro como modalidade fez com que o dinheiro fosse gasto localmente, apoiando os mercados locais. Além disso, o projeto também foi bem-sucedido devido ao acordo dos vendedores do mercado local, dos carpinteiros locais e das autoridades locais, que permitiu assegurar que os preços dos materiais ou da mão de obra não seriam aumentados indevidamente após a distribuição do dinheiro.
- ✓ **Apoio à verificação em matéria de Casa, Terra e Propriedade (HLP, na sigla em inglês).** Garantir a integração do apoio em matéria de Casa, Terra e Propriedade (HLP, na sigla em inglês) no projeto aumentou a segurança da posse de terra das famílias e reforçou a capacidade do governo local no âmbito da proteção dos direitos em matéria de HLP.

PONTOS FRACOS

- × **A componente de Água, Saneamento e Higiene (WASH) não foi integrada no projeto.** Embora a promoção da higiene tenha sido promovida durante a sensibilização da comunidade, não havia orçamento para integrar diretamente o apoio à provisão de latrinas como parte do projeto. O resultado foi que 1250 famílias regressaram ao seu local de origem com assistência de abrigo, mas sem assistência em matéria de WASH para latrinas nem abastecimento de água. Como resultado, foi necessário que as famílias confiassem nas infraestruturas existentes e nos respetivos mecanismos de resposta.
- × **A inflexibilidade da modalidade afetou a seleção dos beneficiários e criou tensões.** A modalidade de Dinheiro para Abrigo não era adequada para muitas das aldeias fronteiriças entre as regiões de Somali e Oromia, que são tradicionalmente voláteis e inseguras. Uma vez que se optou pela modalidade de Dinheiro para Abrigo, estas aldeias fronteiriças não foram incluídas no projeto, apesar de terem necessidades de abrigo, o que gerou tensões.
- × **O facto de haver famílias que não utilizaram a segunda prestação em dinheiro para a conclusão dos abrigos foi algo imprevisto.** Nem todas as famílias utilizaram a prestação final de 90 USD para o fim previsto (a conclusão dos abrigos) porque, compreensivelmente, deram prioridade a outras necessidades críticas que não poderiam ser abordadas pelo projeto, tais como alimentação, roupa e medicamentos. Este desfecho não tinha sido previsto pela equipa do projeto durante a conceção do mesmo. A conceção do projeto não incluiu medidas para melhor assegurar que a prestação final seria utilizada para a construção ou reparação do abrigo, por exemplo, assegurando que a assistência em matéria de abrigo faria parte de um apoio mais holístico (para que outras necessidades também fossem abordadas), e / ou acrescentando restrições ou mais condições ao processo da prestação final.

LIÇÕES APRENDIDAS

- **A componente WASH deve sempre ser integrada em programações de abrigo.**
- **A flexibilidade das modalidades é necessária para apoiar comunidades diferentes de formas diferentes.** A seleção de uma única modalidade ou abordagem — neste caso, a assistência em dinheiro — pode fazer com que as comunidades para as quais esta modalidade não é apropriada sejam excluídas da possibilidade de receber assistência em matéria de abrigo e também pode criar tensões entre as comunidades. A assistência deve ser flexível o suficiente para oferecer apoio a comunidades diferentes de formas diferentes. Isto poderia ser feito através de um único projeto ou através de vários projetos complementares.
- **O agrupamento de famílias** teve vários impactos positivos, incluindo fomentar uma dinâmica comunitária, promover a economia de custos devido à negociação coletiva de preços e ainda o facto de haver membros vulneráveis do grupo a receber apoio dos grupos que abordam determinadas tarefas coletivamente.
- **Se a assistência em dinheiro for incondicional / irrestrita e as famílias tiverem várias necessidades críticas, então, inevitavelmente, o dinheiro nem sempre será utilizado para construir ou consertar o abrigo.** É necessário que os projetos tenham isto em conta durante a respetiva conceção. O dinheiro irrestrito e incondicional tem a vantagem de oferecer às famílias a possibilidade de escolherem em que é que utilizam o mesmo, de acordo com as suas próprias prioridades. Se a assistência em dinheiro se destinar apenas a ser utilizada para apoio ao abrigo, então é possível introduzir uma combinação de restrições e / ou condicionalidades para apoiar isto.