



## RELATÓRIO ANUAL

### Programa de Desenvolvimento Local Timor Leste (PDL-TL)

---

Código do UNCDF: 00034936  
Código do PNUD: 00039080  
De: Janeiro-Dezembro de 2005

Data do relatório: Fevereiro de 2006



# ÍNDICE

- I. SUMÁRIO
- II. VISTA GERAL DO PROJECTO
- III. ACTIVIDADES DURANTE O PERÍODO A QUE REPORTA O RELATÓRIO

## **RESULTADO 1: Procedimentos para um planeamento e orçamentação eficazes em prol dos pobres**

### **Actividade 1: Estabelecimento de Assembleias Locais**

- 1.1 Representação da comunidade e direitos exclusivos de voto
- 1.2 Membros executivos das Assembleias
- 1.3 Implementação nos distritos de Bobonaro e Lautem
  - 1.3.1 Desenvolvimento da Capacidade dos membros da Assembleia para os novos papéis e responsabilidades
  - 1.3.2 Aceitação dos diferentes papéis dos membros executivos e dos membros com direito a voto
  - 1.3.3 Funcionamento das reuniões da Assembleia Local e processos de tomada de decisões
  - 1.3.4 Baixa assistência e falta de participação feminina nas reuniões
  - 1.3.5 Distribuição da responsabilização
  - 1.3.6 Custos dos corpos representantes

### **Actividade 2: Estabelecimento de um Processo de Planeamento Local (PPL)**

- 2.1 Desenvolvimento de Capacidades para os Processos de Planeamento Local
- 2.2 Implementação do PPL no Distrito de Bobonaro para o AF de 2005-6
  - 2.2.1 PPL Subdistrital para o AF de 2005-6
  - 2.2.2 PPL Distrital para o Af de 2005-6
  - 2.2.3 Apoio técnico por parte das administrações locais e departamentos sectoriais ao PPL
- 2.3 PPL Subdistrital e Distrital para o AF de 2006-7

## **RESULTADO 2: Procedimentos para a oferta de infra-estruturas e serviços públicos**

### **Actividade 3: Estabelecimento das normas para o aprovisionamento descentralizado**

- 3.1 Entidade de aprovisionamento e composição das Direcções de Concursos Locais (DCLs)
- 3.2 Métodos de aprovisionamento e margens monetárias
- 3.3 Desenvolvimento de Capacidades das Direcções de Concursos Locais

### **Actividade 4: Estabelecimento de Directrizes de Implementação**

### **RESULTADO 3: Instrumentos Financeiros e Gestão Financeira para a OIS**

#### **Actividade 5: Estabelecimento de um Fundo de Desenvolvimento Local (FDL)**

- 5.1 Dotações do FDL
- 5.2 Incorporação do FDL no orçamento do CFET

#### **Actividade 6: Estabelecimento de mecanismos para o desembolso do FDL e fluxo do fundo**

- 6.1 Procedimentos financeiros do FDL
- 6.2 Abertura de contas bancárias locais

#### **Actividade7: Estabelecimento de incentivos baseados no desempenho**

- 7.1 Condições Mínimas (CM)
- 7.2 Dotações baseadas no desempenho

### **RESULTADO 4: Políticas Nacionais sobre a Decentralização**

Questão política 1: Níveis subnacionais e inter-relações

Questão política 2: Representação

Questão política 3: Funções, procedimentos e recursos

- IV. PROGRESSO EM COMPARAÇÃO COM O PLANO DE TRABALHO ANUAL
- V. RELATÓRIO FINANCEIRO

## **Programa de Desenvolvimento Local em Timor Leste**

### **RELATÓRIO ANUAL SOBRE O PROGRESSO**

**Agosto de 2004 – Agosto de 2005**

Nome do Programa:	Timor-leste Local Development Programme <i>Programa de Desenvolvimento Local em Timor Leste (PDL-TL)</i>	
Número do Projecto UNCDF:	00034936	
Número do Projecto PNUD:	00039080	
Data de Início:	Agosto de 2004	
Duração:	3 anos	
Orçamento Total:	US\$ 1,602,572 milhões	
Financiamento Seguro:	US\$ 1,602,572 milhões	
Fontes de Financiamento:	UNCDF	555,226 US\$
	PNUD	561,359 US\$
	Governo da Noruega	485,987 US\$
Homólogo do GoTL:	Ministério da Administração Estatal	
Agência de Execução:	Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital	
Beneficiários Directos:	1) População em Distritos-Piloto, incluindo <ul style="list-style-type: none"><li>• Distrito de Bobonaro População: 82.385</li><li>• Distrito de Lautem População: 57.453</li><li>• Falta identificar o 3.º Distrito</li></ul>	
	2) Representantes dos Conselhos de Suco nas Assembleias Locais;	
	3) Ministério da Administração Estatal, incluindo <ul style="list-style-type: none"><li>• Direcção Nacional da Administração Territorial HQ, gabinetes Distritais e Subdistritais;</li><li>• Direcção Nacional da Administração e Finanças;</li></ul>	
	4) Representantes de ministérios relevantes nas Assembleias Locais.	

## I. SUMÁRIO

Este relatório apresenta um sumário das actividades e do impacto do Programa de Desenvolvimento Local em Timor Leste (PDL-TL) entre 16 de Agosto de 2004 e 31 de Dezembro de 2005.

A tarefa principal do PDL é desenvolver um quadro institucional e de procedimentos sólido para o programa. O apoio do Governo ao aprovar e ao emitir oficialmente leis e regulamentos para o piloto que representa uma base legal consistente para haver impacto político e replicação do PDL em Timor Leste. O Fundo de Desenvolvimento Local (FDL) foi criado dentro do orçamento do Governo e os custos recorrentes para as operações das Assembleias Locais são plenamente financiados pelo Governo. O projecto-piloto tem evitado enveredar antecipadamente por uma futura opção política para descentralizar o governo, utilizando as actuais estruturas e procedimentos disponíveis para testar e aprender algumas lições de política muito importantes. Embora se preveja que as disposições técnicas vão ser diferentes na legislação final, os princípios mais importantes serão os mesmos e o aspecto ligado ao desenvolvimento de capacidades abrangido pelo programa desempenhará um papel essencial no funcionamento e compreensão das futuras reformas.

O programa está, neste momento, operacional em dois distritos (Bobonaro e Lautem), e apoiou o Governo no estabelecimento de treze Assembleias Locais: duas Assembleias Distritais e onze Assembleias Subdistritais. No total, as assembleias têm 283 membros que consistem nos representantes de Suco indirectamente eleitos (povoação) e nos membros executivos da administração pública. As disposições institucionais confiam todo o controlo do processo de tomada de decisões aos representantes comunitários eleitos, assegurando, assim, a adequada divisão entre “poderes legislativos e executivos” no âmbito das Assembleias Locais.

Ao longo do período a que reporta o relatório, uma das áreas principais a focar foi a de sistematicamente formar e apoiar os 283 membros das Assembleias para capacitá-los a assumir novos papéis e responsabilidades. Foi uma actividade desafiante, mas a motivação e a vontade em aprender comprovadas pelo nível de participação levaram este processo para a frente. A formação específica sobre as disposições institucionais, planeamento ao nível local, gestão financeira e aprovisionamento encontram-se entre os tópicos principais do programa de desenvolvimento de capacidades do PDL. O prazo destas acções de formação baseia-se numa metodologia que permite dar formação prática em pontos críticos no ciclo da actividade da Assembleia Local. A “formação no trabalho” como estratégia mostrou ser crucial para o desenvolvimento das capacidades dos membros quanto aos procedimentos da assembleia, dado que o desenvolvimento destas competências requer que a aprendizagem através da experiência prática seja um êxito.

Foi criado um Processo de Planeamento Local (PPL) e foi testado no Distrito de Bobonaro. O PPL faz a ligação do orçamento e planeamento ao nível local, evitando, assim, a tendência para um planeamento com base numa “lista de desejos”. Foi aprovado um total de sete Planos de Investimentos Anuais e orçamentos em 2005, e tem um orçamento de capital total de US\$ 201.174. De acordo com planos aprovados, 35 projectos de investimento de capital serão implementados durante o AF de 2005-6. Do total da dotação atribuída ao Distrito de Bobonaro, 41 por cento serão investidos apenas no sector da educação, 15 por cento na agricultura e cerca de 14 por cento em cada um dos sectores, tais como o da saúde, água e saneamento, e rodoviário.<sup>1</sup> Em geral, o modelo provou ser um meio eficaz de identificar, avaliar e definir prioridades com respeito aos investimentos em infra-estruturas ao nível local. O resultado indica um elevado nível de maturidade em termos de identificação e priorização das infra-estruturas em prol dos pobres.

Em suma, o PDL conseguiu cumprir o objectivo de estabelecer um “modelo” sustentável que se deve genuinamente às instituições nacionais e ao governo local e que tem potencial para ser replicado em todos os distritos de Timor Leste. O trabalho baseado numa relação estreita e de

---

<sup>1</sup> Educação (\$77.000), Agricultura e Pesca (\$29.000), Água e Saneamento (\$27.000), Saúde (\$27.000), Estradas (\$26.000) e “outras categorias” (\$2.900)

confiança entre a UGP e o Ministério da Administração Estatal assegurará a futura integração do PDL na estrutura geral do Governo e facultará a transição quando a reforma de governo local entrar finalmente em vigor.

## II. VISTA GERAL DO PROJECTO

Embora o Sector Público do RDTL como um todo permaneça altamente centralizado, há uma firme tendência para descentralizar e para a governação local, tal como mostrado nas secções relevantes da Constituição, através das promessas políticas relativamente ao governo aberto, nos resultados do Diálogo Nacional sobre “poderes locais”, e integração em políticas de desenvolvimento oficiais. Este compromisso de reforma do governo local foi claramente demonstrado pela iniciativa do “Estudo de Opções de Governo Local (EOGL)” que foi publicado em meados de 2003 e pelas discussões em decurso sobre políticas pelo Grupo de Trabalho Interministerial sobre o Governo Local. O princípio básico do PDL deve ser visto no âmbito de todo o contexto deste debate em decurso sobre políticas com respeito à governação local em Timor Leste.

O objectivo-chave do PDL é demonstrar como uma Oferta descentralizada de Infra-estruturas e Serviços (OIS), por oposição à centralizada, pode constituir um meio mais eficaz de reduzir a pobreza. O PDL-TL está a abordar esta questão através do seguinte:

- 1) Recursos do programa em apoio à oferta de infra-estruturas e serviços em prol dos pobres ao nível local, contribuindo, assim, para a redução da pobreza;
- 2) Provisão de um processo de planeamento e implementação local que direcione a responsabilidade preponderante para a identificação das necessidades locais e decisões finais sobre as prioridades de desenvolvimento para a população local, afastando-se, assim, do governo local.

Esta abordagem permite que se abordem os problemas locais de forma específica, tendo em conta as diferenças nos factores subjacentes à pobreza de sítio para sítio. A devolução das responsabilidades sobre o planeamento ao nível local também ajuda a aumentar as oportunidades que os pobres têm de se exprimirem e de assegurar que as suas prioridades fazem parte integrante do calendário de desenvolvimento. Por seu turno, a devolução das responsabilidades sobre a implementação aos níveis subnacionais aumentará a apropriação local de iniciativas e incrementará a sua eficiência.

O PDL também tem o objectivo explícito de informar a política nacional sobre a descentralização e governação local em geral. O programa é, por isso, uma ferramenta para avaliar a oferta ao nível local de bens e serviços públicos, bem como um modelo de políticas flexível para o futuro funcionamento dos governos locais em Timor Leste. Assim, o PDL irá providenciar um conjunto de lições válidas para o Governo sobre a governação local e os tipos de disposições institucionais que podem fomentar formas de governo subnacional responsáveis, inclusivas e transparentes. Estas lições serão canalizadas para os processos das políticas do Governo, aumentando a amplitude da tomada de decisões informadas.

Também se pretende que assim que uma política nacional sobre o governo local se torne foco de atenção e seja definida com mais clareza, o PDL possa providenciar um quadro para implantação das reformas adoptadas pelo Governo.

O programa é desenvolvido como parte integrante do Ministério da Administração Estatal (MAE), e reporta directamente à Ministra Dr.<sup>a</sup> Ana Pessoa e ao Grupo de Trabalho Técnico Interministerial (GTI) com vista à Política de Governo Local. Foi criada uma Unidade de Gestão do Programa (UGP) dentro do MAE, incluindo o Director da Direcção Nacional da Administração Territorial (DNAT), Sr. Lino de Jesus Torrezão, Director da Direcção Nacional da Administração e Finanças (DNAF), Sr. Miguel Pereira, e é coordenada pela Consultora Técnica Internacional, Sr.<sup>a</sup> Jill Engen. A unidade também inclui um Assistente de Programa, Sr. Cristovão Miranda e dois Oficiais de Planeamento e Desenvolvimento Rural, Sr. Domingos Soares e Sr. Jacob Leite.

O programa tem sido apoiado pelo PNUD, em particular, em termos de assistência relativa ao aprovisionamento, recursos humanos, finanças e apoio do programa em geral de Jochem Ramakers

e Herdade Santos. Por fim, é muito importante reconhecer o apoio e aconselhamento técnico concedido pelo Consultor Técnico Principal do UNCDF, Sr. Roger Shotton, e pelo Consultor Técnico Regional, Sr. Mike Winter, que desempenharam um papel central na criação tanto do quadro institucional como de procedimentos do PDL-TL.

### III. ACTIVIDADES DURANTE O PERÍODO A QUE REPORTA O RELATÓRIO

Tal como referido no Documento do Programa, existem quatro resultados específicos esperados pelo PDL e este relatório está organizado de forma correspondente, focando as actividades e o progresso geral do PDL durante o primeiro ano de implementação.<sup>2</sup> Esta secção narra sobre os acontecimentos e desafios mais importantes encontrados durante 2004-5. Como parte da sequência normal de processamento na implementação do PDL, o foco de atenção principal durante o período a que reporta o relatório foi no RESULTADO 1 em termos de aplicação real de novas instituições e procedimentos. As actividades constantes dos RESULTADOS 2 e 3 focaram a criação de procedimentos e o desenvolvimento de capacidades, sendo que o RESULTADO 4, nesta fase, diz respeito meramente às lições retiradas do RESULTADO 1.

<b>RESULTADO 1:</b>	<b>PROCEDIMENTOS PARA UM PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO EFICAZES EM PROL DOS POBRES</b>
---------------------	---

#### **ACTIVIDADE 1: ESTABELECIMENTO DE ASSEMBLEIAS LOCAIS:**

Foi planeado desde o início que o programa estabelecerá um regulamento para apresentar um quadro institucional para a representação local e tomada de decisões nos distritos-piloto. Contudo, a iniciativa do Ministro da Administração Estatal foi a de preparar um Decreto Ministerial para facilitar este processo. Com o apoio técnico do UNCDF, foi preparada uma lei preliminar em Novembro de 2004 e finalmente aprovada pelo Ministério em Julho de 2005, depois de ter sido testada em Bobonaro. O *Decreto Ministerial N.º 8/2005 – MAE relativo às Assembleias Locais* fornece ao PDL-TL uma base legal para criar as Assembleias Locais ao nível Distrital e Subdistrital nos distritos-piloto.

Os principais objectivos durante a preparação do Decreto-Lei foram assegurar uma elevada representação e participação comunitária no processo de planeamento e de tomada de decisões, em complemento aos mecanismos que permitiriam suporte técnico e apoio por parte das administrações locais e outras agências relevantes representadas nos dois níveis. Com base nas experiências anteriores de programas similares ao de Timor Leste, é também importante assegurar que o quadro institucional criado era independente do próprio PDL, podendo ser, por isso, replicado e sendo auto-sustentável em termos de recursos humanos e custos financeiros.

Foram criados dois níveis de instituições: Assembleias Distritais e Subdistritais Locais, com os seus próprios orçamentos, poderes autónomos para a tomada de decisões e níveis diferentes de responsabilidades em termos de oferta de serviços com vista a estimular um cenário descentralizado real. As Assembleias Locais incluem dois tipos de membros: 1) membros efectivos com direito a voto, que são os representantes da comunidade; e 2) membros executivos, que constituem o pessoal do ministério governamental relevante. As Assembleias são presididas por um Secretário Executivo que é ou o Administrador Distrital ou Subdistrital.

#### 1.1. Representação da comunidade e direitos exclusivos de voto:

Dado que o PDL é um programa-piloto, não há nada previsto na lei que diga que se devem fazer eleições para definir uma base representante nas Assembleias. Para cumprir o objectivo de assegurar uma elevada representação e participação da comunidade nos processos de planeamento e de tomada de decisões, o programa utilizou os resultados das eleições de Suco de

<sup>2</sup> Documento de projecto do Programa de Desenvolvimento Local, p. 4

2004-5 Suco. Portanto, a lei estabeleceu os novos membros de Conselhos de Suco como sua base para um sistema de representação geográfica indirecta. Os plenos poderes para a tomada de decisões estão, portanto, nas mãos dos representantes da comunidade eleitos e são-lhes concedidos subsequentemente poderes de voto exclusivos nas assembleias.

A dimensão de cada Assembleia Local varia de acordo com o actual número de Sucos e Subdistritos. Nas Assembleias Subdistritais (ASDs) com cinco ou mais Sucos, cada Conselho de Suco é representado por duas pessoas: um homem e uma mulher. O Chefe de Suco é automaticamente um membro da ASD; se o Chefe de Suco for homem, o Conselho de Suco tem de nomear uma mulher candidata e vice-versa. Em alguns Subdistritos em Timor Leste, existem muito poucos Sucos, e o tamanho da ASD seria, portanto, muito pequeno. Para compensar esta situação, a lei estabelece que em caso de Subdistritos com quatro ou menos Sucos, o Conselho de Suco pode nomear três representantes. As Assembleias Distritais (ADs) baseiam-se no mesmo princípio, contudo, os membros com direito a voto são seleccionados de cada ASD, ou seja, há uma representação indirecta dos Sucos.

## 1.2. Membros executivos das Assembleias

Uma questão importante ligada ao actual sistema centralizado é que todo o pessoal subnacional é responsável perante o seu ministério relevante, dado que o pessoal é sobretudo pessoal do governo local. Experiências anteriores mostram que uma coordenação e cooperação horizontal dependem da iniciativa individual e não das necessidades institucionais. De facto, algum pessoal a nível local parece ter-se justificado com base nas divisões verticais entre Ministérios de forma a recusar participar nas actividades locais sem instrução directa dos seus próprios Ministros. Para cumprir com o objectivo de estabelecer mecanismos que iriam possibilitar o suporte técnico e apoio das administrações locais e agências técnicas relevantes, a lei incorporou os representantes das agências relevantes nas Assembleias Locais como membros executivos.

O fim era criar uma situação em que o pessoal administrativo e o pessoal técnico pudessem ser completamente envolvidos na iniciativa, e, ao serem incluídos, serem tornados responsáveis pelas decisões da Assembleia Local. Ao mesmo tempo, era importante assegurar que a divisão do trabalho estava tão perto da realidade tanto quanto possível em termos de diferenciação entre quem toma as decisões e quem as executa. Isto era um risco claro em termos de haver uma forte possibilidade de haver sentimentos negativos ao excluir os membros executivos, tais como administradores e chefes de secção, do poder directo na tomada de decisões juntamente com a potencial consequência de o pessoal técnico evitar as suas responsabilidades no novo sistema.

## 1.3. Implementação nos distritos de Bobonaro e Lautem

A implementação começou em Janeiro de 2005, em Bobonaro, como primeiro distrito-piloto depois de terminarem as Eleições de Suco e a formação de Conselhos de Suco. Foi estabelecido um total de sete Assembleias Locais incluindo uma Assembleia Distrital (AD) e seis Assembleias Subdistritais (ASDs), consistindo num total de 161 membros.<sup>3</sup> Em geral, as disposições institucionais estabelecidas no distrito de Bobonaro funcionaram extraordinariamente bem devido (i) à novidade das disposições, (ii) às circunstâncias difíceis na ocasião e (iii) ao curto tempo desde que as assembleias começaram a funcionar. As Assembleias Subdistritais e distritais provaram, na sua maioria, ser funcionais e capazes de tomar decisões difíceis com sensatez.<sup>4</sup> Contudo, ainda há muitas áreas que precisam de ser melhoradas e de

<sup>3</sup> Ver anexo 1 para informação mais detalhada com respeito aos números e composição das assembleias.

<sup>4</sup> Ver Relatório da Missão de Apoio Técnico, Mike Winter 2005

desenvolvimento das suas competências com base em formação continuada, bem como apoio para poderem cumprir com todos os objectivos de um sistema de governo local na sua plenitude. É importante reconhecer que foram aprendidas lições essenciais em termos de potencial relativo à capacidade nos processos de tomada de decisões ao nível local.

A decisão do Governo de alargar o PDL a um distrito adicional foi tomada em Setembro de 2005, e o distrito de Lautem foi seleccionado como segundo distrito-piloto. Previa-se inicialmente que o PDL incluísse Covalima e Viqueque como segundo e terceiro distritos-piloto, contudo, baseado na avaliação do MAE, os dois distritos não estavam qualificados para exercerem a função de pilotos devido à insuficiência de recursos humanos e baixos níveis de capacidade administrativa. A implementação em Lautem começou em Novembro de 2005. Um total de seis Assembleias Locais foi estabelecido para o segundo distrito-piloto, incluindo uma Assembleia Distrital (AD) e cinco Assembleias Subdistritais (ASDs), consistindo num total de 122 membros. As assembleias constituir-se-ão na sua primeira reunião de Assembleia oficial, em Janeiro de 2006.

### 1.3.1 Desenvolvimento da Capacidade dos membros da Assembleia para os novos papéis e responsabilidades

Uma actividade-chave durante o primeiro ano de implementação foi a formação com o objectivo de desenvolver a capacidade de 283 novos membros das Assembleias Locais em Bobonaro e Lautem. Foram desenvolvidos materiais de formação especiais para cada nível de governação que “interpretam” o Decreto-Lei e dão formação sobre as actividades das assembleias com base em actividades práticas e simulação de situações em processos de tomada de decisões. O principal objectivo deste módulo foi capacitar os membros a assumirem os seus novos papéis e responsabilidades e exercerem os seus poderes no trabalho das Assembleias. A formação inicial teve uma abordagem cujo foco principal era o “fornecimento”, dado que o principal objectivo era estabelecer uma compreensão suficiente do Decreto-Lei com respeito às Assembleias Locais e suas funções. Está, portanto, planeado fazer um esforço de desenvolvimento de competências orientado para a necessidade durante o segundo ano de implementação, quando os membros da assembleia estiverem numa melhor posição para identificarem as falhas na sua capacidade de fornecer aquilo que se espera deles.

Para além disso, em adição à formação orientada para uma “aula” com vista ao fornecimento, foi criada uma abordagem de aprendizagem com base na prática. A UGP reuniu-se regularmente com os membros da assembleia e fez a observação de as reuniões de assembleia aconselharem e orientarem o seu trabalho assumindo o papel de liderança. Este papel “orientador” acabou por se tornar a actividade principal em termos de preenchimento das necessidades de formação das assembleias no trabalho, bem como permitiu à UGP monitorizar as reuniões da assembleia e as interacções entre os diferentes intervenientes.

Ao rever o exercício de formação de competências das Assembleias, é possível dizer que o processo de aprendizagem foi para além de fornecer uma compreensão do novo Decreto-Lei e determinados papéis e responsabilidades especificados na lei. Olhando de perto, o principal desafio em trabalhar com os membros das assembleias tem sido introduzir princípios e comportamentos democráticos básicos numa instituição democrática. É importante recordar que o PDL traz consigo o conceito de democracia aos membros das assembleias e suas comunidades de um modo diferente do que simplesmente através da participação votando nas eleições nacionais. A transição de uma cultura política autoritária para uma cultura democrática no âmbito das novas instituições locais não pode ser plenamente conseguida dentro do curto espaço de tempo do programa-piloto; contudo, tal é visto na sua generalidade como um começo significativo com resultados iniciais positivos.

### 1.3.2 Aceitação dos diferentes papéis dos membros executivos e dos membros com direito a voto

A participação geral dos membros da comunidade e os módulos para consenso na tomada de decisões são globalmente aceites como norma cultural em Timor Leste. No entanto, como resultado das tradições culturais que são preservadas nas reuniões e interacções entre as pessoas, é também óbvio que o consenso na tomada de decisões venha mais a envolver, na realidade, alguns membros da comunidade e instituições do governo com mais poder. Dentro de um contexto de Suco (povoação), o Chefe de Suco detém mais poder do que a população em geral, enquanto que na relação entre o Chefe de Suco e o Administrador Subdistrital ou Distrital, o Administrador dê com frequência a última palavra.

Como anteriormente referido, o programa correu um risco significativo ao estabelecer o princípio dos membros da comunidade com voto exclusivo e, portanto, com poderes para a tomada de decisões. Na recente democracia de Timor Leste, a delegação de poderes de tomada de decisão aos líderes democratas locais pode não ter sido facilmente aceite pelos membros executivos. Contudo, a questão provou ter tido êxito na sua implementação e os membros executivos sem direito a voto assumiram, na generalidade, as suas responsabilidades de forma séria e concentraram-se em cumprir o seu mandato técnico nas assembleias. Este é um passo importante que devia ser reconhecido, já que aqueles que eram previamente aceites e tomavam decisões e não foram seleccionados nas comunidades locais através de um encontro tradicional ou político foram, com efeito, substituídos pelos seus representantes eleitos.

### 1.3.3 Funcionamento das reuniões da Assembleia Local e processos de tomada de decisões:

Ficou óbvio muito cedo no processo que o nível de experiência com regras impostas e procedimentos de voto em reuniões foi bem mais baixo do que se esperava. Apesar de um vasto número de membros ter experiência prévia na participação em reuniões, presidir e participar num contexto formal como são as reuniões de assembleia, isto consistiu numa nova experiência para todos os membros. Esta falta de experiência foi demonstrada, por exemplo, através: i) do comportamento dos secretários executivos que inicialmente forneceram os seus discursos em vez de funcionarem como presidentes; ii) do favorecimento de membros executivos sobre os membros com direito a voto, o que resultou numa falta de participação por parte dos membros com direito a voto; e iii) da total desatenção à ordem do dia da reunião.

Em resposta a este problema, foi desenvolvida uma instrução especial por parte do governo sobre a reunião e procedimentos de voto e foi subsequentemente divulgada aos membros da assembleia através de uma acção formativa. O desempenho da maioria das assembleias modificou de forma significativa quase por efeito imediato, e ficou óbvio que a causa destes problemas iniciais se deveu mais à falta de experiência do que a um comportamento intencional. A UGP também deu sugestões sobre as disposições dos lugares nas reuniões, que vieram subsequentemente facultar e melhorar a interacção entre os membros e os presidentes das assembleias. Ao colocar os membros com direito a voto directamente em frente ao presidente, o seu foco de atenção em termos de quem são os seus principais interlocutores nas reuniões mudou.

Com respeito ao processo de tomada de decisões, uma das preocupações desde o início do programa foi a de os fundos disponíveis para o investimento de capital poderem ser divididos entre os vários Sucos ou Subdistritos em vez de se perspectivar todas as prioridades da unidade como um todo. Neste cenário, os orçamentos seriam fragmentados em pequenos projectos, sem irem de encontro às necessidades primárias em cada área. Contudo, isto ocorreu dentro de uma margem de amplitude mais pequena do que era esperado. Em algumas Assembleias

Subdistritais havia tentativas de incluir o maior número de projectos possível, ou seja, no maior número de Sucos possível, mas não ao ponto de dividirem o capital do fundo em partes e planearem de forma correspondente. Ao contrário, a discussão focava as necessidades prioritárias apresentadas pelos Sucos e as decisões eram tomadas mais com base nesta metodologia do que com o objectivo de cada Suco receber o projecto. No Subdistrito de Bobonaro, por exemplo, a ASD aprovou seis projectos de seis Sucos de um total de dezoito Sucos representados na assembleia. Isto demonstrou que as assembleias eram capazes de debater e tomar decisões difíceis com base em justificações sensatas.

Em geral, as reuniões de assembleia funcionaram mais do que apenas satisfatoriamente. É óbvio que os membros assumem as suas responsabilidades com seriedade e com uma abordagem positiva em termos de vontade para aprender e melhorar o seu desempenho.

#### 1.3.4 Baixa assistência e falta de participação feminina nas reuniões:

As políticas de acção afirmativas incorporadas nas provisões que governam a composição dos membros das Assembleias com direito a voto asseguraram que as mulheres gozam de igual representação, ou seja, 50 por cento dos lugares na assembleia estão reservados às mulheres. Contudo, esta acção afirmativa não parece ter habilitado as mulheres a terem voz ou a participarem de forma tão efectiva na Assembleia como acontece com os seus pares homens. A percentagem média de presenças nas reuniões de assembleia durante esta primeira fase tem sido geralmente muito alta em todas as Assembleias, com um total de 85 por cento de presenças ao nível Subdistrital e 86 por cento ao nível Distrital. Contudo, há uma diferença no grau de presença entre homens e mulheres nas assembleias, em especial, ao nível Subdistrital. A média de presenças relativa aos membros masculinos é de 94 por cento neste nível, enquanto que a participação feminina desce para 75 por cento. Ao nível Distrital quase não há diferença entre homens e mulheres, com 87 por cento e 83 por cento respectivamente.

É natural que existam diversas razões para baixas percentagens de participação das mulheres nas reuniões de assembleia; contudo, foram aparentes alguns factores durante a avaliação do PDL e uma conversação estreita com os membros femininos em Bobonaro. Algumas mulheres representantes tiveram de deixar as suas povoações por dois dias antes da reunião para poderem assistir à reunião. Isto veio causar uma série de problemas, em particular, para as mulheres: 1) em geral, é mais difícil para as mulheres deixarem os seus lares e famílias, dado que se depreende que é da responsabilidade das mulheres prepararem as refeições e tomarem conta das crianças; 2) falta de transporte disponível e fundos antecipados para o transporte; 3) não há nenhuma compensação financeira ou incentivos para irem às reuniões, o que apresenta dificuldades, em particular, durante a época de colheitas. Isto não explica totalmente a diferença relativa à presença feminina nas reuniões de Assembleia Distritais (83 por cento) e Subdistritais (75 por cento). Uma explicação pode ser o facto de as mulheres nomeadas e eleitas para a Assembleia Distrital terem uma formação mais elevada, interesse e/ou aceitação por parte das suas famílias para participarem nas actividades organizadas do que a média de mulheres representantes de uma povoação.

Se se partir de uma perspectiva baseada no género, a fraqueza principal das Assembleias Locais não é apenas o nível da presença nas reuniões, mas também a falta de participação das mulheres membros com direito a voto nas reuniões de assembleia. Não quer isto dizer que todas as mulheres ficam caladas nas reuniões, mas nota-se uma discrepância em termos de género no que respeita a emitir opiniões e tempo gasto a falar nas assembleias. Os costumes e a tradição são um factor importante a considerar aquando da avaliação das razões por que as mulheres tendem a ficar relativamente caladas quanto aos procedimentos. O PDL não pode mudar imediatamente esta situação, mas será importante para o programa identificar as contra-medidas para melhorar esta situação, dado que pode ser um problema no momento de aprovar planos de investimento e

orçamentos que não reflectam plenamente as necessidades específicas das mulheres. O mesmo problema existe ao nível de Conselhos de Suco, onde as mulheres não estão bem representadas em termos de número como nas Assembleias Distritais e Subdistritais, e onde as barreiras culturais são ainda mais difíceis de ultrapassar.

Não obstante isto, ao assegurar-se uma representação igual e iguais direitos de voto como ferramenta principal para a tomada de decisões, as mulheres membros têm efectivamente voz nas Assembleias. Dado que 50 por cento dos votos pertencem a mulheres, através da motivação e formação de competências, elas vão ser capazes de participar por completo de acordo com o seu potencial. O PDL tem já mantido conversações com a UNIFEM, e trabalhará de perto com o seu programa planeado para emancipar a participação e liderança das mulheres em 2006. A UGP também iniciou um contacto com o programa parlamentar do PNUD num esforço de estabelecer um programa de troca de experiências entre as mulheres membros do parlamento nacional e assembleias locais.

### 1.3.5 Distribuição da Responsabilização:

Para oferecer bens e serviços públicos com eficácia, têm de entrar em vigor mecanismos para fomentar a distribuição da responsabilização. Na prática, isto significa que a informação sobre as actividades do governo local e recursos, tais como investimentos, planeamento, orçamentação e despesa, em adição às decisões nos corpos de tomada de decisões locais, é disponibilizada às comunidades locais.

No PDL, a responsabilidade de distribuição de informação às comunidades recai sobre as assembleias e seus representantes. A secretaria, gerida pelo Secretário Executivo, é responsável pela preparação e informação dos membros das Assembleias Locais, enquanto que são os representantes de Suco os responsáveis por passar esta informação para os Conselhos de Suco e suas comunidades. Adicionalmente, o Secretário Executivo também é responsável pela divulgação das actas das reuniões, planos de investimento anual e orçamentos, e outra informação relevante nos seus gabinetes, em painéis de informação pública onde sejam disponibilizados e através da rádio.

Durante a avaliação da primeira fase do PDL, ficou claro que a distribuição da responsabilização em termos de divulgação da informação é patentemente o ponto mais fraco do processo criado. Foi evidente que: 1) os outros membros do Conselho de Suco não estão muitas vezes a par dos resultados e das discussões travadas nas reuniões de assembleia, o que também se aplica à generalidade da comunidade; 2) os membros do Conselho de Suco sabiam muitas vezes quais os projectos que tinham sido submetidos pelo Suco à ASD, e quais os projectos que tinham sido aprovados no seu Suco, mas não tinham recebido a informação sobre todo o plano de investimento a não ser que tivesse a ver com o seu Suco; 3) os membros do Conselho de Suco não receberam suficiente feedback sobre as propostas submetidas à ASD por parte do seu Suco e que foram rejeitadas, nem sobre as justificações dessa rejeição; e 4) na maioria dos Sucos, os membros do Conselho não foram informados ou não participaram na avaliação de projectos durante as visitas das Equipas de Verificação e Avaliação (EVA) ao Suco. Isto indica claramente que a informação disponibilizada aos Sucos pelos representantes dos Sucos é insuficiente, e, em alguns casos, insuficiente divulgação da informação por parte dos gabinetes Subdistritais ou Distritais.

Foram postos em prática vários mecanismos para ter a certeza que era assegurada, pelo menos, uma distribuição mínima da responsabilização, contudo, algumas destas medidas provaram ser problemáticas na sua implementação devido a problemas técnicos: 1) os Conselhos de Suco sofrem uma disfunção se as reuniões não forem realizadas; 2) falta de instalações para preparar e fotocopiar informação para distribuição; 3) falta de painéis de informação pública. Contudo, a

principal razão para a falta de responsabilização nesta fase é provavelmente a falta de compreensão plena por parte dos membros com direito a voto com respeito aos seus papéis como representantes dos Sucos. Também existe a falta de consciência por parte da população de que é o recipiente final e a detentora dos fundos, a falta de compreensão do papel das administrações Locais a ambos os níveis em termos de “guardiões” dos fundos públicos e do seu mandato relativo à provisão de serviços, em adição à sociedade civil que não está a monitorizar ou a pedir informação às instituições governamentais.

#### 1.3.6 Custos dos corpos representantes:

A participação é uma parte importante da estratégia do PDL em incluir a população local no planeamento, orçamentação e gestão da despesa pública local. Em Timor Leste, isto consegue-se através: 1) da promoção da participação pública no processo de planeamento ao nível de Suco, que oferece às comunidades uma oportunidade em dar voz às suas opiniões na identificação de problemas, necessidades e soluções; e 2) da promoção do papel dos corpos representantes e do seu papel como responsáveis pela tomada de decisões, assegurando, assim, a participação pública.

Embora nunca seja demais a participação, pode ficar muito cara em termos de tempo e recursos, por isso, precisam de ser dotados orçamentos eficazes para cumprir com este objectivo. Em termos de sustentabilidade das Assembleias Locais, foi muito importante que os custos recorrentes destinados a facultarem as actividades das assembleias fossem cobertos pelo Governo para evitar uma dependência do PDL. Para fixar o total dos custos com base em taxas prédefinidas, foi emitida a *Directiva Ministerial N.º 1/2005 DNAT/MAE Orçamento para os Custos Recorrentes e Apoio Técnico pelo Ministério*. Foi preparado um inquérito pelas Administrações locais com respeito aos custos de viagem dos Sucos para os Subdistritos, e dos Subdistritos para os centros Distritais, em adição às taxas para os subsídios de subsistência. Inicialmente, não eram dotados nenhuns fundos para subsidiar a presença dos membros das assembleias e havia a possibilidade de avaliar o interesse dos membros em participar nas reuniões sem receber qualquer incentivo monetário. No fim da primeira fase de planeamento, estas taxas foram reavaliadas, e conseguiu-se chegar a comum acordo. Também tinha sido identificada a necessidade de providenciar um pequeno subsídio de presença para os membros com direito a voto em troca do seu tempo e perda de “rendimento” ao participar nas reuniões de assembleia. Adicionalmente aos orçamentos para cobrir os custos da reunião, foram incluídos fundos para apoiar as actividades de planeamento da CPI, ou seja, visitas aos Sucos, e são vistos como uma despesa necessária para facultar em pleno o lado técnico do processo de planeamento.

Para assegurar a qualidade e a eficácia do controlo e da supervisão da implementação dos investimentos de capital, o PDL subsidia até 5 por cento do FDL para gastar em Apoio Técnico, como parte do custo total do investimento de capital. No geral, o custo total dos custos operacionais das assembleias e a despesa relativa ao planeamento e execução do investimento de capital estão definidos em termos de número de Sucos, distância entre os principais centros das povoações, número dos representantes sectoriais em cada nível e o total do investimento feito por ano. As lições da primeira fase mostram que as dotações para o apoio técnico são uma necessidade para assegurar as preparações de ordem técnica, ou seja, a concepção e custeamento dos potenciais investimentos relativos às infra-estruturas, para capacitar as assembleias a tomarem decisões informadas sobre as dotações orçamentais, a não ser que o Governo aumente o número do pessoal PW ao nível Distrital ou empregue pessoal PW ao nível Subdistrital.

O Quadro 1 mostra uma quebra da despesa recorrente anual para o Distrito de Bobonaro:<sup>5</sup> estes números levam em consideração as especificações acima referidas para esta área e serão diferentes para outros distritos. No entanto, os números providenciados podem ser usados como “dados base” para o custeamento das despesas correntes da assembleia. Tal como mostrado no quadro, é necessário um total de US\$ 7.244 por ano para apoiar com eficácia as actividades ordinárias das sete assembleias. O custo total para o nível subnacional para operar de forma auto-suficiente e para pagar as operações ordinárias das assembleias é de US\$ 0,39 por família ou US\$ 0,09 por pessoa por ano. Este panorama pode dar uma indicação da colecta de imposto mínima necessária para gerir as assembleias do Distrito de Bobonaro.<sup>6</sup> As despesas relativas a Bobonaro também indicam os custos relacionados com o planeamento e implementação dos investimentos de capital. Em termos de eficácia de custos, ou seja, investimentos de capital face aos orçamentos de apoio técnico relacionados com o planeamento e a implementação, por cada US\$ dólar gasto em investimento de capital são gastos 6 cêntimos em custos gerais ou 6 por cento do orçamento total. Contudo, é importante ter em conta que os custos operacionais serão mais ou menos iguais mesmo se o orçamento de capital aumentar. Por isso, a rácio global ao calcular a eficácia de custo irá descer.

Quadro 1:

Despesas Recorrentes	
Despesa	Dotação total
Custos das reuniões	\$7.244,0
Custos de planeamen	\$1.680,0
Apoio técnico	\$10.059,0
<b>Total</b>	<b>\$18.983,0</b>

## ACTIVIDADE 2: ESTABELECIMENTO DE UM PROCESSO DE PLANEAMENTO LOCAL (PPL):

Actualmente não há regulamentos padronizados para o planeamento ao nível local. Portanto, fica à discrição de cada Ministério tomar as suas próprias decisões no sentido de envolverem ou não o nível local no seu quadro de planeamento nacional. O Ministério da Saúde e os Serviços de Água e Saneamento Rural estabeleceram até agora os processos de planeamento mais avançados ao nível local, enquanto que outros ministérios possam consultar o seu pessoal local de formas mais ou menos sistemáticas. No entanto, não existe nenhuma coordenação clara entre os diferentes esforços dos vários ministérios quer a nível local quer a nível nacional e não existem ainda ligações entre os esforços de orçamentação e planeamento. De acordo com entrevistas a diversos chefes de departamentos subnacionais, os processos de planeamento tendem a ser uma série de “listas de desejos” onde as decisões sobre as prioridades são tomadas na capital.

O PPL preparado para o PDL foi redigido em Dezembro de 2004, pilotado em Bobonaro desde Março a Junho de 2005 e finalmente adoptado pelo Ministério da Administração Estatal em Julho de 2005 depois de uma pequena revisão. Foram emitidos dois documentos instruindo as Assembleias Distritais e Subdistritais sobre a forma como devem consultar, identificar, avaliar, fixar prioridades e preparar a concepção de custos e design; *Directiva Ministerial 3/2005 – DNAT/MAE Directrizes de Planeamento Subdistrital*, e *Directiva Ministerial 4/2005 – DNAT/MAE Directrizes de Planeamento Distrital*. O objectivo com o PPL era o de criar conformidade no planeamento ao nível local para assegurar elevados níveis de participação, processos de tomada de decisões informadas e que as prioridades locais fossem tidas completamente em consideração e com autonomia genuína ao nível local.

O processo envolve diversos passos envolvendo uma série de partes interessadas e intervenientes aos vários níveis, e cruzamento entre sectores dentro de um nível. Uma inovação importante foi, pela primeira vez, ter-se feito a ligação entre orçamentos e planos, e as decisões sobre as

<sup>5</sup> Esta quantia não inclui os fundos adicionais disponibilizados para o desenvolvimento de capacidades através da formação e apoio à UGP.

<sup>6</sup> A população total no Distrito de Bobonaro é de 82.385 pessoas e 18.575 famílias, Censo Nacional de 2004.

prioridades dentro de um tecto orçamental terem sido tomadas pelas próprias assembleias. O objectivo era o de fugir de um planeamento baseado numa “lista de desejos” e chamar a atenção dos membros da assembleia e partes interessadas relevantes para as prioridades de desenvolvimento nos seus eleitorados. O processo de planeamento e de tomada de decisões também foi preparado de uma forma que permitiu que todos os poderes fossem delegados ao nível local, e nenhuma intervenção *ex-ante* neste processo teria lugar por parte da UGP ou governo local. Contudo, foram criados mecanismos de incentivo baseado no desempenho para assegurar que as decisões e os processos de tomada de decisões reflectissem uma boa governação no que respeita, por exemplo, à responsabilização, transparência, funcionamento das assembleias, etc. Por outras palavras, era importante estabelecer um sistema em que as assembleias não só recebessem o poder para tomar decisões como assumissem as responsabilidades e as consequências pelas decisões tomadas.<sup>7</sup> Isto também propiciou um sistema para o governo local avaliar o desempenho do nível local.

## 2.1 Desenvolvimento de Capacidades nos Processos de Planeamento Local (PPL)

As principais partes interessadas no processo de planeamento são os membros das assembleias com direito a voto. Estes detêm a chave no que respeita à identificação, priorização inicial e decisões finais sobre as dotações do fundo para as necessidades de desenvolvimento prioritárias na sua área eleitoral. Por outro lado, para os membros com direito a voto tomarem decisões informadas, o papel dos membros executivos é crucial em termos de planeamento técnico e inquéritos, em adição à coordenação com o planeamento de desenvolvimento ao nível central. Tendo aprendido com base em experiências anteriores, o PDL foi concebido de propósito sem uma estrutura programática paralela ao governo, e a assistência técnica e o apoio são meramente fornecidos pelas administrações locais e agências relevantes.

Portanto, o papel da UGP no PPL foi primeiramente o de desenvolver as competências dos membros com direito a voto com respeito à forma de identificar e definir as necessidades de desenvolvimento prioritárias e, em segundo lugar, o de formar e apoiar o pessoal do governo em cada nível para assumirem o seu mandato e as suas responsabilidades no processo como pessoal técnico. Estas são características importantes do programa já que houve uma intenção de evitar criar dependência da UGP existente para que os resultados sustentáveis pudessem ser replicados no futuro pelo próprio governo.

Foi concebido um programa de formação para orientar os membros da assembleia por passos no processo de planeamento. O Instituto Nacional da Administração Pública (INAP) desempenhou um papel primordial na formação dos membros da assembleia, e a UGP disponibilizou um seminário para a formação de formadores (FdF) em Janeiro de 2005 antes de implementar o programa de formação no Distrito de Bobonaro em Fevereiro. Foi formado um total de 168 pessoas em sessões de uma semana em cada Assembleia Subdistrital e Distrital.<sup>8</sup> Adicionalmente, foi disponibilizada formação técnica sobre concepção e custeamento aos membros da Comissão de Planeamento e Implementação em Abril de 2005, onde participaram 22 membros da assembleia.

---

<sup>7</sup> As Condições Mínimas e as Medidas de Desempenho estão descritas no Resultado 3.

<sup>8</sup> Foi incluído pessoal governamental adicional e membros com procurações na formação, e o número de formandos é, portanto, mais elevado do que o número total dos membros efectivos das assembleias.

## 2.2 Implementação do PPL no Distrito de Bobonaro para o AF de 2005-6:

Em geral, o PPL ao nível Subdistrital e Distrital provou ser extraordinariamente eficaz como meio de identificação, avaliação e estabelecimento de prioridades relativamente aos projectos para as infra-estruturas a nível local. Os Conselhos de Suco foram capazes de disponibilizar a maioria das iniciativas “brutas” ao processo de planeamento e o pessoal Subdistrital e Distrital fizeram grandes esforços para providenciar apoio técnico. O Workshop de Integração Distrital (WID) foi igualmente relativamente bem sucedido em assegurar um envolvimento dos sectores relativamente a investimentos locais e em evitar uma duplicação das decisões relativas ao investimento. Todas as ASDs e AD finalizaram os seus planos de investimento para o AF de 2005-6 antes do prazo de 15 de Junho de 2005. O total do FDL dotado a Bobonaro para o AF de 2005-6 foi de US\$ 201.174.

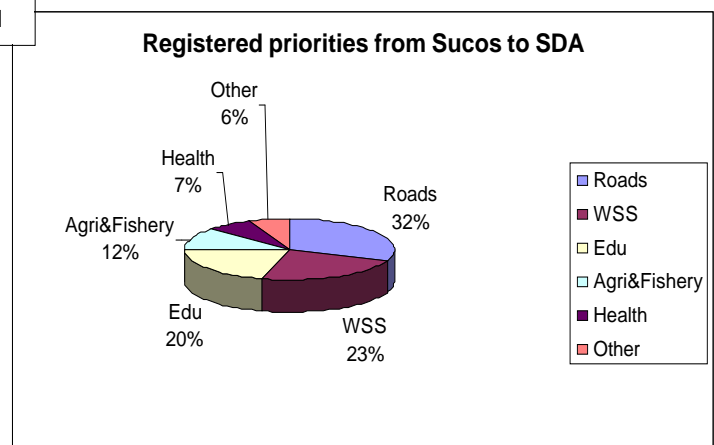
### 2.2.1 PPL Subdistrital para o AF de 2005-6:

O processo de planeamento nos Subdistritos começou ao nível de Suco e os Conselhos de Suco ficaram responsáveis por facilitar este processo. Os representantes de Suco das Assembleias Subdistritais (ASD) foram motivados a organizar consultas com os seus eleitorados em vez de sessões fechadas com os seus respectivos Conselhos de Suco. As Administrações Subdistritais também foram solicitadas para apoiar os representantes de Suco durante este processo. A participação da comunidade nestas consultas foi geralmente alta, mas notaram-se grandes variações entre os Sucos. Em alguns Sucos, houve uma participação de mais de 100 membros da comunidade, enquanto que noutros participaram à volta de 20-25 membros da comunidade. Embora a maioria dos Conselhos de Suco tenham iniciado o processo de avaliação das necessidades, parece ter havido uma vasta falha nas consultas entre os Conselhos de Suco e os seus eleitorados.

Para evitar o cenário de uma “lista de desejos”, cada Suco foi apenas autorizado a submeter três prioridades de desenvolvimento. Foi recebido e registado um total de 156 prioridades de investimento nas seis Assembleias Subdistritais. O gráfico 1 apresenta uma vista geral dos projectos recebidos por sector. O PPL foi

concebido também para autorizar submissões por departamentos sectoriais com as suas prioridades de investimento para a assembleia. É importante reconhecer que apenas oito projectos de 156 propostas foram registados pelo pessoal do departamento sectorial. Na fase inicial do programa presumia-se que o pessoal técnico sectorial dominaria este processo, no entanto, a experiência prática mostrou o contrário. As entrevistas com o pessoal sectorial indicaram que a maioria queria dar oportunidade aos Sucos para identificarem projectos e indicarem depois se apoiariam ou não esses projectos identificados.

Gráfico 1



Cada assembleia criou uma Comissão de Planeamento e Implementação (CPI) como parte do quadro institucional, que consistia sobretudo em membros executivos e um membro com direito a voto. À CPI é atribuída a responsabilidade para verificar e avaliar em adição à preparação da concepção básica e custeamento das propostas prioritárias elegíveis. Durante a triagem inicial foram eliminados sete projectos, enquanto um total de 149 projectos foram

verificados e avaliados pelos membros da CPI. No final deste processo, 91 de 156 projectos foram dados como elegíveis para financiamento pelo FDL.<sup>9</sup> Apesar do tempo e esforço investido no processo pelos membros da CPI, em alguns casos parece ter havido uma falta de consulta suficiente entre a CPI e as comunidades locais durante o processo de avaliação e concepção preliminar. Em alguns Subdistritos, a CPI facultou reuniões com cada grupo beneficiário e visitou cada local juntamente com os membros do Conselho de Suco, noutras áreas, porém, apenas deu início a uma consulta mínima. A necessidade de monitorizar de perto e identificar esta falta de consulta foi vista como uma prioridade pela UGP de forma a determinar se haverá dificuldades durante a implementação nestas áreas em específico.

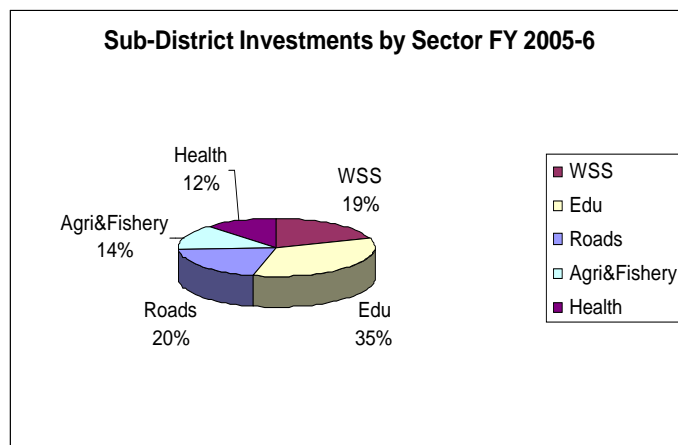
Durante o mês de Maio de 2005, todas as Assembleias Subdistritais convocaram as suas reuniões de assembleia para debaterem os planos de investimento anual. O debate baseou-se no relatório da CPI que incluía uma vista geral das actividades nas diferentes fases do processo de planeamento e uma recomendação técnica e justificação da comissão. A recomendação da CPI consiste numa proposta de orçamento total incluindo todos os investimentos de capital a serem debatidos e votados na assembleia. Em caso de desacordo dentro da assembleia, os opositores à recomendação terão de preparar uma moção consistindo numa segunda recomendação à assembleia incluindo o orçamento total a ser votado contra a proposta inicial. A ideia é evitar que as assembleias votem em projectos individuais, o que pode conduzir a um desajuste entre projectos aprovados e o orçamento total disponível. Ao votar um total de “envelopes orçamentais”, os membros da assembleia são forçados a ter em vista dotações a partir do orçamento total em vez de considerarem apenas rubricas orçamentais fragmentadas. Ao apresentarem recomendações orçamentais em oposição às primeiras, as assembleias serão capazes de organizar a sua votação de acordo com as regras adequadas aos procedimentos de voto nas assembleias.<sup>10</sup> Esta é a deliberação mais técnica e complexa de todas as reuniões de assembleia, uma vez que a assembleia formula as suas prioridades e dá lugar a votação. Em três de seis assembleias foram apresentadas moções de membros com direito a voto contra a recomendação da CPI.

Num dos casos, a moção foi

**Gráfico 2:**

aprovada, o que pode indicar que os membros

com direito a voto têm, se pensarem que uma moção em oposição é razoável, o poder sobre as decisões finais nas assembleias em comparação com o pessoal técnico departamental relevante. Em todas as assembleias, as decisões sobre um plano de investimento anual preliminar e final foram tomadas em votação aberta e receberam a maioria necessária para aprovação. Um total de 29



projectos de investimento receberá financiamento dos orçamentos das Assembleias Subdistritais para o AF de 2005-6. O investimento total por sector da dotação de US\$ 140.822 para as ASDs está indicado no gráfico 2; 35 por cento do FDL será investido no sector da Educação, enquanto que os projectos do sector da Água (19%) e Rodoviário (20%) têm igualmente uma posição elevada na lista de prioridades ao nível Subdistrital.

<sup>9</sup> Ver anexo 2 com o menu relativo aos investimentos não elegíveis e indicativos para os Distritos e Subdistritos.

<sup>10</sup> As regras de base para as Assembleias Locais podem ser encontradas no anexo 3.

## 2.2.2 PPL Distrital para o AF de 2005-6:

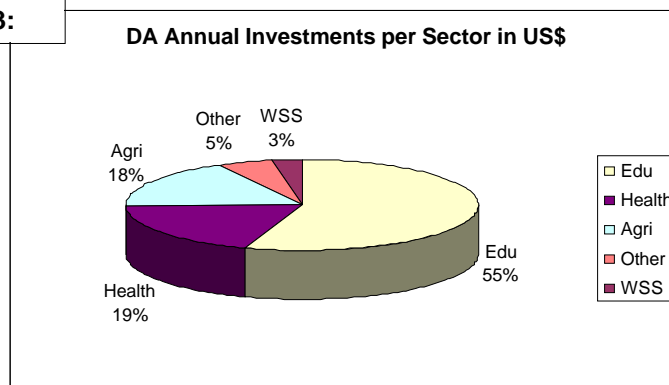
Para facilitar um cenário o mais próximo possível de uma descentralização real dos serviços públicos, delegam-se aos Distritos e Subdistritos diferentes responsabilidades de acordo com o seu nível de governo no projecto-piloto. O mecanismo que foi usado para facilitar este cenário constituiu-se em “menus de investimentos indicativos”, confinando ambos os sectores e nível de “responsabilidade” a possíveis dotações de recursos, p. ex., as Assembleias Subdistritais deviam focar investimentos relacionados com o ensino primário, a Assembleia Distrital devia focar o ensino pré-secundário e secundário.

O processo de planeamento ao nível distrital incorpora tanto o Suco como o Subdistrito em termos de avaliação das necessidades iniciais. Cada Suco foi motivado a identificar uma proposta de desenvolvimento prioritária ao nível distrital e a submetê-la à consideração da Assembleia Subdistrital. Do mesmo modo que os Conselhos de Sucos eram responsáveis pela provisão de informação ao PPL Subdistrital, a Assembleia Subdistrital era a principal responsável por incluir as necessidades prioritárias no PPL Distrital. Cada assembleia podia submeter duas prioridades de desenvolvimento à consideração como investimentos da Assembleia Distrital. No total foram registadas 20 propostas ao nível Distrital, 12 das Assembleias Subdistritais e oito dos departamentos sectoriais. Quanto ao PPL Subdistrital, os Departamentos Sectoriais foram menos proactivos do que era esperado. Isto pode ser mais uma vez uma indicação de que os sectores têm consciência e reconhecem que o processo devia pertencer às comunidades.

A Assembleia Distrital e as Assembleias Subdistritais criaram CPIs para facilitarem o trabalho técnico durante o processo de planeamento. A CPI ao nível Distrital incluiu um representante de cada departamento sectorial e durante a verificação e avaliação o representante do sector relevante participou neste processo. Tal como mostrado na documentação apresentada pela CPI à Assembleia, houve alguma confusão sobre a diferença entre projectos de nível Distrital e Subdistrital e, como resultado, muitos projectos propostos pelas Assembleias Subdistritais foram eliminados com base na razão única de que eram da responsabilidade do Subdistrito e não podiam ser considerados para financiamento pelo Distrito. Uma avaliação deste resultado indica que houve uma tendência das Assembleias Subdistritais para simplesmente passarem projectos de envergadura superior àquela permitida pelos seus recursos orçamentais à Assembleia Distrital sem terem em conta o nível adequado de responsabilidade. Contudo, devia reconhecer-se que há áreas que apresentam ambiguidade nos dois menus de investimento (Distrital e Subdistrital) do FDL que podem ter levado a más interpretações por parte das assembleias.

Em Março de 2005, a assembleia distrital realizou a sua principal reunião com respeito ao plano de investimento anual e orçamento, que foi mais tarde finalmente aprovado, em Junho. No total, 6 projectos de investimento distritais serão financiados durante o AF de 2005-6 pela Assembleia Distrital. O Gráfico 3 apresenta uma vista geral do investimento total por

**Gráfico 3:**



sector; relativamente aos investimentos Subdistritais, a maioria do orçamento do FDL dotada ao Distrito (55%) será investida no sector da Educação, enquanto que a saúde e a agricultura vêm em segundo e terceiro lugar na lista.

### 2.2.3 Apoio técnico por parte das administrações locais e departamentos sectoriais ao PPL

A participação e a delegação de poder sobre a tomada de decisões a um nível de governo inferior é, claro, um elemento-chave na estratégia do PDL. Contudo, é importante considerar o papel dos membros executivos neste processo em providenciar informação e apoio, tal como apoio técnico, bem como assegurar que os membros com direito a voto nas assembleias tenham dados suficientes para tomarem decisões informadas.

Os membros executivos, e em particular o Secretário Executivo e o seu pessoal, são os principais intervenientes em termos de fazer andar para a frente o processo através da preparação e provisão da informação necessária à assembleia mediante pedido e implementação das decisões da assembleia. A fase inicial do PDL apenas focou a primeira parte do seu mandato e a perspectiva geral é a de os membros executivos terem ambos abraçado e contribuído com tempo e esforço significativo para o processo. Os esforços da Administração Distrital e de quatro de seis administrações Subdistritais deviam ser louvados pela sua dedicação e voluntarismo em tomarem a responsabilidade para este processo. O Workshop de Integração Distrital (WID) como meio de coordenação e de evitar a duplicação ao decidir sobre as prioridades de investimento também obteve um sucesso relativo ao assegurar o envolvimento dos sectores nos investimentos locais no que respeita às despesas de manutenção e de operação em decurso.

É importante referir que parece ter sido uma situação padrão o facto de os Subdistritos mais distantes e isolados experimentarem dificuldades na obtenção de assistência geral e apoio técnico adequado para avançarem com o PPL. Esta situação resultou num planeamento comparativamente mais pobre, tal como observado nos casos dos Subdistritos de Cailaco e Lolotoe, onde estes problemas foram problemáticos devido à inferior eficácia das Administrações Subdistritais. Além disso, o apoio técnico e a assistência foram disponibilizados mais facilmente para a Assembleia Distrital do que para os Subdistritos. Isto foi visto como um problema agudo para os Subdistritos sem nenhum pessoal das obras públicas, que tiveram de confiar no apoio do Departamento das Obras Públicas distrital que teve, por sua vez, um fraco desempenho. A este respeito, devia ser assegurada a disponibilidade de pessoal técnico no futuro como pré-requisito para o sucesso do planeamento ao nível local.

Também devia reconhecer-se que o mandato em providenciar suficiente apoio ao PPL pelos membros executivos não cumpriu com o seu potencial devido a dificuldades práticas enfrentadas pelos oficiais Distritais e Subdistritais. Os orçamentos e os recursos para verificação, avaliação e as visitas técnicas são inevitavelmente limitados. Contudo, o principal problema em providenciar suficiente apoio técnico foi a falta de suficiente pessoal técnico para a concepção e custeamento juntamente com a falta de acesso a meios de transporte ao nível Subdistrital. Como futura iniciativa política, é decisiva a facilitação de uma pequena dotação para apoio técnico nos novos distritos-piloto para o processo de planeamento inicial e que não é coberta pelas dotações para apoio técnico do FDL.

## 2.3 PPL Subdistrital e distrital para o AF de 2006-7

O Ministério da Administração Estatal anunciou as dotações do FDL ao Distrito de Bobonaro para o AF de 2006-7 em Setembro de 2005, que deviam ter dado início ao PPL. Contudo, a fase

de planeamento inicial em Bobonaro foi protelada devido ao atraso na aprovação dos procedimentos financeiros e regulamentos sobre o aprovisionamento do PDL pelo Ministério do Plano e Finanças (MPF).<sup>11</sup>

A principal preocupação dos membros da Assembleia Local era a de que as comunidades se apercebessem do facto de o segundo processo de planeamento iniciar antes de se ter obtido quaisquer resultados tangíveis do primeiro processo de planeamento. Dentro do contexto cultural timorense, a entrega dos resultados prometidos é decisiva para assegurar a participação adequada por parte das comunidades no PPL. Ficou acordado que um pequeno atraso não ia influenciar o prazo dos planos de investimento fixado para Fevereiro de 2006. No entanto, quando ficou óbvio que o atraso no tempo ao nível nacional ia ser prolongado, o MAE pediu às Assembleias para realizar as suas primeiras reuniões para o AF de 2005-6 em Outubro de 2005 para dar início ao processo de planeamento sem começar a implementar os seus planos de investimento. Fica por se saber se este infeliz atraso terá algum impacto na qualidade do PPL.

As discussões da UGP com os membros indicam que a maioria dos membros percebem a necessidade de repetição do processo de avaliação em termos de revisão das submissões originais pelos Sucos, mais do que uma iniciação de um PPL completamente novo. Esta abordagem é válida tendo em conta que a maioria dos Sucos propôs três prioridades durante o primeiro PPL no distrito de Bobonaro tendo sido apenas um dos três investimentos incluído no Plano de Investimento Anual para 2005-6 devido aos orçamentos limitados. Os primeiros resultados do processo de planeamento para o AF de 2006-7 estarão prontos em Janeiro/Fevereiro de 2006. O prazo para a submissão será mais provavelmente atrasado para facultar um PPL adequado para o segundo ano no distrito de Bobonaro.

## **NOTAS FINAIS:**

Em geral, os principais problemas e falhas sublinhados nesta secção do relatório podem ser atribuídos à intensidade e ao prazo ambicioso do calendário do PDL no primeiro distrito-piloto (de Março a Junho de 2005). Esta situação resultou principalmente da necessidade de aprovar os planos de investimento anuais para o AF de 2005-6 que necessitavam do aceleração do estabelecimento das assembleias e do PPL. Tal resultou inevitavelmente em enveredar por “atalhos” aquando das consultas às comunidades, sendo menos extensivas do que era preferível, e em despachar as avaliações para conseguirem cumprir os prazos.

Apesar das consequências provenientes da prossecução através destes “atalhos”, as Assembleias Locais no Distrito de Bobonaro excederam todas as expectativas do UNCDF e do MAE no seu desempenho durante o primeiro ano em operação. Um resultado positivo significativo relativo ao design do PDL em TL foi a abordagem de facilitar a apropriação do “modelo” bem como do processo pelo governo e membros das assembleias, evitando o risco de uma abordagem externa “com base no projecto”. Como resultado do empenhamento do Ministro Pessoa do MAE, e do pessoal do MAE, em conjunto com a confiança depositada na UGP, o PDL pertence claramente e é apoiado pelo Governo, estando conscientes de que a responsabilidade do sucesso ou fracasso do PDL recai sobre as instituições nacionais e locais.

Todo o sucesso de criação das Assembleias Locais e o nível de motivação em participar nas novas instituições demonstra o interesse genuíno ao nível local em receber mais responsabilidades e de ter um papel mais proactivo no processos de desenvolvimento local. Também é indicativo do grande potencial das Assembleias Locais no sentido de providenciarem um canal muito necessário para interacção entre o governo local as comunidades distritais. O futuro desafio na construção de uma relação forte e de confiança entre os níveis central e local dependerá tanto do cumprimento das promessas feitas por parte do nível central em devolver todas as responsabilidades ao nível local,

---

<sup>11</sup> É disponibilizada mais informação sobre este atraso na secção a seguir.

como estipulado no quadro regulamentar do PDL, como do desempenho do projecto-piloto ao nível local.

A decisão do Ministro da Administração Estatal em alargar o PDL a mais um distrito durante o primeiro ano de implementação e a um terceiro distrito no segundo ano, é um indicador motivante de que o Governo está satisfeito com o progresso inicial do PDL. O Ministério está já a discutir as medidas para alargar todo o programa para além dos três anos iniciais previstos no documento do programa.

<b>RESULTADO 2:</b>	<b>PROCEDIMENTOS PARA A OFERTA DE INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS PÚBLICOS</b>
---------------------	--

**ACTIVIDADE 3: ESTABELECIMENTO DAS NORMAS PARA O APROVISIONAMENTO DECENTRALIZADO**

Antes do PDL, não havia nenhum quadro legal ou regulamentar em vigor com vista ao aprovisionamento e gestão de contratos ao nível local em Timor Leste. O Governo de Timor Leste começou a preparar uma nova lei para o aprovisionamento em 2004, que foi aprovada em Novembro de 2005 e entrará em vigor em Fevereiro de 2006. Antes de aprovar esta lei, o regulamento 2000/10 da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET) governava todo o aprovisionamento do governo, estabelecendo um sistema extremamente centralizado controlado pelo MPF. A nova lei para o aprovisionamento 10-11-12/2005 permite uma “decentralização” do aprovisionamento a *Ministérios centrais* individuais até US\$ 10.000. Todo o aprovisionamento de bens, serviços e obras públicos acima desta quantia fica à responsabilidade da Divisão de Aprovisionamento Nacional do MPF.

As conversações entre o MAE e o MPF começaram em Março de 2005, quando foram submetidos regulamentos preliminares do PDL relativos ao aprovisionamento do governo local para revisão por parte do MPF. A versão original do regulamento e subsequentes revisões foram preparadas em estreita cooperação com a Divisão de Aprovisionamento Nacional do MPF. De acordo com isto, o regulamento do PDL sobre o aprovisionamento adoptou todos os formulários e contratos de aprovisionamento centrais para assegurar um sistema coerente. O fim era o de conceber e estabelecer procedimentos consistentes com vista à contratação de serviços e obras locais de acordo com as linhas do sistema central para permitir uma transição agradável no que respeita ao futuro aprovisionamento descentralizado ao abrigo da Lei de Aprovisionamento Nacional. Chegou-se finalmente a acordo entre os dois Ministérios em Outubro de 2005 resultando na aprovação do regulamento do PDL sobre o aprovisionamento com a condição prévia de a nova lei de aprovisionamento nacional ser aprovada pelo Conselho de Ministros. Com a aprovação da Lei de Aprovisionamento Nacional em Novembro de 2005, foi emitida pelo Ministro da Administração Estatal a *Directiva Ministerial N.º 8/2005 – MAE Regulamento sobre o Aprovisionamento*.

### 3.1 Entidade de Aprovisionamento e Composição das Direcções de Concursos Locais (DCL)

*Directiva Ministerial N.º 8/2005 – MAE Regulamento sobre o Aprovisionamento* estabelece as Comissões de Planeamento e Implementação (CPIs) como as entidades responsáveis pelo aprovisionamento em nome das assembleias em cada nível. Adicionalmente, as Direcções de Concursos Subdistritais e Distritais (DC-SD e DC-D) foram criadas para assegurar uma contratação transparente e responsável. As DCLs são constituídas por três representantes técnicos do governo e dois representantes da comunidade das Assembleias. Fica a cargo de cada Assembleia nomear os seus representantes para a DCL e os membros são encarregados por um ano. Esta composição foi escolhida para garantir a avaliação técnica das propostas e a supervisão da comunidade sobre o processo de candidatura. A Directiva também estabelece que os representantes da comunidade beneficiária podem participar nas reuniões da DCL como observadores.

Contudo, o regulamento apenas permite um aprovisionamento directo ao nível local e a gestão de contratos em relação ao aprovisionamento de bens, serviços e obras públicos até US\$ 10.000. Esta margem monetária baseia-se na lei de aprovisionamento nacional e na instrução do

Primeiro-Ministro. Qualquer provisionamento acima deste limite será considerado numa direcção de concursos central. Apesar de esta situação limitar a independência do processo de provisionamento local, foram incorporados quatro factores decisivos no novo regulamento para garantir a apropriação local sobre o processo: 1) a entidade responsável pelo provisionamento mantém a sua responsabilidade mesmo para provisionamentos acima dos US\$ 10.000; 2) concurso local; 3) representação local nas direcções de concursos nacionais; e 4) a responsabilidade sobre a gestão e a supervisão local de contratos permanece ao nível local. Portanto, as assembleias locais irão controlar o processo.

### 3.2 Métodos de aprovisionamento e margens monetárias

O princípio básico para o aprovisionamento de bens, serviços e obras em relação ao FDL é o concurso livre. Isto é particularmente importante para garantir processos e resultados transparentes e de custos eficazes. Os documentos de candidatura nacional foram adoptados de forma a haver coerência entre o processo nacional e o local. Quanto ao aprovisionamento nacional, o regulamento requer que apenas os adjudicatários pré-qualificados possam participar no processo de concurso.<sup>12</sup> A alternativa em estabelecer um processo local usando os requisitos nacionais para documentação significaria que o processo de aprovisionamento relativo a “pequenas obras”<sup>13</sup> seria muito complicado e demasiado burocrático para as entidades de aprovisionamento. Contudo, numa perspectiva de longo prazo, no caso de estes tipos de requisitos serem necessários para o aprovisionamento local, foi escolhida a abordagem mais sofisticada comparativamente ao método simplificado do projecto-piloto.

Adicionalmente ao concurso livre, foi adoptado o concurso limitado (pedido de preços) e aprovisionamento de uma só fonte relativamente a bens e obras abaixo de US\$ 1.000. Prevê-se que a margem de um concurso limitado seja revista para permitir pedidos de preços mais directos se o processo mostrar que as ALs têm problemas em identificar os adjudicatários para obras mais pequenas. Esta margem monetária não é aplicável para o aprovisionamento de serviços, ou seja, qualquer contratação de consultores técnicos requererá um anúncio público de cada posição.

Para facilitar as actividades ordinárias das ALs, podem ser directamente aprovadas pelo Secretário Executivo aquisições inferiores a US\$ 200.

### 3.3 Desenvolvimento de Capacidades das Direcções de Concursos Locais

Foram preparadas duas acções de formação para desenvolvimento de competências de forma a garantir que os membros das DCLs podem assumir as suas novas responsabilidades e para os membros das ALs assumirem o papel de supervisores do processo de aprovisionamento local. A primeira actividade consistiu num workshop de formação de dois dias com vista ao novo regulamento e documentos oficiais de concurso. Apesar de algumas pessoas do pessoal do governo estarem familiarizadas com os procedimentos para concurso, questiona-se se dois dias chegarão para as DCLs compreenderem por completo o novo regulamento. Contudo, isto é uma questão de tempo relativo ao atraso geral e à necessidade de começar a implementação. Um total de 25 membros da DCL participou na formação providenciada em Novembro de 2005 e receberá acompanhamento por parte da UGP com mais formação com mais detalhe no próximo ano.

Além da formação, foi realizado um *briefing* durante um dia para cada AL em Dezembro de 2005, no qual participou um total de 98 membros da AL. O *briefing* forneceu informação básica sobre o novo Regulamento sobre o Aprovisionamento e ajudou os participantes a familiarizarem-se com todo o processo de aprovisionamento. Dado que a formação sobre o aprovisionamento foi um exercício altamente técnico, foi avaliado como sendo desnecessário para a maioria dos membros das ALs que receberam a mesma formação que os membros das DCL.

## ACTIVIDADE 4: ESTABELECIMENTO DE DIRECTRIZES DE IMPLEMENTAÇÃO

<sup>12</sup> É preparada em cada ano a pré-qualificação pelo Departamento de Obras Públicas Nacional e uma lista oficial de construtores pré-qualificados.

<sup>13</sup> Define-se pequenas obras como obras abaixo dos US\$ 50.000.

Como complemento ao regulamento do aprovisionamento, foram preparadas directrizes de implementação para cada nível de governo; *Directiva Ministerial N.º 5/2005 DNAT/MAE Directrizes de Implementação Subdistrital* e *Directiva Ministerial N.º 6/2005 DNAT/MAE Directrizes de Implementação Distrital*. Estas directrizes fornecem às Assembleias Locais instruções com respeito às disposições adequadas para supervisão técnica, operações e manutenção, bem como modalidades transparentes e eficazes para a implementação das infra-estruturas. Estas directivas foram menos controversas e foram aceites pelo Governo Local sem problemas.

Para garantir estruturas qualificadas e eficazes para supervisão técnica, até 5 por cento do FDL pode ser dotado pelas assembleias para permitirem o aprovisionamento de serviços de apoio técnico, ou seja, pessoal técnico directamente empregado pelas assembleias, e o pagamento dos custos administrativos relativos ao desenvolvimento, tais como monitorização e supervisão dos locais de projecto pelo supervisor técnico e outro pessoal técnico do governo. Em adição às estruturas oficiais para supervisão técnica, cada Conselho de Suco será motivado a estabelecer uma comissão de supervisão local para cada projecto. Tal asseguraria o envolvimento directo por parte do grupo beneficiário e prestaria uma supervisão directa da execução do projecto. A documentação necessária para a conclusão de um projecto foi também concebida de forma a que a comissão de supervisão precise de assinar para certificar a conclusão satisfatória de um projecto. Para garantir a transparência no processo, cada projecto devia publicar um quadro assinado com a informação detalhada sobre o projecto no local.

Ao avaliar se um projecto foi implementado com sucesso ou não, precisa-se de olhar para além da conclusão do projecto, que é frequentemente visto como o principal precedente. A formação básica sobre as operações e manutenção (O&M) foi fornecida durante os seminários do PPL; contudo, as O&M serão uma questão importante para acompanhar as assembleias tanto durante como depois da execução de cada projecto. Uma característica inovadora com o PPL, foi incorporar a avaliação das O&M já no processo de planeamento. Na maioria dos casos, as O&M serão tratadas pelo departamento sectorial, que irá gerir as infra-estruturas depois da implementação, mas, por exemplo, no caso dos projectos de abastecimento de água, terão de ser criadas comissões utilizadoras. As directrizes de implementação também dão exemplos de acordos contratuais que as assembleias devem assinar aquando da entrega da obra concluída.

## **NOTAS FINAIS:**

O regulamento sobre o aprovisionamento foi decisivo e precisou da aceitação do governo local para permitir uma orientação eficaz do projecto-piloto de um quadro descentralizado para a provisão de infra-estruturas e prestação de serviços públicos. A aceitação da directiva sobre o aprovisionamento deve ser, portanto, vista como um maior alcance e o programa atingiu um importante precedente. Contudo, o atraso da aprovação do regulamento causou um retrocesso em termos de começo da implementação dos planos de investimento no distrito de Bobonaro em Setembro de 2005. Apesar de tal ter sido uma infelicidade para as Assembleias Locais, a aprovação do regulamento sobre o aprovisionamento pelo MPF foi essencial para a credibilidade do programa e para o grande objectivo de pilotar procedimentos de um governo descentralizado. A discussão nacional permitiu que o governo se apropriasse do processo e poderá facilitar uma adopção mais simples e uma duplicação dos esforços no futuro.

## RESULTADO 3: INSTRUMENTOS FINANCEIROS E GESTÃO FINANCEIRA PARA A OIS

### ACTIVIDADE 5: ESTABELECIMENTO DE UM FUNDO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL (FDL)

Os argumentos mais frequentes dos governos locais contra a reforma de descentralização são a falta de capacidade a nível local para poder cumprir com as responsabilidades atribuídas e a possibilidade de corrupção como resultado da falta de controlo central. Estas pressuposições podem muitas vezes tornar-se uma profecia de auto-cumprimento uma vez que as instituições a nível local nunca vão ser capazes de provar as suas capacidades ou de demonstrar que estão habilitadas para melhorar as suas capacidades a não ser que estas responsabilidades sejam devolvidas. Este consequente beco sem saída evita que tanto as instituições centrais como locais prejudiquem o ciclo vicioso. O Fundo de Desenvolvimento Local (FDL) como instrumento financeiro é, portanto, um elemento-chave do PDL, dado que permite uma viragem da responsabilidade e autoridade do nível central para o nível local em termos de planeamento, tomada de decisões, prestação de serviços e gestão financeira das despesas públicas, em adição a mecanismos de avaliação e incentivos para o desempenho.

Para a fase inicial piloto do programa, foram disponibilizados cerca de US\$ 1 milhões através do FDL sob a forma de blocos de subsídios anuais para um período de dois ciclos de planeamento anual/orçamentação para cada distrito-piloto. O Fundo de Desenvolvimento Local (FDL) foi criado pelo *Decreto Ministerial N.º 8/2005 com respeito às Assembleias Locais*, em Julho de 2005. Não houve objecções ao princípio do FDL ou à chave de distribuição para as dotações distritais aos distritos-piloto. Também foi opinião comum o facto de o FDL dever ser parte integrante do Fundo Consolidado para Timor Leste (CFET).

#### 5.1 Dotações do FDL

A dotação total do bloco de subsídios a cada distrito (incluindo subdistritos) é calculada com base no número total da sua população; os distritos com populações mais vastas receberão blocos de subsídios maiores em cada ano do que os distritos mais pequenos. A fórmula para a dotação distrital baseia-se exclusivamente nos dados sobre a população (Censo Nacional de 2004), reflectindo, assim, a pressuposição de as necessidades de desenvolvimento crescerem geralmente de acordo com o tamanho do eleitorado. Idealmente, o FDL seria dotado aos distritos com base na avaliação sobre a população como com base na avaliação da respectiva pobreza tendo em conta “horizontal gaps”. No entanto, os dados sobre a pobreza em Timor Leste não são suficientemente fiáveis e detalhados para serem usados nesta fase. Contudo, a chave de distribuição do FDL devia ser revista assim que estes dados forem disponibilizados.

A dotação total para cada distrito está ainda dividida em bloco de subsídios para o nível distrital, consistente em 30 por cento de todo o bloco de subsídios, com o intuito de financiar as despesas a nível distrital e a ser gerido pela Assembleia Distrital. Os restantes 70 por cento da dotação são para financiar as despesas a nível subdistrital e são divididos entre os subdistritos. Cada Assembleia Subdistrital receberá uma dotação anual baseada numa “componente de partes iguais”,<sup>14</sup> possibilitando aos subdistritos obter um mínimo de necessidades de investimento, em adição à componente baseada na população.

<sup>14</sup> A quota-parte igual da dotação para TL-LDPTL-PDL é US\$ 2.000 por Subdistrito.

A dotação total de base do FDL para o distrito de Bobonaro é de US\$ 201.174, e a dotação significa cerca de US\$2,50 per capita. A *Directiva do Governo N.º 2/2005 – DNAT/MAE Dotações do FDL para 2005-6* foi emitida em Janeiro de 2005 para dar início ao primeiro processo de planeamento anual. A segunda publicação do FDL para o ano fiscal (AF) de 2006-7 saiu em Setembro de 2005 e incluiu o Distrito de Lautem como sendo o segundo Distrito-piloto. A dotação total de base do FDL para o Distrito de Lautem é de US\$ 140.294 por ano. Em complemento à sua dotação do FDL para o capital, cada Assembleia Local receberá um orçamento anual para despesas recorrentes providenciado pelo Governo de Timor Leste. O Governo comprometeu-se a financiar por inteiro as operações recorrentes das Assembleias Locais em adição ao orçamento relativo à formação para desenvolvimento de capacidades em cada ano. Esta contribuição é essencial para a sustentabilidade das assembleias, dado que os custos de funcionamento das assembleias já estão incorporados nas despesas anuais, indicando um forte compromisso com o processo. A dotação do FDL por parte do Governo foi de \$ 8.000 para o AF de 2004-5 e US\$ 19.500 para o AF de 2005-6. Presume-se que esta dotação anual irá aumentar de acordo com os distritos-piloto adicionais.

## 5.2 Incorporação do FDL no orçamento do CFET

A decisão de incorporar o FDL no Fundo Consolidado para Timor Leste (CFET), o orçamento oficial do Governo, foi tomada durante a fase de início do PDL. Isto devia assegurar que tanto a gestão como a responsabilidade do FDL recaísse sobre o Governo e evitaria quaisquer mecanismos de financiamento paralelos, bem como permitir que o programa orientasse em pleno as transferências do bloco de subsídios do governo central para o local dentro do SGDP nacional. A incorporação do FDL no orçamento do CFET também significa que, em cada ano, o FDL seja discutido e aprovado pelo Parlamento Nacional e promulgado pelo Presidente. Assim fica assegurado que o FDL está incluído na auditoria externa do orçamento do CFET.

Infelizmente, durante a codificação do FDL, o bloco de subsídios dotado ficou registado como despesa de capital no orçamento do CFET em vez de dotação sob a forma de “subsídio” a uma entidade legal separada. De acordo com os regulamentos financeiros, toda a despesa do FDL devia ter seguido o processo de aprovisionamento nacional, ou seja, aprovisionamento central para despesas de capital. No entanto, ao aprovar o Regulamento sobre o Aprovisionamento do PDL, o FDL fica isento destes procedimentos gerais e não se espera que isto vá causar mais problemas. Tem o estatuto de “programa”, tal como qualquer outro orçamento departamental, o que permite a cada Assembleia Local dar contas sobre o Sistema de Livre Balanço do Governo.

O MPF e o MAE garantiram ao programa que o FDL será codificado como “Subsídio” para o AF de 2006-7. A resposta do MPF é a de que até ao pedido por parte do PDL, nunca tinha havido precedentes para as dotações de “blocos de subsídios” a entidades legais separadas ou pedidos de recebimento destinado ao orçamento do Governo.

### **ACTIVIDADE 6: ESTABELECIMENTO DE MECANISMOS PARA O DESEMBOLSO DO FDL E FLUXO DO FUNDO**

O sistema de gestão da despesa pública (SGDP) em decurso em Timor Leste foi criado durante a Administração de Transição da ONU e o regulamento da UNTAET 2001/13 ainda permanece em vigor. Existem dois manuais adicionais que dão orientações sobre os procedimentos financeiros do Governo: o Manual do Tesouro e a Instrução da Administração e Finanças, que descrevem um SGDP centralizado. Um sistema de “petty cash” é o único fluxo de fundo directo do nível central para o nível local, por isso, nenhum orçamento é gerido por unidades subnacionais. Este é um sistema baseado em dinheiro, sendo o dinheiro movimentado literalmente dos cofres centrais para o cofres locais gerido por Oficiais das Finanças Distritais (OFD) e onde os relatórios financeiros e os

fundos não gastos devem ser devolvidos ao gabinete do Tesouro antes serem emitidos novos adiantamentos. Trata-se de um sistema altamente ineficaz que requer desenvolvimento e/ou uma mudança para assegurar um maior nível de independência e de preparação para um futuro sistema descentralizado.

Esta secção reporta sobre o processo de criação de um novo sistema de transferência de fundos públicos do nível central para o local e de gestão financeira ao nível local. Em conformidade com a *Directiva Ministerial 8/2005 relativa à Normas de Aprovisionamento Local*, presumiu-se que seria celebrado um acordo com respeito à *Directiva Ministerial N.º 7/2005 MAE Procedimentos Financeiros*, no final do AF de 2004-5 e aplicado em Bobonaro desde o início do AF de 2005-6. Foi submetida uma primeira versão e discutida com o MPF em Março de 2005 e teve lugar uma mesa redonda em Abril. Contudo, o MPF demorou em dar resposta ao primeiro conjunto de recomendações do MAE até inícios de Agosto, tendo começado subsequentemente mais negociações detalhadas entre os dois ministérios.

A aceitação final dos procedimentos financeiros por parte do MPF teve lugar em Novembro de 2005. Houve um mal entendido genuíno entre os dois Ministérios no que respeita à importância dessa directiva: o MPF referiu que não precisava de aprovar a Directiva Ministerial 8/2005, dado que era uma Directiva Ministerial do MAE, enquanto o MAE viu como necessária a aceitação oficial por parte do MPF com base em experiências anteriores concernentes à emissão de fundos e para estabelecer um entendimento comum relativo às transferências do FDL no futuro. A aprovação da directiva foi, portanto, um alvo importante e assegurará a existência de um sistema de gestão financeira satisfatório para o projecto-piloto.

### 6.1 Procedimentos Financeiros do FDL

Foram preparadas e discutidas três opções possíveis em relação aos mecanismos de desembolso e fluxo do fundo do FDL durante o período inicial do PDL:

- 1) Opção do Tesouro, que envolveria por completo o MPF e o Tesouro a todos os níveis;
- 2) Tesouro da Administração Distrital, que confiaria no MAE para tomar toda a responsabilidade, e;
- 3) Projecto baseado no sistema de gestão financeira, que confiaria à UGP do PDL e estruturas externas.

Em conversações com o Ministro da Administração Estatal, foi evidente que a “opção do Tesouro” foi preferida para assegurar verificações e balanços do fundo. Esta opção foi proposta ao Ministério do Plano e Finanças em Março de 2005. Contudo, a resposta do MPF foi negativa com as condições prévias do MPF a oferecerem dificuldades à implementação da opção preferida tal como recomendado.

O acordo final entre o MAE e o MPF foi criar um Tesouro da Administração Distrital (TAD) que vai gerir e responsabilizar-se pelos desembolsos locais do FDL. Uma vez que o MAE foi feito responsável para operar a nova instituição, o TAD é responsável perante o MAE a nível nacional e perante as Assembleias Locais a nível local. De acordo com isto, o Administrador Distrital e o Vice-Administrador foram designados como oficiais responsáveis pela autorização de todos os desembolsos do FDL.

Dentro do sistema do Tesouro da Administração Distrital, cada Assembleia Local criou uma equipa financeira para gerir a dotação do FDL em nome das assembleias. É da responsabilidade das Equipas Financeiras autorizarem o gasto das dotações do FDL de acordo com os planos e orçamentos aprovados. As Equipas Financeiras são responsáveis perante a sua respectiva assembleia.

O regulamento permite dois tipos de desembolso do fundo: pagamentos directos aos construtores e consultores, e adiantamentos para a despesa recorrente das actividades da assembleia. Os fundos serão liquidados numa base mensal a par de os relatórios mensais serem pedidos como condição prévia para o desembolso de novos adiantamentos. As contas administrativas serão detidas pelas Equipas Financeiras e uma conta financeira será detida pelo TAD. A reconciliação destas contas ocorrerá trimestralmente. Serão submetidos relatórios mensais e trimestrais à DNAF para assegurar o controlo nacional da despesa e para assegurar um processo regular de liquidação com o MPF. O DNAT e a DNAF serão os focos de atenção para o TAD a nível nacional e o homónimo principal para o gabinete do Tesouro e de Aprovisionamento Nacional no MPF.

Os regulamentos-piloto para os Procedimentos Financeiros alinhavam um sistema transparente e de responsabilização que deviam permitir, na teoria, uma gestão financeira consistente do FDL a nível local. Embora não tenha sido a opção preferida do projecto-piloto, o sistema permitirá experimentar as transferências dos fundos do governo central para o local, aprovisionamento a nível local e despesa pública através de um tesouro distrital gerido pela Administração Distrital. Como resultado do atraso geral, o teste-piloto deste novo sistema apenas irá começar em Janeiro/Fevereiro de 2006.

## 6.2 Aberturas de contas bancárias locais

O sistema-piloto de gestão financeira do PDL é novo e existem, por isso, muitas inovações. Contudo, uma inovação em particular pode ter impacto imediato sobre o modo como o governo local está a lidar com a despesa fora da capital Díli. Nesta fase, todas as despesas afectas a uma administração de nível inferior e pagamento de salários ao pessoal distrital é um sistema baseado em dinheiro. Embora existam muitas instituições bancárias estabelecidas na maioria dos distritos, o MPF ainda precisa de utilizar as instalações como parte do seu sistema financeiro.

No âmbito do projecto-piloto, o Tesouro da Administração Distrital foi autorizado a abrir uma conta bancária do FDL e o FDL será transferido trimestralmente de acordo com o plano de despesa financeira para cada assembleia. Este sistema permitirá ao nível local emitir cheques directamente aos construtores e outros prestadores de serviços, o que evitará conter vastas quantias de dinheiro nos cofres locais a tempo inteiro. As reconciliações bancárias mensais serão preparadas e submetidas à DNAF para verificar e monitorizar as despesas locais da conta bancária.

### **ACTIVIDADE 7: ESTABELECIMENTO DE INCENTIVOS BASEADOS NO DESEMPENHO**

Tal como dito previamente, não existe nenhum *ex-ante* sobre as decisões a nível local, o que é um princípio importante em termos de mudança ou delegação da autoridade do nível nacional para o nível local. Contudo, é importante assegurar que os mecanismos estão em vigor para verificar se o nível local está a gastar os seus orçamentos de acordo com as “regras do jogo”, tais como regulamentos de planeamento, menus de investimento, processos de tomada de decisões principais e procedimentos financeiros/para o aprovisionamento. Um elemento-chave da programação geral do PDL é um conjunto de incentivos baseados no desempenho que assegurará a avaliação *ex-post* do desempenho do nível local e onde as assembleias são feitas responsáveis pelas suas próprias decisões. Trata-se de um sistema em que as consequências do bom ou mau desempenho são conhecidas pelas partes interessadas principais, sendo que o bom desempenho será premiado e o mau desempenho poderá resultar na redução monetária ou na negação do acesso ao FDL.

Existem dois conjuntos de incentivos baseados no desempenho incorporados no PDL-TL: Condições Mínimas (CM) que as assembleias têm de cumprir para poderem aceder ao FDL e as

Medidas de Desempenho (MD) que podem aumentar ou diminuir a dotação total para uma assembleia.<sup>15</sup> Dentro do sistema estabelecido pelo PDL, é responsabilidade do Governo avaliar o cumprimento das CM e MD acordadas e tomar a decisão final sobre o desempenho. O objectivo é o de assegurar o pleno envolvimento do governo na avaliação de desempenho ao nível local e tornar o nível local responsável pelos fundos centrais.

### **7.1 Condições Mínimas (CM)**

Em cada ano, as Assembleias Distritais e Subdistritais serão avaliadas com base no cumprimento das Condições Mínimas (CM), o que vai reflectir as questões de boa governação, tais como a responsabilização, transparência e representação. As CMs foram divulgadas no início do ciclo de planeamento juntamente com a publicação da dotação do FDL para o ano seguinte, funcionando como incentivos para os distritos e subdistritos funcionarem de acordo com os regulamentos.

Foi preparada uma lista com as condições e emitida como formando parte do Decreto-Lei Ministerial, e foi usada durante o primeiro ano de implementação. O sistema foi preparado de uma forma que tornará incrivelmente difícil o acesso ao fundo durante o decurso do projecto-piloto, já que se presume que o nível de capacidade irá aumentar. As sete assembleias no distrito de Bobonaro foram avaliadas com base nas seguintes CMs em Julho de 2005:

#### **Condições Mínimas para o Ano 1:**

1. Assembleia constituída como definido nos regulamentos da DNAT/MAE;
2. Assembleia aprovou o plano de investimento anual e o orçamento.

O Ministro da Administração Estatal criou uma Equipa de Avaliação que consiste em dois directores nacionais e dois membros do Grupo de Trabalho Técnico Interministerial do Estudo de Opções de Governo Local. A equipa visitou todas as assembleias locais entre 17 e 18 de Julho de 2005. As CMs para o primeiro ano foram muito simples. A Equipa de Avaliação das CM do Governo decidiu que as sete assembleias cumpriram as CMs e podiam aceder ao FDL para o AF de 2005-6. Contudo, reconheceu-se um progresso limitado no Subdistrito de Cailaco. Como referido no seu relatório, exigiu-se que fossem feitas melhorias consideráveis em Cailaco para aceder ao seu FDL no ano seguinte. Esta foi uma das primeiras vezes que o governo local avaliou o desempenho a nível local com um feedback preliminar, indicando que esta é uma boa ferramenta para monitorizar e avaliar.

Enquanto as CMs aplicáveis em Lautem para o AF de 2005-6 são as mesmas de Bobonaro durante o primeiro ano de implementação, as CMs aplicáveis em Bobonaro no segundo ano são mais abrangentes do que a primeira geração de CMs. As Assembleias Locais em Bobonaro terão de cumprir com as seguintes CMs para o AF de 2005-6:

#### **Condições Mínimas para o Ano 2:**

##### **Responsabilização:**

1. Assembleia constituída como definido nos regulamentos da DNAT/MAE
2. Assembleia reuniu-se, pelo menos, quatro vezes no ano passado
3. Assembleia aprovou o plano de investimento anual e o orçamento no ano passado
4. Cumprimento com os Regulamentos Financeiros do FDL no Ano 1

##### **Transparência:**

5. Plano de investimento e orçamento do ano passado publicados nos painéis de informação pública

---

<sup>15</sup> As Medidas de Desempenho não foram aplicadas durante o primeiro ano de implementação e irão contribuir para o terceiro ano.

6. Actas das reuniões da Assembleia do ano passado publicadas nos painéis de informação pública

O cumprimento das CMs será avaliado em Julho de 2006 e a avaliação focará o cumprimento das CMs durante o AF de 2005-6.

## 7.2 Dotações baseadas no desempenho

As dotações baseadas no desempenho ainda têm de ser incluídas como parte de todo o sistema de incentivos do programa. Prevê-se que no ano 3, as dotações do FDL às ADs e ASDs estejam sujeitas a aumentos ou reduções de acordo com o desempenho anterior. O desempenho será avaliado com base nos seguintes critérios:

1. até que ponto os investimentos da Assembleia foram comprovadamente de natureza em prol dos pobres;
2. até que ponto os investimentos da Assembleia foram comprovadamente sensíveis ao género;
3. até que ponto a gestão financeira da Assembleia esteve de acordo com as normas prescritas;
4. até que ponto os planos de investimento da Assembleia foram implementados dentro do prazo, de forma eficiente e transparente.

## **NOTAS FINAIS:**

Os objectivos em estabelecer o FDL, incorporar o fundo no orçamento do CFET, estabelecer mecanismos para as transferências do nível central para o local e aprovar um novo sistema de gestão financeira de nível local foram realizados com êxito durante 2005. Este é um precedente extraordinário, considerando que esta foi a componente mais desafiante na criação de um quadro institucional e de procedimentos do projecto-piloto do PDL. Os problemas encontrados durante o processo são bons indicadores daquilo com que o mecanismo ou programa de reforma do futuro Governo Local vai ter de lidar para conseguir obter um acordo comum das finanças ao nível local. Contudo, as disposições financeiras-piloto do PDL serão um sólido ponto de referência e um possível modelo de futuro sistema de gestão financeira ao nível local.

## RESULTADO 4: POLÍTICAS NACIONAIS SOBRE A DECENTRALIZAÇÃO

O Programa de Desenvolvimento Local foi especialmente concebido para ser “relevante para a política”, para esclarecer o desenvolvimento de um quadro político do governo local consistente em Timor Leste, sem se antecipar na apropriação de nenhuma opção política em particular. O objectivo é o de providenciar iniciativas políticas e retirar lições para a discussão em decurso dentro do Governo, em particular, para o Grupo de Trabalho Técnico Interministerial (GTI) com a função de apresentar recomendações sobre a política de descentralização ao Conselho de Ministros (CoM). O GTI começou o seu trabalho em 2003 e concebeu o Estudo das Opções de Governo Local mais tarde no mesmo ano. O relatório foi apresentado e discutido no Conselho de Ministros (CoM) em 2004. O CoM tornou claro que o actual Governo pretende estabelecer um sistema de governo local no futuro que consista em municipalidades (20-35 unidades) a um nível entre os actuais distritos e subdistritos, em adição a um nível regional intermediário (5-7 unidades). Com base nos resultados do CoM, o GTI resumiu o seu trabalho, em Setembro de 2005, focando as três áreas principais: 1) nova divisão administrativa do país; 2) representação e 3) funções e responsabilidades ao nível local. Contudo, antes de o GTI iniciar o seu trabalho técnico, o Governo emitiu um decreto-lei em Junho de 2005, estabelecendo cinco regiões. Foi opinião comum o facto de este nível ser mais um nível de coordenação do que propriamente um nível de governação local. As cinco Secretarias de Estado das regiões são candidatas políticas e reportam directamente ao Primeiro-Ministro.<sup>16</sup>

Nos finais de 2005, o projecto-piloto do PDL obteve resultados marcantes em termos de política piloto do governo Central para o quadro institucional e de procedimentos. O quadro regulamentar adoptou as seguintes componentes:

- Decreto Ministerial MAE 8/2005 – Sobre as Assembleias Locais
- Regulamento Ministerial MAE 1/2005 – Regulamento para a Despesa Recorrente e Orçamento de Apoio Técnico
- Regulamento Ministerial MAE 2/2005 – Dotações para o Desenvolvimento Local
- Regulamento Ministerial MAE 3/2005 – Directrizes de Planeamento para as Assembleias Subdistritais
- Regulamento Ministerial MAE 4/2005 – Directrizes de Planeamento para as Assembleias Distritais
- Regulamento Ministerial MAE 5/2005 – Directrizes de Implementação para as Assembleias Subdistritais
- Regulamento Ministerial MAE 6/2005 – Directrizes de Implementação para as Assembleias Subdistritais
- Regulamento Ministerial MAE 7/2005 – Procedimentos Financeiros para as Assembleias Locais
- Regulamento Ministerial MAE 8/2005 – Normas de Aprovisionamento para as Assembleias Locais

Este quadro institucional e de procedimentos fornece uma base sólida para o piloto e faculta o espaço necessário para aprender lições de ordem política. O Anexo 6 dos documentos do PDL coloca algumas questões de ordem política para orientar o PDL na facilitação de lições de relevância política ao GTI.<sup>17</sup> As questões políticas abrangem três tópicos principais: níveis subnacionais e inter-relações, representação e funções, procedimentos e recursos.

<sup>16</sup> Região 1 (Lautem, Viqueque e Baucau), Região 2 (Manatuto, Manufahi e Ainaro), Região 3 (Díli, Aileu e Ermera), Região 4 (Liquica, Bobonaro e Covalima) e Região 5 (Oecusse).

<sup>17</sup> Anexo 6 do Programa de Desenvolvimento Local, p.25

Esta secção do relatório faculta algumas lições preliminares relacionadas a todas as questões políticas alinhavadas no documento do PDL que podem fornecer alguma orientação inicial ao trabalho de recomendação de políticas do GTI.

## QUESTÃO POLÍTICA 1: NÍVEIS SUBNACIONAIS E INTER-RELAÇÕES:

Sem querer enveredar antecipadamente por nenhuma opção em particular, o PDL tomou como base as suas disposições institucionais dentro da actual estrutura administrativa em Timor Leste, utilizando as instituições subnacionais a dois níveis: distrital e subdistrital.

- **Subdistritos como nível subnacional principal de governação local:** As Assembleias Subdistritais estão a funcionar em geral com eficácia, tendo em conta o seu período operacional relativamente curto. O projecto-piloto do PDL confirmou que a administração Subdistrital é vista de forma conceptual ou tida como mais acessível e como tendo mais significado para as comunidades subdistritais em comparação com o nível distrital mais distante. Contudo, existe uma série de pontos que é importante reconhecer quando avaliamos a sustentabilidade durante a operação de 65 administrações e assembleias Subdistritais:
  - Operar as Assembleias Subdistritais (ASDs) fica em geral caro, especialmente com respeito às despesas de viagem;
  - Alguns dos Subdistritos são demasiado pequenos para poderem funcionar como unidades de governo local e as implicações de custos para assegurar uma base representativa abrangente são demasiado elevadas;
  - O número de técnicos tem de aumentar e não depender de um nível superior que acarreta custos muito elevados; e
  - A actualização técnica em cada gabinete Subdistrital com respeito, por exemplo, a computadores e necessidades de transporte, terá de ser melhorada para habilitar este nível a exercer a sua função em pleno.

Durante o ciclo de implementação, será patente o grau de capacidade do nível subdistrital em levar a cabo a sua responsabilidade de atribuir projectos planeados relativos à infra-estrutura.

- **Distrito como principal nível subnacional de governação local:** A Assembleia Distrital tem funcionado aparentemente com eficácia durante esta primeira fase. Ficou evidente que a capacidade técnica ao nível distrital excede de forma desproporcional aquela ao nível subdistrital, o que já se esperava. Em termos de eficácia de custos, o apoio e o suporte técnico a este nível seria financeiramente mais sustentável do que ao nível subdistrital como principal nível subnacional de governação local. Contudo, assume-se que os serviços possam ser providenciados a nível distrital. A este respeito, fica por se saber se os distritos podem ter um desempenho mais eficaz do que os subdistritos relativamente à provisão actual de projectos ligados à infra-estrutura. No que respeita à acessibilidade das assembleias, o nível distrital é consideravelmente mais desligado do público em geral em comparação com o nível Subdistrital, tal como foi demonstrado pelo PDL, onde a informação sobre as Assembleias Subdistritais ao nível Subdistrital foi melhor divulgada do que a informação sobre as actividades da Assembleia Distrital.
  - **Municipalidades como principal nível entre os actuais Subdistritos e Distritos:** Tendo em consideração estes dados muito limitados, parecem apoiar a preferência do CoM na nova definição das estruturas administrativas do país com um novo nível administrativo entre os actuais níveis Distritais e Subdistritais de governo. Embora esta opção pudesse resultar numa maior distanciação entre as comunidades e o principal nível de governação, dada a pequena dimensão do país, este nível administrativo permaneceria acessível. Em termos de eficácia de custos, o distrito é claramente a opção preferida, em particular, com respeito aos custos operacionais relacionados com o número de unidades e custos de pessoal. Contudo, a incorporação das operações e dos custos de pessoal numa só unidade de governo local irá presumivelmente diminuir o actual custo de funcionamento de diversos

departamentos ministeriais individuais com os seus próprios edifícios, geradores, veículos e pessoal administrativo.

- **O papel do nível subnacional secundário em relação ao nível principal:** Ao avaliar as inter-relações entre os diferentes níveis subnacionais, é importante reconhecer que, no futuro, a actual estrutura Distrital e Subdistrital pode já não existir. As futuras decisões de ordem política sobre os níveis e responsabilidades têm de se basear nas inter-relações entre as municipalidades e o nível regional. Actualmente, existe um número de Ministérios que já regionalizaram as suas operações: o Ministério dos Transportes, Comunicações e Obras Públicas, o Ministério da Saúde e o Ministério da Agricultura, Florestas e Pescas. De acordo com isto, poderá ser providenciado apoio técnico às municipalidades por um nível de governo superior e sem ser na realidade controlado pelas municipalidades. Esta pode ser a opção preferida com vista aos recursos humanos disponíveis e à eficácia de custos, mas as lições do projecto-piloto voltam a confirmar os riscos gerais envolvidos neste tipo de iniciativas, sendo que foram atribuídas ao nível inferior responsabilidades na tomada de decisões e na implementação mas sem o controlo dos meios necessários para prestar de facto este serviço. Se se pretende que os técnicos permaneçam ligados ao pessoal do governo central ao nível regional, é possível que a tendência actual em aumentar a sua responsabilização continue em vez de apoiar o objectivo de descentralização da reforma do governo local.
- **O papel dos Conselhos de Suco em relação ao nível principal:** Embora os membros eleitos dos Conselhos de Suco, em particular os chefes de Suco, possam ser incluídos como representantes das povoações nos futuros conselhos municipais, os Conselhos de Suco permanecerão estruturas de povoação. Nesta fase, os Conselhos de Suco são muito fracos e não estão a funcionar como previsto pela lei sobre as Estruturas Comunitárias. Ainda existem incertezas com respeito aos papéis e às responsabilidades dos Conselhos de Suco e pouco foi feito no sentido de assegurar uma maior compreensão dos membros dos Conselhos. Os Conselhos de Suco têm potencial para desempenharem um papel importante como canal de ligação entre instituições locais e as restantes comunidades de forma a garantir um maior nível de transparência e de inclusividade. No entanto, isto apenas poderá ser alcançado se se reforçar as capacidades dos membros dos Conselhos de Suco, por um lado, e exigir mais em termos de responsabilização da sociedade civil, por outro.

## QUESTÃO POLÍTICA 2: REPRESENTAÇÃO

- **Representação nos corpos de governo local:** Através do poder tradicional investido nos representantes de Suco, em particular no Chefe de Suco, e através do estabelecimento das eleições de Suco por parte do Governo, o sucesso da integração dos representantes de Suco nas assembleias locais piloto devia ser considerado nas futuras disposições relativas à representação local nas municipalidades. Este tipo de representação estabelece uma ligação muito necessária entre as estruturas comunitárias e o governo local e providencia uma representação a nível geográfico muito importante em Timor Leste. Contudo, a futura representação em corpos locais não precisa de consistir necessariamente apenas em representantes comunitários elegidos de forma indirecta, mas pode ser uma mistura de representantes de Suco e candidatos de partidos políticos directamente eleitos ao nível municipal. A desvantagem destas acções recairia nos custos afectos às eleições relativas a um nível adicional num país pequeno como é Timor Leste. É importante dizer que o PDL não pode providenciar lições com respeito a disposições de liderança para futuras municipalidades, ou seja, Presidentes Municipais eleitos directa ou indirectamente, por exemplo, uma vez que o PDL está a usar os Administradores como Secretários Executivos para presidir as Assembleias. Esta situação pode ser vista como uma fraqueza na concepção

do PDL já que é uma questão tão importante a ser considerada em termos de orientação das futuras políticas em direcção à desejada constelação do poder dentro de corpos governamentais eleitos. Não obstante esta parte, enquanto projecto-piloto, isto não foi possível considerar.

- **Representação feminina em corpos de governo local:** As acções afirmativas incorporadas no PDL ao providenciar 50 por cento dos lugares em cada assembleia a candidatas femininas mostraram ser positivas em termo de integração da participação feminina nos processos de tomada de decisões. Embora a participação geral das mulheres nas reuniões de assembleia seja elevada, ainda se questiona o grau de eficácia das candidatas femininas no uso do seu mandato nesta fase do projecto-piloto. Por outro lado, uma acção afirmativa é uma decisão política com um objectivo maior de mudança social, sendo que os resultados devem ser avaliados dentro de uma perspectiva de longo prazo. De acordo com isto, se se trata de uma política que o Governo deseja prosseguir, será necessário desenvolver capacidades e dar apoio de forma substantiva e enfática para dar mais poderes às mulheres de modo a estas darem todo o seu potencial, tal como mostraram as lições do PDL de que as acções afirmativas não chegam.
- **Distribuição da Responsabilização:** Existem várias questões a serem levantadas com respeito aos representantes das assembleias e à distribuição da responsabilização. A acessibilidade geral de representantes por parte dos seus eleitorados é muito maior ao nível subdistrital em comparação com o nível distrital. Isto é claramente um resultado de aspecto geográfico, usando os membros dos Conselhos de Suco nas ASDs, ou seja, todos os Sucos estão representados e podem facilmente informar as suas comunidades. Comparando com as assembleias distritais, os representantes da comunidade devem, na teoria, representar o Subdistrito, contudo, este tipo de representatividade faz com que os representantes estejam muito longe e sejam inacessíveis aos cidadãos, para além de complicar a possibilidade de os representantes comunicarem com os seus eleitorados. Em geral, parece existir uma falta de compreensão entre os representantes eleitos sobre o seu papel como representantes e sobre as responsabilidades afectas ao seu mandato em termos de distribuição da responsabilização. Adicionalmente, mantém-se um grau limitado de exigência por parte das comunidades e dos representantes da sociedade civil por uma responsabilização de forma a motivarem as instituições representantes efectivas. Tal pode ser atribuído ao facto de a população ter pouca experiência prática em ter representantes eleitos. Deveria ser condição prévia dar, futuramente, mais ênfase aos princípios democráticos básicos nos programas de desenvolvimento de capacidades através da formação para ir completamente de encontro ao objectivo de representação efectiva por parte dos representantes nos corpos eleitos locais.
- **Implicações financeiras dos corpos representantes efectivos:** Existe uma visão comum por parte do Governo de que os representantes dos corpos de governo local não têm de carregar o fardo financeiro da participação nas reuniões da assembleia local. Considerando o nível de pobreza em Timor Leste, uma abordagem diferente excluiria os pobres desta participação, o que poderia contrariar o objectivo principal de dar voz aos pobres. No entanto, existe uma ponderação entre participação e custos financeiros no sentido de facilitar esta participação. Os cálculos baseados na experiência em Bobonaro, o custo anual abrangendo os subsídios de presença, transporte e consumo para facilitar a participação em cinco reuniões de assembleia por ano é de US\$ 7.244 (dólares americanos). Isto significa um custo anual de aproximadamente US\$ 50 para cada um dos 161 membros nas sete assembleias. Usando este número como base, o custo total operacional de 13 Assembleias Distritais e 65 Assembleias Subdistritais seria aproximadamente de US\$ 70.000 por ano, excluindo os custos relacionados com investimento em formação para desenvolvimento de capacidades, planeamento, salários para o pessoal do governo e custos de apoio técnico

relativos a investimentos de capital.<sup>18</sup> Na globalidade, os panoramas iniciais são relativamente baixos e deviam ser possíveis de serem cobertos pelo governo central durante o período de transição e, no futuro, pelos próprios governos locais.

### QUESTÃO POLÍTICA 3: FUNÇÕES, PROCEDIMENTOS E RECURSOS

- **Funções de provisão de infra-estruturas e oferta de serviços:** Para obter esclarecimento sobre as funções de provisão de infra-estruturas e oferta de serviços, que podem ser aparentemente planeadas e geridas ao nível local, foram apresentados menus indicativos para investimento às assembleias locais em cada nível. Tomando em consideração a possível divisão dos papéis e responsabilidades entre diferentes níveis de governo, o menu de investimento das Assembleias Subdistritais incluíram investimentos de nível principal, tais como postos de saúde, escolas primárias, caminhos e pequenos sistemas de água, enquanto a lista equivalente relativa às Assembleias Distritais incluíram centros de saúde, escolas secundárias, pequenas estradas e pontes. Durante o processo de planeamento, os membros das assembleias pareciam ter compreendido de forma razoável as suas responsabilidades no que respeita aos sectores da saúde e da educação, enquanto que pareceu ser mais complicado categorizar outros tipos de infra-estrutura. A Saúde e a Educação são razoavelmente fáceis de categorizar, já que existe uma distinção clara entre educação primária e secundária, por exemplo, sendo mais difícil distinguir um sistema de rega pequeno de um grande. Isto pode indicar que há a necessidade de inserir mais explicações nos menus de investimento que demonstrem a importância do esclarecimento sobre a divisão das responsabilidades entre diferentes níveis de governo. Para além disso, à parte a questão de esclarecimento sobre a divisão das responsabilidades, existe a necessidade de avaliar o nível adequado para iniciativas de planeamento. Contudo, esta questão apenas pode ser respondida após o processo de implementação estar concluído, dado que exige dados sobre a qualidade da provisão de infra-estruturas em adição aos actuais acordos de O&M.
- **Processo de Planeamento Local (PPL):** O PPL estabelecido ao abrigo do programa mostrou ser eficaz como forma de identificação, avaliação e fixação de prioridades dos projectos de infra-estrutura ao nível local. É um processo inclusivo com níveis de participação relativamente elevados por parte das comunidades. Os resultados do processo de planeamento indicam que o nível local tem, sem dúvida, capacidade para identificar as necessidades prioritárias e de tomar decisões consistentes em termos de investimentos de capital. Todos os investimentos planeados para o ano fiscal (AF) de 2005-6 encontram-se dentro dos sectores prioritários do Plano de desenvolvimento Nacional e estão correlacionados com os menus de investimento elegíveis providenciados. De facto, 55 por cento da dotação do Fundo de Desenvolvimento Local atribuída ao Distrito de Bobonaro será gasta no sector da educação, sendo que os fundos restantes estão divididos em partes praticamente iguais na área da saúde, abastecimento de água e estradas. Também é importante sublinhar que 100 por cento dos investimentos planeados deram origem, com base no processo inicial de identificação das necessidades prioritárias, a 32 de 35 investimentos aprovados para as infra-estruturas, tendo sido identificados pelos Conselhos de Suco e suas comunidades. Isto demonstra claramente que as necessidades comunitárias foram acolhidas pelo PPL e que o planeamento em prol dos pobres pode ser institucionalizado se forem disponibilizados procedimentos claros. Uma característica importante da concepção do PDL é a de não terem havido controlos *ex-ante* sobre a identificação e aprovação final das prioridades de investimento ao nível local. As decisões finais tomadas pelas assembleias mostram claramente que a falta deste controlo **não** levou a decisões de investimento “más”, o que indica que é possível descentralizar o planeamento e a

<sup>18</sup> Este número presume que há apenas dois representantes de cada Suco e seis representantes do governo em cada assembleia.

tomada de decisões de nível local para a população local. Também é importante sublinhar que as assembleias evitaram uma abordagem de “partes iguais”, ou seja, a fragmentação de fundos disponíveis para garantir que cada povoação receba a mesma quantia, mas preferiu focar a sua atenção para algumas necessidades de desenvolvimento prioritárias. Estas são lições importantes a ter em consideração no momento da atribuição dos papéis e responsabilidades futuramente.

- **Financiamento local:** Um sistema de impostos e colecta de receitas do governo local apenas poderá ser criado depois de a legislação ter sido aprovada e de os governos locais terem sido formalmente instituídos e, portanto, as questões relacionadas com impostos e receitas não fazem parte deste programa-piloto. Como resultado de níveis elevados de serviços sociais disponíveis durante a ocupação de Timor Leste pela Indonésia, existe uma perspectiva comum de que o Estado devia providenciar serviços públicos de forma gratuita ou a baixo custo. Previu-se, por isso, que iria ser problemático exigir contribuições locais para os investimentos relativos às infra-estruturas. De acordo com isto, as contribuições locais apenas foram incluídas como opcionais e com algum peso na determinação de projectos prioritários. Não obstante isto, os resultados foram, em geral, muito pobres, tendo as contribuições locais variado entre 1 e 13 por cento com uma média de cinco por cento por Subdistrito. O potencial para as contribuições locais poderá ser superior a isto, mas parece existir uma compreensão comum de que as contribuições locais são apenas possíveis para projectos implementados pela comunidade. A este respeito, foi especialmente difícil para os membros das assembleias compreenderem como as contribuições locais podiam estar ligadas à contratação para a realização de projectos de construção de infra-estruturas. Fica por se saber se esta abordagem mista resultará de facto nas contribuições locais.
- **Transferências fiscais:** A criação do FDL e de um pequeno orçamento para os custos recorrentes dentro do orçamento do CFET dá uma boa oportunidade para testar as transferências fiscais para as unidades de governo local. Ao criar um módulo de distribuição para a dotação do fundo, é muito importante criar um módulo de dotação simples com base em dados precisos. Nesta fase, não existem dados precisos sobre a pobreza disponíveis em Timor Leste e a dotação do FDL por distrito baseou-se, portanto, no número total da população, o que não considera a respectiva pobreza em cada área. A distribuição do FDL é de cerca de US\$ 2,50 por pessoa, o que é relativamente alto em comparação com outros tipos de fundo similares em outros países, mas justifica-se em Timor Leste, considerando os elevados custos de construção. Com base nos gráficos providenciados, o custo total para facultar um FDL aos 13 distritos em Timor Leste é de aproximadamente US\$ 2.300.000 por ano. Um custo de gestão geral de 5 por cento para facultar apoio técnico e supervisão do orçamento de capital está já incluído neste cálculo. No entanto, as necessidades de orçamento de custos recorrentes de longo prazo relativo à operação e manutenção dos investimentos de capital não estão incluídas neste cálculo. Do ponto de vista local, o orçamento de capital podia ser consideravelmente superior para, em particular, Subdistritos mais pequenos que receberam dotações anuais relativamente pequenas. Contudo, existe frequentemente uma discrepância entre a elevada necessidade de investimentos de capital e a capacidade para executar orçamentos maiores. Os resultados do projecto-piloto para analisar a capacidade do nível local a este respeito serão disponibilizados em meados de 2006.
- **Gestão financeira e responsabilização:** O sistema de gestão financeira cria contas bancárias locais como norma para as transferências do governo central para o local e distancia-se do actual sistema de gestão do dinheiro. Usando as instalações bancárias disponíveis irá (espera-se) assegurar uma gestão mais transparente do fundo, menos oportunidade de “pedir” dinheiro disponível nos cofres locais, minimizando, assim, a possibilidade de mau uso dos fundos. Uma reconciliação bancária periódica e uma auditoria das contas financeiras e administrativas irão (espera-se) assegurar um controlo razoável e a

responsabilização sobre a gestão financeira local. Ao abrigo do projecto-piloto, foi criado o Tesouro da Administração Distrital para exercer a função de tesouraria do FDL ao nível local, em adição às Equipas Financeiras responsáveis por prestarem contas a cada assembleia. Durante a primeira fase de teste, serão decisivos os relatórios mensais e trimestrais enviados ao nível central para monitorizar o desempenho do nível local na gestão financeira. O nível central será um actor determinante para garantir orientação e controlo na sua fase inicial. Prevê-se que sejam estabelecidos procedimentos consistentes para realizar uma auditoria interna em 2006.

#### IV. PROGRESSO EM COMPARAÇÃO COM O PLANO DE TRABALHO ANUAL

A equipa do projecto levou a cabo as actividades, a seguir apresentadas, durante o período relativo ao relatório.

RESULTADOS/ACTIVIDADES	ESTADO	NOTAS SOBRE O PROGRESSO
<b>Resultado 1:</b> Os procedimentos para um planeamento inclusivo, em prol dos pobres e eficaz, e a orçamentação da provisão da infra-estrutura local e prestação de serviços são fixados e aplicados nos distritos-piloto		
<b>1.1</b> Estabelecimento e apoio de forma inclusiva às assembleias locais em unidades-piloto subnacionais.		
<b>1.1.1</b> Determinação do mandato das assembleias locais, funções e procedimentos para operar	Concluído	Aprovação do Decreto-Lei Ministerial N.º 8/2005 MAE relativo às Assembleias Locais para o distrito-piloto
<b>1.1.2</b> Workshop de orientação distrital sobre o conceito e procedimentos do PDL e os papéis e responsabilidades das Administrações e Assembleias D e SD e como constituir as Assembleias	Concluído	Realizado em 19 de Janeiro de 2005 por o Distrito de Bobonaro e em 4 de Novembro de 2005 para Lautem, presidido pelo Ministro e com a participação de todo o pessoal Subdistrital e Distrital.
<b>1.1.3</b> Criação de assembleias locais em unidades-piloto subnacionais	Concluído	Uma Assembleia Distrital e seis Assembleias Subdistritais constituídas no Distrito de Bobonaro. O apoio em decurso foi providenciado durante o período constante do relatório. As ALs em Lautem serão oficialmente constituídas em Janeiro de 2006.
<b>1.1.4</b> Distribuição de pacotes informativos a todos os níveis sobre o PDL	Concluído	Distribuídos na reunião informativa a cerca de 50 participantes para posterior distribuição em cada Subdistrito.
<b>1.2</b> Estabelecer e divulgar directrizes para o planeamento e orçamentação para a OIS local		
<b>1.2.1</b> Preparação de directrizes para o planeamento e orçamentação do PDL	Concluído	Aprovação da Directiva Ministerial N.º 3/2005 – MAE Directrizes de Planeamento para as Assembleias Subdistritais e Directiva Ministerial N.º 4/2005 – MAE Directrizes de Planeamento para as Assembleias Distritais
<b>1.3</b> Facultar aos cidadãos o acesso à informação sobre os processos de planeamento e orçamentação local, bem como resultados obtidos		
<b>1.3.1</b> Formulação de uma estratégia relativa às comunicações	Recalendarizado	A ser redigido
<b>1.3.2</b> Apoio aos distritos (administração e Ministérios relevantes) na preparação de uma base de dados e planos.	Recalendarizado	Os modelos serão distribuídos aos níveis subnacionais, contudo, este exercício não foi concluído.
<b>1.4</b> Estabelecimento de mecanismos para a provisão de apoio técnico por parte de agências relevantes e outros para o planeamento e orçamentação local		
<b>1.4.1</b> Estabelecimento de procedimentos para o apoio técnico por parte de agências relevantes às Assembleias Distritais e Subdistritais	Concluído	Decreto-lei Ministerial que constitui o pessoal do governo como membros das assembleias e que institucionaliza uma Comissão de Planeamento e Implementação ao abrigo de cada Assembleia para assegurar o apoio técnico e a participação de agências relevantes.

<b>RESULTADOS/ACTIVIDADES</b>	<b>ESTADO</b>	<b>NOTAS SOBRE O PROGRESSO</b>
<b>1.5</b> Dar formação sobre processos de planeamento e orçamentação local		
<b>1.5.1</b> Preparação de um Programa de Desenvolvimento de Capacidades abrangente	Concluído	Foi desenvolvida uma Estratégia de Desenvolvimento de Capacidades, incluindo áreas de formação do PDL e programas adicionais para apoio externo.
<b>1.5.2</b> Concepção de módulos de formação sobre as operações das Assembleias, planeamento e orçamentação e procedimentos para implementação	Concluído	Foi desenvolvido material especial para o nível Distrital e Subdistrital, incluindo manuais para os formandos e para os formadores. Foram desenvolvidos cinco módulos: Assembleias Locais, PPL, implementação, finanças e aprovisionamento.
<b>1.5.3</b> Seminário FdF relativo aos procedimentos de planeamento e orçamentação	Concluído	O seminário FdF foi realizado em Fevereiro e Novembro de 2005, 27 membros da AL participaram nas TOTs.
<b>1.5.4</b> Formação das partes interessadas sobre os módulos de planeamento e orçamentação	Concluído	Foi realizada em Bobonaro uma semana de formação com cada assembleia durante o período de Fevereiro/Março e em Lautem em Novembro/Dezembro de 2005. Participou um total de 283 pessoas nas sessões de formação providenciadas pela UGP.
<b>1.5.5</b> Preparação do módulo de formação sobre a concepção e custeamento da provisão de infra-estruturas	Concluído	Foi desenvolvido um módulo de formação de três dias sobre a concepção e custeamento da provisão de infra-estruturas.
<b>1.5.6</b> Seminário de formação para os membros da CPI sobre a concepção e custeamento da provisão de infra-estruturas	Concluído	Foi realizada uma formação com 22 participantes em Bobonaro, em Abril de 2005.
<b>1.5.7</b> Avaliação e revisão de directrizes de planeamento e orçamentação	Concluído	Avaliação das normas de planeamento e orçamentação realizada em Julho de 2005, e todas as normas foram revistas de forma correspondente. O relatório da missão está disponível.
<b>Resultado 2:</b> Procedimentos transparentes e eficazes para uma produção/oferta sustentável de infra-estruturas e serviços públicos estão criados e em vigor nos distritos-piloto		
<b>2.1</b> Estabelecimento de directrizes relativas à implementação de infra-estruturas (produção)		
<b>2.1.1</b> Preparação de directrizes de implementação do PDL	Concluído	Aprovação da Directiva Ministerial 5/2005 Directrizes de Implementação para as Assembleias Subdistritais e Directiva Ministerial 6/2005 Directrizes de Implementação para as Assembleias Distritais, em Julho de 2005.
<b>2.2</b> Estabelecimento de directrizes de aprovisionamento para a OIS a nível local		
<b>2.2.1</b> Redacção do manual de aprovisionamento para a OIS a nível local	Concluído	Versão preliminar do manual de aprovisionamento preparada juntamente com a Divisão de Aprovisionamento Nacional do GoTL em Junho de 2005
<b>2.2.2</b> Finalizar o manual de	Concluído	Directiva Ministerial 8/2005 Normas de

RESULTADOS/ACTIVIDADES	ESTADO	NOTAS SOBRE O PROGRESSO
aprovisionamento para OIS a nível local		Aprovisionamento para as AL, foi aprovada em Dezembro de 2005.
<b>2.3</b> Experimentação das disposições O&M		
<b>2.3.1</b> Preparação das directrizes das O&M para diferentes tipos de infra-estrutura	Concluído	Uma secção especial nas Directrizes de Implementação incluiu as O&M para diferentes tipos de infra-estrutura.
<b>Resultado 3:</b> Os instrumentos financeiros para e a gestão financeira da provisão de infra-estruturas e serviços públicos estão criados e/ou melhorados nos distritos-piloto		
<b>3.1</b> Determinar e codificar o fluxo do fundo e as disposições de gestão financeira para o FDL		
<b>3.1.1</b> Determinar as modalidades do FDL e estabelecer o fluxo do fundo do FDL e as normas de gestão financeira	Concluído	Directiva Ministerial 7/2005 Regulamento Financeiro e Procedimentos da AL, foi aprovada em Dezembro de 2005
<b>3.2</b> Estabelecimento das directrizes e disposições do FDL		
<b>3.2.1</b> Preparação do Regulamento Financeiro do FDL que inclui CM, MD e menus de investimento indicativos	Concluído	Foi preparado m Regulamento Financeiro especial do FDL em Dezembro de 2004, contudo, foi posteriormente incluído no Decreto-Lei Ministerial como anexo. Esta lei inclui CM, MD e menus de investimento indicativos.
<b>3.2.2</b> Finalizar modalidade do FDL e estabelecer o fluxo do fundo FDL e as normas de gestão financeira	Concluído	Directiva Ministerial 7/2005 Regulamento Financeiro e procedimentos da AL foi aprovada em Dezembro de 2005
<b>Resultado 4:</b> As políticas nacionais sobre a descentralização e redução da pobreza são informadas pelas experiências do PDL		
<b>4.1</b> Assegurar a incorporação das modalidades do PDL no quadro regulamentar do GoTL	Concluído	Um Decreto-Lei e oito normas foram adoptadas e aprovadas pelo governo.
<b>4.2</b> Reunião de coordenação com o MAE e o MPF para assegurar a plena integração das modalidades do PDL nas estruturas e procedimentos do Governo	Concluído	O MAE adoptou em pleno as normas preparadas em coordenação com a UGP do PDL e o MPF foi incluído em todas as discussões desde o início, a discussão final está em decurso entre o MAE e o MPF.
<b>4.3</b> Reunir regularmente com o GTTIM para discutir sobre as questões políticas ligadas à descentralização	Concluído	Durante a primeira metade do período referido no relatório, o GTI não se reuniu devido às Eleições de Suco, e foi, por isso, impossível facultar reuniões ordinárias com o GTI. Contudo, o trabalho do GTI começou outra vez em Setembro de 2005 e o PDL reuniu-se semanalmente com o GTI.  Dois dos membros do GTI não participaram na avaliação das CM em Julho juntamente com os representantes do MAE.

## V. RELATÓRIO FINANCEIRO

Este relatório incluiu o AF de 2004-5 do Governo e duas metades do ano Financeiro do UNCDF/PNUD. O orçamento do PDL opera em duas Unidades Orçamentais: UNCDF e PNUD, e tem, portanto, dois orçamentos separados. Este relatório está dividido em conformidade:

<b>UNCDF: 00034936</b>			
<b>OUTPUT</b>	<b>Expenditure 2004</b>	<b>Expenditure 2005</b>	<b>Total Expenditure 2004-5</b>
Planning and budgeting	22,590	16,362	38,952
Infrastructure & Service Delivery	-	-	-
Finance	-	81,139	81,139
National Policy	-	658	658
Project Support	27,011	35,680	62,691
<b>Total Expenditure:</b>	<b>49,601</b>	<b>133,839</b>	<b>183,440</b>
<b>UNDP: 00039080</b>			
<b>OUTPUT</b>	<b>Expenditure 2004</b>	<b>Expenditure 2005</b>	<b>Total Expenditure 2004-5</b>
Planning and budgeting	-	6,313	6,313
Infrastructure & Service Delivery	-	4,104	4,104
Finance	-	117,598	117,598
National Policy	-	982	982
Project Support	34,836	122,669	157,505
<b>Total Expenditure:</b>	<b>34,836</b>	<b>251,666</b>	<b>286,502</b>
<b>Total Expenditure:</b>	<b>84,437</b>	<b>385,505</b>	<b>469,942</b>

### Anexo 1: Composição das Assembleias Locais:

Existem 1 Distrito, 6 Subdistritos e 50 Sucos no Distrito de Bobonaro e o quadro 1 mostra o número total de membros das sete assembleias directamente envolvidos:

Quadro 1: Membros das Assembleias Locais no Distrito de Bobonaro

Assembleias Locais	Membros efectivos com direito a voto			Membros executivos	Total de membros
	Homens	Mulheres	Total		
AD Bobonaro (6 Subdistritos)	6	6	12	22	34
ASD Atabae (4 Sucos)	8	4	12	5	17
ASD Balibo (6 Sucos)	6	6	12	6	18
ASD Bobonaro (18 Sucos)	18	18	36	6	42
ASD Cailaco (8 Sucos)	8	8	16	5	20
ASD Lolotoe (7 Sucos)	7	7	14	6	19
ASD Maliana (7 Sucos)	7	7	14	7	21
<b>TOTAL:</b>	<b>54</b>	<b>50</b>	<b>104</b>	<b>57</b>	<b>161</b>

Existem 1 Distrito, 5 Subdistritos e 34 Sucos no Distrito de Lautem e o quadro 2 mostra o número total de membros das 6 assembleias directamente envolvidos:

Quadro 2: Membros das Assembleias Locais no Distrito de Lautem

Assembleias Locais	Membros efectivos com direito a voto			Membros executivos	Total de membros
	Homens	Mulheres	Total		
AD Lautem (5 Subdistritos)	5	5	10	21	31
ASD Iliomar (6 Sucos)	6	6	12	5	17
ASD Los Palos (10 Sucos)	10	10	20	5	25
ASD Luro (6 Sucos)	6	6	12	5	17
ASD Muro (10 Sucos)	10	10	20	5	25
ASD Tutuala (2 Sucos)	4	2	6	5	11
<b>TOTAL:</b>	<b>41</b>	<b>39</b>	<b>80</b>	<b>76</b>	<b>122</b>

Enquanto o número de representantes da comunidade depende do número total de Sucos numa área, o número de membros executivos varia em termos de representação ministerial nos dois níveis. Como se pode ver no quadro, o número de membros executivos nas ASDs é muito inferior ao da AD, e o número representa três pessoas do MAE, uma pessoa do Min. da Educação, uma pessoa do Min. da Saúde e possivelmente uma pessoa das Obras Públicas. A nível Distrital, todas as agências de prestação de serviços mais importantes estão representadas: saúde, educação, água e saneamento, estradas, obras públicas, agricultura, em adição à Administração Estatal, Terras e Propriedade, etc.

## **Anexo 2: CONDIÇÕES DE ACESSO A TODAS AS DOTAÇÕES DO FDL**

O acesso às respectivas dotações do FDL por parte dos Distritos e Subdistritos serão contingentes depois de cumprido um conjunto de Condições Mínimas (CMs), tal como definido no quadro a seguir.

Quadro 2: Condições Mínimas do FDL a serem cumpridas pelas Assembleias

Ano 1 (AF 2005-06) – avaliação em Julho de 2005, aplica-se às dotações do FDL para o AF 2005-06
1) Assembleia constituída como definido nos regulamentos da DNAT/MAE 2) Assembleia aprovou o plano de investimento anual e o orçamento
Ano 2 (AF 2006-07) – avaliação em Julho de 2006, as CMs 1-3 aplicam-se às dotações do FDL para o AF 2006-2007, as CMs 4-6 aplicam-se às dotações do FDL do AF 2007-08
Responsabilização: 7. Assembleia constituída como definido nos regulamentos da DNAT/MAE 8. Assembleia reuniu-se, pelo menos, quatro vezes no ano passado 9. Assembleia aprovou o plano de investimento anual e o orçamento no ano passado 10. Cumprimento dos Regulamentos Financeiros do FDL no Ano 1 Transparência: 11. Plano de investimento e orçamento do ano passado publicados nos painéis de informação pública 12. Actas das reuniões de Assembleia do ano passado publicadas nos painéis de informação pública
Ano 3 (AF 2007-08) – avaliação em Julho de 2007, as CMs 1-3 aplicam-se às dotações do FDL para o AF 2007-2008, as CMs 4-10 aplicam-se para o AF 2008-09
Responsabilização: 1. Assembleia constituída como definido nos regulamentos da DNAT/MAE 2. Assembleia reuniu-se quatro vezes no ano passado 3. Assembleia aprovou o plano de investimento anual e o orçamento no ano passado 4. Cumprimento dos Regulamentos Financeiros do FDL no Ano 2 5. Relatório sobre a implementação do orçamento do ano passado submetido à Assembleia 6. Relatório da auditoria do ano passado submetido à Assembleia Transparência: 7. Plano de investimento e orçamento do ano 2 publicados nos painéis de informação pública 8. Actas das reuniões de Assembleia do ano passado publicadas nos painéis de informação pública 9. Concursos do Ano 2 publicados de acordo com as normas de aprovisionamento Contribuições: 10. Contribuições locais para as actividades financiadas pelo FDL relativas ao ano 2

Tradução dos gráficos e quadros não editáveis:

Gráfico 1: Prioridades dos Sucos registadas na ASD

Estradas – 32%  
 Água e Saneamento – 23%  
 Educação – 20%  
 Agricultura e Pesca – 12%  
 Saúde – 7%  
 Outros – 6%

Gráfico 2: Investimentos Subdistritais por Sector AF 2005-6

Água e Saneamento – 19%  
 Educação – 35%  
 Estradas – 20%  
 Agricultura e Pesca – 14%  
 Saúde – 12%

Gráfico 3: Investimentos Anuais Distritais por Sector em US\$ (dólares americanos)

Educação – 55%  
 Saúde – 19%  
 Agricultura – 18%  
 Outros – 5%  
 Água e Saneamento – 3%

## V. RELATÓRIO FINANCEIRO

<b>UNCDF: 00034936</b>			
<b>RESULTADO</b>	<b>DESPESA 2004</b>	<b>DESPESA 2005</b>	<b>DESPESA TOTAL 2004-5</b>
Planeamento e orçamentação	22.590	16.362	38.952
Oferta de Infra-estuturas e Serviços	-	-	-
Finanças	-	81.139	81.139
Política Nacional	-	658	658
Apoio ao Projecto	27.011	35.680	62.691
<b>Despesa total:</b>	<b>49.601</b>	<b>133.839</b>	<b>183.440</b>

<b>PNUD: 000390080</b>			
<b>RESULTADO</b>	<b>DESPESA 2004</b>	<b>DESPESA 2005</b>	<b>DESPESA TOTAL 2004-5</b>
Planeamento e orçamentação	-	6.313	6.313
Oferta de Infra-estuturas e Serviços	-	4.104	4.104
Finanças	-	117.598	117.598
Política Nacional	-	982	982
Apoio ao Projecto	34.836	122.669	157.505
<b>Despesa total:</b>	<b>34.836</b>	<b>251.666</b>	<b>286.502</b>

<b>Despesa total:</b>	<b>84.437</b>	<b>385.505</b>	<b>469.942</b>
-----------------------	---------------	----------------	----------------



UNDP Timor-Leste  
UN House, Caicoli Street  
Dili, Timor-Leste  
Tel : +670 331 2481  
Fax : +670 331 2408  
Email : [registry.tp@undp.org](mailto:registry.tp@undp.org)  
Website : [www.undp.org.tl](http://www.undp.org.tl)