

ESTUDO DE IMPACTO
SOBRE AS
OPÇÕES POLÍTICAS PARA A RESOLUÇÃO DAS QUESTÕES DAS TERRAS E
PROPRIEDADES EM TIMOR-LESTE

1ª PARTE

A resolução da questão das terras e propriedades em Timor-Leste deverá procurar equilibrar a busca da justiça individual com os possíveis impactos sociais das medidas políticas e legislativas que se pretendam adoptar. As informações apresentadas neste estudo visam a fornecer aos decisores políticos um conjunto de cenários com os possíveis impactos sociais associados a cada opção política proposta pelo Grupo de Trabalho.

A QUESTÃO DA POSSE

As opções políticas propostas apontam para soluções que privilegiam a posse como critério para a concessão de direito de propriedade. Segundo o documento, para que a posse dê origem ao direito de propriedade sobre um bem imóvel disputado, exige-se que o possuidor actual tenha iniciado sua posse antes de uma certa data-limite (ponto 6 do documento "Opções Políticas para a Resolução das Questões das Terras e Propriedades em Timor-Leste"). As quatro alternativas propostas no documento mencionam as datas-limite de Janeiro de 1999 (posse iniciada obrigatoriamente antes de 1º de Janeiro daquele ano), Maio de 2002 e Abril 2006. O Grupo de Trabalho e a Ministra da Justiça expressaram preferência pelas opções "A" e "D", as quais mencionam respectivamente os anos 2002 e 1999 como datas-limite.

Como bem ressaltou o documento, a principal diferença entre as duas opções está no facto de que a legitimação da posse actual iniciada antes de 2002 (alternativa "A") acabaria por reconhecer o direito de propriedade àqueles que ocuparam imóveis arbitrariamente após os eventos de 1999. A alternativa "D", por sua vez, não reconhece o direito de propriedade aos ocupantes pós-1999.

Consideremos o seguinte caso:

Desde 1982, João Pires era detentor de um título de hak milik de um terreno em Dili. Em setembro de 1999, refugiou-se nas montanhas de Baucau. Ao retornar a Dili, em janeiro de 2000, encontrou o seu terreno ocupado por Afonso Coelho, que lá havia construído uma casa e morava com sua mulher e filhos. Afonso continua a ocupar a propriedade pacificamente.

Promulgada a Lei de Terras, João e Afonso submetem declarações de titularidade à Comissão Cadastral, responsável pela implementação da lei.

Alternativa "A"

Caso a Lei de Terras adopte a alternativa "A" (posse iniciada antes de 2002), Afonso Coelho terá cumprido os requisitos da usucapião especial e será reconhecido como dono da propriedade. Afonso é o actual possuidor e receberá o seu título. João Pires terá direito a uma compensação.

Alternativa "D"

Se for adoptada a alternativa "D" (posse iniciada antes de janeiro de 1999), Afonso Coelho não terá cumprido os requisitos da usucapião especial (pois iniciou a sua posse após a data-limite) e não será reconhecido como dono. Afonso é o actual possuidor, mas o título será reconhecido a João Pires, com base em seu Hak Milik. João Pires poderá pedir o despejo de Afonso Coelho da propriedade.

ANÁLISE

Acredita-se que os casos de ocupações arbitrárias pós-1999 (caso de Afonso Coelho) tenham sido muitos, sobretudo em Dili. Como veremos adiante, tal crença é de certa forma fundamentada, e a preocupação com o possível impacto social de uma política que autorize ou promova o despejo de todos aqueles que ocuparam propriedades arbitrariamente após os acontecimentos de 1999 é legitimada pelos dados disponíveis.

Nas opções políticas em apreço, resta evidente que a alternativa "A" dá prioridade à preocupação com o possível impacto social de uma lei que não reconheça o direito de propriedade aos ocupantes pós-1999. Nesta hipótese, a justiça individual fica em segundo plano, sendo parcialmente sacrificada em nome da estabilidade social e da normalização da situação jurídica dos actuais possuidores. É este, na teoria, o objectivo da alternativa "A".

A alternativa "D", por sua vez, procura responder à expectativa de justiça individual ("dar a alguém aquilo que lhe é devido"), relegando a um segundo plano a preocupação com o possível impacto social resultante da aplicação da lei (o despejo).

Note-se que a data-limite (1999) só é relevante neste caso porque os dois reclamantes (Afonso e João) são cidadãos nacionais.

Como se verá adiante, os casos em que cidadãos nacionais ocuparam arbitrariamente propriedades antes na posse legal de outros cidadãos nacionais parecem ser consideravelmente menos numerosos do que os casos em que cidadãos nacionais ocuparam arbitrariamente propriedades antes na posse de estrangeiros.

Parece-nos portanto fundamental para a avaliação das soluções propostas responder à seguinte pergunta:

Quantas propriedades teriam os seus ocupantes em risco de despejo (em todo o território nacional e em Dili) caso fosse adoptada a alternativa "D"?

Caso a opção "D" seja adoptada, os ocupantes sujeitos a sofrer despejo seriam aqueles que se enquadrassem cumulativamente nas seguintes situações:

- Sejam actuais possuidores que ocuparam a propriedade após Janeiro de 1999 e
- As propriedades por eles ocupadas sejam reclamadas por um legítimo detentor de título anterior cujo direito de propriedade seja reconhecido.

Não existem dados precisos e confiáveis sobre o número de casos que se enquadrariam na situação acima descrita. Pode-se entretanto estimar este número a partir das informações confidais na base de dados de reclamações sobre bens imóveis da Direcção Nacional de Terras Propriedades e Serviços Cadastrais, do Ministério da Justiça. Esta base de dados contém reclamações de pessoas que tiveram suas propriedades ocupadas arbitrariamente. Há 11.405 reclamações registadas concernentes a propriedades em todo o território nacional¹. Segue a tabulação dos números relevantes:

Reclamações sobre bens imóveis	Timorenses ²	Estrangeiros ³	Total
---------------------------------------	-------------------------	---------------------------	-------

¹ Se somadas às queixas relativas a propriedades recolhidas pela UNTAET, este número subiria para 12.494. Há entretanto um consenso entre os técnicos entrevistados de que os autores destas queixas, nos casos em que se tratava de disputa sobre posse ou titularidade, voltaram a reivindicar seus direitos por meio da reclamações sobre bens imóveis. A inclusão dos números da UNTAET implicaria em duplicação.

² Entre as reclamações submetidas submetidas por Timorenses, há 109 feitas em nome de pessoas colectivas (77 em Dili). Seguindo a regra utilizada neste documento, optou-se pela suposição mais próxima do pior cenário. Portanto, para o cálculo das reclamações considerou-se que todas as pessoas colectivas reclamantes seriam "nacionais".

Território Nacional	6.513	4.892	11.405
Dili	1.088	5.852	6.940

A partir dos números acima pode-se começar a responder a perguntas preliminares. Teríamos então cerca de 11.405 propriedades arbitrariamente ocupadas após 1999 e reclamadas por terceiros em todo o território nacional. Dentre estas, deve-se considerar apenas as reclamações de cidadãos nacionais, uma vez que estrangeiros não poderão ter o direito de propriedade reconhecido⁴. Assim, sem considerar possíveis novos casos de ocupação ilegal ocorridos em 2006/2007, cerca de 6.513 propriedades teriam os seus ocupantes em risco de despejo em todo o território nacional caso fosse adotada a alternativa "D".

O caso de Dili

Aplicando o mesmo método de cálculo, o número de propriedades teriam os seus ocupantes em risco de despejo em Dili caso fosse adotada a alternativa "D" seria 1.088. Há entretanto uma certa variação nas estimativas deste número para Dili. Isto se dá em razão do deslocamento ocorrido em 2006/2007, que embaralhou mais uma vez a posse, e também pela existência de outros dados disponíveis sobre a ocupação urbana no período pós-1999.

É possível, por exemplo, se chegar a uma estimativa diferente se utilizarmos como parâmetro o número de deslocados internos e refugiados provenientes do Timor Ocidental reassentados em Dili após 1999. Um relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)⁵ dá conta de que 53.000 deslocados

³ Quase metade das reclamações contidas na base de dados foram submetidas por meio da embaixada de Timor-Leste em Jacarta. Todas as reclamações submetidas em Jacarta foram classificadas pela DNTPSC como sendo de "estrangeiros". Estima-se porém que parte destes reclamantes tenham nacionalidade timorense (ou dupla nacionalidade). No intuito de corrigir esta classificação generalizada, considerou-se que 10% dos reclamantes via Jacarta sejam cidadãos nacionais.

⁴ A Constituição da RDTL limita a propriedade da terra a cidadãos Timorenses. Os ocupantes de propriedades reclamadas por estrangeiros não estariam sob risco de despejo – ao menos não dentro do processo de concessão de primeiros títulos de propriedade – pois o terceiro interessado, por não ser cidadão nacional, não teria direito ao título.

⁵ TIMOR-LESTE: BACKGROUND PAPER ON HUMAN RIGHTS, REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS. Neven Knezevic, commissioned by United Nations High Commissioner for Refugees, Protection Information Section (DIP/UNHCR). February 2005.

internos e refugiados provindos de Timor Ocidental tenham sido reassentados em Dili após 1999. Parte deles não teriam vindo originalmente de Dili, mas decidiram permanecer na capital em busca de melhores condições de vida (lembremo-nos da situação do país em 1999/2000) e de proteção na anonimidade do contexto urbano. Levando-se em conta o tamanho médio do agregado familiar em Timor-Leste (4,7 pessoas, segundo o Censo de 2004), o número de refugiados reassentados em Dili seria de cerca de 11.300 famílias. Estima-se que cerca de 50% das famílias reassentadas em Dili no pós 1999 tenham ocupado propriedades sobre as quais não tinham direitos⁶. Considerando que cada agregado familiar ocupou uma propriedade, teríamos em torno de 5.600 propriedades cujos ocupantes se encontrariam em situação irregular – e portanto vulneráveis ao despejo- se for escolhida a alternativa “D”.

Sabe-se entretanto que a maior parte das propriedades abandonadas em 1999 e posteriormente ocupadas arbitrariamente em Dili estavam na posse de estrangeiros, particularmente de cidadãos indonésios. Se considerarmos que estrangeiros não terão seus títulos de propriedade reconhecidos, podemos concluir que os ocupantes arbitrários pós-1999 de propriedades de estrangeiros não ficarão sujeitos a despejo. Dependendo da política estabelecida, estes ocupantes terão o título de propriedade concedido ou poderão adquirir a posse legal por um procedimento administrativo a determinar.

Assim, podem-se excluir as propriedades antes ocupadas legalmente por estrangeiros do universo de casos em que haverá risco de despejo em Dili. Com esta exclusão (de 84%), o número estimado de casos sujeitos a despejo caso fosse adoptada a alternativa “D” seria reduzido a cerca de 900 propriedades.

As estimativas de casos em risco de despejo pós-lei de terras em Dili apontam então para dois números semelhantes: 1.088 e 900 casos. Há entretanto uma omissão considerável no cálculo destas estimativas: a Crise de 2006/2007. Segundo o Ministério da Solidariedade Social, cerca de 10.000 agregados familiares foram deslocados em Dili. A taxa de retorno é estimada em 64%⁷. Não há dados sobre quantas das famílias que não retornaram já faziam parte dos casos de ocupação irregular antes de 2006. Na pior das hipóteses, todas as famílias que não retornaram para suas residências promoveram novas ocupações irregulares. Aplicando-se a este total de 2.600 famílias a mesma taxa de 16% de antigos possuidores Timorenses, chega-se a um número estimado de **416** novas ocupações irregulares em risco de despejo pós-lei de terras, totalizando cerca de **1.504** propriedades (1.088 + 416) ou **1.316** (900 + 416).

⁶ Idem.

⁷ Return Monitoring Report, Organização Internacional para as Migrações 2009.

Um terceira fonte de informações pode ainda fornecer uma estimativa diferente. A Direcção Nacional de Terras, Propriedades e Serviços Cadastrais vem realizando, de forma lenta e faseada, um levantamento do número de propriedades ocupadas arbitrariamente em Dili. Até agora, apenas uma parte da região oeste da capital foi investigada, mas uma projecção feita com base nos números preliminares aponta para uma estimativa de cerca de 10.000 propriedades. Aplicando-se a taxa de 16% de propriedades anteriormente na posse legal de cidadãos timorenses, chega-se um número estimado de **1.600** ocupações irregulares em risco de despejo pós-lei de terras.

Utilizando fontes de informação diferentes, chega-se a três estimativas semelhantes para o número de propriedades que ficariam sujeitas a despejo caso a opção política 6, "D", fosse a adoptada pela lei de terras:

Opção "D" (posse anterior a Janeiro de 1999 dá direito à aquisição do direito) adoptada pela lei			
Fontes	Número estimado de propriedades <u>EM DILI</u> cujos ocupantes ficariam sujeitos a despejo	Número estimado de propriedades cujos ocupantes ficariam sujeitos a despejo <u>EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL</u>	Observação
Número de reclamações de bens imóveis submetidas por cidadãos nacionais + número estimado de deslocados de 2006/2007 que originaram novos casos de ocupação irregular.	1.316	6.929	Estimativa baseada na proporção de 16% de antigos possuidores nacionais, verificada na base de dados de reclamações de bens imóveis da DNTPSC/MJ
Número de deslocados e refugiados reassentados em	1.504	8.017	Estimativa baseada na proporção de 16% de antigos possuidores

Dili após 1999+ número estimado de deslocados de 2006/2007 que originaram novos casos de ocupação irregular.			nacionais, verificada na base de dados de reclamações de bens imóveis da DNTPSC/MJ. A estimativa para o território nacional inclui as reclamações sobre bens imóveis de Timorenses
Número estimado de “ocupações ilegais” em Dili com base em levantamento preliminar a ser realizado pela DNTPSC	1.600	8.113	Estimativa baseada na proporção de 16% de antigos possuidores nacionais, verificada na base de dados de reclamações de bens imóveis da DNTPSC/MJ. A estimativa para o território nacional inclui as reclamações sobre bens imóveis de Timorenses
Opção “A” (posse anterior a Maio de 2002 dá direito à aquisição do direito) adoptada pela lei			
Número estimado de deslocados de 2006/2007 que originaram novos casos de ocupação irregular.	416	2080	Estimativa baseada na proporção de 16% de antigos possuidores nacionais, verificada na base de dados de reclamações de

			bens imóveis da DNTPSC/MJ
--	--	--	------------------------------

RESSALVAS SOBRE OS DADOS APRESENTADOS

Como já mencionado, não existem estatísticas precisas que nos permitam responder com exatidão à pergunta colocada no início deste ponto: Quantas propriedades teriam os seus ocupantes em risco de despejo em todo o território nacional e em Dili caso fosse adoptada a alternativa “D”?

É preciso no entanto buscar as respostas possíveis tendo em consideração as informações disponíveis. Os números apresentados neste documento são sempre estimados, baseados nas informações fornecidas pelas fontes citadas e na tentativa de corrigir prováveis distorções. Há factores impossíveis de mesurar que poderiam elevar ou reduzir o número estimado de casos em que haveria risco de despejo.

Factores que podem elevar ou reduzir as estimativas apresentadas em relação a Dili:

- 1) Desconhecimento do processo de reclamação de bens imóveis estabelecido pela lei 1/2003

As estimativas apresentadas neste documento são amplamente baseadas na proporção entre as reclamações sobre bens imóveis submetidas por cidadãos nacionais (cerca de 16%) e estrangeiros (cerca de 84%). O processo de recolha de reclamações foi estabelecido pela lei n 1/2003, que fixou o prazo de um ano (até março de 2004) para que indivíduos e pessoas colectivas que, havendo abandonado bens imóveis no território de Timor-Leste, tivessem interesse em recuperá-los, pudessem submeter uma reclamação (na realidade, uma declaração de titularidade) à Direcção Nacional de Terras e Propriedades, do Ministério da Justiça. É provável que informações sobre a existência do processo de reclamação não tenha alcançado boa parte da população dentro do prazo estabelecido de um ano. Em torno de 4.000 reclamações foram registadas dentro do prazo legal. Entretanto, reconhecendo que muitas pessoas não haviam sido informadas do processo em tempo hábil, a DNTP continuou a receber reclamações mesmo após a data-limite. Esta tolerância provavelmente mitigou a inicial falta de conhecimento, cuja abrangência aumentou paulatinamente por meio das eficientes redes informais de comunicação.

- 2) Existência de potenciais reclamantes Timorenses que não submeteram reclamações formais

A dinâmica de reocupação de Dili no pós-1999 pode ser exemplificadas por dois exemplos opostos: Comoro e Quintal Bo'ot. Em Comoro, casas de relativamente alto-padrão foram ocupadas por reassentados timorenses no pós-1999. Nesta área, os possuidores legais anteriores a Agosto 1999 tinham em sua maioria títulos sobre as propriedades, e muitos deles submeteram reclamações formais à DNTP em 2003/2004. Quintal Bo'ot, por outro lado, era composto por moradias simples sobre as quais os possuidores anteriores a Agosto 1999 não detinham títulos formais. Muitos imóveis nesta área também foram ocupados arbitrariamente no reassentamento do pós-1999. No entanto, apenas uma minoria dos antigos moradores submeteu reclamações formais, provavelmente por não possuírem provas documentais de sua posse legítima anterior. Este casos poderão vir à tona no processo de atribuição de primeiros títulos de propriedade, elevando o número potencial de ocupantes sujeitos a despejo (dependendo da solução escolhida).

3) Reclamações de bens imóveis submetidas por desapossados em 1975

A base de dados de reclamações sobre bens imóveis não contém apenas reclamações de indivíduos desapossados em razão da violência de 1999. Há entre os registos, casos de titulares que foram desapossados por ocasião da invasão Indonésia. Isto significa que parte dos casos de reclamações cidadãos nacionais não daria origem a uma situação de risco de despejo pós-lei de terras. No entanto, o número potencial de casos de reclamantes pré-1975 foi desconsiderado das estimativas, com base na regra que permeia este documento segundo a qual os dados devem ser interpretados de forma a prever o pior cenário possível.

4) Multiplicidade de bens imóveis reclamados

Os cálculos efectuados neste documento partem da suposição de que cada reclamação contida na base de dados refere-se a apenas uma propriedade. Naturalmente, trata-se de uma ficção necessária para o desenvolvimento das estimativas. É possível no entanto que uma reclamação corresponda a mais de uma propriedade, hipótese em que os casos de risco de despejo seriam mais numerosos. Esta distorção é porém contrabalanceada por outros factores, que reduziriam o número de casos problemáticos: parte das reclamações contidas na base de dados não se refere a bens imóveis. Há reclamações sobre automóveis, mobília e eletrodomésticos. Há também reclamações infundadas, que não justificariam a concessão de título e portanto não dariam origem a casos de risco de despejo pós-lei de terras.

Podem-se imaginar diversos factores que poderiam elevar ou diminuir os números estimados. Para se chegar a estimativas minimamente confiáveis é preciso limitar as

especulações sobre a existência de factores adicionais e manter uma correspondência com os dados existentes. Não-obstante os pontos 1 e 2 acima, nos cálculos efectuados neste trabalho procurou-se seguir a regra segundo a qual dá-se preferência à suposição que se aproxima do “ pior cenário ”. Assim, deduções, extrapolações e arredondamentos foram feitos sempre no sentido de aumentar os números estimados de casos sujeitos a despejo, com o intuito de “ pecar pelo zêlo ”, isto é, entre subestimar e superestimar os riscos, optou-se pela última hipótese, nos casos necessários.