



República Democrática de Timor Leste

Ministério da Administração Estatal

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL EM TIMOR LESTE

RELATÓRIO DA MISSÃO DE APOIO TÉCNICO

Julho de 2005

Relatório preparado para o GoTL/UNCDF/PNUD por:

Bishnu Puri (Gestor Nacional do Programa, DFDP-UNCDF/Nepal)
Md. Azizur Rahman Siddique (Consultor do Projecto, SLGDP-UNCDF/Bangladesh)
Mike Winter (Consultor Técnico Afiliado, região da Ásia, UNCDF).

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL EM TIMOR LESTE

RELATÓRIO DA MISSÃO DE APOIO TÉCNICO

1. INTRODUÇÃO

No âmbito do Programa de Desenvolvimento Local em Timor Leste (PDL-TL), juntamente financiado pelo Governo de Timor Leste (GoTL), PNUD e UNCDF, teve lugar uma Missão de Apoio Técnico (MAT) ligada ao UNCDF de 1 de Julho a 10 de Julho de 2005. A Missão era composta por:

- Sr. Bishnu Puri (Gestor Nacional do Programa, DFDP-UNCDF/Nepal);
- Sr. Md. Azizur Rahman Siddique (Consultor do Projecto, SLGDP-UNCDF/Bangladesh);
- Sr. Mike Winter (Consultor Técnico Afiliado, região da Ásia, UNCDF).

Este pequeno relatório apresenta os pareceres, as sugestões e recomendações da Missão. A Missão pretende aproveitar a oportunidade para agradecer ao Ministro da Administração Estatal, aos membros dos Conselhos de Suco e Assembleias Locais do Distrito de Bobonaro e à UGP do PDL-TL pela sua cooperação na condução da MAT. A Missão pretende agradecer, em particular, à UGP do PDL-TL pela sua organização profissional em todas as fases da MAT.

Tal como especificado nos Termos de Referência da MAT, os objectivos da Missão foram os de:

- rever a eficácia das disposições institucionais estabelecidas pela DNAT e pelo PDL-TL;
- rever a implementação e eficácia do processo de orçamentação e planeamento local no distrito de Bobonaro;
- se necessário, fazer recomendações relativamente a alterações às disposições institucionais e ao processo de planeamento local, a ser implementado em 2005-2006 em Bobonaro e outros Distritos;
- fornecer qualquer tipo de apoio necessário ao PDL-TL na preparação e finalização da gestão financeira e outras directivas para a implementação de planos de investimento local/orçamentos no AF 2005-2006;
- fornecer qualquer tipo de apoio necessário em outras áreas (tais como a monitorização e avaliação, medidas de aprovisionamento, etc.).

O relatório está estruturado do seguinte modo:

- a primeira secção faz uma curta recapitulação das actividades e objectivos atingidos do PDL durante o período de 2004-2005;
- a segunda secção apresenta uma vista geral dos principais pareceres da Missão;
- a terceira secção apresenta, em pormenor, as sugestões e recomendações da Missão com respeito ao Processo de Planeamento Local (PPL) promovido pelo PDL-TL, bem como algumas das questões mais abrangentes (e mais urgentes) que o GoTL e o PDL-TL terão de resolver nos próximos meses.

Existe uma série de anexos incluída no final deste relatório. Além disso, a MAT também irá preparar um conjunto de directivas sobre a gestão financeira para as Assembleias Distritais e Sub-Distritais e para a Administração Distrital; estas directivas constituirão um documento em separado.

2. RECAPITULAÇÃO DAS ACTIVIDADES DO PDL-TL

2.1. Conteúdos preliminares

O PDL-TL iniciou, com efeito, as operações nos fins de Julho/Agosto de 2004 com o recrutamento do Gestor/Consultor Internacional do Programa. O recrutamento do pessoal técnico nacional foi atrasado por razões de ordem administrativa até finais de 2004, quando foi contratado um Assistente do Programa. Espera-se um acréscimo do pessoal nacional a juntar ao programa em Julho de 2005.

As actividades iniciais incluíam implementar um gabinete nas instituições da DNAT/MAE, e estabelecer medidas básicas para as operações do programa. Por diversas razões (atraso na assinatura do documento do projecto, complicações processuais provenientes de novas disposições de implementação, etc.) os recursos orçamentais do programa não foram disponibilizados até Dezembro de 2004. Até essa altura, a DNAT/MAE forneceu à UGP apoio administrativo e logístico considerável (incluindo a provisão de um veículo).

Durante o período de Setembro a Outubro de 2004, foi esclarecida uma série de questões importantes de ordem conceptual e técnica com a DNAT/MAE e foram conduzidas visitas em campo a Bobonaro. Entre Outubro e os fins de Novembro de 2004, foi feita uma versão preliminar das directivas do PPL e FDL, bem como os procedimentos básicos para o quadro institucional (normas para as Assembleias Sub-distritais e Distritais). Estas directivas em versão preliminar – que, de uma maneira ou de outra, foram amplamente adoptadas como directivas da DNAT/MAE – foram igualmente “traduzidas” para manuais de formação mais acessíveis e fáceis de usar durante o mesmo período. Além disso, o programa formulava um programa de formação abrangente baseado nestes manuais. As directivas em versão preliminar sobre aprovisionamento e as medidas básicas para a gestão financeira também foram preparadas para serem submetidas ao GoTL.

2.2. Estabelecimento do quadro institucional e formação inicial

As eleições directas para os Conselhos de Suco no Distrito de Bobonaro tiveram lugar em Dezembro de 2004, estabelecendo, desta forma, uma base institucional para todo o processo de desenvolvimento local. Imediatamente a seguir à ratificação dos resultados das eleições dos Conselhos de Suco, o PDL-TL foi oficialmente lançado no Distrito de Bobonaro em Janeiro de 2005. Os Conselhos de Suco seleccionaram os seus representantes para a Assembleia durante Janeiro de 2005. As dotações do FDL para 2005-2006 foram igualmente anunciadas durante o lançamento do programa.

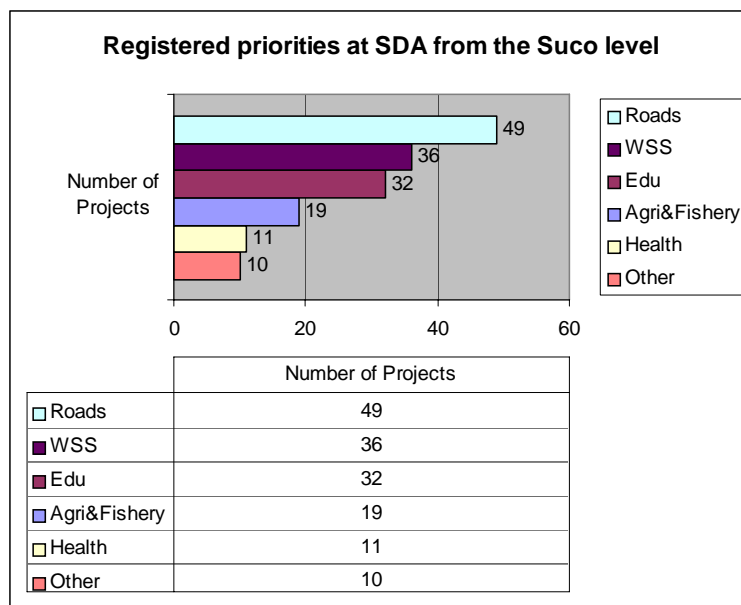
A Formação de Formadores (FdF) realizada pela UGP teve lugar em finais de Janeiro de 2005, tendo como pessoal chave o pessoal do Instituto Nacional da Administração Pública (INAP), juntamente com representantes das ASDs e AD de Bobonaro. O centro de atenção inicial foi sobre o PPL e sobre os princípios básicos do FDL. Subsequentemente – durante Fevereiro de 2005 – cerca de 168 membros das ASD e AD receberam formação pelos formadores do INAP com o apoio e assistência da UGP.

2.3. Planeamento local para o AF 2005-2006

O planeamento ao nível local – geralmente conduzido de acordo com as Directivas do PDL/FDL – iniciou imediatamente a seguir às acções de formação, e foi intensamente apoiado e monitorizado pela UGP.

Entre Março e Junho de 2005, as seis ASDs em Bobonaro registaram 157 propostas de investimento pela parte dos seus Conselhos de Suco constituintes. A figura 1 apresenta um resumo gráfico dos sectores abrangidos por estas propostas.

Figura 1: Propostas de investimento iniciais por parte dos Conselhos de Suco às ASDs (2004-05 PPL)



Fonte: UGP do PDL-TL

Tradução da Figura 1:

Prioridades registadas na ASD ao nível de Suco

Número de projectos

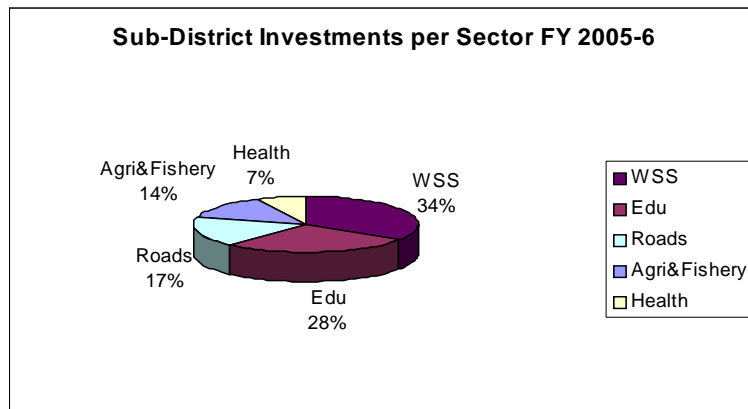
Legendas: Estradas, AAS (Abastecimento de Água e Saneamento); Edu (Educação); Agricultura e Pescas; Saúde; Outros

A supervisão inicial “eliminou” cerca de 39% destas propostas de investimento – restando, assim, 96 propostas “elegíveis”. As restantes propostas foram avaliadas e, depois, colocadas por ordem de prioridade pelas ASDs. Foram concebidas versões preliminares de planos de investimento da ASD e apresentadas ao Workshop de Integração Distrital (WID, realizado em finais de Maio de 2005). O WID provou ser uma boa oportunidade para todos os sectores ao nível de Distrito para comentarem os planos da ASD, evitarem a duplicação, comprometerem-se eles próprios com qualquer despesa recorrente implicada por investimentos propostos e colocarem quaisquer questões técnicas relativas às propostas de investimento. É importante ressaltar que o WID não foi usado pelos departamentos de sector locais como um fórum para “aprovar” os planos de investimento da ASD¹. A seguir ao WID, as ASDs finalizaram os seus planos de investimento e orçamentos para 2005-06, incluindo um total de 29 investimentos com prioridade, orçamentados para um custo total estimado de aproximadamente US\$ 150.000 (dólares norte-americanos). A figura 2 apresenta um resumo da extensão dos planos de investimento da ASD ao nível de sectores.

Em geral, o processo de planeamento da ASD em Bobonaro parece ter tido em consideração questões de operações & manutenção – estas foram apontadas como factores a incluir no processo de avaliação e foram explicitamente discutidas e negociadas com o WID. Contudo, apenas o tempo irá dizer se as O&M serão genuinamente talhadas pelas comunidades locais e departamentos correspondentes.

¹ Para mais informação sobre o WID, ver o Relatório de Campo da UGP do PDL-TL, de 27 de Maio de 2005, que apresenta uma descrição dos procedimentos do WID e resumo das discussões.

Figura 2: Projectos de investimento da ASD por sector (fonte: UGP do PDL-TL)



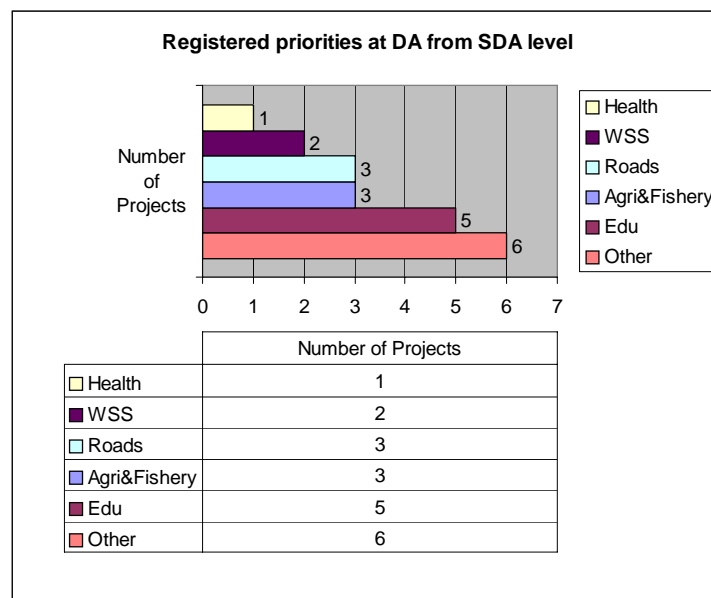
Tradução da figura 2:

Investimentos ao Nível de Sub-Distrito por Sector AF 2005-6

Legenda: AAS (Abastecimento de Água e Saneamento); Edu (Educação), Estradas, Agricultura e Pesca; Saúde

A Assembleia Distrital registou um total de 20 propostas de investimento por parte das ASDs e departamentos de sector. A extensão destas propostas ao nível de sectores está resumida na figura 3.

Figura 3: Propostas de investimento iniciais dos sectores das ASDs \$ sectores para a AD (2004-05 PPL)



Tradução da figura 3:

Prioridades registadas na AD por parte da ASD

Número de projectos

Legenda: Saúde; AAS (Abastecimento de Água e Saneamento); Estradas; Agricultura e Pescas; Edu (Educação); Outros

Fonte: PDL-TL UGP

Das 20 propostas de investimento submetidas à AD, 7 foram “eliminadas” e as restantes 13 avaliadas e colocadas por ordem de prioridade. O plano de investimento/orçamento da AD, terminado em Junho de 2005, incluiu 6 projectos prioritários (2 no sector da educação e um em cada um de outros quatro sectores [saúde, AAS, agricultura e “outros”]), avaliados para um total estimado de aproximadamente US\$ 60.000 (dólares norte-americanos).

Nos finais de Junho de 2005, as sete Assembleias Locais em Bobonaro conseguiram terminar os seus planos de investimento/orçamentos para o AF 2005-06.

3. VISTA GERAL DOS PARECERES DA MISSÃO²

3.1. Pareceres em geral

Em geral, a Missão achou que:

- (i) **as disposições institucionais** aplicadas pela DNAT/MAE e pelo PDL-TL no Distrito de Bobonaro **funcionaram notavelmente** bem apesar (i) de as disposições serem novas, (ii) de circunstâncias, por vezes, difíceis e (iii) do curto período desde que ficaram operacionais. As Assembleias Sub-distritais e Distritais provaram ser, na sua grande parte, funcionais e capazes de tomarem decisões difíceis de base racional. Os membros com direito a voto eleitos (escolhidos pelos Conselhos de Suco constituintes) tomaram as suas responsabilidades com seriedade e os membros executivos sem direito a voto deram – em geral – o seu melhor para cumprirem com os seus mandatos de ordem mais técnica/consultiva. Os poderes de voto gozados pelos representantes do Conselho de Suco foram respeitados pela administração local, que se vê claramente responsável por executar e apoiar as decisões da Assembleia, em vez de as tomar.
- (ii) **o Processo de Planeamento Local (PPL)** também **provou notoriamente a sua eficácia como forma de identificar, avaliar e colocar por ordem de prioridades os projectos de infra-estruturas ao nível local**. Os Conselhos de Suco foram capazes de providenciar as iniciativas de carácter mais “bruto” no processo de planeamento e os responsáveis pelo Distrito, Sub-Distrito e sector devotaram esforços significativos para prestarem assistência técnica. Enquanto os procedimentos do PPL provaram ser inapropriados ou demasiado onerosos, foram feitas adaptações sensatas, com o total apoio da UGP. O Workshop de Integração Distrital (DIW) também foi relativamente bem sucedido ao assegurar o *sector buy-in* para investimentos locais e ao evitar (até à data) a duplicação nas decisões relativas ao investimento. Todas as ASDs e AD já terminaram os planos de investimento e orçamentos para o AF 2005-2006.
- (iii) talvez o mais importante de tudo, **todo o processo de desenvolvimento local promovido através do programa foi claramente apropriado pelo GoTL e pelos cidadãos locais** – é seguro dizer que o “modelo” é genuinamente da posse das instituições nacionais e locais e que foram evitados os inconvenientes de um “projecto baseado” numa abordagem externa. Existe a noção clara – a todos os níveis – de que o PDL-TL é um programa timorense e do Governo, no sentido concomitante de que a responsabilidade para o sucesso ou fracasso está fortemente subjacente às instituições nacionais e locais. Este facto é largamente atribuível à abordagem do Ministro ao PDL e confiança na UGP, bem como à inteligência e diligência da UGP, que tem sido consistente (e altamente eficaz) na sua abordagem à institucionalização do PDL.
- (iv) além disso, a formação e a assistência/consultadoria providenciada pelo programa têm sido vitais para alcançar um progresso significativo num período de tempo tão curto. **A qualidade dos materiais de formação desenvolvidos pelo programa é da mais elevada**. A formação tem sido intensiva e a **assistência por parte da UGP tem sido atempada, apropriada e eficaz**.

² Foi realizada uma análise SWOT por dois membros da MAT. Praticamente reitera os pareceres descritos no relatório principal. A análise SWOT está incluída neste relatório sob a forma de anexo.

- (v) por fim, a DNAT e o MAE prestaram uma contribuição muito importante – não só em termos orçamentais, mas também sob a forma de compromisso político e apoio administrativo.

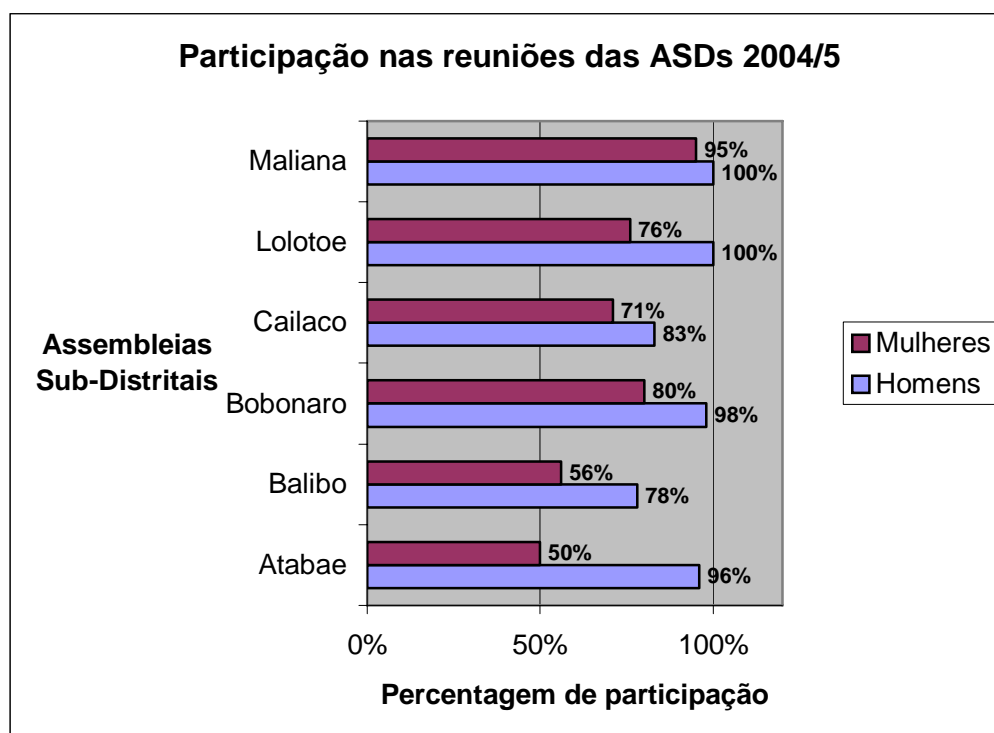
Em geral, portanto, o programa conseguiu alcançar muitos objectivos em relativamente pouco tempo – e as fundações sólidas criadas durante o AF 2004-2005 constituirão um ponto de partida muito bom para as actividades durante o AF 2005-2006.

3.2. Questões específicas e problemas

Porém, foi identificada pela Missão uma série de questões institucionais e processuais algo problemáticas – como em todo este tipo de programas, existe espaço para um melhoramento e refinamento. Dever-se-ia, no entanto, ter em consideração que a grande maioria destes “problemas” já tinha sido identificada pela UGP – a Missão é, por isso, largamente apoiada, como se sabe. As questões incluem, entre outros:

- (i) **as dificuldades especiais encontradas pelas mulheres em participarem nas reuniões da Assembleia e nos processos de tomada de decisão**, tanto física como (ainda mais importante) substantivamente. A figura 4 apresenta um gráfico com as diferenças nas percentagens de participação entre membros com direito a voto do género masculino e feminino nas reuniões das Assembleias Sub-Distritais. As políticas de acção afirmativa integradas nas disposições que governam a composição dos membros com direito a voto nas Assembleias asseguraram que as mulheres gozam de uma representação igual à dos homens. Contudo, esta representação parece não ter capacitado as mulheres a terem voz ou a participarem com a mesma efectividade nas deliberações da Assembleia. As mulheres enfrentam mais problemas do que os homens em participarem nas reuniões. Os costumes e as tradições revelam claramente que as mulheres tendem a manter-se caladas relativamente aos procedimentos – e este aspecto pode traduzir-se nos planos de investimento e nos orçamentos no sentido de não reflectirem por completo as necessidades específicas ou as preocupações das mulheres. O mesmo problema se passa ao nível dos Conselhos de Suco onde, além disso, as mulheres não são necessariamente tão bem representadas em termos numéricos como acontece nas Assembleias Sub-distritais e Distritais.

Figura 4: Participação dos membros com direito a voto nas reuniões das ASDs 2004/05



Fonte: UGP do PDL-TL

- (ii) **as dificuldades de ordem prática (viagem, custos, etc.) enfrentadas por todos os membros com direito a voto da Assembleia para assistirem às reuniões.** A participação nas reuniões da Assembleia exige devoção de tempo fora de outras responsabilidades e custos em termos de transporte, etc. A contribuição da DNAT para o PDL (sob a forma de reembolso de custos de transporte e subsídios de subsistência modestos), com certeza, minimizou alguns destes problemas.
- (iii) **as fraquezas de natureza qualitativa e quantitativa no fluxo da informação por parte das Assembleias Locais aos Conselhos de Suco e populações;** bem como a necessidade de desenvolver todo o tipo de comunicações e transparência. As decisões da Assembleia nem sempre são totalmente comunicadas aos Conselhos de Suco, em particular, com respeito a projectos que não foram incluídos nos planos de investimento/orçamentos. Em contrapartida, os Conselhos de Suco nem sempre foram suficientemente diligentes na passagem da informação aos membros da comunidade relativamente às decisões da Assembleia.
- (iv) **às vezes, níveis insuficientes de consulta entre os Conselhos de Suco e as suas comunidades constituintes nas fases iniciais do processo de planeamento.** Enquanto alguns Conselhos de Suco parecem ter-se ocupado com um processo de consulta extensiva com os membros da comunidade durante a fase de identificação de projectos potenciais, outros parecem ter-se inclinado menos para “darem abertura ao” processo de identificação de necessidades.
- (v) **as dificuldades para determinados sub-distritos (especialmente os mais distantes e isolados) na obtenção de apoio geral e assistência técnica adequada** para levarem a cabo o PPL, resultando num planeamento pobre. Este aspecto passou-se realmente, em especial, nos Sub-distritos de Cailaco e Lolotoe, onde estes problemas resultaram de administrações relativamente fracas e ineficazes ao nível de Sub-distritos.
- (vi) **as dificuldades de ordem prática (transporte, etc.) enfrentadas pelos responsáveis dos Sub-distritos e Distritos em providenciarem a assistência adequada para o PPL.** Os orçamentos e recursos para verificação, avaliação e as visitas de natureza técnica são inevitavelmente limitados. Apenas alguns Sub-distritos têm acesso a computadores e instalações de reprografia e a maioria dos Sub-distritos não dispõe de meios de transporte fiáveis.
- (vii) **uma ocasional falta de articulação entre as visitas da CPI/EVA e as comunidades locais durante o processo de avaliação e de concepção da versão preliminar.** Em alguns Sub-distritos, está à vista que o processo da CPI/EVA poderia ter sido bem mais participativo e deveria ter envolvido melhores consultas com as comunidades locais. Tendo este aspecto sido considerado uma fraqueza, a implementação de projectos em 2005-2006 poderá encontrar dificuldades, especialmente se os projectos foram concebidos e custeados sem um envolvimento suficiente por parte das comunidades locais.
- (viii) **a falta de informação básica sobre as infra-estruturas sócio-económicas nos Sub-distritos e Distrito.** Até à data, nenhum Sub-distrito pediu

sistematicamente aos Conselhos de Suco para recolher e comunicar informação básica – até isto ser feito, os Sub-distritos (e o Distrito como um todo) não serão capazes de monitorizar o impacto do seu PPL e sua implementação.

- (ix) **alguma confusão acerca da diferença entre projectos ao nível de Distrito e de Sub-distrito.** Houve uma leve (e compreensível) tendência para as Assembleias Sub-districtais simplificarem a passagem dos projectos maiores, para além dos seus recursos orçamentais, para a Assembleia Distrital. Contudo, foi apenas o caso relativo a sistemas de rega de maior envergadura – e está em conformidade com os menus de investimento prescritos pelo FDL.
- (x) **em geral, a intensidade (ou brevidade) do calendário do PPL para 2004-05** – largamente um resultado da necessidade de não “ultrapassar” o AF 2005-06; de facto, muitos dos problemas acima referidos podem ser parcialmente atribuídos a este aspecto. A necessidade de acelerar o PPL resultou provavelmente na enveredação por “atalhos”, em consultas que não foram tão abrangentes quanto deveriam ter sido, apressando de certa forma a avaliação, e assim por diante.

3.3. Questões genéricas

Em termo mais gerais, a Missão também considerou que:

- (i) **a fase seguinte do PPL (execução da implementação ou do orçamento) precisa de iniciar o mais cedo possível** – não apenas para facilitar todo o trabalho árduo (em Bobonaro, as actividades no AF 2005-2006 incluirão tanto a implementação de planos aprovados em 2004-05 como a formulação de planos de investimento/orçamentos para 2006-07), mas também porque é vital que as Assembleias Locais sejam vistas a “fornecer os bens” de modo a manter a credibilidade aos olhos dos cidadãos locais.
- (ii) **as medidas financeiras (operações do Tesouro, normas de aprovisionamento, disposições para os relatórios financeiros, etc.) para a fase de implementação ainda têm de ser terminadas** e acordadas pelas autoridades nacionais. Quanto mais tempo levar a terminá-las, mais probabilidades há de atrasar a implementação – com consequências negativas para todos. Deve acrescentar-se que tal se deve largamente às barreiras criadas pelo Tesouro altamente centralizado, mais do que propriamente à falta de esforço por parte da DNAT/MAE e da UGP.
- (iii) **o alargamento do PDL a um novo Distrito ainda tem de ser decidido.** Mais uma vez, quanto mais tempo se levar a tomar esta decisão, menos tempo terá o Distrito para levar a cabo o seu PPL em 2005-06, e mais pressão sentirá, desnecessariamente, a UGP (que consistirá – em qualquer caso – na necessidade de julgar o aprovisionamento descentralizado e as medidas de gestão financeira em Bobonaro).
- (iv) embora o PDL esteja a dar os seus primeiros passos para a implementação, **já se tornou claro que existe uma série de lições importantes a aprender** (planeamento local é eficaz, as Assembleias Locais funcionam [com precauções], a assistência técnica ao nível local pode ser problemática, etc.), lições cujo mérito deverá fazê-las integrar os processos de formulação da política do GoTL. **Até hoje, no entanto, este aspecto do programa para aprender estas lições (Output 4 no Quadro de Recursos e Resultados do PDL) não foi sistematicamente trabalhado pela UGP**, largamente devido a restrições de

tempo e à necessidade de saber (por parte da UGP) até onde o Ministério quer ir na divulgação de lições relativas à política.

- (v) Além disso, **a articulação entre o PDL e o EOGL** (Estudo de Opções do Governo Local) **é relativamente fraca**. Tal parece dever-se mais ao baixo nível de funcionalidade do GTTIM (Grupo de Trabalho Técnico Inter-Ministerial) do que propriamente a qualquer falta de vontade por parte da UGP.

4. SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES DA MISSÃO

À luz das suas observações e pareceres, a Missão apresenta as seguintes sugestões e recomendações³.

4.1. Sugestões e recomendações para a UGP do PDL-TL

Estas sugestões e recomendações preocupam-se amplamente com os problemas mais genéricos de ordem programática, identificados acima. Existem mais recomendações pormenorizadas relativas ao PPL (passos no processo de planeamento e procedimentos) incluídas nos anexos deste relatório, bem como comentários editados sobre as Directivas de Planeamento, ferramentas e modelos do PDL.

As recomendações e sugestões da MAT que merecem a atenção da UGP incluem o seguinte:

- (i) **examinar e promover formas de melhorar a qualidade de participação dos membros femininos da Assembleia** – mas sem fazê-lo de modo a resultar em “projectos de mulheres” ou algo semelhante. A colaboração proposta com o UNIFEM seria uma forma apropriada a seguir – com o UNIFEM responsável pela formação de capacidades dos membros femininos da Assembleia em Bobonaro. Aqui a chave parece ser a de encorajar os membros femininos da Assembleia a pensarem mais sobre as prioridades das mulheres, encontrarem um consenso sobre elas, e unirem-se na tomada de decisões da Assembleia de modo a serem consideradas durante o processo de planeamento. Contudo, a missão sustenta tanto o ponto de vista do Ministério como o da UGP de não abrir nenhuma janela para o financiamento especial de projectos “de mulheres” no âmbito do quadro do PDL. A série de investimentos identificada em 2004-2005 não mostra nenhum prejuízo óbvio contra os interesses das mulheres – e, com efeito, muitas das propostas (sistemas de abastecimento de água, investimentos na educação primária e saúde primária) são claramente capazes de serem benéficas directa e indirectamente tanto para os homens como para as mulheres.
- (ii) **Dar mais importância**, nas acções de formação e directivas de planeamento, **à necessidade de os membros da Assembleia com direito a voto darem o seu feedback às suas respectivas ASDs** (no caso dos membros da AD) **e Conselhos de Suco** (no caso dos membros da ASD); e de os **Conselhos de Suco darem o seu feedback** (sobre, por ex., propostas de projecto não aprovadas) **às suas respectivas comunidades**. A não ser que esta informação seja comunicada às comunidades, os cidadãos locais não serão capazes de compreender como foram fixadas as prioridades, nem terão a capacidade (de saber se há necessidade) de questionarem os seus representantes sobre o motivo por que determinadas decisões foram tomadas nas deliberações da Assembleia. Sem este fluxo de informação, os mecanismos de responsabilização não serão capazes de evoluir na sua plenitude.
- (iii) **insistir e apoiar as Assembleias Locais em tornar disponível mais informação ao público**. Por exemplo:
 - Enquanto existe uma relutância compreensível em publicar informação detalhada sobre o orçamento (uma vez que pode comprometer

³ Mais uma vez, a maioria destas sugestões e recomendações juntam-se à opinião actual dentro da UGP.

aprovisionamentos subsequentes), as Assembleias deveriam, no entanto, afixar os orçamentos agregados nos painéis informativos. Estes orçamentos agregados não precisam de especificar o total de custos dos projectos de investimento aprovados – mas deveriam indicar que projectos foram aprovados, que contribuições são esperadas ao nível local e o valor de todo o orçamento de investimento aprovado pela Assembleia para o AF seguinte;

- o programa poderia subsidiar os custos para fixar painéis informativos nos Sub-distritos, onde não existem;
 - em geral, é necessário dar mais atenção à questão da transparência e provisão da informação – de modo a que os cidadãos possam informar-se sobre as decisões e vontades da Assembleia. Poder-se-ia fazer mais uso das estações de rádio FM para publicitar a informação sobre as dotações do FDL e orçamentos da Assembleia;
 - por fim, precisar-se-á de se pensar mais na transparência durante a fase de implementação (por exemplo, através do uso sistemático de painéis informativos nos locais dos projectos).
- (iv) **atribuir mais importância às consultas efectuadas pelo Conselho de Suco às comunidades locais na fase inicial de identificação de projectos potenciais.** A questão é provavelmente a de dar mais tempo aos Conselhos de Suco do que foi dado este ano (2004-2005) para realizar consultas locais. Contudo, o programa irá precisar de sublinhar a importância das consultas extensíveis ao nível de Suco se pretender assegurar (o mais possível) que certas comunidades ou grupos sociais não ficam com a sensação de que estão excluídas do processo de planeamento. Há obviamente limitações – em alguns Sucos, por exemplo, o elevado número de aldeias torna as consultas muito dispendiosas – mas o princípio, apesar de tudo, requiere reiteração e reforço. Enquanto os riscos para formar elites, em Timor Leste, são bem inferiores aos de outros países (p. ex., Nepal), limitar as consultas locais pode resultar em exclusão pela simples omissão.
- (v) **Encorajar as Administrações Distritais a dotarem mais tempo e a apoiarem os Sub-distritos “mais fracos”.** Em geral, A Administração Distrital precisa de reforçar a sua capacidade de aconselhar os Sub-distritos e de enviar mais recursos humanos sempre que for necessário. Cailaco e Lolotoe, por exemplo, poderiam beneficiar pelo facto de estarem “geminados” com Sub-distritos mais fortes – a entidade responsável pelo desenvolvimento da comunidade de Maliana, que é claramente competente, poderia ser solicitada para dar apoio ao seu parceiro em Cailaco durante determinados passos do processo de planeamento. Poderá ser especialmente importante durante a fase de implementação – e a UGP do PDL deveria autorizar a Assembleia Distrital a usar parte dos seus 5% dotados para os SAT para apoiar os Sub-distritos “mais pobres”. Mais uma vez, existem limitações – os recursos são escassos. Mas a consciência sobre o aconselhamento precisa de ser inculcada e – tanto quanto possível – formalizada no PPL.
- (vi) Em qualquer novo Distrito a ser abrangido pelo PDL, **a UGP deveria tentar maximizar o auxílio de entidades competentes e outras pessoas de recursos de Bobonaro.** Deveria ser fornecida formação no novo Distrito pelos formadores do INAP – mas se possível, apoiada pelas entidades responsáveis pelo desenvolvimento da comunidade e outras entidades de Bobonaro, que têm agora

experiência em como conduzir o PPL. A experiência acumulada noutros locais mostrou que a formação par-a-par pode ser altamente eficaz. Além disso, o programa poderia organizar uma visita de estudo a Bobonaro para as entidades responsáveis e para os representantes do Conselho de Suco do novo Distrito – com o objectivo explícito de capacitá-los a retirarem proveito das lições aprendidas aí e da experiência prática das ASDs e AD em Bobonaro.

- (vii) **encorajar os Sub-distritos a serem mais pró-activos na procura de apoio técnico nos departamentos de sector e/ou recursos humanos da Administração Distrital.** A Administração Distrital em Bobonaro, a par de aparentemente desejar providenciar apoio suplementar aos Sub-distritos "mais fracos", insiste devidamente na necessidade de todos os Sub-distritos serem mais activos na procura de assistência. Esta situação é mais simples para os Sub-distritos (como Balibo) que têm um acesso físico mais fácil aos departamentos de sector (ou até ao seu próprio pessoal de infra-estrutura). Contudo, os Sub-distritos "mais fracos" precisam de reconhecer os seus problemas e de encontrar, eles próprios, soluções – só assim a Administração Distrital se sentirá mais empenhada em apoiá-los.
- (viii) **atribuir mais importância, com respeito às acções de formação e às directivas existentes, à necessidade de uma colaboração mais estreita entre CPI/EVAs e comunidades locais** durante o Passo 4 do PPL – o último aspecto deverá estar mais envolvido na avaliação e concepção inicial de modo a assegurar (i) a transparência e (ii) que os projectos sejam talhados de acordo com as condições/necessidades locais. A experiência recolhida de outros locais (sobretudo do Vietname) mostrou que se as comunidades locais não estiverem envolvidas na avaliação inicial e na fase de concepção do PPL, é provável que os investimentos sejam identificados, concebidos e custeados de forma cada vez mais inapropriada.
- (ix) **atribuir mais importância à distinção entre os investimentos ao nível de Distrito e de Sub-distrito.** Esta é uma questão a reiterar que os primeiros não consistem em simples investimentos que não podem ser cobertos pelas dotações do FDL ao Sub-distrito. A UGP poderia igualmente monitorizar de perto os resultados do plano de investimento no ciclo do PPL seguinte para verificar se será necessário visitar os menus de investimento existentes incluídos nas directivas do PDL.
- (x) **apoiar os Conselhos de Suco, ASDs e ADs na recolha e processamento de dados de comparação.** Capacitá-los-á para a monitorização e avaliação da sua contribuição para o desenvolvimento local e permitir-lhes-á obter "snapshots" periódicos da situação das infra-estruturas socio-económicas de base nas respectivas jurisdições. Já existem directivas e modelos para tal – agora a questão é a de reiterar a necessidade da recolha de bons dados de comparação, arquivados, usados e actualizados regularmente. Será desnecessário dizer que este processo de recolha de dados deveria ser promovido (pela UGP) mais como parte do trabalho diário dos Conselhos de Suco e Assembleias Locais do que algo específico do PDL.
- (xi) **efectuar uma série de alterações de menor aos passos do PPL e a alguns modelos/ferramentas usados no processo de planeamento.** A este respeito, os anexos deste relatório apresentam, em pormenor, as recomendações juntamente com alguns comentários pertinentes.

4.2. Sugestões e recomendações para a DNAT/MAE e GoTL

- (i) partindo do princípio que o orçamento do AF 2005-2006 do Ministério pode dar conta da despesa, **introduzir autorizações modestas para os membros com direito a voto das Assembleias Locais** como forma de compensar despesas relativas a oportunidades e custos directos (tempo gasto fora de casa, não estando disponível para trabalhar no campo aquando das reuniões da Assembleia, gastos relativos à guarda de crianças enquanto se está fora de casa, etc.) incorridos para se poder cumprir com as funções de representatividade.
- (ii) **fazer todo o possível para terminar e acordar sobre medidas financeiras relativas ao desembolso e gestão das dotações do FDL, incluindo normas sobre o aprovisionamento.** Quanto mais tempo levar a fazê-lo, (i) maiores serão os atrasos do processo de implementação, (ii) maior será a frustração por parte das comunidades locais (e Assembleias), e (iii) mais intensa será a carga de trabalho para os responsáveis pela ASD e AD em 2005-2006. A UGP não pode desenvolver materiais de formação para o aprovisionamento e gestão financeira até esse período, uma vez que as decisões serão tomadas em função dos procedimentos a seguir; e levará algum tempo a desenvolver estes materiais de formação e a organizar acções de formação. **A Missão recomenda vivamente ao Governo tomar uma decisão final sobre as medidas financeiras para a gestão do FDL antes de finais de Julho de 2005.**
- (iii) **tomar uma decisão sobre o alargamento do PDL o mais brevemente possível,** de modo a dar ao PDL e à DNAT o máximo de tempo para estabelecer Assembleias Locais e formar as partes interessadas locais no PPL. É claro que esta decisão dependerá da confirmação dos resultados das eleições dos Conselhos de Suco – mas logo que estes estejam confirmados pela judiciária, o MAE deveria tentar identificar o Distrito piloto seguinte.
- (iv) em conjunto com a UGP, **decidir sobre uma estratégia adequada para divulgar as lições aprendidas no PDL** às partes interessadas nacionais (MPF, ministérios correspondentes, etc.) e à ampla comunidade doadora. O Governo tem consciência da necessidade de descentralizar ou desconcentrar a gestão da despesa pública⁴ – e o PDL já está em posição de informar sobre esse processo.
- (v) em conjunto com a UGP, **reforçar as ligações entre o PDL e o EOGL.** O envolvimento de dois membros proeminentes do GTTIM na actual avaliação das Condições Mínimas do PDL para 2005-2006 representa certamente um passo positivo a este respeito, assim como irá dar-lhes uma oportunidade de verificar em primeira mão como funciona o programa – e, assim, informar empiricamente sobre o debate actual sobre a política. Contudo, um processo de interacção definido de uma maneira mais formal entre o PDL e o EOGL seria de mútuo interesse.

⁴ Tal como evidenciado pelo recente *Decreto-Lei N.º/05 sobre a Reestruturação se o Primeiro Governo Constitucional*, responsável por criar cinco novas Secretarias Regionais para facilitar as actividades de desenvolvimento em todo o país.

Abreviaturas e acrónimos

AD	Assembleia Distrital
AAS	Abastecimento de Água e Saneamento
AF	Ano Fiscal
ASD	Assembleia Sub-Distrital
CPI	Comissão de Planeamento e Implementação
DFDP	Programa de Desenvolvimento e Descentralização das Finanças (Nepal)
DNAT	Direcção Nacional da Administração do Território
EOGL	Estudo de Opções do Governo Local
EVA	Equipa de Verificação e Avaliação
FdF	Formação de Formadores
FDL	Fundo de Desenvolvimento Local
GoTL	Governo de Timor Leste
GTTIM	Grupo de Trabalho Técnico Inter-Ministerial
INAP	Instituto Nacional da Administração Pública
MAE	Ministério da Administração Estatal
MAT	Missão de Apoio Técnico
O&M	Operações e Manutenção
PDL	Programa de Desenvolvimento Local
PDL-TL	PDL em Timor Leste
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPL	Processo de Planeamento Local
SAT	Serviços de Apoio Técnico
SLGDP	Projecto de Desenvolvimento e Governação Local de Sirajganj (Bangladesh)
UGP	Unidade de Gestão do Programa
UNCDF	Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital
UNIFEM	Fundo das Nações Unidas para as Mulheres
WID	Workshop de Integração Distrital

Índice de Conteúdos

1. INTRODUÇÃO
2. RECAPITULAÇÃO DAS ACTIVIDADES DO PDL-TL
 - 2.1. Conteúdos preliminares
 - 2.2. Estabelecimento do quadro institucional e formação inicial
 - 2.3. Planeamento local para o AF 2005-2006
3. VISTA GERAL DOS PARECERES DA MISSÃO
 - 3.1. Pareceres em geral
 - 3.2. Questões específicas e problemas
 - 3.3. Questões genéricas
4. SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES DA MISSÃO
 - 4.1. Sugestões e recomendações para a UGP do PDL-TL
 - 4.2. Sugestões e recomendações para a DNAT/MAE e GoTL

Anexos:

- Anexo 1: Análise SWOT do PDL-TL
- Anexo 2: Directivas para o Planeamento e Implementação da ASD – alterações sugeridas
- Anexo 3: Directivas para o Planeamento e Implementação da AD – alterações sugeridas