

# Estratégia por país relativa à cooperação para o desenvolvimento de Timor Leste

Julho 2002 – Junho 2005



REGERINGSKANSLIET

UD

# Estratégia por país relativa à cooperação para o desenvolvimento de Timor Leste 2002-2005

## 1. Síntese

Timor Leste, recentemente independente, enfrenta agora um futuro cheio de desafios.

Após séculos de domínio estrangeiro e de conflitos o governo vai ter que cumprir as ambiciosas metas de desenvolvimento a que se propôs, assim como combater a pobreza generalizada. Entre a população há elevadas expectativas em relação ao governo e à capacidade deste levar a cabo o plano de desenvolvimento nacional. De grande importância para o futuro de Timor Leste há a referir as receitas prognosticadas da exploração de gás natural e petróleo no Mar de Timor de Leste.

Após 25 anos de ocupação indonésia os timorenses votaram pela independência em Agosto de 1999. A violência que se seguiu em Timor Leste deixou uma vasta destruição atrás de si. Cerca de 75 por cento da população foi forçada a fugir e perto de 70 por cento das infra-estruturas físicas do país ficaram destruídas, especialmente em Díli, a capital. A economia do país ruiu e foi posto em marcha um vasto programa de ajuda humanitária, ao mesmo tempo que se iniciava o trabalho de construção de um país.

Timor Leste é um dos países mais pobres do mundo. Estima-se que 20 por cento da sua população viva com menos de 1 dólar USA por dia, 40 por cento abaixo de 1,5 dólar USA, o que constitui o limite nacional de pobreza, e 63 por cento abaixo dos 2 dólares USA. A maioria da população pobre vive em zonas rurais. Falta frequente de alimentos, ensino e cuidados de saúde deficientes, caracterizam o dia a dia dos pobres. As mulheres tem uma posição social e económica débil e estão marginalizadas do processo político. Os recursos económicos do país são muito escassos. A população é apenas de cerca de 800 000 e a agricultura para produção doméstica domina a economia

Apesar dos difíceis desafios há condições para combater a profunda pobreza em Timor Leste. A paz reina hoje em dia. Existe um governo democraticamente eleito que dá prioridade à luta contra a pobreza e ao crescimento económico, tendo em foco a educação e os cuidados de saúde. Os primeiros anos da independência serão decisivos para a criação das instituições necessárias, especialmente nas áreas da administração e da justiça. Existem possibilidades económicas além das conjecturadas receitas provenientes do gás natural e do petróleo, em virtude especialmente do desenvolvimento da agricultura e do sector privado. Timor Leste beneficia de forte apoio internacional no seu esforço pela independência e luta contra a pobreza

A política externa é dominada pela complicada relação com a Indonésia. Há várias questões por resolver, como por ex., as violações dos direitos humanos durante o massacre de 1991, a onda de devastação de 1999 e os refugiados que se encontram na parte ocidental de Timor. Os parceiros comerciais mais importantes continuam a ser a Índia e a Austrália. O frio relacionamento anterior com a Austrália melhorou consideravelmente com a assinatura de um acordo sobre extracção de petróleo no Mar de Timor Leste em 2001. Existem fortes laços do governo com Portugal e suas anteriores

colónias. A decisão tomada de o Português ser a segunda língua oficial do país é dispendiosa, especialmente porque a nova geração praticamente não fala hoje português.

O apoio sueco a Timor Leste foi concedido em 1997, em particular para fins de reestruturação administrativa através da UNAMET (United Nations Assistance Mission to East Timor), UNTAET (United Nations Transitional Administration for East Timor) e ETPA (East Timor Public Administration) e ainda sob forma de apoio humanitário através da Nações Unidas. Ao todo foram concedidos 99 milhões de coroas suecas com referência ao período de demonstração de resultados 1999-2001. O prognóstico do apoio a conceder em 2002 é de cerca de 35 milhões de coroas suecas.

A meta global da cooperação sueca para o desenvolvimento de Timor Leste, de 1 de Julho de 2002 a 30 de Junho de 2005, é a de ajudar do seguinte modo o país no seu esforço para combater a pobreza:

- assegurar a paz e a estabilidade
- reforçar a democracia e o respeito pelos direitos humanos
- reforçar o desenvolvimento económico

O apoio a prestar pela Suécia durante o referido período ganhará forma principalmente através da cooperação com as Nações Unidas e com outras organizações multilaterais. Durante esse período, o valor da cooperação ascenderá, no máximo, a 100 milhões de coroas suecas. Adicionalmente, será igualmente dado apoio ao esforço de manutenção da paz.

## 2. Conclusões da análise ao país

Timor Leste enfrenta, numa situação de pós-conflito e com recursos económicos muito escassos, o desafio extremamente difícil de combater a pobreza generalizada no país. A independência em 2002 deu à população de Timor Leste uma oportunidade de cortar com o curso da história e de desenvolver o país. Os alicerces da nova situação foram lançados através da paz, de um governo com apoio popular que dá prioridade ao combate à pobreza e graças a um vasto apoio internacional. Há a referir ainda a existência de um potencial económico nas receitas que se esperam das reservas de petróleo e gás natural.

A história moderna de Timor Leste é caracterizada por conflitos devastadores, ocorridos durante a era portuguesa, com os japoneses durante a segunda guerra mundial e durante a ocupação indonésia. A colonização portuguesa não contribuiu para o desenvolvimento de Timor Leste. Durante a ocupação indonésia a administração do Estado foi estruturada com funcionários indonésios e através da legislação indonésia. Porém, durante a vaga de destruição de 1999, foi arrasada a maior parte do que foi criado pelos indonésios que na sua maioria abandonaram o país.

De 1999 até à independência verificou-se uma obra intensa de construção do país em Timor Leste, com a ajuda do governo de transição da Nações Unidas, UNTAET (United Nations Transitional Administration). A UNTAET criou sobretudo uma boa estrutura de administração estatal e exerceu uma actividade relevante destinada a construir um Estado. Há muito para fazer, no que respeita à construção de uma sociedade em sentido lato, que inclua o desenvolvimento da administração local. Uma vasta gama de questões jurídico-legais tem merecido atenção especial.

Timor Leste, segundo o Banco Mundial, é o país mais pobre da Ásia e um dos 20 países mais pobres do mundo. O Banco calcula que 20 por cento da população viva com menos de 1 dólar USA por dia, 40 por cento com menos de 1,5 dólar USA, o que

constitui o limite nacional de pobreza, e 63 por cento abaixo dos 2 dólares USA. Grande parte da população é frequentemente atingida por falta de alimentos. Os pobres vivem sobretudo nas zonas rurais, subsistindo de agricultura minifundiária, com grandes taxas de natalidade e sem oportunidades de ensino. As mulheres controlam geralmente os recursos locais, mas são ainda mais afectadas pela pobreza, politicamente marginalizadas e sujeitas a violência, geralmente no seio doméstico. As causas imediatas da pobreza podem encontrar-se, designadamente, no colapso social que se seguiu à agitação de 1999, a catástrofes naturais, doenças, rápido crescimento populacional, discriminação, ensino e assistência social deficientes.

Os recursos económicos de Timor Leste são extremamente escassos. A população do país é muito reduzida e produto nacional bruto per capita é de 341 dólares USA por ano (2001), excluindo receitas de petróleo e serviços da UNTAET (459 dólares USA, incluindo serviços da UNTAET). A agricultura, principal actividade económica do país, ocupa cerca de 80 por cento da população, funcionando especialmente em regime de auto-subsistência e com baixa produtividade. O café constitui um dos muito poucos produtos de exportação do país. Não existem praticamente quaisquer indústrias.

Não obstante, Timor Leste tem potencialidades para se desenvolver economicamente. Inicialmente, deu-se muita importância ao acordo, celebrado com a Austrália, de extracção petrolífera e de gás natural no Mar de Timor Leste, o qual, segundo previsão do Banco Mundial, poderá vir a dar ao Estado cerca de 3 mil milhões de dólares USA, em receitas líquidas durante 20 anos. No entanto, não é de esperar que o campo mineral venha a gerar grandes fluxos de receitas antes de cerca de 2008-10. O governo tem à sua frente o desafio de desenvolver, até essa data, as instituições necessárias à transformação das receitas em investimentos capazes de melhorar as condições de vida da população, sem sufocar outras actividades económicas (a chamada “doença holandesa”) e sem se que o dinheiro seja usado erradamente.

O crescimento vai exigir, a longo prazo, o desenvolvimento do sector privado. Trata-se sobretudo de desenvolver a agricultura para consumo interno. Para isso, o direito de propriedade da terra deve estar devidamente determinado, devem abrir-se mercados internos e devem empreender-se acções de combate à pobreza nos meios rurais. Futuramente pensa-se que possam ser exportados produtos provenientes da pecuária, pescas e exploração florestal. O desenvolvimento do sector privado, especialmente os investimentos, dependem do funcionamento do sistema judicial, bem como da existência de leis reguladoras da concorrência, comércio e investimentos, do respeito pelos direitos de propriedade e do desenvolvimento do capital humano do país (educação e saúde).

O país tem hoje um governo que deriva da vontade popular. Em Agosto de 2001 realizaram-se eleições para uma assembleia constituinte, com a missão de elaborar uma constituição e o enquadramento do sistema político. Participaram 16 partidos nas eleições, donde a Fretilin saiu vencedora. Foi nomeado um governo timorense, ETPA (East Timor Public Administration), em Setembro de 2001. A assembleia constituinte passou, com a independência, a parlamento. O parlamento, o qual designa o governo, deliberou manter o gabinete de transição. As eleições presidenciais realizaram-se em Abril de 2002. O líder da independência Xanana Gusmão ganhou com 83 por cento do votos.

O governo declarou que vai dar prioridade ao combate à pobreza. O plano de desenvolvimento nacional enuncia claramente que tem por objectivos a luta contra a pobreza e o crescimento económico, apontando como prioritárias as acções nas áreas da educação, saúde, agricultura e infra-estruturas. Na população há elevadas expectativas e o governo vai ter que pôr em prática as prioridades no âmbito de um orçamento muito reduzido. A força do plano consiste em apontar claramente a diminuição da pobreza

como objectivo principal, de acordo com os resultados das consultas realizadas junto à população. O enquadramento macro-económico, ou seja, o plano económico e financeiro a médio prazo é extenso e pormenorizado. Aqui se encontram as bases de um crescimento conciliável com a estabilidade macro-económica e a diminuição da pobreza. O orçamento propõe grandes despesas nos sectores sociais. Relativamente às futuras receitas petrolíferas e de gás natural, propõe-se que tais receitas possam beneficiar não só a geração actual como também as futuras.

No plano existem algumas debilidades, não de menosprezar, quanto ao futuro mais próximo. O nível de ambição é muito elevado, tendo especialmente em atenção a grande falta de capacidade da administração central e local. É portanto da maior importância que o planeado reforço de capacidade, através da missão de acompanhamento das Nações Unidas, venha a contribuir para bons resultados.

Há uma necessidade manifesta de enunciar com maior clareza as prioridades nos sectores, em matéria de tempo e de recursos. São necessárias interligações mais nítidas entre a visão e o enquadramento macro-económico, por um lado, e os programas sectoriais, por outro lado, para garantir uma diminuição real da pobreza. O risco de diluição de recursos limitados num programa muito ambicioso pode trazer maus resultados. A deliberação tomada pela assembleia eleita pelo povo, de fazer do Português e da língua local Tetum, línguas oficiais, vai tornar-se muito dispendiosa em traduções e problemática, considerando que apenas uma pequena minoria fala português.

Um pressuposto fundamental para o desenvolvimento do país é a continuação da paz e da estabilidade. Será decisiva a existência de boas relações com o vizinho Indonésia, a qual tem uma função essencial na segurança do país, designadamente, porque a parte que resta das milícias de Timor Leste opera a partir de território indonésio. O retorno organizado dos que ainda se encontram refugiados, a prossecução judicial dos crimes contra os direitos humanos praticados em 1999, assim como a reconciliação, também serão importantes. Para este efeito existe um departamento especial para crimes de maior gravidade no sector judicial e uma comissão de verdade e reconciliação. Se bem que não iminente, a ameaça contra a estabilidade reside também em contradições internas, que se podem verificar, por ex., relativamente aos heróis da liberdade desmobilizados, a conflitos tradicionais e oposições políticas.

A democracia e o respeito pelos direitos humanos, cuja avaliação ainda não foi feita, exigem o desenvolvimento e o reforço das instituições do país. Os direitos humanos estão convenientemente garantidos na constituição. O sistema judicial bem como a administração central e local gozam de prioridade no plano nacional de desenvolvimento. Para o desenvolvimento do sector privado é fundamental um enquadramento jurídico adequado. A criação de instituições reforçadas terá lugar nos próximos anos com a ajuda de especialistas estrangeiros.

A sociedade civil é uma componente importante da sociedade democrática. Timor Leste tem, desde há muito tempo, forte experiência de envolvimento em matérias políticas, económicas, sociais e culturais. A Igreja Católica é a organização maior e mais influente do país. A sociedade civil desempenhou uma função essencial na elaboração da constituição e do plano de desenvolvimento sob a direcção de Xanana Gusmão, antes de ser presidente. Após a independência a sociedade civil terá que redefinir a sua função em determinados aspectos.

A nova liderança política deu grande prioridade às questões de educação. O sistema de ensino caracteriza-se pela sua má qualidade e o nível educativo da população é baixo. Quase metade dos adultos não têm escolarização básica. Um em dois nacionais de Timor Leste não sabe ler nem escrever. A taxa de inscrições escolares é baixa e cerca de 20 por cento dos inscritos não frequenta a escola. Após a vaga de destruição de 1999 foram construídas 2000 escolas, mas a situação ainda não se encontra

restabelecida. Falta, sobretudo, pessoal docente competente, meios didácticos e equipamento escolar.

O sector da saúde também conta com elevada prioridade por parte do governo. Os índices de saúde reflectem todos a difícil situação em que vive a maior parte da população, sofrendo de subnutrição, doenças infantis, malária, tuberculose, febre dengue e elevada taxa de mortalidade relacionada com a maternidade, entre os problemas mais comuns. Apenas foi detectado um número reduzido de casos de VIH/Sida. Para melhorar a saúde seria fundamental que as condições de subsistência fossem mais favoráveis nas zonas rurais, que houvesse produção de bens alimentares, água potável e o funcionamento de um sistema de ensino. Foi recentemente elaborado um programa nacional de saúde e assistência.

Os habitantes de Timor Leste vão continuar a receber uma ajuda internacional significativa durante os próximos três anos, de 2002 a 2005. Foram prometidos pelos doadores cerca de 360 milhões de dólares USA, além dos já disponibilizados 81 milhões de dólares USA. A ajuda prometida, no valor de cerca de 440 milhões de dólares USA ultrapassa o montante pedido pelo governo, no valor de 400 milhões de dólares USA. Dos 440 milhões de dólares USA que foram prometidos, cerca de 80 milhões de dólares USA destinam-se a apoio orçamental, estando este condicionado ao mecanismo que será apresentado brevemente em pormenor. O montante que definitivamente será acordado está ainda por definir. Além disso, o Conselho de Segurança das Nações Unidas decidiu que fosse instituída por dois anos uma missão de acompanhamento, com incidência na estabilidade, democracia, justiça e segurança interna e externa.

### **3. Conclusões da análise de resultados, 1999-2001**

Não existe estratégia por país relativa à actual cooperação com Timor Leste. A ajuda sueca tem se destinado, principalmente, a acções humanitárias e acções de reconstrução.

#### **3.1 Resultados globais**

Segundo a opinião geral a UNTAET e mais tarde a ETPA, apresentaram em geral bons resultados, relativamente à responsabilidade de gestão do território, de manutenção da lei e da ordem, bem como de iniciar a reconstrução da sociedade. As debilidades que ainda existem são organizatórias e derivam, sobretudo, de deficiências de pessoal nos sectores da administração e da justiça. A ausência de pessoal qualificado faz-se sentir em todas as áreas. Entre outras debilidades, há a referir a inexistência de um mecanismo de segurança suficientemente forte e um desenvolvimento económico fraco. Timor Leste necessita, portanto, de um apoio internacional significativo mesmo depois da independência. Este é fundamental para garantir a estabilidade e para dar continuidade às potencialidades de desenvolvimento criadas nos últimos anos pela UNTAET e pela ETPA.

#### **3.2 Conclusões e ensinamentos a tirar da cooperação sueca**

Enquanto se esperava pela consolidação da administração timorense e pela independência do Estado de Timor Leste a ajuda sueca foi canalizada, durante o período de 1999-2001, principalmente através da UNTAET e de diversos órgãos da Nações Unidas. Timor Leste passou actualmente de uma fase humanitária para uma fase de desenvolvimento, o que se reflecte na ajuda a prestar pela Suécia assumindo futuramente a forma de cooperação para o desenvolvimento.

A ajuda sueca a Timor Leste iniciou-se em 1997, constituída por um pequeno número de acções nos primeiros anos. A análise de resultados abrange o período 1999-

2001. A ajuda destinou-se sobretudo à reconstrução da administração através da UNAMET, UNTAET e ETPA, sendo também constituída por ajuda humanitária através das Nações Unidas. O valor total da ajuda da Suécia ascendeu, no referido período, a 99 milhões de coroas suecas e foi constituída pelas seguintes acções:

<b>Montantes pagos, milhões coroas suecas</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Áreas</b>			
<b>A. Verba de ajuda</b>			
1. Administração, reconstrução	9,8	8,0	16,0
2. Apoio eleitoral	0,9	-	1,0
3. Ajuda humanitária	7,0	21,3	3,5
4. Educação e saúde	1,9	-	1,5
5. Cursos internacionais	-	-	0,7
<b>Verba de ajuda total</b>	<b>19,6</b>	<b>29,3</b>	<b>22,7</b>
<b>B. Verba de segurança</b>			
1. Polícia civil UNAMET	5	-	-
Polícia civil UNTAET	-	10	8
2. Observadores militares UNTAET	-	2	2,4
<b>Verba de segurança total</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>10,4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>24,6</b>	<b>41,3</b>	<b>33,1</b>

A ajuda a Timor Leste apresenta bons resultados e corresponde satisfatoriamente às prioridades da UNTAET. A cooperação com a UNTAET e outros sectores das Nações Unidas decorreu bem de um modo geral. Resumidamente as experiências da ajuda a Timor Leste permitem tirar as seguintes conclusões:

A UNTAET, através de colaboração com outras entidades, entre outros, órgãos das Nações Unidas exerceu um trabalho profissional com o apoio, designadamente da Suécia (ver acima a secção 3.1). São órgãos das Nações Unidas bem estabelecidos e dignos de confiança. A UNICEF foi especialmente referida pelo seu trabalho humanitário exercido de forma moderna e associada a uma ideia de desenvolvimento.

No trabalho humanitário, a coordenação entre os diversos agentes e o envolvimento da população local com vista a criação de capacidades em estruturas como a saúde, o sistema escolar e o abastecimento de água, é fundamental para que se atinjam soluções duradouras e se reduza a necessidade de ajuda.

É muito importante ver o trabalho humanitário como um processo e não apenas como uma entrega de produtos. Se forem dadas bombas será necessário também ensinar como cuidar delas, fazer a sua manutenção e substituir peças. A ajuda tem que ser tecnicamente adequada.

A presença no campo de pessoal internacional e de capacidade de acompanhamento ligada às estruturas locais é primordial para se atingirem bons resultados em trabalho humanitário.

Em áreas afectadas por conflitos, a possibilidade dos doadores darem espaço para soluções flexíveis às organizações executantes é de grande importância para que se atinjam bons resultados.

O apoio ao diálogo entre as partes em conflito, por ex., as anteriores milícias, outros apoiantes da Indonésia e a população de Timor Leste contribuiu para que refugiados regressassem a Timor Leste e para processos de solução pacífica de conflitos. O diálogo envolveu dirigentes políticos e representantes ao nível das aldeias.

#### 4. A política de desenvolvimento de Timor Leste

Com a independência, a política de desenvolvimento de Timor Leste entrou numa nova fase. Durante a administração das Nações Unidas foram prosseguidos os objectivos de reconstruir o país e de o preparar para a independência. Na falta de um plano de desenvolvimento nacional a UNTAET/ETPA trabalharam com base em diversos documentos de planeamento, dos quais o mais importante foi “The Common Country Assessment, Nov. 2000, UN-country team”. Como nação independente, Timor Leste estabeleceu como novos objectivos a luta contra a pobreza e o crescimento económico.

##### 4.1 A estratégia de desenvolvimento de Timor Leste

Antes da independência foi elaborado, através, por ex., de processos de consulta à população, um plano de desenvolvimento nacional. A visão de desenvolvimento salienta duas metas principais:

- reduzir a pobreza em todos os sectores e regiões do país
- promover a igualdade e um desenvolvimento económico sustentado, com vista a melhorar os cuidados de saúde, a educação e o bem-estar para todos os cidadãos de Timor Leste

O plano prevê duas fases de desenvolvimento. A curto prazo, um período marcado por deficiências em todas as áreas, as atenções concentrar-se-ão no reforço da capacidade institucional do país e na obtenção de progressos em matéria de infra-estruturas, de educação e saúde. A longo prazo, o desenvolvimento poderá acelerar nesta base e em virtude da intensificação dos recursos económicos proporcionados pelas previstas receitas petrolíferas e de gás natural. A prioridade imediata do governo é reforçar a capacidade do país, coordenar todos os sectores no esforço de combate à pobreza e desenvolver estratégias sectoriais. O plano dá grande importância ao sistema democrático. A transparência e a descentralização são apontadas como sendo especialmente importantes. Também é salientada a importância da igualdade entre homens e mulheres.

No plano são identificados vários desafios com vista à concretização dos objectivos. São principalmente de três tipos:

- fortalecer a situação das pessoas: ajudar os pobres a ajudarem-se a eles próprios, fortalecer a igualdade e melhorar o capital humano
- fortalecer a situação da economia: desenvolver uma economia de mercado, aumentar a produtividade e criar um clima atraente para o sector privado
- criar finanças do Estado saudáveis: possibilitar apoio orçamental externo e gerir as futuras receitas do petróleo e gás natural de modo a que beneficiem tanto a geração actual como as futuras

Para atacar especialmente a pobreza, será necessário fortalecer a situação dos pobres no sentido de melhorarem eles próprios as suas condições de vida. Para isso será necessário:

- a) criar um clima gerador de possibilidades de os pobres participarem no desenvolvimento económico, de melhorarem a sua produtividade e de aumentarem os seus rendimentos
- b) fornecer aos pobres assistência social em condições razoáveis



- c) aumentar a segurança e a confiança dos indivíduos e sua propriedade, reduzir a vulnerabilidade face a catástrofes e a outros choques externos
- d) fortalecer a situação dos pobres e de outros grupos vulneráveis, promovendo a participação deles na tomada de decisões e administração a nível local

A economia deve desenvolver-se num sistema aberto e de mercado. O plano lança as bases de um ambiente macro-económico estável. Em primeiro lugar, as futuras receitas do petróleo e gás natural vão constituir fundos de reserva e vão ser utilizadas de modo a que as futuras gerações possam também beneficiar delas. Os recursos petrolíferos e de gás natural serão desenvolvidos através de métodos ambientalmente sustentáveis. Estão previstas acções especiais destinadas ao desenvolvimento do sector agrícola, que emprega mais de três quartos da população. O sector privado, quer as pequenas empresas quer o investimento estrangeiro, será uma força dinamizadora importante do crescimento económico e da redução da pobreza. A função do Estado será a de criar um ambiente favorável ao desenvolvimento da actividade empresarial, especialmente nas zonas rurais, onde vive a maior parte da população.

As acções a desenvolver nos sectores que gozam de prioridade, ou seja, educação, saúde e infra-estruturas, concentrar-se-ão inicialmente na reconstrução. O ensino básico e os cuidados profiláticos de saúde terão prioridade. Os projectos de infra-estrutura deverão maximizar a sua contribuição para o crescimento económico e o combate à pobreza.

#### 4.2 Avaliação do plano

O plano de desenvolvimento nacional constitui uma boa base para o combate à pobreza. Sem dúvida a sua maior força consiste em indicar claramente a redução da pobreza como objectivo principal, de acordo com os resultados das consultas à população. O crescimento deverá ser rápido, justo, sustentado e capaz de reduzir a pobreza. O facto de o plano se concentrar na pobreza é, segundo o Banco Mundial, uma qualidade que satisfaz, no mínimo, os requisitos de um IPRSP ('Interim Poverty Reduction Strategy Paper'). As bases de um PRSP estarão concluídas em 2002.

O enquadramento macro-económico e o plano económico e financeiro a médio prazo são extensos e pormenorizados. Aqui encontramos as bases de um crescimento compatível com a estabilidade macro-económica e a diminuição da pobreza. O orçamento propõe grandes despesas nos sectores sociais. Propõe-se que a gestão das receitas do petróleo e do gás natural sejam distribuídas de modo a que beneficiem tanto a geração actual como as futuras. Pode ser que as receitas petrolíferas mais significativas venha mais tarde do que o previsto, isto é, em 2010 em vez de 2006. Receitas reduzidas implica contenção de despesas no período de 2006 a 2009 se a dependência da ajuda internacional não tiver diminuído de acordo com o que está planeado.

Apesar de ter sido elogiado na sua totalidade o plano tem várias debilidades. O nível de ambição é muito alto, especialmente se considerarmos a grande falta capacidade da administração, do sector privado, da sociedade civil e dos municípios. O reforço de capacidade planeado através da missão de acompanhamento das Nações Unidas é, portanto, da maior importância para que se atinjam bons resultados. O governo solicita um financiamento por doadores dos cerca de 200 postos estratégicos que vão ser agora preenchidos através do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.

São necessárias interligações mais nítidas entre a visão e o enquadramento macro-económico, por um lado, e os programas sectoriais, por outro lado, para garantir uma diminuição real da pobreza. O risco de diluição de recursos limitados num programa muito ambicioso pode trazer maus resultados no combate à pobreza. Há uma necessi-

dade indispensável de enunciar com maior clareza as prioridades nos sectores, em matéria de tempo e de recursos.

Também é importante que a legislação para o sector privado seja criada o mais depressa possível, para permitir o crescimento, para que surjam postos de trabalho e que, simultaneamente, se reduzam as despesas de policiamento e defesa. As questões de funcionamento do mercado, fundamentais para os investimentos e para a estabilidade política, não são apresentadas em pormenor no plano. A resposta do governo é que se trata de questões difíceis que estão a ser estudadas, mas que ainda há muito para fazer. Há problemas semelhantes relativamente ao processo de descentralização, que deve ser devidamente esclarecido.

Foi elaborado um sistema de acompanhamento da execução do plano e de actualização para os próximos que será introduzido durante o ano de 2003. Os recursos de um sistema de acompanhamento são porém reduzidos.

Atendendo ao tempo reduzido que foi dedicado à elaboração desses documentos fundamentais a qualidade das consultas foi em parte questionada pela sociedade civil.

## 5. Considerações estratégicas

Durante as três últimas décadas, Timor Leste teve guerra, genocídio, estagnação e reconstrução. A situação no país dificultou que a população beneficiasse da dinâmica da região do sudeste asiático, excluindo a população de Timor Leste do processo de desenvolvimento. Timor Leste passa agora de uma fase de reconstrução para uma fase de desenvolvimento. A economia de Timor Leste está fortemente dependente da ajuda estrangeira durante pelo menos um período de cinco anos. Seguidamente diminuirá provavelmente o volume da ajuda à medida que vão aumentando as receitas de extracção de petróleo e gás natural.

As seguintes considerações deverão estar na base do esforço de desenvolvimento durante o próximo período estratégico.

### 5.1 Política a seguir

Timor Leste é um dos países mais pobres da Ásia. Os objectivos principais do plano de desenvolvimento nacional são o combate à pobreza e o crescimento económico. O plano tem duas fases de desenvolvimento. A curto prazo será dada prioridade a elaboração de legislação, criação de instituições, de infra-estruturas, educação e saúde. A longo prazo poder-se-á alcançar o crescimento económico e a diminuição da pobreza com base nas prioridades a curto prazo.

A cooperação para o desenvolvimento deve concentrar-se nas zonas rurais. A maior parte dos habitantes de Timor Leste vive nas zonas rurais. A sua economia tem fortes características de auto-subsistência. Foram os que mais sofreram com a guerra. Apoiá-los é importante para a paz e para a estabilidade, assim como a realização de um esforço de desenvolvimento a longo prazo. Constitui um grande desafio transformar recursos externos, numa primeira fase provenientes de ajuda e depois de receitas de petróleo, em investimentos que favoreçam processos de transformação beneficiadores dos grupos rurais pobres. Em caso contrário, corre-se o risco de acentuar as tendências de uma economia fortemente dualista. Isso, a acontecer, comprometeria as possibilidades de combater a pobreza a longo prazo, assim como a paz e a democratização. O Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento e a Comunidade Europeia estão empenhados no desenvolvimento das zonas rurais.

O desenvolvimento democrático e o respeito pelos direitos humanos são decisivos para o desenvolvimento social e económico. A existência de instituições competentes é uma base importante para o governo adequado das sociedades e para o

desenvolvimento democrático. O plano de desenvolvimento dá importância primordial ao desenvolvimento das instituições centrais e locais. O diálogo externo e o pressionamento das partes, aliados a uma ajuda externa consequente e bem coordenada, no sentido de erguer instituições democráticas, são de grande importância. A necessidade de ajuda ao governo por especialistas para estruturar a administração e o sistema judicial, ficou bem expressa através da UNMISSET (recrutamento de 100 funcionários) e do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (recrutamento de 200 funcionários).

Há grandes deficiências na educação, na saúde e parcialmente nas infra-estruturas. Existe vontade política de desenvolver essas áreas, mas a dependência de ajuda internacional é muito grande. A educação e a saúde são áreas fundamentais em todas as estratégias de combate à pobreza, importantes para um desenvolvimento sustentado e instrumentos necessários de uma participação efectiva no processo democrático. A existência de uma força laboral qualificada é também importante para que Timor Leste evolua relativamente à sua economia rural e aproveite as oportunidades que, por ex., as reservas de petróleo e gás natural lhe proporcionam. A saúde e a educação são áreas prioritárias para a diminuição da pobreza, segundo a consulta realizada junto do povo de Timor Leste. Até hoje, a Suécia tem apoiado a educação e a saúde através da UNICEF com bons resultados. Foi solicitada a continuação da ajuda, especialmente ao sector da educação, onde o financiamento é mais difícil que no sector da saúde o qual conta com o envolvimento da OMS, do Banco Mundial, do Banco Asiático de Desenvolvimento e da Comunidade Europeia, assim como de algumas organizações não-governamentais. O Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Mundial têm sido até agora e continuarão a ser os principais financiadores do sector das infra-estruturas.

Reina a paz e a estabilidade em Timor Leste. A ameaça contra a segurança e a estabilidade políticas existe ainda, se bem que não se considere iminente. É de prever que surjam novos conflitos políticos internos, bem como conflitos fronteiriços (com a parte ocidental de Timor) e novos conflitos com a Indonésia. O insucesso do processo democrático e do desenvolvimento do sistema judicial pode traduzir-se em perda de confiança nas eleições e na legitimidade do governo junto do povo. A Suécia tem contribuído para a estabilidade e a segurança do país através de policiamento civil, observadores militares e diálogo de reconciliação.

A Suécia deve concentrar a sua atenção na questão da língua ser abordada numa perspectiva de necessidade e numa perspectiva económica.

O desenvolvimento económico é um pressuposto do combate à pobreza em Timor Leste. Tendo em conta a enorme destruição verificada na sequência do conflito de 1999 e o facto de a economia ser dominada por uma agricultura de produção doméstica, não existem hoje recursos internos para levar a efeito acções de combate à pobreza e poucos meios há de subsistência para a população.

A ajuda do exterior vai ser necessária, especialmente, durante a primeira metade da próxima década, se bem que Timor Leste venha a necessitar de cooperação para o seu desenvolvimento durante muito tempo. Como vem indicado no plano de desenvolvimento nacional, os primeiros anos serão assinalados por falta de recursos e de capacidade, a qual terá que ser suprida através de ajuda. Só daqui a 5-10 anos, ou seja, fora do horizonte da estratégia do presente documento, se prevê que as receitas do petróleo e do gás natural reduzam a necessidade de recursos estrangeiros. Timor Leste tem que enfrentar um desafio estratégico, o de em pouco tempo criar as bases necessárias de transformação das receitas em redução eficaz da pobreza e crescimento económico.

Nas seguintes áreas decorre uma cooperação significativa para o desenvolvimento através de outros agentes, o que deve ser tomado em consideração na definição das ac-

ções a empreender pela Suécia. Ver abaixo alguns dos maiores agentes de cooperação em cada área:

- 1) Saúde: OMS, Banco Mundial, Banco Asiático de Desenvolvimento, UE e ONGs
- 2) Ambiente e gestão dos recursos naturais: Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e Banco Asiático de Desenvolvimento
- 3) Infra-estruturas: Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Mundial e Japão
- 4) Desenvolvimento rural: Banco Mundial, Banco Asiático de Desenvolvimento e UE
- 5) Educação: UNICEF

## 5.2 Formas/Canais

Para que respeite as próprias premissas de Timor Leste, a cooperação para o desenvolvimento terá que ser flexível, haver boa coordenação entre os doadores e deverá sobrecarregar minimamente a administração do país. Será necessária uma boa coordenação para que se processe um trabalho de desenvolvimento coerente e eficaz. É muito importante que Timor Leste tenha domínio activo sobre as questões de coordenação para que haja um diálogo construtivo com os doadores, por ex., sobre a mobilização de recursos internos. O mecanismo de apoio orçamental agora criado pode vir a constituir uma boa base de coordenação e domínio dinâmico, permitindo ao mesmo tempo poupar recursos internos. Porém é necessário definir claramente as ambições do domínio nacional e do regime de parcerias relativamente aos programas, para que seja possível assegurar o desenvolvimento de Timor Leste também a longo prazo. É essencial que o conjunto dos países doadores aceite e trabalhe para que haja domínio nacional e acordos de parceria.

A experiência de países em situação semelhante, com uma população relativamente pequena (por ex. ilhas do Pacífico e alguns países africanos) e condições iniciais difíceis derivadas de debilidades administrativas e grande falta de pessoal qualificado a todos os níveis, revela que muitos desses estados ficaram negativamente dependentes da ajuda internacional. Os recursos limitados da administração ficaram - usando uma generalização - concentrados no diálogo com o doador e na administração da doação e não no trabalho interno de base democrática. Do ponto de vista timorense é de preferir a presença no lugar de alguns poucos agentes, em vez de uma grande quantidade de intervenções bilaterais de origem diversa e de relativamente pequena dimensão.

Os recursos suecos devem ser, portanto, canalizados no essencial através de agentes multilaterais adequados. A análise dos resultados confirma que a cooperação multilateral, nos termos da qual a ajuda sueca tem sido canalizada através das Nações Unidas, tem em geral funcionado bem. As Nações Unidas, o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento têm tido um papel fundamental na reconstrução e estabilização de Timor Leste. Representam saber, qualidade e valores globais, necessários à reconstrução do país e das suas instituições. O sistema multilateral oferece canais conhecidos e eficazes de mobilização larga de recursos e de intervenção profissional a nível individual. Pode servir de plataforma neutra a uma ajuda externa bem coordenada e, deste modo, simplificar a conjugação dos doadores. O modelo multilateral permite poupar recursos administrativos à ASDI. A coordenação da ajuda através da UNAMET, UNTAET, Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e UNICEF fez com que assentasse uma grande responsabilidade sobre essas organizações em matéria de execução e acompanhamento, visto que os recursos administrativos da ASDI relativamente a Timor Leste têm sido muito reduzidos. Simultaneamente, foi possível manter a um nível reduzido a necessidade de coordenação da administração local.

Em comparação com o período das Nações Unidas, em que quase metade das acções humanitárias e da cooperação para o desenvolvimento foram canalizadas através da UNTAET e nenhuma através do fundo de garantia do Banco Mundial, a cooperação futura deve ser distribuída mais equilibradamente entre os diversos canais multilaterais. Com a presença de várias organizações, a Suécia tem mais possibilidades de participar em discussões de natureza global sobre a política de desenvolvimento, o que em caso contrário não seria possível.

Poderão ser ponderadas acções bilaterais isoladas, de natureza estratégica, claramente solicitadas, bem motivadas e com base em recursos suecos. Tais acções podem permitir a realização de projectos que em caso contrário nunca seriam levados a cabo, por ex., por inexistência de outros canais. Os projectos bilaterais isolados podem também permitir à Suécia alargar os seus contactos na sociedade civil.

Dada a necessidade de sustentabilidade na construção social a longo prazo de Timor Leste e a incerteza que se verifica, quanto à realização na prática da política de desenvolvimento e à evolução dos canais multilaterais, a cooperação sueca para o desenvolvimento deverá poder adaptar-se rapidamente a uma alteração de circunstâncias. Pelas mesmas razões, numa próxima estratégia que eventualmente venha a ser elaborada as habituais acções de acompanhamento serão especialmente importantes.

## **6. Objectivos da cooperação para o desenvolvimento**

O objectivo global da cooperação sueca para o desenvolvimento de Timor Leste deverá harmonizar-se com os esforços de Timor Leste na luta contra a pobreza. Deverá contribuir para

- assegurar a paz e a estabilidade
- reforçar a democracia e o respeito pelos direitos humanos
- reforçar o desenvolvimento económico

## **7. Diálogo**

A Suécia continuará a não ter presença contínua em Timor Leste. A distância a que o país fica e a sua dimensão determina que o papel da Suécia no diálogo com o país se processe apenas em alguns casos estratégicos, em áreas sociais limitadas e de igual modo estratégicas. As questões a abordar devem ser procuradas no quadro das áreas da cooperação. Poder-se-á acrescentar também a importância de uma vasta agenda orientada para as questões rurais, levada a cabo sem exceder os recursos a longo prazo do país. A possibilidade de estabelecer uma política de igualdade activa é mais viável hoje do que daqui a alguns anos e um diálogo que permita a iniciativa sueca nesta matéria poderá ser especialmente importante numa fase inicial.

## **8. Áreas de cooperação e objectivos sectoriais**

A ajuda internacional deve ser dada de uma forma muito alargada e concisa, não a diversos nichos sociais. As condições à partida são muito difíceis em quase todas as áreas. As instituições públicas são extremamente débeis e a falta de pessoal qualificado impede a mudança de forma decisiva na maior parte dos sectores sociais. É importante a realização de acções de âmbito vasto que façam com que a sociedade funcione e se desenvolva em sentido positivo, quer do ponto de vista do objectivo global de combate à pobreza, quer do ponto de vista dos três objectivos específicos da ajuda sueca.

Com base nos objectivos propostos, nas acções dos outros agentes e nos canais existentes, surgem a curto e médio prazo duas formas de intervenção, que são as mais estratégicas e fundamentais da ajuda a Timor Leste. Uma delas é a ajuda directa, para que os órgãos públicos (aparelho estatal, sistema judicial, administração local) funcionem. Deve ser dada, em primeiro lugar, através de apoio pessoal devidamente coordenado e distribuído “com justiça” pelas diversas áreas da sociedade e, em segundo lugar, através de recursos económicos não restritos, para fins operacionais e de desenvolvimento. A segunda é um investimento forte e rápido na formação a longo prazo. Tal é necessário em todas as áreas da sociedade, no entanto o ensino primário surge como o mais importante sob o ponto de vista global, de combate à pobreza e de crescimento social e económico. O papel das mulheres em Timor Leste (agricultura, pequeno comércio e guarda dos filhos) torna importante um perfil educativo equilibrado que tenha em conta os aspectos de igualdade entre os sexos e permita processos sociais e económicos de transformação. A continuação do apoio ao processo de reconciliação e as acções de manutenção da paz, através de polícias civis suecas, representa uma contribuição importante para o prosseguimento do processo de paz.

À luz do risco, excepcionalmente grande, das graves consequências negativas que podem derivar de acções de ajuda descoordenadas, devem evitar-se acções de ajuda sueca em áreas onde já existe forte empenhamento de outros agentes (ver secção 5.1 supra). Deve manter-se um estado de disponibilidade que permita a adaptação da cooperação às condições específicas de Timor Leste.

Sendo assim, as acções suecas de cooperação devem concentrar-se sobretudo em quatro áreas de cooperação:

#### **a) Ajuda ao reforço de capacidade das instituições públicas**

A ajuda às instituições centrais e locais (aparelho estatal, administração local, sistema judicial, etc.) tem em vista contribuir para o desenvolvimento democrático. Para o governo democrático da sociedade e o desenvolvimento democrático do país são necessárias instituições competentes, o que também constitui um pressuposto importante do desenvolvimento económico e social. Até hoje a “timorisação” da administração tem decorrido lentamente. Há uma falta generalizada de pessoal competente. A análise dos resultados e a análise do país revelam uma grande carência de apoio continuado de especialistas às instituições, ainda muito débeis. O governo solicitou ajuda à comunidade internacional, para o mecanismo posto a funcionar pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, com vista ao recrutamento e financiamento, em alta prioridade, de especialistas. A ajuda sueca a este mecanismo deve ter alta prioridade.

#### **b) Educação**

A educação é uma das áreas mais importantes tendo em vista o combate à pobreza. A ajuda à educação é uma das formas mais importantes de reforço do desenvolvimento democrático da sociedade e do crescimento económico, o que assume grande relevância no caso de Timor Leste, onde o nível de educação é muito baixo. Tal necessidade é especialmente grande nas zonas rurais e entre a juventude. Se possível, a ajuda à educação devia ser concentrada nos pobres, nos marginalizados e nos desfavorecidos. A UNICEF recebeu apoio da Suécia para a educação de adultos e para reforçar a reconstrução do sistema escolar após a vaga de destruição de 1999. A UNICEF transmitiu uma imagem de competência e realizou um trabalho meritório a nível local, devendo ser um canal adequado para a ajuda futura. Se for considerada inadequada,

dever-se-á ponderar a concessão da ajuda através de outro agente multilateral, por ex. o Banco Asiático de Desenvolvimento.

### **c) Vasto apoio económico, apoio orçamental primário**

Pode ser dado um vasto apoio económico que permita um desenvolvimento económico e social que combata a pobreza. Vão ser avaliadas as condições de a Suécia conceder apoio orçamental. Em discussão com os doadores, o governo e o Banco Mundial apresentaram uma ideia sobre um mecanismo de apoio orçamental, em relação ao qual cerca de dez doadores se mostraram favoráveis desde que a proposta definitiva seja aceitável. Os doadores exigem que o mecanismo dê garantias de um acompanhamento razoável e que a mobilização dos recursos locais não fique inibida. A continuação da focalização na luta contra a pobreza no orçamento, a existência de resultados mensuráveis relativamente ao crescimento económico e a diminuição da pobreza são aspectos decisivos em relação ao futuro apoio orçamental. Se o apoio orçamental funcionar bem, poderá sucessivamente financiar uma parte cada vez maior da cooperação sueca. Se o apoio orçamental se revelar inadequado, grande parte dos recursos suecos deverão ser canalizados através de fundos destinados a fins semelhantes, de largo âmbito.

### **d) Acções de promoção da segurança**

As acções destinadas a manter a lei, a ordem e a segurança, através do apoio à polícia de Timor Leste, assim como as acções de vigilância da situação e as que contribuem para o processo de reconciliação, são elementos de um desenvolvimento pacífico e estável. As forças policiais de Timor Leste ainda não estão completas. Está portanto nos planos da missão de continuação do apoio das Nações Unidas, UNMISSET, que os polícias civis internacionais se mantenham numa força policial comum, se bem que mais reduzida. A análise dos resultados constata que existem experiências positivas por parte dos polícias civis suecos e dos observadores militares, sendo que continua a haver necessidades nessas áreas, segundo a análise do país. A missão de continuação do apoio das Nações Unidas deve portanto continuar a receber ajuda. Foram apresentadas boas experiências relativamente a diálogo e reconciliação. Essas áreas são consideradas importantes para a manutenção da estabilidade no país, tendo a Suécia prometido ajuda ao prosseguimento do diálogo e à recém-instituída comissão de verdade e reconciliação.

## **9. Formas de cooperação**

A cooperação sueca para o desenvolvimento deve ser exercida, principalmente, através de um pequeno número de canais multilaterais que cubram diversas das áreas de cooperação acima referidas. Poder-se-á ponderar a realização de algumas acções bilaterais de tipo duplo, de natureza estratégica, claramente solicitadas, bem motivadas e com base em recursos suecos. Timor Leste deve ser convidado a participar no programa internacional de cursos da ASDI, desde que haja formas adequadas de identificação dos candidatos.

No âmbito do programa de intercâmbio de especialistas financiado pela ASDI, poderão ser financiados contactos através do Instituto Sueco, entre a Suécia e Timor Leste.

Durante o período iniciado em 2002 serão avaliadas as possibilidades de conceder apoio orçamental.

## **10. Volume**

Estima-se que o volume da cooperação para o desenvolvimento se situe entre os 30 e os 35 milhões de coroas suecas por ano, no máximo, 100 milhões de coroas suecas por um período de três anos, excluindo eventual apoio orçamental, eventual ajuda humanitária e financiamento da missão de manutenção da paz das Nações Unidas.

## **11. Recursos administrativos**

Até hoje a cooperação para o desenvolvimento exigiu funções a cerca de meio-tempo nos quadros da ASDI, em Estocolmo, e na Embaixada em Jakarta. A cooperação para o desenvolvimento será delineada de modo a não aumentar o gasto de trabalho, o que pressupõe que será exercida de forma multilateral. Deste modo não será necessário que esteja representada em Díli.





REGERINGSKANSLIET

**Ministério de Negócios Estrangeiros  
Suécia**

Ministry for Foreign Affairs, Information office, SE-103 39 Estocolmo, Suécia  
Telefone: +46 (0)8 405 1000, telefax: +46 (0)8 723 11 76, endereço da Web: [www.ud.se](http://www.ud.se)

Se desejar mais exemplares queira requerê-los ao

Gabinete de Informação do Asdi da Suécia:

Telefone: +46 (0)8 698 5000, telefax: +46 (0)8 20 88 64, Web: [www.sida.se](http://www.sida.se)

Capa: Gabinete Editorial

Impressão: XBS Grafisk service

N.º de referência: UD 03.036