

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL EM TIMOR-LESTE
RELATÓRIO DA MISSÃO DE REVISÃO TÉCNICA

Agosto de 2006

Relatório preparado para o UNCDF por:
Mike Winter (Assessor filiado, Ásia)

Acrónimos e abreviaturas

AD	Administração/Assembleia Distrital
AF	Ano Fiscal
AL	Assembleia Local
ASD	Administração/Assembleia Subdistrital
ATI	Assessor Técnico Internacional
CM	Condição Mínima
CPI	Comissão de Planeamento e Implementação
CSL	Comissão de Supervisão Local
DNAF	Direcção Nacional da Administração e Finanças
DNAT	Direcção Nacional da Administração do Território
DOP	Direcção das Obras Públicas
EOGL	Estudo de Opções de Governo Local
EVA	Equipa de Verificação e Avaliação
FDL	Fundo de Desenvolvimento Local
GFPL	Gestão das Finanças Públicas Locais
GoTL	Governo de Timor-Leste
GTTI	Grupo de Trabalho Técnico Interministerial
MAE	Ministério da Administração Estatal
MD	Medida de Desempenho
MPF	Ministério do Plano e das Finanças
MRT	Missão de Revisão Técnica
O&M	Operações & Manutenção
PDL	Programa de Desenvolvimento Local
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPL	Processo de Planeamento Local
RFD	Responsável pelas Finanças Distritais
TFIG	Transferência Fiscal Intergovernamental
UGP	Unidade de Gestão do Programa
UNCDF	Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital

Índice de Conteúdos

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO
2. PROGRESSO DESDE O INÍCIO
3. RESULTADOS
 - 3.1. Resultado 1: Foram estabelecidos e aplicados procedimentos para um planeamento e orçamentação de infra-estruturas e oferta de serviços locais inclusivos, em prol dos pobres e eficazes em distritos-piloto
 - 3.2. Resultado 2: Os procedimentos transparentes e eficazes para a produção/oferta sustentada de infra-estruturas e serviços estão estabelecidos e aplicados em distritos-piloto
 - 3.3. Resultado 3: Os instrumentos de financiamento para e a gestão financeira das infra-estruturas públicas e oferta de serviços locais estão criados e/ou incrementados em distritos-piloto
 - 3.4. Resultado 4: As políticas nacionais para a descentralização e redução da pobreza são informadas pela experiência do PDL
4. QUESTÕES ORGANIZACIONAIS E OUTRAS
5. LPDL COMO PILOTO PARA A POLÍTICA – LIÇÕES APRENDIDAS

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL EM TIMOR-LESTE

RELATÓRIO DA MISSÃO DE REVISÃO TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Este breve documento constitui o relatório da Missão de Revisão Técnica¹ (MRT) que esteve em campo ao abrigo do UNCDF em Julho-Agosto de 2006. A missão visitou o Distrito de Lautem e reuniu-se (em Díli) com funcionários da administração Distrital e Subdistrital de Bobonaro. Adicionalmente, a missão reuniu-se com várias partes interessadas do PDL para discutir a implementação do programa². Como é usual, a missão gostaria de agradecer a todas as pessoas que generosamente cederam o seu tempo para discutirem questões e gostaria de agradecer, em especial, à UGP do PDL pelo seu apoio e cooperação.

O Programa de Desenvolvimento Local em Timor-Leste (PDL) está já operacional há quase dois anos. O PDL actualmente abrange dois Distritos (Bobonaro, incluído no programa desde 2004, e Lautem, que foi adicionado em 2005) – ao todo, estes dois Distritos incluem 2 Assembleias Distritais e 11 Assembleias Subdistritais. Em 2006-2007, as Assembleias locais em ambos os Distritos irão implementar os seus planos de investimento/orçamentos, que foram elaborados em 2005-2006; adicionalmente, o PDL também abrangerá mais dois Distritos (Manatuto e Aileu – que juntos adicionarão mais 12 novas Assembleias locais), onde as dotações do FDL serão disponibilizadas durante o AF de 2007-2008.

Este documento precisa de ser lido em conjunto com os seguintes relatórios:

- *Relatório Anual de 2005 – Programa de Desenvolvimento Local em Timor-Leste (PDL-TL)*, PNUD/UNCDF (Fevereiro de 2006);
- *Programa de Desenvolvimento Local em Timor-Leste – Relatório da Missão de Apoio Técnico*, UNCDF (Julho de 2005).

A MRT sublinha que o Relatório Anual do PDL relativo a 2005 apresenta uma perspectiva abrangente (e uma autocrítica regeneradora) do programa e das suas actividades até ao fim de 2005 – por isso, parece não ser necessário à MRT entrar em grandes detalhes, mas sim focar a sua atenção em questões mais abrangentes. Esta é a razão por que este relatório acaba por ser relativamente breve.

2. PROGRESSO DESDE O INÍCIO

Em geral, seria justo dizer que o programa fez progressos impressionantes desde o seu início. Há vários factores que o confirmam:

- Muito do mérito relativo ao bom progresso vai para a unidade de apoio e assistência técnica do programa (ATI e equipa do PDL), que provaram ser altamente competentes, muito trabalhadoras e dinâmicas. A equipa do PDL

¹ Constituída por Roger Shotton (Assessor Técnico Regional do UNCDF para a Ásia) e Mike Winter (Assessor Técnico Filiado do UNCDF para a Ásia).

² A missão também foi responsável por redigir um novo documento programático para o PDL, que deverá ser formalmente fundido com o programa de Estudo das Opções de Governo Local (EOGL) em curso.

assegurou que as Assembleias e as administrações Distritais e Subdistritais receberam apoio apropriado e dentro dos prazos (sob a forma de formação e instrução), e fez um óptimo trabalho no que respeita à formulação de directrizes e procedimentos simples de aplicar com vista ao planeamento, orçamentação e implementação de infra-estruturas em pequena escala.

- Adicionalmente, o Ministério da Administração Estatal – e, em especial, a própria Ministra – deu enorme apoio ao PDL, que é cada vez mais visto como sendo um programa do governo, pelo qual o Ministério assume a responsabilidade. A DNAT e a DNAF proporcionaram ao PDL um ambiente institucional adequado no âmbito do qual este pode operar, e asseguraram o envolvimento activo do pessoal administrativo local a nível Distrital e Subdistrital.
- Outros factores que consistiram num instrumento que permitiu o bom progresso na implementação do PDL foram a dedicação e a capacidade do pessoal do MAE (e de outros funcionários do GoTL) nos Distritos e Subdistritos. Contrariamente ao que a maioria dos funcionários do governo central e das agências doadoras acredita, a MRT está convencida de que o pessoal do MAE tem uma “capacidade” considerável – o que tem faltado drasticamente ao nível local é o apoio, recursos e sistemas e procedimentos sensatos, que foram, na sua globalidade, proporcionados pelo PDL e que deram aos funcionários do governo local as ferramentas que precisavam para apoiar os processos da Assembleia Local. A maioria do pessoal local do MAE no Distrito de Lautem, por exemplo, é de elevado calibre – e fizeram um trabalho impressionante no apoio ao processo de planeamento do primeiro ano das Assembleias Locais no Distrito.
- Por fim, e embora longe de ser “perfeito”, o envolvimento activo da população local – membros do Conselho de Suco, membros da Assembleia Local – foi um factor significativo para o progresso do PDL. Em geral, os cidadãos “ordinários” tiveram um empenho activo no processo de planeamento local – articulando e estabelecendo as prioridades das suas necessidades, envolvendo-se no debate e tomando decisões difíceis acerca do uso dos recursos orçamentais limitados.

Contudo, o progresso feito pelo programa podia ter sido ainda mais impressionante se não existissem diversas restrições externas, *inter alia*:

- A instabilidade política e a violência decorrida em 2006 interromperam – e continuam a interromper – as actividades do PDL (assim como todas as actividades de desenvolvimento em Timor-Leste). As actividades em Bobonaro, em particular, foram gravemente afectadas: As Assembleias Locais apenas foram capazes de realizar duas reuniões (e não as três ou quatro agendadas) durante o AF de 2005-2006 e os gabinetes administrativos, aí, ainda têm de ser novamente abertos. O facto de se ter fechado o gabinete da Administração Distrital, em particular, teve um impacto prejudicial na implementação do PDL, porque (até à data) nenhum adjudicatário foi pago pelos seus serviços (reabilitação de escolas, construção de canais de rega, etc.). Ao nível do governo central, a instabilidade política também afectou o progresso na implementação do PDL em Bobonaro – os três projectos (cada um custando mais de 10.000 dólares americanos), para os quais o aprovisionamento era para ser gerido pela Divisão de Aprovisionamento Nacional, ainda têm de ser propostos a concurso. Lautem – situado na parte mais oriental do país – foi menos afectado, mas as incertezas e instabilidade de ordem política dificultaram igualmente o trabalho da equipa do PDL no acompanhamento das actividades

do programa, aí. A violência em Díli também impossibilitou alguns membros da equipa do PDL de permanecerem *in situ* ao longo do ano. Apesar de a “situação” (tal como é definido em Timor-Leste) parecer estar mais calma, continua a haver tensão no ar – e é, de facto, possível que o progresso do PDL (especialmente em Bobonaro) seja prejudicado durante 2006-2007.

- Os fundos relativos aos blocos de subsídios atribuídos às Assembleias Locais em Bobonaro (tanto do PNUD como do UNCDF) atrasaram-se em ser correctamente transferidos para o Governo. No caso do PNUD, houve um erro no processo de transferência, que teve como resultado o facto de o MPF devolver, na verdade, os fundos ao PNUD, devido a um mal-entendido. No caso do UNCDF/NY, e não obstante uma tentativa feita em Novembro de 2005 em transferir fundos para o Governo dentro do prazo, a transferência atrasou-se (devido a uma má gestão) até Fevereiro de 2006. Como resultado, o processo de aprovisionamento, na sua globalidade, em Bobonaro atrasou-se e não iniciou até Março de 2006, muito mais tarde do que estava agendado e era desejável.
- O pessoal do PDL não só foi responsável pela supervisão da implementação do PDL, mas também teve de tratar muito da parte administrativa associado ao UNCDF, como sendo a agência executora. A ausência de um Responsável de Programa a tempo inteiro (o processo de recrutamento do mesmo atrasou-se por razões que a MRT não compreende) fez com que o pessoal do PDL tivesse de gastar mais tempo do que o necessário a tratar das tarefas administrativas. Esta situação fez com que o pessoal desviasse inevitavelmente a sua atenção que estava plenamente concentrada nas tarefas mais técnicas associadas à implementação do PDL.

As duas últimas restrições acima mencionadas apontam claramente para a necessidade de o UNCDF, em particular, melhorar o seu desempenho administrativo – é imperdoável que os esforços da equipa do PDL e um grande número de funcionários oficiais do governo e cidadãos locais em Bobonaro sejam comprometidos devido às ineficiências de ordem administrativa e operacional do UNCDF/NY.

3. RESULTADOS

3.1. Resultado 1: Foram estabelecidos e aplicados procedimentos para um planeamento e orçamentação de infra-estruturas e oferta de serviços locais inclusivos, em prol dos pobres e eficazes em distritos-piloto

Há um consenso geral com respeito ao facto a produção deste resultado estar no bom caminho, embora com algumas reservas. Pode-se fazer uma série de observações a este respeito:

- As medidas institucionais dominantes para as Assembleias Locais parecem funcionar de forma satisfatória. Os membros com direito a voto (que são representantes da comunidade) exercem poderes “legislativos” sobre planos e orçamentos, prevalecendo, às vezes, sobre as propostas técnicas redigidas pelos membros executivos. Em geral, os responsáveis administrativos Distritais e Subdistritais desempenharam mais do que o papel técnico/de assessoria para que foram nomeados, e deixaram que as decisões finais fossem tomadas pelos membros com direito a voto.

- Os procedimentos de planeamento e de orçamentação estabelecidos nos finais de 2004, através dos quais se espera que as Assembleias Locais identifiquem os projectos de investimento prioritários e determinem o uso das suas verbas sob a forma de blocos de subsídios, foram sendo aperfeiçoados com a experiência. Parece serem bem compreendidos por quase todas as partes interessadas e a adesão parece ser relativamente rigorosa.
- Os procedimentos parecem criar, com eficácia, uma harmonia entre os processos “de baixo para cima” de identificação das necessidades e suas prioridades e mais aspectos de planeamento técnicos (avaliação, concepção inicial e custeamento, etc.).
- A formação dos membros (com direito a voto e executivos) da Assembleia Local parece ter sido de elevada qualidade. A MRT ficou particularmente impressionada pela forma como a formação conseguiu proporcionar aos membros da Assembleia e CPIs as competências necessárias para usar efectivamente as ferramentas de estabelecimento de prioridades relativamente sofisticadas.
- Os planos de investimento e os orçamentos continuam a ter um carácter em prol dos pobres – o quadro a seguir apresenta um resumo, por sector, dos investimentos planeados por todas as Assembleias Locais nos Distritos de Bobonaro e de Lautem para o AF de 2006-2007.

Quadro 1: Percentagem da despesa total de investimento por sector para as ALs em Bobonaro (2005-2006)³ e Lautem (2006-2007)

Sector	DISTRITO	
	Bobonaro (2005-2006)	Lautem (2006-2007)
Educação	41%	26%
Saúde	14%	6%
Água e saneamento	14%	18%
Estradas	14%	20%
Electricidade	-	7%
Agricultura, florestas e pescas	15%	16%
Ambiente	-	7%
Outros	2%	-
Total	100%	100%

Fonte: Ficheiros do PDL

Tal como se pode ver no quadro 1, os resultados do processo de planeamento – em termos de investimentos planeados por sector – são largamente consistentes com a redução da pobreza e com os ODMs.

Há, porém, algumas áreas no âmbito do processo de planeamento, onde há trabalho por realizar:

³ Devido à instabilidade política, as Assembleias Locais em Bobonaro não conseguiram completar o seu processo de planeamento para 2006-2007.

- A participação por parte dos membros com direito a voto (em especial, mas não unicamente as mulheres) permanece variável entre as Assembleias Locais – embora a participação física das mulheres nas reuniões de Assembleia seja consistentemente inferior à dos homens membros com direito a voto, em algumas Assembleias Subdistritais (tais como ASD de Lautem) até as taxas de participação masculina são relativamente baixas (devido a problemas de transporte). Talvez, mais importante, as mulheres membros com direito a voto continuem a ter problemas em ter voz – como é o caso de alguns homens membros com direito a voto, em particular se alguns membros da Assembleia forem igualmente “reis” de tradição (ou *liruai*).
- Uma questão relativa à participação mais genérica é a nível de Suco, onde os cidadãos locais nem sempre estão activamente empenhados nos seus Conselhos como poderiam (ou deveriam) estar. Tal, por seu lado, implica que o processo de planeamento local possa não ser tão “participativo” como poderia. As razões para um envolvimento dos cidadãos altamente variável com os Conselhos de Suco (e, por extensão, com as Assembleias Locais) não são inteiramente claras – mas terão de ser dados passos para aumentá-lo.
- Num canal similar, os fluxos de informação, embora parecessem ter melhorado ao longo do tempo, permanecem inconsistentes. Os membros das Assembleias Locais com direito a voto nem sempre asseguram assiduamente que os resultados das deliberações são comunicados, do topo para a base, às comunidades locais. Os Conselhos de Suco também variam no que toca até que ponto eles comunicam com os seus eleitorados.
- Os passos técnicos (notoriamente as visitas para verificação e de avaliação) no processo de planeamento local permaneceram problemáticos para algumas Assembleias Locais (p. ex., Atabae no Distrito de Bobonaro), que tiveram dificuldades em contactar engenheiros civis e outros do género pela concepção inicial e custeamento.

3.2. Resultado 2: Os procedimentos transparentes e eficazes para a produção/oferta sustentada de infra-estruturas e serviços estão estabelecidos e aplicados em distritos-piloto

O PDL também parece estar no bom caminho para obter este resultado – embora menos do que relativamente ao resultado 1, se apenas porque o programa só teve uma experiência (interrompida) com o ciclo de aprovisionamento e implementação em Bobonaro. Do lado “positivo”, devem ser feitas algumas observações:

- As directrizes de implementação foram emitidas sob a forma de Directiva Ministerial em 2005, expondo os passos que se espera que as Assembleias Locais sigam para assegurar a execução dos seus planos de investimento, para assegurar a supervisão local das obras e serviços e para estabelecer medidas sólidas de O&M.
- Os regulamentos de aprovisionamento oficiais para o PDL, emitidos sob a forma de Directiva Ministerial nos fins de 2005, dão origem à nova Lei de Aprovisionamento Nacional (aprovada em Novembro de 2005) e permitem:
 - às Assembleias Subdistritais tratar directamente do aprovisionamento das obras, bens e serviços até ao valor de \$ 5.000;

- às Assembleias Distritais para tratar directamente do aprovisionamento de obras, bens e serviços até ao valor de \$ 10.000 (incluindo as rubricas da ASD avaliadas por mais de \$ 5.000).

Qualquer obra, bem ou serviço avaliada acima de \$ 10.000 tem de ser providenciada pela Divisão de Aprovisionamento Nacional do GoTL.

Os regulamentos de aprovisionamento da Assembleia Local são consistentes com os regulamentos nacionais e incluem o uso de documentos e formulários para concurso nacional.

- O PDL providenciou formação de elevada qualidade sobre procedimentos de aprovisionamento para os funcionários das Assembleias Locais em Bobonaro, bem como medidas de apoio e de instruções detalhadas.
- Embora em atraso (devido ao atraso do fluxo dos fundos), foram tratados quase todos os aprovisionamentos que estavam previstos ser geridos ao nível local em Bobonaro (bem como um projecto que deveria – de facto – ter sido tratado a nível nacional). No total, o aprovisionamento a nível local de 27 projectos foi concluído com sucesso, por um valor total de pouco mais de \$ 133.000. Ainda falta tratar de 1 projecto (mobiliário escolar em Cailaco) a nível local.
- Visto terem excedido a margem para o aprovisionamento a nível Distrital, 3 projectos tiveram de ser geridos pela Divisão de Aprovisionamento Nacional em Díli. Devido à instabilidade política (e, muito possivelmente, a atrasos de origem burocrática), ainda nenhum destes projectos foi levado a concurso até à data.
- O quadro abaixo apresenta alguns dados sobre como o processo de aprovisionamento local resultou em Bobonaro.

Quadro 2: Aspectos do aprovisionamento local em Bobonaro (AF de 2005-2006)

O valor total inicialmente estimado dos projectos (excluindo as contribuições locais, com base nas estimativas da EVA/CPI)	\$ 150.822
O valor revisto estimado dos projectos (excluindo as contribuições locais, com base em cálculos orçamentados)	\$ 142.322
Valor final contratado dos projectos (excluindo as contribuições locais, com base em contratos)	\$ 133.541
Número total de projectos incluídos nos planos de investimento (valor < \$ 10.000)	32
Número revisto de projectos propostos (depois das estimativas revistas)	28
Número de projectos “cancelados” depois do processo de revisão das estimativas para proposta	4

Fonte: Dados do PDL

Pode ver-se através do quadro 2 que:

- Os custos iniciais totais (da EVA) foram apenas cerca de 5,5% superiores (e calculados mais assiduamente) às estimativas totais finais para o processo de adjudicação. Isto, tem de se dizer, é relativamente bom, dado que se presume que as capacidades técnicas locais (para a concepção inicial e custeamento) são limitadas e que este foi o primeiro ano em que os funcionários locais estiveram envolvidos nos processos de planeamento local.
- Contudo, as revisões das estimativas levaram ao “cancelamento” de 4 projectos – 2 em ASD de Bobonaro e 2 ao nível de AD. No que a ASD de Bobonaro, o custeamento do projecto de reabilitação de uma escola primária foi radicalmente revisto, da base para o topo⁴, forçando a Assembleia a riscar 2 projectos mais pequenos; ao nível de DA, uma revisão similar das estimativas (e concepção) relativas a um projecto de reabilitação de uma escola pré-secundária forçou a Assembleia Distrital a riscar 2 projectos mais pequenos.
- O processo de adjudicação de 27 projectos adjudicados localmente ministrou “poupanças” de cerca de \$ 8.780 (ou 6,1% dos custos revistos para as adjudicações), demonstrando as economias que podem ser geradas através dos processos competitivos propostos em concurso.
- Com vista à implementação (ou obras, de facto), a informação provisória indica que 6 projectos adjudicados localmente foram agora concluídos e que todos os outros projectos (à excepção dos do SD de Lolotoi – onde o acesso é um problema devido às chuvas) estão actualmente a decorrer.
- Um aspecto final que vale a pena referir é que todos os projectos adjudicados localmente foram entregues a uma série de construtores locais – e não aos construtores com sede em Díli, e alguns dos construtores celebraram mais do que um contrato. Tal deveu-se, com certeza, sobretudo à dimensão relativamente pequena dos projectos – mas indica (a) que não há escassez de construtores locais e (b) que as Assembleias estão a injectar capital para a economia local e a contribuir para a criação de emprego local no processo.

Do lado “negativo”, porém, devem ser referidos alguns pontos acerca do aprovisionamento e da implementação⁵:

- Relativamente a muitos projectos que foram a concurso, foi submetido um vasto número de propostas, frequentemente com variações pequenas nas suas propostas financeiras. Dado que todos os concorrentes estavam oficialmente pré-qualificados (pela DOP), foi, muitas vezes, muito difícil para as direcções de concurso decidir com “objectividade” sobre o construtor a quem adjudicar o contrato. Muitas vezes, esta situação levou as direcções de concurso a adjudicarem contratos, de facto, com base em princípios de “partilha do bolo” num esforço de “satisfazer” tantos licitantes quanto possível. Este problema – de ser capaz de avaliar a qualidade dos construtores – poderá diminuir com o tempo, já que as variações na qualidade das obras em si dos construtores se

⁴ A proposta do projecto inicial apenas se destinava a substituir o telhado da escola, mas a revisão da concepção e custeamento indicou que não bastava simplesmente substituir o telhado, sem realizar outras obras de reabilitação.

⁵ Embora também se tenha de ter em conta que se trata do primeiro ano em que os funcionários locais e os membros das Assembleias participaram directamente nas direcções de concurso.

vão tornando mais óbvias. É possível, por exemplo, que os futuros licitantes registem determinados construtores numa “lista negra” com base no seu desempenho anterior.

- Os membros das direcções de concurso nem sempre seguiram o devido processo. Em alguns casos, os construtores foram informados de que tinham ganho o contrato antes de as negociações dos contratos terem tido lugar. É claro que esta situação veio causar problemas.
- Até à data, nenhum adjudicatário recebeu o pagamento – mesmo tendo concluído o seu contrato. Tal deve-se ao fecho do gabinete da Administração Distrital – que efectivamente paralisou todas as funções da Tesouraria em Bobonaro. Esta situação é seriamente preocupante, dado que afecta a credibilidade das Assembleias Locais (e, sem dúvida, o PDL no seu todo).
- Por fim, não é manifesta a atenção sistemática que as Assembleias Locais prestaram no estabelecimento da Comissões de Supervisão Local (CSLs), responsáveis por assegurar a supervisão ao nível da comunidade dos adjudicatários e a qualidade das suas obras. Em alguns casos, houve CSLs “naturais” (p. ex., comissões escolares); noutros, ainda fica por esclarecer se as respectivas CPIs asseguraram o estabelecimento de um processo de supervisão formal ao nível local. Tal deveu-se, em parte, provavelmente ao limite de tempo que existia (atraso do processo de aprovisionamento devido ao atraso do financiamento) e à instabilidade política subsequente e ao fecho dos gabinetes das AD e ASD.

3.3. Resultado 3: Os instrumentos de financiamento para e a gestão financeira das infra-estruturas públicas e oferta de serviços locais estão criados e/ou incrementados em distritos-piloto

A respeito dos instrumentos de financiamento criados para as Assembleias Locais, devem ser referidos os seguintes pontos:

- O FDL foi institucionalizado por meio de um Decreto Ministerial e as dotações provenientes dele são divulgadas dentro de um prazo através de Directivas anuais. Embora longe do ideal, a forma como as dotações são estimadas não se baseia numa fórmula para dividir um conjunto de recursos de financiamento predeterminado, mas baseia-se, sim, numa verba fixa de aproximadamente \$ 2,50 per capita⁶. O quadro abaixo apresenta um resumo das verbas disponibilizadas ou divulgadas aos Distritos.

Quadro 3: Verbas do FDL, AF de 2005-2006, AF de 2006-2007 e AF de 2007-2008

⁶ Tal é assim, devido às mudanças efectuadas na selecção do Ministério dos Distritos-piloto. Na primeira dotação a Bobonaro, foi aplicada uma fórmula simples para tornar as dotações transparentes e equitativas provenientes de um conjunto de verbas de financiamento fixas – e a dotação per capita que resultou tem sido usada como princípio pelo qual o FDL faz as dotações aos Distritos.

Distrito	Verbas do FDL (US\$)		
	AF 2005-2006	AF 2006-2007	AF 2007-2008
Bobonaro	200.000	200.000	200.000
Lautem		140.000	140.000
Manatuto			94.000
Aileu			90.000
Totais	200.000	340.000	524.000

- As verbas do FDL para as Assembleias Distritais e Subdistritais estão agora incorporadas no orçamento anual do GoTL como “subsídios”, e não propriamente como “despesa de capital”. Esta classificação, teoricamente, devia facilitar as medidas para a sua gestão pelas Assembleias Locais. Porém, deve referir-se que enquanto a Direcção de Orçamentos do MPF adoptou em pleno a lógica dos “subsídios”, os procedimentos da Tesouraria para geri-los estão por definir – e isto é algo sobre o que o programa terá de trabalhar num futuro próximo.
- Em princípio, as dotações do FDL estão destinadas às Assembleias Locais que demonstrarem cumprir um conjunto simples de Condições Mínimas (CMs)⁷ e podem ser aumentadas ou diminuídas dependendo da avaliação de desempenho das Assembleias Locais ao longo de uma série de Medidas de Desempenho (MDs). Ambos estes elementos do financiamento com base no desempenho disponibilizado pelo FDL estão contemplados nas Directivas Ministeriais. O processo de avaliação é actualmente assegurado por uma equipa de avaliação *ad hoc*, cujos membros são designados pela Ministra da Administração Estatal. Em 2005, o processo de avaliação para Bobonaro foi levado a cabo por 2 responsáveis principais do MAE e 2 membros do GTTI. Até à data, apenas as Assembleias Locais do Distrito de Bobonaro foram avaliadas como tendo cumprido as CMs – e todas foram avaliadas como estando qualificadas para as dotações do FDL para 2005-2006. As Assembleias Locais em Lautem deverão ser brevemente avaliadas com respeito às suas dotações para 2006-2007. Em Bobonaro, porém, e como resultado da “situação”, o processo de avaliação para 2006-2007 será revisto.
- Nos fins de 2005, foi redigido um conjunto inicial de regulamentos de gestão das finanças públicas locais (GFPL) – subsequentemente incorporados numa Directiva Ministerial. Devido à intransigência da parte da Tesouraria em Díli, este sistema de GFPL original teve de ser reformulado de uma forma que fosse a Tesouraria a gerir os fundos para as missões diplomáticas em Timor-Leste. O PDL desenvolveu, depois, um manual de formação e deu formação sobre GFPL às Assembleias Locais em Bobonaro. Mesmo não tendo ajudado a instabilidade política e o fecho dos gabinetes administrativos em Bobonaro, tornou-se manifesto que (durante o curso de 2006) os regulamentos de GFPL eram demasiado complexos – em relação tanto às necessidades das Assembleias Locais como às suas capacidades.

⁷ As CMs estão concebidas para serem cada vez mais “exigentes” com o tempo, tanto que a cada ano que passa as Assembleias Locais que participarem precisam de satisfazer CMs mais exigentes.

- Actualmente, o PDL está a trabalhar num conjunto revisto de regulamentos de GFPL⁸. As diferenças importantes entre os novos regulamentos e os regulamentos de 2005 consistem no seguinte:
 - Serão ancorados com mais firmeza em processos ordinários da Tesouraria e serão explicitamente usados por RFDs, o que é agora possível, dada a atitude mais aberta na Tesouraria à acção de pilotar e à inovação⁹;
 - Serão talhados para fornecerem a 5 Distritos-piloto (os quatro pilotos do PDL mais Oecusse) as medidas de GFPL adequadas de forma a gerir certas rubricas orçamentais alinhadas (para o AF de 2006-2007) que foram deliberadamente delegadas para a gestão da Administração Distrital e Subdistrital pelo MAE;
 - Serão muito mais simples e requerem menos formulários e modelos – espera-se que tal torne o novo sistema muito mais fácil de usar e mais ajustado às necessidades e capacidades das Assembleias Locais.
- Em geral, seria justo concluir que a GFPL é a área que o PDL ainda tem de desenvolver e testar os procedimentos que podem ser demonstrados como sendo funcionais e eficazes. Este é, portanto, um desafio-chave importante para o programa – e ao qual se deve tentar dar resposta rapidamente para que as Assembleias Locais em Bobonaro e Lautem possam estar aptas a executar os seus orçamentos sem problemas de maior durante 2006-2007, bem como para a futura inclusão de novos Distritos.

3.4. Resultado 4: As políticas nacionais para a descentralização e redução da pobreza são informadas pela experiência do PDL

Embora o PDL pretenda fazer uma contribuição directa para a redução da pobreza nas áreas em que opera, a sua principal justificação (como projecto relativamente pequeno) recai no seu potencial – como piloto – para informar os processos de formulação da política para a descentralização nacional. E isto é duplamente importante, dado que o GoTL (conduzido pelo MAE e com a assistência do PNUD e do UNCDF) se encontra actualmente no processo de clarificação das opções e reformas de governo local.

Há várias formas que o PDL adoptou para informar a política nacional para a descentralização e governo local, *inter alia*:

- Os esforços consistentes do programa para institucionalizar os seus diversos procedimentos (Assembleias Locais, planeamento, implementação, aprovisionamento, GFPL, etc.), incluindo-os nas Directivas Ministeriais provou ser um modo eficaz de colocar as questões relacionadas com a descentralização na agenda da política nacional. Ao publicar as directrizes do PDL no Jornal Oficial do GoTL, o programa conseguiu efectivamente chamar a atenção dos responsáveis principais do governo (e responsáveis locais) sobre os procedimentos descentralizados. A capacidade do PDL para o fazer deve-se, em larga medida, ao modo como está firmado no MAE e à forma como os responsáveis principais do MAE (incluindo o Ministro) confiam na equipa do PDL e na sua abordagem.

⁸ No momento da redacção (meados de Agosto de 2006), foi acordada uma primeira versão destes regulamentos revistos de GFPL ao abrigo da DNAT/DNAF e submetida à Tesouraria para discussão.

⁹ Esta mudança de atitude pode atribuir-se largamente à saída do anterior Director da Tesouraria.

- A interacção contínua com os departamentos do MPF (largamente vista como sendo os “opponentes” mais entrenchados da descentralização) numa série de questões levou claramente a uma atitude mais aberta face à devolução de funções ao nível local. Com a direcção de orçamentos, a discussão sobre o estatuto das dotações do FDL às Assembleias Locais resultou no facto de estas (e numa série de outras despesas) serem agora classificadas de “subsídios”. Com a Divisão de Aprovisionamento Nacional, as discussões acerca das questões sobre o aprovisionamento local foram provavelmente instrumentais para dar forma à nova lei de aprovisionamento nacional e em convencer a Divisão a permitir que fossem devolvidas responsabilidades mais importantes sobre o aprovisionamento ao nível local. E, por fim, o diálogo contínuo com a Tesouraria parece ter resultado numa abordagem mais pragmática e flexível à GFPL.
- Através das suas articulações estreitas com o EOGL, o PDL também foi capaz de potenciar o impacto da política. A assistência técnica do EOGL rapidamente reconheceu o significado de alguns procedimentos e práticas que o PDL estava a pilotar – e integrou a essência de muitas das lições aprendidas através do PDL em propostas de políticas (p. ex.: eleições por sufrágio indirecto para as Assembleias Municipais, TFIGs como “subsídios” no orçamento do GoTL, directrizes de planeamento e de implementação, etc.).
- Por fim, o trabalho informal em rede do PDL parece ter contribuído, informando a política nacional. Timor-Leste é um país pequeno, com uma elite político-administrativa e uma comunidade doadora igualmente pequenas – neste contexto, o trabalho informal em rede pode ser altamente eficaz. Apesar de o PDL ser um programa pequeno (em termos orçamentais), goza de um perfil relativamente elevado e exerce conseqüentemente um grau surpreendente de influência no pensamento dos responsáveis principais e da comunidade doadora.

Apesar dos alcances obtidos no que respeita em informar a política nacional, o PDL devia, agora, fazer esforços no sentido de divulgar as lições aprendidas e as suas implicações na política:

- Se o PDL foi manifestamente bem sucedido (p. ex.: planeamento a nível local, aprovisionamento local), é tempo de assegurar que um vasto número de partes interessadas consiste num alvo “formal”. Isto poderia ser feito, realizando workshops nacionais (onde os membros das Assembleias de Bobonaro e Lautem pudessem fazer apresentações), facultando visitas aos Distritos do PDL e do mesmo tipo. O que importa aqui é providenciar provas “empíricas” de que os processos a nível local podem e trabalham – e que ministram os resultados desejados.
- Na fase seguinte do PDL, que será deliberadamente concebida para integrar a condução-piloto do PDL com o apoio à política de descentralização, a equipa do PDL devia estar mais estreitamente ligada aos processos de formulação de políticas no MAE.

4. QUESTÕES ORGANIZACIONAIS E OUTRAS

Com respeito às questões organizacionais, de gestão e outras, a MRT (para arquivo) refere que:

- A equipa do PDL é actualmente composta pelos seguintes membros:
 - Um Assessor Técnico Internacional (ATI);
 - Um Coordenador de Programa Nacional;
 - Um Especialista em Finanças Nacional;
 - Um Especialista em Planeamento Nacional;
 - Um(a) secretário(a);
 - Dois motoristas.

- A equipa situa-se no MAE, reportando directamente à DNAT, mas também a uma UGP, que consiste nos Directores da DNAT e DNAF, e no pessoal afecto ao programa. A UGP toma ou endossa as decisões principais, e, através do envolvimento dos directores da DNAT e DNAF, assegura que a Ministra se mantenha bem informada das actividades do PDL.

- Sob a liderança do ATI, a equipa do PDL parece trabalhar bem e com eficácia. O Coordenador de Programa Nacional, para além de ser directamente responsável por providenciar apoio às Assembleias Locais no planeamento e questões de ordem geral, lida com uma série de tarefas administrativas, enquanto os outros dois técnicos nacionais concentram a sua inteira atenção no planeamento, implementação e questões de gestão financeira ao nível local.

- Embora tenham sido dadas, ao longo do tempo, responsabilidades acrescidas aos responsáveis pelo programa nacionais, ainda há espaço para mais uma delegação por parte do ATI (que está sobrecarregado). A MRT recomenda que sejam dadas às pessoas afectas ao programa responsabilidades de ordem operacional ainda maiores no Distritos-piloto – que aumentarão brevemente para quatro – habilitando, assim, o ATI a trabalhar com mais eficácia nas questões relacionadas com a política. Adicionalmente, o recrutamento planeado de um responsável de programa nacional reduzirá o fardo administrativo actualmente carregado pelo ATI e pelo Coordenador de Programa Nacional.

- A monitorização interna das actividades e resultados do PDL (em termos de processos de governação, planos de investimento, aprovisionamento e finanças) é geralmente de elevada qualidade. O PDL é um exemplo impressionante de programa-piloto que gera dados detalhados numa série de questões relacionadas com a governação local e com o desenvolvimento local.

- Os relatórios sobre o programa parecem ser mais do que adequados. O Relatório Anual de 2005 é um documento de referência muito útil – detalha não só as actividades e os eventos, como também analisa as questões e identifica as áreas problemáticas.

5. PDL COMO PILOTO PARA A POLÍTICA – LIÇÕES APRENDIDAS

O Relatório Anual de 2005 do PDL inclui uma boa discussão das lições relevantes para a política que foram aprendidas com base no programa, relativas a questões como: níveis subnacionais adequados, o papel (e fraquezas) dos Conselhos de Suco, representação e responsabilização no sentido do topo para a base, compromissos com despesas a nível subnacional, processos de planeamento local e quadros de gestão fiscal e financeira.

A MRT tem apenas mais alguns pontos a referir em termos de lições aprendidas pelo PDL que são relevantes para a política:

- Não levará muito tempo para os responsáveis locais e líderes da comunidade criarem a sua própria capacidade (através de formação e aprendizagem prática) para planearem e tratarem do aprovisionamento de bens e serviços públicos, “dominarem” todo o processo e articularem e agirem com autoconfiança. A MRT ficou sinceramente impressionada com a clareza com que os responsáveis locais e os membros com direito a voto das Assembleias Locais em Bobonaro e Lautem descrevem agora o PPL e (no caso de Bobonaro) procedimentos e práticas de aprovisionamento local. Num curto espaço de tempo (menos do que no ano passado, no caso de Lautem), as pessoas aprenderam a usar os procedimentos com eficácia. Esta é uma lição significativa para a política até agora e à medida que a experiência do PDL apresenta contrafactores importantes às reservas usuais do governo central e de alguns doadores em apoiarem a descentralização, justificando-se na capacidade limitada local.
- O PDL tem uma equipa pequena e dedicada, que tem sido instrumental no apoio a todo o processo do PDL/FDL – através das directrizes de desenvolvimento, materiais de formação, instrução e apoio. Por si só é evidente que, sem o apoio desta equipa, não teria sido possível iniciar um processo de desenvolvimento próprio local em Bobonaro e Lautem. A lição relevante para a política é igualmente evidente por si – se o governo pretende estabelecer Municipalidades e deseja que estas tenham sucesso e sejam instituições com uma governação local e uma oferta de serviços eficazes, terá de fornecer-lhes o mesmo apoio que a equipa do PDL está neste momento a oferecer às Assembleias Locais em Bobonaro e Lautem. Tal implica que a DNAT, em particular, e o MAE, em geral, tenham de repensar a forma como “fazem negócio” – não faz sentido pôr em prática uma agenda com vista à descentralização e estabelecer instituições formais de governo local, a não ser que também haja reformas ao nível central.
- Outra lição relevante para a política a ser aprendida a partir do projecto-piloto do PDL é acerca dos processos de formulação de políticas. O que o PDL tem mostrado é que podem ser conseguidas mudanças, mesmo num país centralizado como é Timor-Leste – mas apenas através do envolvimento constante e persistente com as instituições-chave. O exemplo mais esclarecedor disto tem sido o diálogo permanente (e, às vezes, doloroso) do PDL com os responsáveis e assessores do MPF – que levou, contrariamente às expectativas iniciais, a inovações significativas no aprovisionamento local, nos processos orçamentais (para adaptar as Assembleias Locais) e nas medidas de gestão das finanças públicas locais¹⁰. Para a descentralização “funcionar” em Timor-Leste, este tipo de envolvimento e de diálogo necessitarão de ser mantidos e alargados (a outros Ministérios em Linha).
- Uma lição final, geral, a ser extraída do PDL é que o processo de reforma de política precisa de estar bem ancorado no governo (MAE, neste caso) e que os projectos-piloto (tal como o PDL) precisam de se movimentar ao ritmo e na direcção determinada pelo governo (e não pelos doadores). O PDL tem sido consistente e altamente responsável para com a Ministra da Administração Estatal, que tem (por razões próprias) sido prudente e nada precipitada na sua abordagem sobre o PDL. É opinião da MRT que este tem contribuído para tal – e

¹⁰ De facto, a MRT argumentaria que foi o envolvimento do PDL com o MPF sobre estas questões que impulsionou (talvez inadvertidamente) uma série de mudanças abrangentes no modo como o MPF olha para a GFP como um todo.

que o MAE está agora mais confiante na aceleração gradual do processo de formulação da política de descentralização como resultado de ter podido supervisionar o PDL, que procedeu a um ritmo considerado adequado pelo Ministério.