



Destaque Rural nº 100

21 de Setembro de 2020

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E PRÁTICAS NA TITULAÇÃO DO DUAT

Nelson Capaina

O PQG 2020-2024 tem como um dos seus objectivos estratégicos aprimorar o planeamento e ordenamento territorial, e fortalecer a monitoria e fiscalização na sua implementação. Neste objectivo são apresentadas acções que se pretende implementar, nomeadamente: impulsionar o surgimento de novas cidades e vilas e o reordenamento de assentamentos informais; garantir o registo e a regularização sistemática de ocupação de boa-fé e por normas e práticas costumeiras em todo o País; e, garantir a fiscalização dos planos de exploração de terra.

A questão da terra tem estado em todos os debates e discursos governamentais sobre o desenvolvimento. Nestes tem sido defendido que a terra pertence ao Estado, não devendo ser vendida, alienada, hipotecada ou penhorada. A legislação nacional prevê três formas de acesso e posse: *i)* havendo reconhecimento de ocupação, segundo as normas e práticas costumeiras; *ii)* por ocupação de boa-fé num período de pelo menos, dez anos; e, *iii)* através da autorização pelo Estado sobre um pedido expresso.

Os sujeitos que se encontrem nas duas primeiras formas de acesso e posse podem solicitar a titulação legal. Nos três casos, o processo de titulação do direito do uso e aproveitamento inclui o parecer das autoridades administrativas locais, precedido de consulta às comunidades, para efeitos de confirmação de que a área está livre e não tem ocupantes. A legislação prevê ainda uma abertura para não solicitarem a titulação os que: *i)* usam a terra segundo as normas e práticas costumeiras; e, *ii)* por ocupação de boa-fé. O processo sobre o DUAT pretende ser da responsabilidade de todos os níveis, desde o central até às comunidades.

Segundo a lei, existem duas fases para aquisição do título de DUAT. Uma, que é a responsabilidade primária das entidades estatais, nomeadamente os Serviços de Cadastro, que devem prestar apoio aos interessados relativamente a: legislação aplicável; documentação necessária; encargos e taxas; exigências da demarcação do terreno; benefícios, impedimentos ou restrições; e, formas de reclamação e recurso. A segunda fase refere-se à solicitação do DUAT, em que o requerente deve juntar: documento de identificação; esboço da localização do terreno; memória descritiva; indicação da natureza e dimensão do empreendimento pretendido; parecer do superior hierárquico local, incluindo provas de consulta à comunidade local; edital e comprovativo da sua afixação local durante 30 dias; comprovativo de pagamento da taxa de autorização provisória; e, no caso de actividades económicas, o plano de exploração e parecer técnico emitido pelos Serviços que superintendem a referida actividade.

Quanto ao tempo útil para a tramitação do processo e obtenção da autorização – que deve ser provisória – na legislação apenas há referência a dois momentos: no caso de actividade económica, 45 dias para os Serviços de Cadastro receberem o parecer técnico, que solicitam aos serviços que superintendem a actividade que leva ao pedido de ocupação do terreno; e, a obrigatoriedade de fixação do edital durante 30 dias. Os titulares de DUAT estão sujeitos ao pagamento de taxa de autorização; e, da taxa anual, a qual poderá ser progressiva ou regressiva, de acordo com os investimentos realizados. Reforça-se, assim, que o acesso à terra para habitação e uso agrícola familiar deve ser livre de qualquer pagamento, incluindo impostos.

Mas ao número de processos de titulação de terra tem sido baixo. Foram encontrados alguns factores que contribuem para este cenário. A falta de obrigatoriedade de prazos, na lei, para as entidades que autorizam o DUAT, nomeadamente os governadores provinciais, os administradores dos distritos e os presidentes dos municípios; sendo, em alguns casos, ao nível de quem tem a capacidade legal de autorizar que os processos demoram mais tempo e, por vezes, no fim, são devolvidos por estar mal instruídos. Este cenário é aproveitado de forma oportunista pelos técnicos envolvidos nos processos.

Insuficiências são encontradas no sistema de planificação local, sendo apenas realizados levantamentos de talhões com necessidade de DUAT massivo (aqueles que, em princípio, pretendem beneficiar pessoas carenciadas e a sua atribuição observa um processo colectivo de consulta e atribuição). Contudo, com níveis baixos de execução, em termos de número de processos concluídos com DUAT emitidos. A planificação nunca incluiu uma previsão de atribuição de DUAT normal.

A falta de consonância da legislação, por exemplo, erguer uma infra-estrutura sem ter o DUAT e ser aplicada multa, com a possibilidade de (re)iniciar o processo de titulação, enquanto continua a pagar as tributações devidas (IPRA), contribui para o relaxamento do cidadão em tratar do DUAT.

As acções levadas a cabo com vista a melhorar o uso e aproveitamento da terra através do processo de zoneamento, muitas vezes, não observam as especificações do plano territorial para infra-estruturação, muito menos estão em consonância com as necessidades dos munícipes e perspectivas do futuro desenvolvimento da urbe.

Cenários de insuficiência de conhecimentos por parte dos solicitantes concorrem para a apresentação de documentação incompleta, o que é considerado, pelos solicitantes, como uma atitude maquiavélica ou kafkaziana dos agentes dos serviços municipais, e que lhes permite retirar algum proveito pessoal. Efectivamente, a legislação sobre terras prevê que o requerente deve receber, por parte das entidades competentes, todo o apoio técnico e informação.

Os procedimentos kafkazianos também incluem estratégias de como criar cenários para saturação do requerente, nomeadamente: a) um compasso de tempo, que varia de 90 a 120 dias, para poder consultar o estágio do processo; detectar irregularidades, de forma sequenciada (o requerente não é informado das irregularidades quando estas são detectadas).

A existência de muitos intermediários, como conhecedores do esquema interno, que colaboram com os técnicos para acelerar o processo de quem paga pelos serviços. Por vezes, também são actores operando em toda a cadeia, desde a sua intervenção no negócio de venda do terreno até à sua legalização e titulação. Quando isso acontece, reduzem-se os procedimentos e o processo é mais rápido.

Existe forte relação para a percepção de posses do indivíduo, a localização do terreno e o nível de despesas realizadas para obter o DUAT. Ademais, desenvolveu-se um *modus vivendi* segundo o qual a não atribuição do DUAT em tempo útil não constitui problema e o processo pode levar o tempo que for necessário.

Os pagamentos realizados pelo requerente referem-se a despesas legais, mas também de "incentivos" para agilizar o processo desde as autoridades comunitárias, passando pelos intermediários, os agentes dos serviços municipais até a membros da comunidade, como vizinhos e testemunhas. Estes são valores que o requerente desembolsa e que estão muito acima das taxas oficiais, saindo o Estado como o grande perdedor. Aqui a condição precária da legislação nesta matéria permite aos indivíduos bem informados explorar e negociar o pagamento da taxa preferencial.

Disso decorre que, a propriedade da terra pelo Estado deve ser reforçada por reformas no sistema de posse e uso efectivo dos cidadãos necessitados. O quadro legal e institucional deve ser enquadrado e preencher as lacunas existentes entre o processo de titulação e o uso efectivo.

Existem zonas de penumbra na actual legislação de terras, nomeadamente: 1) a falta de clareza e/ou partilha pública de informação sobre os valores das taxas a pagar sobre o DUAT; 2) a não inclusão da cláusula sobre os deveres e direitos da liderança comunitária no que respeita à emissão de Declarações e respectivas cobranças (algo que poderia ser associado à legislação sobre as autoridades comunitárias); e, 3) a falta de mecanismos de queixa, incluindo entidades para o seu encaminhamento que, no caso, não deveriam ser da alçada do respectivo município.

A descentralização das instâncias para a atribuição do DUAT deveria, numa primeira experiência, abranger apenas os pedidos para a habitação e pequenas actividades económicas, deixando a decisão de entidades superiores para outras áreas, como as de grandes negócios, agro-pecuária e outras. A necessidade de prever um limite do tempo de espera de DUAT para casos de pedidos sobre habitação, tendo em conta que é um direito universal, consagrado na lei mãe nacional.