



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

FIDELIUS BERY ASSUNÇÃO QUINTAS

A IMPORTÂNCIA DO PODER LOCAL: A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO
ATRAVÉS DA DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA (UMA ANÁLISE DO
PROCESSO DE HORIZONTALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E MUNICIPALIZAÇÃO EM
TIMOR-LESTE)

CAMPINA GRANDE
2018

FIDELIUS BERY ASSUNÇÃO QUINTAS

A IMPORTÂNCIA DO PODER LOCAL: A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO
ATRAVÉS DA DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA (UMA ANÁLISE DO
PROCESSO DE HORIZONTALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E MUNICIPALIZAÇÃO EM
TIMOR-LESTE)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Internacional

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego
Feitosa

CAMPINA GRANDE
2018

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

Q7i Quintas, Fidelius Bery Assuncao.

A importância do poder local [manuscrito] : a efetivação da participação através da descentralização democrática (uma análise do processo de horizontalização administrativa e municipalização em Timor-Leste) / Fidelius Bery Assuncao Quintas. - 2018.

52 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas , 2018.

"Orientação : Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa , Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Timor-Leste,. 2. Direito Internacional. 3. Municipalização no Timor Leste. 4. Descentralização Democrática.

21. ed. CDD 341

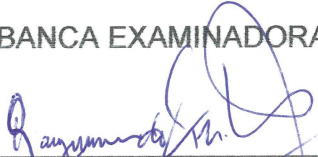
FIDELIUS BERY ASSUNÇÃO QUINTAS

A IMPORTÂNCIA DO PODER LOCAL: A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO
ATRAVÉS DA DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA (UMA ANÁLISE DO
PROCESSO DE HORIZONTALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E MUNICIPALIZAÇÃO EM
TIMOR-LESTE)

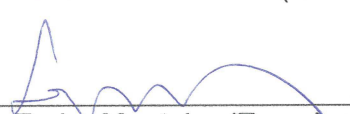
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Aprovada em: 08/06/2018.


BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Dra. Lucira Freire Monteiro (Examinadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira (Examinador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

*A minha Família, a minha Nação,
Dedico.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo de minha vida, e não somente nestes anos como universitário, mas que em todos os momentos é o maior mestre que alguém pode conhecer.

À universidade, seu corpo docente, meus professores pela sabedoria e força, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela afinada confiança no mérito e ética aqui presentes.

Ao Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa, meu orientador, pelo empenho dedicado à elaboração deste trabalho.

Aos meus preciosos pais, que acompanharam a cada dia dessa trajetória, ainda que distantes, lá do outro lado do mundo, mas se fazendo sempre presentes em forma de carinho, amor e oração, quero externar mais uma vez minha felicidade e gratidão.

Aos meus irmãos Davida, Anibal, Benvinda, Jenita, Brigida, Cesaltina, Britania, e, em especial, ao meu querido irmão Cesar (in memorian).

Aos meus Tios, André, Dr. Antonio, Jelesu, pelo incentivo, e ao meu irmão gêmeo Zaqueu que sempre caminhava junto, pela força e amizade. Meu Grande exemplo, Irmã Margareta Khey, princesa Delya, que são alicerces e me deram seus apoios.

A toda minha família e amigos que conquistei, seja na Escola Primária N° 2 Mehara, na Escola Pré-Secundária São Domingos Sávio Mehara, no Colégio São Dom Bosco Fuiloro, o grupo de Bolseiros de Timor Leste na UEPB.

Por fim, muito obrigado a todos, por me apoiarem e contribuíram direta, ou indiretamente, para que eu conseguisse chegar aqui.

*As dificuldades fortalecem a vontade e
aumentam o poder de resistência.*

(Swami Sivananda)

RESUMO

O presente trabalho, intitulado, “A importância do poder local: a efetivação da participação através da descentralização democrática (uma análise do processo de horizontalização administrativa e municipalização em Timor-Leste)”, tem como objetivo central, analisar as políticas de municipalização do estado de Timor-Leste e os motivos que levaram o Governo timorense a implementar a política de municipalização. A Constituição da República Democrática de Timor-Leste consagra os princípios da desconcentração administrativa e da descentralização administrativa como vetores fundamentais da organização da administração pública. Procurando assegurar a concretização dos aludidos princípios constitucionais, o Governo iniciou em 2003 um processo de reforma da administração pública, preparar a instalação dos órgãos representativos do Poder Local, com o intuito de aumentar a eficiência e a eficácia da Administração pública do Estado. A introdução do novo nível de governo municipal constitui também, uma oportunidade para o aprofundamento da participação democrática dos cidadãos, promovendo uma organização político-administrativa mais próxima dos cidadãos, que estimule a coesão territorial, o desenvolvimento socioeconómico e a modernização administrativa. O método da pesquisa utilizada foi abordagem qualitativa sendo que os procedimentos utilizados para coleta de dados foram pesquisa bibliográfica e documental. Na abordagem teórica, buscou-se apresentar os conceitos de municipalização; descentralização; poder local e temas relacionados. Os resultados da presente pesquisa sugerem que a descentralização é um instrumento de desenvolvimento equilibrado, que pode contribuir de modo positivo para elevar a participação dos cidadãos nas decisões públicas, facilitando a elaboração dos planos de desenvolvimento municipal que retratam a realidade do local.

Palavras Chaves: Timor-Leste, Direito Internacional, Municipalização no Timor-Leste, Descentralização democrática

ABSTRACT

This work entitled as “The importance of local power: the effectiveness of participation through the democratic decentralization (an analysis of the process of horizontalization administrative and municipalization in East Timor)” has as its central objective to analyze the municipalization policies of the state of East Timor and the reasons that led the timorese government to implement the municipalization policy. The Constitution of the Democratic Republic of East Timor establishes the principles of administrative deconcentration and administrative decentralization as fundamental vectors of the organization of public administration. Seeking to ensure the implementation of the aforementioned constitutional principles, in 2003 the Government initiated a process of public administration reformation to prepare the installation of representative bodies of Local Power in order to increase the efficiency and effectiveness of the State Public Administration. The introduction of the new level of municipal government constitutes also as an opportunity to deep the citizens democratic participation by promoting a political administrative organization that is close to the citizens and that stimulates the territorial cohesion and socioeconomic development and administrative modernization. The research method used was the qualitative approach and the procedures used to collect the data were the bibliographic and documentary research. In the theoretical approach, it was presented the concepts of municipalization, decentralization, local power and related topics. The results of this research suggest that decentralization is a balanced development tool that can positively contribute to increase citizen participation in public decisions, facilitating the elaboration of municipal development plans that portray the local reality.

Key-words: East Timor; International law, Municipalization in East Timor, Democratic decentralization

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de Timor-Leste e sua divisão administrativa anterior	17
Figura 2 - Estrutura Administrativa	18
Figura 3 - Distribuição da população	19

LISTA DE SIGLAS

DNE	Direção Nacional de Estatística
ONU	Organização das Nações Unidas
PDL	Programa de Desenvolvimento Local
PED	Plano Estratégico do Desenvolvimento
QUED	Quadro Estratégico para a Descentralização
RDTL	República Democrática de Timor-Leste
UNAMET	United Nations Mission in East Timor
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 HISTÓRIA, ESTRUTURA DEMOGRÁFICA E POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE TIMOR-LESTE	15
3 DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA E POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO (PARTICIPAÇÃO)	19
3.1 Conceito da descentralização	19
3.2 Descentralização como estratégia democratizadora.....	21
3.3 A participação social como processo de descentralização da gestão pública	22
3.4 Descentralização como municipalização	23
3.5 Política de municipalização	24
3.6 O poder local.....	27
4 PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ESTADO TIMORENSE	28
4.1 Elementos e fatores tomados em consideração ao delinear a política de descentralização administrativa e de poder local.....	28
4.2 Fases e processos de descentralização do estado timor-leste	29
4.3 Descentralização e o governo local	33
4.4 Território e territorialidade dos municípios	34
4.5 Instalação dos municípios	36
4.6 Estrutura organizacional dos municípios.....	38
4.7 Competência dos municípios	40
4.8 Atribuições dos municípios	41
4.9 Autonomia financeira dos municípios.....	43
4.10 As relações entre o governo central e os municípios, e lideranças comunitárias	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

A referência à administração pública está inscrita na Constituição da República de Timor-Leste, que declara que “a administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais” (TIMOR-LESTE, 2002). Isto reflete o objetivo da administração em relação aos direitos dos cidadãos e das instituições constitucionais. Em relação ao funcionamento do aparelho do Estado, a constituição sustenta que “a administração pública é estruturada de modo a evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva” (TIMOR-LESTE, 2002). Para que a administração pública realmente sirva os interesses dos cidadãos é necessário evitar o burocratismo, a fim de se aproximar mais dos cidadãos, inspirando a participação efetiva. Sem se identificar a um único modelo de administração, a Administração Pública de Timor-Leste deve, pelo que determina sua Constituição, servir ao interesse público e impedir o distanciamento dos cidadãos, ainda que, atualmente, não inspire efetiva participação e seja quase exclusiva para o atendimento das classes mais abastadas.

O estado Timorense, veio após a sua Independência com o poder centralizado, criou-se um distanciamento entre o cidadão e o Estado, fazendo com que esse tomasse para si a obrigação de conduzir a vida pública e de regulamentar a vida privada. Ao cidadão não eram disponibilizados canais de participação, auxiliando na manutenção, dessa forma, de uma democracia de baixa intensidade. Ora, o problema da centralização dos poderes político e econômico conduz a uma separação entre as necessidades dos cidadãos e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social.

A centralização administrativa faz com que as decisões tomadas sejam voltadas para atender as demandas sociais, segundo as perspectivas dos tomadores de decisão, que no mais das vezes se distanciam das realidades do povo. As políticas públicas locais, também com o poder centralizado, criou-se um distanciamento entre o cidadão e o Estado, fazendo com que esse tomasse para si a obrigação de conduzir a vida pública e de regulamentar a vida privada. Resulta, assim, em ações estatais que

atendem apenas as áreas mais centrais. Tais as ações são no geral fruto de política top-down (ou seja, políticas em que as mudanças são estabelecidas de cima para baixo) a partir do entendimento de formuladores de políticas públicas (PIKE, RODRIGUEZ-POSE, TOMANEY, 2006).

Nesse sentido apresenta-se o posicionamento de Dowbor (1994). Afirma o referido autor que o problema da centralização dos poderes político e econômico conduz a uma separação entre as necessidades dos cidadãos e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social.

É bastante primordial falar que a democracia atual precisa-se a democratização do estado e a busca de maior justiça social. Atribuindo a prestação de serviços aos entes governamentais mais próximo à população, para que tal seja um instrumento facilitador nas operações de gestão, e principalmente, viabilizar o processo burocrático, atender às demandas e às necessidades do cidadãos.

A descentralização do poder, por sua vez, desenvolve um canal de aproximação entre os cidadãos e o Estado, colocando-o mais próximo dos problemas; uma vez que estimula a troca entre esses dois entes. A descentralização, portanto, capacita os cidadãos a participarem e o Estado a assumir um papel receptivo aos anseios populares.

Borja (1998) sublinha que, por descentralização territorial, entende-se o processo que tem por objetivo alcançar a representação da sociedade a partir dos novos organismos que acolhem as atribuições e recursos, exercendo-os com autonomia, inclusive financeira.

Jacobi (1990), a respeito da relevância dos Municípios, afirma que “a descentralização e a participação são instrumentos políticos orientados para o desenvolvimento de uma política municipal de caráter democrático que se propõe aproximar a administração dos cidadãos, criando na medida do possível os meios para uma interação mais intensa na complexa dinâmica que a caracteriza”.

A participação torna-se peça fundamental na democracia liberal. A utilização dos mecanismos de participação popular, constantes no ordenamento jurídico estatal contribui de maneira significativa para esse avanço. A criação de novos instrumentos,

tanto pela sociedade política quanto pela sociedade civil, auxiliarão no desenvolvimento da técnica de participação.

A participação é vista como a assunção, por parte da comunidade, de recursos de poder e influência sobre a decisão pública. Essa participação inclui não só a representação perante autoridades constituídas, mas também a formação de novas instâncias de agregação de interesses para influenciar decisões que afetam a comunidade.

A política da descentralização administrativa e municipalização do estado foi definida em linhas gerais no Plano Estratégico do Desenvolvimento (PED) do Timor-Leste, visa um desenvolvimento econômico equilibrado entre todas as regiões do país. Ora, também considera-se que, através da descentralização democrática, o governo encontra-se mais próximo da democracia participativa, princípios estes incluídos na competência dos conselhos administrativos onde todos os cidadãos Timorenses poderão apontar suas necessidades e prioridades. Sobre a relevância científica deste trabalho, deve-se ressaltar que a descentralização administrativa é considerada como uma reforma da administração do país que visa à promoção do desenvolvimento mais equilibrado.

O Estado Timorense constituiu o primeiro passo para conceder mais poder a atores políticos locais antes submissos e dependentes do poder central, e continuando facilitar novas formas de participação democrática por permitir a articulação e a agregação de interesses comunitários antes desconsiderados pelo sistema político. E nesse sentido que este trabalho procura evidenciar o novo processo que está a projetar no atual Timor-Leste, que é a descentralização política, administrativa e financeira, através da implantação da municipalidade em todo território Timorense.

A Constituição da República Democrática de Timor-Leste prevê que o poder local seja constituído por pessoas coletivas de território dotadas de órgãos representativos, cuja organização, competência, funcionamento e composição sejam definidos por lei. No entanto, a Constituição RDTL por sua importância e princípios fundamentais, garante um novo modelo administrativo, promovendo as instituições do estado, a participação democrática de todos os cidadãos. Ora, a política da descentralização administrativa e municipalização do estado foi definida em linhas gerais no Plano

Estratégico do Desenvolvimento (PED)¹ 2011-2030, do Timor-Leste, visa um desenvolvimento econômico equilibrado entre todas as regiões do país.

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa do tipo descritiva e exploratória, com abordagem quantitativa. Para tanto, quanto ao meio foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, abordando a evolução da redistribuição de poder no Timor Leste a partir da noção de municipalização.

Diante desta perspectiva, a pesquisa foi estruturada em cinco partes. Na primeira introduzir-se o tema, os problemas que originaram a reforma administrativa do país, justificativas, metodologia do presente trabalho em que traz os métodos e técnicas de pesquisa que define a abordagem utilizada e a estrutura do texto. Na sequência apresenta-se a história, a estrutura demográfica e a política administrativa do Timor-Leste desde, a independência. Na terceira parte, apresenta os conceitos e definições relacionados ao tema desta pesquisa, de acordo com o pensamento de vários atores que estudaram o assunto, entre eles: democratização, descentralização; poder local e municipalização. Na quinta, trata-se exatamente o processo de reformulação do modelo administrativo e a efetivação do poder local no Timor-Leste. E por fim, passa-se às considerações finais em que se apresentam as principais conclusões alcançadas neste estudo.

2 HISTÓRIA, ESTRUTURA DEMOGRÁFICA E POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE TIMOR-LESTE

A República Democrática de Timor-Leste é um dos países mais jovens do mundo e possui uma história conturbada por sequências de ocupações, guerras civis e desordem. Em 1975, após a Revolução dos Cravos ocorrida em Portugal, o governo português decidiu abandonar suas colônias, possibilitando que o Timor-Leste se

¹ O Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste é um pacote integrado de políticas estratégicas a serem implementadas a curto prazo (um a cinco anos), a médio prazo (cinco a dez anos) e a longo prazo (dez a vinte anos). Está alinhado com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas, mas é mais do que um conjunto de metas. O Plano pretende estabelecer uma orientação que possibilite um desenvolvimento inclusivo, sustentável e a longo prazo em Timor-Leste. O PDN de 2002 visava reduzir a pobreza em todos os distritos de Timor-Leste, promover um crescimento económico justo e assegurar a boa qualidade da educação, saúde e bem-estar para todos os cidadãos.

proclamassem uma nova república em 28 de novembro de 1975. Porém, poucas semanas depois a Indonésia invadiu o país que, durante 24 anos sofreu uma das mais brutais ocupações do século XX.

Em 1975, a Indonésia invadiu o território timorense, numa ação condenada pela ONU e rejeitada pelos timorenses. Teve início a uma guerra de libertação nacional, na qual cerca de 200 mil pessoas foram mortas, mais pelas forças de ocupação (MAZZOLA; ÁVILA, 2009). Os massacres só diminuíram em agosto de 1999. Portugal e Indonésia então negociaram a realização de uma consulta popular, apoiados pela recém-criada Missão das Nações Unidas em Timor Leste (UNAMET)², foi feito um plebiscito no qual o povo decidiu pela independência (MAZZOLA; ÁVILA, 2009).

Em 30 de agosto de 1999, no final de um processo marcado pela intimidação e violência, os timorenses decidiram pela independência. De um total de 351.796 eleitores recenseados, votaram 336.953, ou seja, cerca de 98,9%. Dos votos validamente expressos, 333.580 (78,5%) optaram pela independência e 93.388 (21,5%) pela autonomia.

A construção do Estado timorense pode ser considerada um caso único na história, já que foi a primeira vez que uma organização internacional administrou integralmente o país, sem qualquer tipo de governo com o qual pudesse cooperar. Como não havia um governo constituído, durante dois anos a Administração Transitória das Nações Unidas foi responsável por todo o território.

Nesse processo de transição, as tradições arcaicas da sociedade se misturaram às novas dinâmicas da construção do Estado-nação, envolvendo práticas de tomada de decisão. O poder de decisão é um fenômeno recente em Timor-Leste. Após a colonização portuguesa, os indonésios controlaram o setor público e privado por 24 anos. O mandato da UNTAET³ (Administração Transitória das Nações Unidas em

² Em Timor Leste, a ONU foi chamada a intervir em finais de 1999, a fim de orientar os Timorenses no processo que conduziria à soberania, na sequência da violência e devastação que se seguiu ao referendo sobre a integração na Indonésia realizado sob a direção da ONU. Neste período o Conselho de Segurança desenvolve uma actividade intensa, criando a UNAMET (United Nations Mission in East Timor) a 11 de Junho 1999, com a missão de organizar e conduzir o processo de consulta à população.

³ **A Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET) foi criada em outubro de 1999.** Desenvolveu as suas operações no quadro de um mandato multidimensional que a incumbia de garantir a segurança e manter a ordem pública enquanto trabalhava com os Timorenses no sentido de criar as bases da governação democrática.

Timor-Leste) tinha os seguintes objetivos: i) garantir a segurança e manter a lei e a ordem em todo território; ii) estabelecer uma administração eficaz; iii) auxiliar no desenvolvimento dos serviços civis e sociais; iv) assegurar a coordenação e a prestação de assistência humanitária na reabilitação e ajuda ao desenvolvimento; v) apoiar a construção da capacidade de autogoverno e; vi) auxiliar na criação de condições para o desenvolvimento sustentável (Conselho de Segurança, 1999).

O território de Timor-Leste é constituído pela metade oriental da ilha de Timor, a ilha de Ataúro a norte da costa de Díli, o ilhéu de Jaco, no extremo leste, e o enclave de Oecussi-Ambeno, na costa norte da parte indonésia da Ilha de Timor. O território tem uma área total aproximada de 15 mil km², com uma população de cerca de um milhão e tal de habitantes, e tem por capital a cidade de Díli.

Em termos administrativos, Timor-Leste encontra-se dividido em 13 distritos: Bobonaro, Liquiçá, Díli, Baucau, Manatuto e Lautém na costa norte; Cova-Lima, Ainaro, Manufahi e Viqueque, na costa sul; Ermera e Aileu, situados no interior montanhoso; e Oecussi-Ambeno, enclave no território indonésio. Os actuais 13 distritos de Timor-Leste mantêm no essencial os limites dos 13 conselhos existentes durante os últimos anos de administração Portuguesa.

Figura 1 - Mapa de Timor-Leste e sua divisão administrativa anterior



Fonte: Gotimorleste (2018)

Cada um destes distritos possui uma cidade capital e é formado, por sua vez, por subdistritos, variando o número destes entre três e sete, numa média de cinco subdistritos por distrito. Em termos demográficos, é o distrito de Díli que apresenta maiores valores totais e Aileu é o distrito com menos população, muito embora possua uma área superior ao dobro da de Díli. Cada um dos 65 subdistritos inscritos nos 13 distritos, possui uma localidade capital e subdivisões administrativas, os sucos, que variam entre 2 a 18 por subdistrito. O maior subdistrito é o de Lospalos, em Lautém, com 635 km², e o menor é Nain feto, em Díli, com 6 km². Fato Lulique, sendo um dos subdistritos menores, é o menos povoado, com cerca de 2 mil habitantes.

Naturalmente, os subdistritos que apresentam maiores valores demográficos são os que compõem o distrito de Díli, mais particularmente os que englobam a cidade capital do país. A menor divisão administrativa de Timor-Leste é o suco, que pode ser composto por uma ou mais aldeias. Existem 442 sucos no território, numa média de 7 por subdistrito.

Figura 2 - Estrutura Administrativa

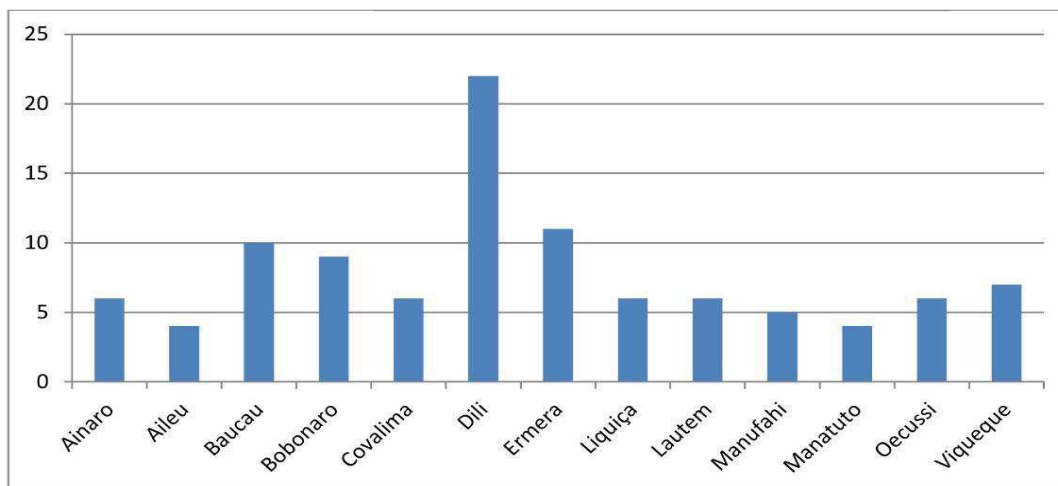
Distritos	Sub-distritos	Sucos	Aldeias
Ainaro	4	21	131
Aileu	4	31	135
Baucau	6	59	281
Bobonaro	6	50	194
Covalima	7	30	148
Dili	6	31	241
Ermera	5	52	277
Liquica	3	23	134
Lautem	5	34	151
Manufahi	4	29	137
Manatuto	6	29	99
Oecusse	4	18	63
Viqueque	5	35	234
Total	65	442	2 225
Districts	Sub-districts	Sucos	Aldeias

Fonte: Ministério da Administração Estatal e Ordenamento do Território (2012).

Quando se analisa a distribuição geográfica da população, tendo por base os 13 municípios, observa-se na Figura 3, de acordo com o resultado de senso de 2012 divulgado pela Direção Nacional de Estatística, Timor-Leste possui o total de 1.148.958 habitantes, com a densidade populacional de 71 habitantes/km², sendo a capital Díli a

maior cidade, com 266.236 habitantes e o restante dos municípios ficam com uma média total de população aproximadamente de 65.000 habitantes cada.

Figura 3 - Distribuição da população



Fonte: Ministério da Administração Estatal e Ordenamento do Território (2012).

Ora, nas zonas rurais vivem 70% dos timorenses e as zonas urbanas o restante. No distrito de Díli vivem 22% dos habitantes do país, seguindo-se os municípios de Ermera e Baucau, respectivamente com 11% e 10% da população. A cidade e o município de Díli tornaram-se o centro de atracção da população das áreas rurais, tendo a população urbana de cidade aumentado de 120.500 habitantes, em 2001, para 175.730 habitantes, em 2004, e para 234.331 habitantes, em 2010, (DNE, 2012).

3 DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA E POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO (PARTICIPAÇÃO)

3.1 Conceito da descentralização

Na modernidade, a democracia vem sendo uma prioridade para o funcionamento do estado e os sistemas administrativos. O estado precisa se organizar, pois ele é a superestrutura administrativo-organizacional que orienta e executa o cumprimento da

vontade constitucionalmente manifestada. Conforme deste entendimento, o estado exerce o poder conferido pela constituição e vai, então, organizar e criar suporte administrativo para desempenhar suas tarefas (MOTTA; BARCHET, 2007).

Pois bem, o estado independentemente por sua dimensão territorial tem divisões orgânica e territorial do poder. O primeiro é considerado como sistema que atribuir funções aos poderes do estado (legislativo, executivo e judiciário), para que ter um balanço e evitar os ilícitos dos seus exercentes. Por outro lado, para facilitar a administração do estado, é necessário ter uma divisão territorial.

Diante destas afirmações, já pode perceber que, o estado tem sua opção para formular e reformular a sua administração, baseando se na estrutura do poder, do território e pelas demandas que provém dos próprios cidadãos. A descentralização constituiria o primeiro passo para conceder mais poder a atores políticos locais antes submissos e dependentes do poder central. Além do mais, a descentralização facilitaria novas formas de participação democrática por permitir a articulação e a agregação de interesses comunitários antes desconsiderados pelo sistema político. (MOTTA, 1994)

Assim, considera-se a descentralização, como um novo modelo para o sistema de gestão e administrativo, estabelecendo novos centros de competência, que podem ser política ou administrativa. Conforme (MOTTA, BARCHET, 2007), a descentralização política se notabiliza pela capacidade legiferante dos novos centros, que podem criar normas, decidir e julgar etc. Ao contrário, na descentralização administrativa, o novo centro apenas executa, cumpre, e zela.

Conforme Moreira Neto (1996) estabelece os vários critérios pelos quais pode dar-se a descentralização:

- a) Descentralização territorial ou vertical, aquela feita por áreas geográficas, podendo ser política, administrativa e judiciária. A descentralização territorial política decorre da constituição e cria entes autônomos politicamente; a descentralização territorial administrativa decorre da lei e cria territórios, regiões, distritos, zonas, bairros etc.; a descentralização territorial judiciária visa a delimitar áreas de competência de foro;
- b) Descentralização funcional ou horizontal ou institucional, que especializa funções em autarquia;

- c) Descentralização hierárquica ou desconcentração, que subdivide uma pessoa jurídica de direito público em órgãos que mantêm, entre si, relações hierárquicas de subordinação e coordenação;
- d) Descentralização por delegação, que resulta do cometimento a particulares de atividades de execução não reservadas ao poder público. Não pode ser objeto de delegação a atividade decisória, própria do poder de império. A delegação nasce da lei (paraestatais), do contrato (concessionários) ou do ato administrativo (permissionários e autorizados). Isto denomina execução indireta;
- e) Descentralização social, que consiste em aliviar do estado a execução direta ou indireta de atividades relevantes, deixando-as a unidades sociais como família, o bairro, agremiações e associações, igrejas etc. Tais entidades, entidades de colaboração, recebem estas atribuições através do reconhecimento do estado.

3.2 Descentralização como estratégia democratizadora

A descentralização é entendida como designação genérica do processo de devolução de atribuições e poderes dos níveis mais elevados de governo para níveis baixos, tendo por objetivo a aproximação do processo decisório público dos cidadãos. Assim, caracteriza-se uma relação entre a democracia e descentralização que pode ser analisado, pois envolve a participação social e controle social.

É muito importante, a construção de uma sociedade democrática passa pela construção da inclusão social na tomada de decisão. Afirma Zimmermann (2005) que:

a descentralização deve garantir a extensão da cidadania, para que todos participem do processo político em igualdade de condições e, de igual forma, mantendo-se uma ativa fiscalização sobre as autoridades governamentais (...) averba-se que a construção de uma sociedade democrática pode ser alicerçada na percepção valorativa das necessidades locais, dependentes não só da participação social, mas da existência de cidadãos conscientes dos seus direitos políticos e dos deveres do Estado. (ZIMMERMANN, 2005, p.165, grifo nosso).

Portanto, a inter-relação entre a sociedade civil e o governo deve vigorar o princípio participativo, inerente ao Estado descentralizado político e administrativo. Ora, esse sistema, no estado moderno vincula umbilicalmente à democracia. Assim, no

regime democrático, é necessário um sistema institucional mais participativo, menos burocrático e é aceitável a ação política dos cidadãos e da opinião pública.

3.3 A participação social como processo de descentralização da gestão pública

Numa visão mais ampla, a participação social pode ser considerada como um “processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não tem acesso” (JACOBI, 2003).

O estado em seu exercício de poder é primordial garantir-se o princípio de isonomia, o qual todos os cidadãos pertencentes do território nacional do estado, recebem valores e benefícios iguais. Isto é, valorizar os entes inferiores, cidadão como todo. A sociedade designa-se organizada quando o bem comum e o interesse comum é prevalecida.

Caracteriza-se nesse caso, como trata na teoria de Rousseau “Contrato Social” nela, o autor ressalta a importância da vontade geral, considerando o alcance do bem comum como o objetivo do Estado. Afirma que “só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado em conformidade com o objeto de sua instituição, que é o bem comum” (ROUSSEAU, 1996).

Vale ressaltar que, para o interesse público e da nação, a participação é imprescindível no exercício do poder ou serviços, na oferta dos benefícios aos cidadãos e aos entes inferiores. De acordo com Jacobi (2003), “a ampliação destes espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais”.

Neste caso, a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas ganhou grande relevância com a criação e ampliação de canais propositivos e deliberativos, como os fóruns e os conselhos gestores, de modo que temas como “participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social” (GOHN, 2001).

Na participação cidadã, segundo Gohn (2001), a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. O conceito de participação cidadã

está baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas, a partir de um debate também público. Assim, a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, posto que se dá ao longo de todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas.

A característica principal deste tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir da criação e implementação de novas estruturas de representações, compostas por pessoas eleitas diretamente pela sociedade civil e por representantes do poder público. O sentido da participação social está, por sua vez, fundado na idéia do desenvolvimento de uma “cultura cívica”, que pressupõe comunidades atuantes, compostas de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público, com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração, articuladas em redes horizontais.

Em síntese, a participação é um ingrediente fundamental no processo de implantação da descentralização. Contudo, a simples participação não garante a melhoria da gestão pública. É necessário que ela esteja presente em todo o processo de tomada de decisão. À medida que a comunidade intervém no desenho, execução e avaliação das políticas públicas, a descentralização é reafirmada e seus objetivos atingidos (ROCHA; BURSZTYN, 2005).

3.4 Descentralização como municipalização

Os princípios de descentralização e mudança na escala territorial de decisão e de ação governamental estão intimamente associados ao de municipalização. Portanto, o reconhecimento do espaço político local como a escala geográfica mais adequada para o planejamento, gestão, coordenação e execução de políticas do estado.

Defende o Buarque, (1999) que a municipalização é uma forma de descentralização administrativa das políticas e dos mecanismos de intervenção pública

para o plano municipal, com transferência efetiva da capacidade decisória para o município como espaço de poder local. Diante disto, Borja (1981) apud Belmartino (1990) afirma que:

É preciso estabelecer vinculações entre os poderes locais e o nível central que garantissem a generalização e continuidades políticas. A luta pela democracia municipal só é viável se circunscrita em processos sociais mais amplos, se é assumida por forças que atuam ao nível estatal superando o nível de consciências localistas. (BORJA apud BELMARTINO, 1990, p.37).

Fala-se em municipalização, é importante reconhecer que, o município é um ente territorial político e a escala geográfica mais adequada para a garantia e a promoção de direitos e justiça social, responsabilidade e transparência e participação dos cidadãos na tomada de decisão, como salienta Carvalho:

A municipalização não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir custos e desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade, integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local. (CARVALHO apud BARBOSA, 2010, p.4)

Dentro deste contexto, nota-se que, a importância do poder local diante das perspectivas e programas do governo, é essencial para a definição das prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas. E também, a municipalização facilita, significativamente, a participação da sociedade nos processos decisórios, e pode construir um passo muito importante para a democratização do estado, dos planos e dos programas.

3.5 Política de municipalização

No dizer de Ferreira (2004) apud Miranda (2009) conceitua o termo de municipalização como o ato ou efeito de municipalizar. O autor apresenta dois significados em relação a este termo. O primeiro diz respeito a transformar algum território em município, neste caso, municipalizar algum território, sendo uma abordagem que tem mais a ver com o espaço físico. Já o segundo sentido,

corresponde a passar para a administração municipal uma responsabilidade, como, por exemplo, municipalizar uma instituição. Neste caso, há, portanto, uma relação mais direta com a municipalização de serviços (ex: municipalizar a saúde e segurança).

A natureza político-administrativa da municipalização veio aproximar, dos cidadãos, a instância decisória quanto aos rumos a imprimir à vida na comunidade. Aproxima-se, também, a instância do controle social sobre a execução das direções escolhidas e das decisões tomadas.

Para Pereira (2005), a política de municipalização permite que cada município estabeleça seu perfil de atendimento de acordo com a necessidade e demandas da população por serviços públicos, através da identificação das diferenças que há entre vários municípios. Assim a autonomia de decisão e de controle das ações sociais do município, aproximando do cidadão para identificar necessidades, as condições e desejos da comunidade, decidir como enfrentá-los, bem como construir o nível de qualidade de vida que pretendem para sua comunidade.

Quanto a importância da tomada de decisão, Azevedo (2012) apud Borges & Araujo (2015) afirma que o município, como um órgão estabelecido pelo governo central, passa a ter sua própria autonomia na tomada de decisão. Essa autonomia refere-se à independência administrativa, assim os assuntos que envolvem o problema social local podem ser resolvidos mais rápidos, ao invés de aguardar por intervenção do governo central.

Tendo por base o modelo de governança proposto por Putnam (1996) estabelece a implicação entre as demandas sociais, a interação política, o governo, a opção de política e, por fim, a implementação como uma sequência de fatos. Diante disto, parece-nos pertinente considerar que os aspectos assinalados, relacionados ao entrelaçamento do sistema legal ao município, incidem diretamente sobre as possibilidades e os padrões de interação entre o governo e a sociedade.

Ora, é necessário constituir um laço político forte, e estabelecer os padrões de interação entre as instituições governamentais, as organizações e com a sociedade, para que possa ter uma gestão de qualidade, com transparência e boa governação.

Para Fisher (2002), a gestão do desenvolvimento social é um campo de conhecimento e espaço de práticas híbridos e contraditórios. Uma boa gestão é

fundamentada na governança, no poder compartilhado ou a ação coletiva gerenciada. A governança transformou-se em categoria analítica, associada a conceitos como participação, parceira, aprendizagem coletiva, regulação, sinônimo de bom governo.

Para a efetivação desse processo, conta-se com os Conselhos Municipais, como instâncias permanentes de participação de representantes estatais e não estatais, nas quais os atores discutem e tomam decisões conjuntamente sobre propostas para determinada área de política pública, e dentre outras funções, eles orientam e fiscalizar a prática institucional pública. Conforme o Gohn (2007), afirma que:

A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública [...]. A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade [...]. Os conselhos gestores [...] são os maiores exemplos. (GOHN, 2007, p.201, grifo nosso).

Ao falar dos conselhos municipais, Souza argumenta que, “O papel dos conselheiros é tomar parte na gestão do programa, ou seja, fiscalizar a implementação de políticas decididas em outras esferas, alocar parcela dos recursos e acompanhar sua aplicação e os rumos da política pública. Para cada política social, é requerida a constituição de um conselho, em que os representantes da comunidade/usuários têm assento” (SOUZA, 2004). Essa atribuição é ampliar a dinamização na rede de relações democráticas, que podem constituir como via importante para a gestão pública participativa de todos os setores e direção no âmbito municipal.

Por outro lado, conta-se, ainda com as Conferências Municipais, instância em que se deve dar o debate social, a reflexão e a tomada de decisões, determinantes do direcionamento a ser adotado a curto, médio e longo prazos, no município. Além de instituições participativas, as conferências são consideradas instituições representativas e deliberativas no sentido de gerarem dinâmicas de representação da sociedade civil e de comporem de forma mais complexa a estrutura de representação política no âmbito do Estado e de seus poderes, abrindo novos espaços de influência da sociedade civil, para além das formas mediadas por meio do voto e dos partidos políticos (POGREBINSCHI, 2010; ALMEIDA, 2013). Funcionam de forma escalonada - com

etapas preparatórias locais e distritais; municipal, estadual e nacional, o que permite falar em "sistema integrado de participação e deliberação" (FARIA; LINS, 2013). Portanto, as conferências de políticas públicas têm servido enquanto espaços de inclusão de novas vozes no processo de discussão de políticas. Delas tem resultado um conjunto de propostas para as instituições competentes, que expressam, em menor ou maior medida, as demandas e os interesses das categorias nelas presentes.

3.6 O poder local

Os instrumentos da democracia participativa talvez possam contribuir como alternativas possíveis da readequação de espaços públicos vistos como uma nova possibilidade de efetivação dos ideias democráticos, contribuindo na orientação dos governos e dos próprios representantes eleitos na solução das questões do interesse comum. Diante dessa perspectiva, as interações do estado e a sociedade como todo, caracteriza-se como base social do exercício da participação cidadã, como Gohn (2004) afirma que:

A democracia participativa demanda um tipo de participação dos indivíduos e grupos sociais em termos qualificativos e não apenas quantitativos. Para isso, ela tem que alcançar segmentos diferenciados, que sejam representativos tanto das carências socioeconômicas e das demandas sociais como das áreas que precisam ser conservadas para que não se deteriore. Assim, como atingir grupos e agentes socioculturais que possuem identidades a serem preservadas ou aperfeiçoadas. (GOHN, 2004, p. 57, sic).

Para a busca de alcançar processos democráticos participativos, é importante organizar e identificar os espaços em que esse processos irão e poderão realizar-se. Pois o local é considerado como um suporte para políticas neoliberais de descentralização do estado, transferindo para ele determinadas funções estatais, criando uma abertura para as privatização, por meio das quais as elites estarão controlado de alguma forma o poder local. E também, valorizar o espaço local para contribuir a formação de iniciativas inovadoras e criativas de gestão, com a intensa participação da sociedade nas tomadas de decisões políticas locais.

A autoridade é um elemento essencial da sociedade, que ela não poderia subsistir. Isto necessita um poder que emprega uma força para realizar algo, ou seja, o objetivo, a causa final do poder é manter a ordem, assegurar a defesa e promover o bem estar da sociedade; é realizar enfim o bem público, afirma Azambuja (2003, p. 93).

No entanto, o estado como força maior que garante o domínio do território e a população, sempre busca novos modelos e conquistas para a melhoria de serviços e atender as demandas do seu povo. Precisa-se nesse caso, um apoio da sociedade, e o estado deve estender suas competências, distribuindo poderes, formar os entes locais para reforçar sua competência. Porque, a competência do estado varia, aumenta ou diminui o âmbito de sua atividade, de acordo com as condições peculiares a cada época e a cada sociedade, mas o seu fim é sempre o mesmo: o bem público. (AZAMBUJA, 2003).

Ressaltando essa idéia, Pires (2017) afirma que o poder local é uma tentativa de redefinição da importância do papel do Estado diante da população e suas demandas, pois este processo é onde se estabelece um novo desenho das relações tanto vertical. Ou seja, entre o estado e comunidade local, quanto horizontal, entre os membros da sociedade civil, permitindo a consolidação da democracia e a realização do princípio da inclusão social.

4 PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ESTADO TIMORENSE

O processo da formação de novo modelo administrativo, a política de descentralização e poder local para o estado Timorense teve sua fundamentação, baseado se no teor da Constituição RDTL, nas leis aprovadas no Parlamento, nos decretos, e também, nos programas de governo e planos de desenvolvimento estratégico 2011-2030.

4.1 Elementos e fatores tomados em consideração ao delinear a política de descentralização administrativa e de poder local

A constituição da RDTL consagra no seu art. 5º, nº 1, o princípio da descentralização administrativa como vetor fundamental da organização territorial do

estado. Este comando constitucional reconhece que os interesses locais serão melhor prosseguidos e concretizados pelas respectivas populações.

Para esse efeito, a Lei Fundamental de Timor-Leste prevê em seu dispositivo, art. 72º, nº 1, que:

O poder local é constituído por pessoas coletivas de território dotadas de órgãos representativos, com o objetivo de organizar a participação do cidadão na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, sem prejuízo da participação do Estado. (TIMOR-LESTE, 2001, p.01).

Vale salientar que, este dispositivo constitucional garantiu desde a vigência da carta magna, o modelo que virá desenvolvido para melhorar e oferecer boas condições ao poder local a fim de atender as necessidades dos cidadãos.

Em 8 de outubro de 2009, a Lei nº 11/2009, entrou em vigor e consagrou a divisão administrativa municipal, corespondendo a cada município a uma unidade de poder local. O mesmo diploma legal veio a definir os municípios como “pessoas coletivas de território, dotadas de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos eleitos, que visam a prossecução dos interesses das respectivas populações, beneficia a unidade nacional e do desenvolvimento local”.

Durante o ano de 2011, o Governo de Timor-Leste publicou oficialmente o Plano Estratégico de desenvolvimento, nos termos da qual se previa que “as políticas de descentralização ajudarão também no desenvolvimento do setor privado em áreas rurais. Conforme a aprovação desse projeto, esta nova estratificação de governo municipal é um meio para atingir os principais objetivos e prioridades como: promover as instituições de um estado forte, legítimo e estável em todo território de Timor-Leste; promover oportunidades para a participação local democrática de todos os cidadãos; e promover uma oferta de serviços mais efetiva, eficiente, e equitativa para o desenvolvimento social econômico do país.

4.2 Fases e processos de descentralização do estado timor-leste

O Governo tem trabalhado desde 2003 num quadro para a descentralização e para o governo local em Timor-Leste baseado nas disposições bem definidas para tal

na Constituição. A visão global do Governo no que respeita à descentralização é estabelecer um governo local forte, democrático e eficiente com suficientes recursos humanos e financeiros para viabilizar as instituições de governos local e contribuir para a realização dos objetivos de desenvolvimento do Governo de Timor-Leste.

Foi criado em 2003 um Grupo de Trabalho Técnico Interministerial que tem vindo a trabalhar na análise e desenvolvimento de opções para uma reforma futura. O primeiro relatório do Grupo de Trabalho – o Estudo das Opções de Governo Local – apresentou diversas opções possíveis de sistema de governo local em Timor-Leste e as suas respectivas vantagens e desvantagens. Baseado nisto, o Governo decidiu estabelecer um único estrato municipal entre o actual nível de Subdistrito e Distrito. Este estrato irá substituir gradualmente estes dois níveis de administração. Tem decorrido uma investigação adicional das novas estruturas, representação e funções administrativas do governo local desde 2004. Este trabalho preparatório tem fornecido ao Governo um importante contributo no seu processo de tomada de decisões sobre uma política de descentralização e sobre a estrutura do governo local. Os novos órgãos Municipais a serem introduzidos constituirão uma Legislatura e um Executivo e terão funções claramente definidas e recursos humanos e financeiros.

Como estratégia paralela, o Governo começou, em 2004, a pilotar uma série de procedimentos e disposições institucionais, fazendo uma simulação em “tempo real” de governo local – tal foi realizado ao abrigo do Programa de Desenvolvimento Local (PDL). Os objectivos consistiam em fornecer ao Governo lições práticas e matéria para a formulação de uma política. Até agora, foram criadas 25 Assembleias Locais em quatro distritos-piloto: Bobonaro, Lautem, Manatuto e Aileu. As assembleias consistem em cerca de 500 membros, incluindo tanto os funcionários do governo como os membros dos Conselhos de Suco. Foi providenciado um processo de desenvolvimento de capacidades a todos os membros nas diversas áreas para assegurar que podem assumir as suas novas funções e responsabilidades. Foi criado um Fundo de Desenvolvimento Local para cada assembleia e o resultado indica que há capacidade, a nível local, para tomar boas decisões com base na identificação das necessidades locais e de acordo com o Plano de Desenvolvimento Nacional.

Embora as quantias fornecidas pelo projecto-piloto do PDL sejam modestas, são, no entanto, substanciais se comparadas com os fundos que são descentralizados por canais governamentais normais. Deram visivelmente capacidade às comunidades locais de participarem nos processos de tomada de decisões do governo, de terem as suas próprias iniciativas e de assumirem a responsabilidade sobre o desenvolvimento nas suas áreas. As lições positivas aprendidas também têm sido importantes para o Governo ter tomado a sua recente decisão sobre a política de descentralização e de governo local em Timor-Leste.

Em 4 de Outubro de 2006, o conselho de Ministros aprovou a Resolução n° 6/2006, de 11 de Outubro, por via da qual procedeu à aprovação da “Política que institui a Descentralização e Governo Local em Timor Leste”, prevendo a criação dos municípios (cujo nível, dimensão e população são intermediários entre os distritos e subdistritos), ordenadas em categorias (refletindo critérios de dimensão populacional, grau de urbanização, pessoal e capacidades administrativas) que condicionam a extensão das infraestruturas, serviços que os municípios poderiam oferecer financiamento de que poderiam beneficiar, bem como a existência de dois órgãos: a assembleia municipal (definida como órgão legislativo do município, liderada por um Presidente do Município inicialmente nomeado pelo Governo e posteriormente eleito diretamente), e a câmara municipal (entendida como o conjunto de serviços administrativos, sob o controle da assembleia e departamentos setoriais supervisionados conjuntamente entre a assembleia municipal e os ministérios). No âmbito desta política, propunha-se a transferência para os municípios de todas as funções do estado que se encontram relacionadas com a oferta de serviços, designadamente: registo civil, saúde primária, educação primária, abastecimento de água e saneamento e estradas locais. Na sequência dessa política, o governo viria, ainda a aprovar, em 6 de Dezembro de 2006, a resolução n° 10/2006, de 27 de Dezembro, por via da qual procedia à criação do secretariado para a descentralização e aprovava o quadro estratégico da descentralização.

O Secretariado para a Descentralização, baseado no Ministério da Administração Estatal (MAE), estava encarregado de um processo de consulta nacional que garantisse à toda a população opinar sobre as novas unidades administrativas e

territoriais propostas. O processo de consulta foi executado entre Janeiro e Maio de 2007. Um total de 78 reuniões aconteceram ao nível dos sub-distritos e distritos e mais de 6000 pessoas da administração local, pessoal sectorial, membros de Conselho de Suco e outros interessados foram consultados.

As consultas concluíram que apesar de existir genuíno apoio ao processo de descentralização e às novas unidades na maior parte das áreas, os assuntos envolvendo a localização dos novos centros administrativos e o nome das novas municipalidades eram altamente controversos e sua definição poderia causar conflitos ao nível local. No entanto, antes de qualquer decisão final ser tomada, ocorreram as eleições legislativas e mudança de Governo.

Em 2008, o Governo Timorense adoptou novas mudanças nas Linhas de Orientação Políticas para a Descentralização e Governo Local. Este Quadro Estratégico para a Descentralização (QED) pretende orientar o Governo e as outras partes interessadas importantes por meio de uma sequência complexa de actividades para continuar a desenvolver a política e o quadro legal. O Governo pretende submeter as propostas de lei de governo local ao Parlamento Nacional para discussão e aprovação em Setembro de 2008 com a perspectiva de início do processo de reforma para 2009.

Em 2009 foi aprovada a Lei no 11/2009 que estabeleceu as unidades de poder local e os municípios, com base na garantia que cada um:

- a) mantenha homogeneidade étnico-linguística e a identidade cultural local;
- b) demonstre um balanço entre potencial de desenvolvimento e recurso;
- c) possua um centro administrativo que permite abrigar a assembleia municipal e os serviços municipais;
- d) detenha um mínimo de população que permita um certo nível de eficiência na administração e prestação de serviços.

Com base nesses pressupostos, definiu então, a lei que determina os critérios, requisitos e a iniciativa de criação ou modificação e extinção de municípios que devem ser levados em conta fatores demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos.

Em seguida, no ano 2014, para reger o passo inicial de todo o processo de descentralização, criou-se a Resolução do Governo no 28/2014, que discorre sobre a instalação dos órgãos e serviços da estrutura de pré-desconcentração administrativa. Tais estruturas serão responsáveis pela 'introdução' de sistemas, processos e procedimentos de gestão e governança local, que garantem a transição da gestão, dos atuais administradores distritais, aos que serão responsáveis pela gestão municipal.

No mesmo ano também aprovou o decreto lei no 4/2014, que define a natureza do órgão pré-desconcentração, estabelecendo legislação que trata de órgão de serviços periféricos da administração direta do estado. Além disso, determina também a sua missão e visão diante desse passo inicial. De acordo a definição do decreto, para cada estrutura do órgão da pré-desconcentração administrativa será dirigida por um Gestor Distrital, auxiliado por um secretário, incluindo os órgãos de administração, de coordenação e de consulta que será responsabilizada por assembleia distrital. O órgão pré-desconcentração, por sua vez, na sua relação com governo central, responde ao secretário do estado da descentralização administrativa, que coordena o processo e dita as instruções necessárias para bom funcionamento da administração pública em todo o território (TIMOR-LESTE, 2014).

Após a etapa de elaboração dos planos de ações no início de 2016, o decreto lei no 3/2016 conduziu um projeto-piloto de municipalização em que alguns municípios, escolhidos em função de sua dimensão populacional e níveis de infraestrutura, conforme critérios definidos na PED 2011-2030. Assim, ocorreu a criação das primeiras Autoridades Municipais em 4 municípios, sendo eles, Baucau, Bobonaro, Dili e Ermera. Mediante essa proposta de lei, terá a possibilidade de se criarem as Autoridades Municipais dos outros municípios que preenchem os critérios presente no decreto-lei.

4.3 Descentralização e o governo local

A descentralização administrativa de acordo com Brose (2002) está ligada ao processo de distribuição de poderes, sendo assim, ela se efetiva quando são transferidos poderes, recursos e responsabilidades do governo central para os governos locais ou municipais. Designa-se no entanto, um processo de devolução de

atribuições e poderes dos níveis mais elevados de governo para níveis mais baixos de governo, tendo por objetivo a aproximação do processo decisório público dos cidadãos.

Determinando a Constituição RDTL que a administração do estado deverá organizar-se, territorialmente, com respeito pelo princípio da descentralização, o Governo procura assegurar a eficácia da estratégia de descentralização democrática, estabelecendo políticas, através da qual fixa as grandes linhas de orientação político-legislativa para a instituição, organização e funcionamento dos municípios.

Depois da independência, o governo Timorense não existia sua estrutura do poder local, pois existiam serviços desconcentrados da administração direta do estado, que constituem um apoio importante para chegar a esta concepção da política de descentralização administrativa, promovendo o poder local.

A transferência do poder permite que os poderes locais tenham liberdade para gerenciar os interesses locais e além disso, atribui-lhes certas liberdades na formulação das políticas que trazem benefícios para a população de tais municípios, Silva (2000). Para tanto, essa política trazendo um modelo que pode ajudar no funcionamento do governo local, propondo-se os mecanismos de relacionamento que estabelece para articular as administrações locais com a administração central e com as lideranças comunitárias tradicionais. Isto é, o cômputo geral de atribuições e competências dos órgãos do poder local é outorgado pelo poder central.

4.4 Território e territorialidade dos municípios

É preciso distinguir e conceituar o território e territorialidade, pois são termos diferentes. Primeiro, o conceito de território vincula-se à categoria poder, porém não apenas ao poder no sentido concreto de dominação (poder político), mas também ao poder simbólico, ligado à apropriação de determinados grupos para com seu espaço de vivência (HAESBAERT, 2004).

A abrangência desse conceito ligado e envolvendo diferentes espaços e agentes sociais, que na ação do estado delimitando as fronteiras dentro do limite do estado, ou município, e definir abrangência espacial das organizações comunitárias de bairros, conjuntos habitacionais, de ocupação, e tantos outros.

Afinal, conforme Le Berre (1995,), "O território pode ser definido como a porção da superfície terrestre, apropriada por um grupo social, visando assegurar sua reprodução e a satisfação de suas necessidades vitais". Ao contrário, a territorialidade, conforme o Sack (1986), é um comportamento humano espacial. Uma expressão de poder que não é nem instintiva e nem agressiva, apenas se constitui em uma estratégia humana para afetar, influenciar e controlar o uso social do espaço, abarcando escalas que vão do nível individual ao quadro internacional.

Segundo Raffestin (1993), a territorialidade reflete a multidimensionalidade do vivido territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Ademais, complementa Haesbaert (2004) que:

A territorialidade, além de incorporar uma dimensão mais estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais, pois está intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar (HAESBAERT, 2004, p. 3).

Embora os municípios possuam, necessariamente, fronteiras políticas e artificiais, considerando-se seus limites territoriais, demarcar limites fixos, claramente descritos e representados em termos cartográficos por meio de linhas divisórias. E também, a territorialidade dos seus agentes, porem isto, varia no tempo através das relações de poder das redes de circulação e comunicação, da dominação, das identidades. Saquet (2009)

Os municípios são definidos como pessoas coletivas de direito público, de base territorial, dotadas de autonomia administrativa e financeira e com órgãos representativos próprios, responsáveis pela prossecução dos interesses das comunidades locais. Conforme Miranda & Medeiros (2007) que o território, no âmbito do poder local, é:

Mais do que limite especial de competência, representa elemento definidor de interesses locais. A circunscrição aparece como fator determinante da formação e de subsistência do agregado, bem como do sentido da atividade dos respectivos órgãos (MIRANDA; MEDEIROS, 2007, p. 447).

A lei n° 11/2009, de 07 outubro de 2009, estabelece no seu art. 4°, n° 1, que na República Democrática de Timor-Leste existem treze municípios (Aileu, Ainaro, Baucau, Bobonaro, Covalima, Dili, Ermera, Lautém, Liquiçá, Manatutu, Manufahi, Oecusse Ambeno e Viqueque), prevendo-se, no n° 2, do mesmo artigo, que estes se compõe da área territorial dos distritos, definindo-se a respectiva implementação nos termos que vierem a ser definidos pela Lei do poder Local.

Conforme o art. 20°, desta lei, a criação dos novos municípios de manutenção dos atuais, observará os requisitos como a quantidade dos residentes, e a quantidade da área da instalação do novo município. Ou seja, para o futuro município o número de residentes deve ser superior a trinta mil, e a área para a criação do novo município deve ser superior a trezentos quilômetros quadrados.

4.5 Instalação dos municípios

O governo assumiu, no seu programa, o compromisso de ao longo da legislatura introduzir a estratificação administrativa, criada pelo art. 2°, da Lei 11/2009, de 7 de Outubro, ou seja, os municípios, dando assim cumprimento ao comando constitucional de assegurar a descentralização territorial da administração pública através da implantação de órgãos do poder local.

O art. 26° da Lei 11/2009, de 7 de Outubro, habilita o governo a realizar as diligências necessárias para instalação dos órgãos do poder local. Neste sentido, o governo propõe-se impulsionar o processo de instalação dos municípios, através da constituição, em cada um dos treze municípios, de comissões instaladoras dos municípios responsáveis pela realização de todas as tarefas que se afigurem necessárias para a construção das estruturas administrativas que suportarão a atividade municipal.

A atividade das treze comissões instaladoras dos municípios é superiormente coordenada por um conselho interministerial para a descentralização, coordenação interministerial das políticas relacionadas com a descentralização administrativa e processo de instalação dos municípios e pelo Secretariado de Apoio à instalação dos municípios responsável pelo apoio às atividades desenvolvidas pelo conselho interministerial para a descentralização, comissões instaladoras municipais e

secretariados locais, assegurando-lhes o suporte administrativo e gestor que se afigure necessário. Uma das mais relevantes funções do conselho interministerial para o desenvolvimento é assumir a responsabilidade pela avaliação do trabalho realizado pelas comissões instaladoras dos municípios, propondo os municípios que se encontram em condições de realizar eleições para os respectivos órgãos.

Com efeito, o V Governo Constitucional (2012), propõe-se desencadear, em simultâneo, em todos os treze municípios, o processo de instalação municipal, contudo, apenas aqueles que satisfizerem os critérios técnicos para a sua plena autonomia administrativa e financeira, e poderão realizar eleições.

As comissões instaladoras dos municípios são os serviços da administração do estado, sob tutela do Ministério da Administração Estatal, dotados de autonomia administrativa e técnica, tendo por missão executar a política de descentralização administrativa, ao nível das respectivas áreas geográficas de atuação, promovendo a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito municipal e desenvolvendo as estratégias e ações necessárias à instituição em concreto dos municípios e implementação dos instrumentos de planeamento municipal.

Compete às comissões instaladoras dos municípios no âmbito da circunscrição territoriais, aprovar e remeter ao secretariado de apoio de instalação dos municípios o plano de ação local para a implementação da estratégia da descentralização dos municípios, instalando projeto de estrutura do município, o organograma e a definição de funções das suas unidades orgânicas. E também, aprovar e remeter ao secretariado de apoio à instalação dos municípios o relatório anual de atividades e de contas da comissão.

Após a etapa de elaboração dos planos de ações no início de 2016, o decreto lei no 3/2016 conduziu um projeto-piloto de municipalização em que alguns municípios, escolhidos em função de sua dimensão populacional e níveis de infraestrutura, conforme critérios definidos na PED 2011-2030. Assim, ocorreu a criação das primeiras Autoridades Municipais em 4 municípios, sendo eles, Baucau, Bobonaro, Dili e Ermera. Mediante essa proposta de lei, terá a possibilidade de se criarem as Autoridades Municipais dos outros municípios que preenchem os critérios presente no decreto-lei.

4.6 Estrutura organizacional dos municípios

O art. 72º da Constituição RDTL estabelece que o poder local é constituído por pessoas coletivas de território com órgãos representativos próprios, cuja organização, composição, competência e funcionamento são determinados por lei. A redação constitucional expressamente refere-se a órgãos (plural) representativos, os quais o poder constituinte pretende garantir que a função executiva e a função deliberativa não se confundam num mesmo órgão, e os titulares de ambos os órgãos deverão ser eleitos.

A Lei nº 11/2009, 7 Outubro, que entrou em vigor em 8 de Outubro de 2009, consagrou a divisão administrativa municipal, corespondendo cada município a uma unidade de poder local. O mesmo diploma legal veio a definir os municípios como “pessoas coletivas de território, dotadas de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos eleitos, que visam a prossecução dos interesses das populações, em benefício da unidade nacional e do desenvolvimento local”.

Pese embora, o art. 28º da Lei nº 11/2009, de 7 de Outubro tenha estabelecido que os órgãos do poder local e sua organização e eleição sejam determinados por lei, acompanhando dessa forma as disposições constitucionais, o art. 26º, daquele diploma legal, atribuiria ao Governo a competência e responsabilidade pela promoção das diligências e prática dos atos necessários à instalação dos municípios e aos administradores de distrito prosseguir na administração municipal até à instalação da primeira assembleia municipal.

Para este, os municípios devem compreender, como órgãos representativos dos mesmos, uma assembleia municipal e um presidente do município, cujos titulares devem ser eleitos, por sufrágio universal, direto e secreto, para mandatos de 5 anos, dos eleitores inscritos nas unidades geográficas de recenseamento compreendidas no território de cada um dos municípios. No entanto, para garantir a estabilidade política do mandato, evitando a dispersão de mandatos, é aconselhável a introdução da cláusula barreira de 3% para que as forças partidárias acedam aos mandatos na Assembleia Municipal, à semelhança do que já ocorre na eleição para o Parlamento Nacional.

O número dos membros que concretamente devem compor a assembleia municipal, em cada um dos municípios, deve ser fixada por via da lei que proceder à instituição em concreto dos órgãos representativos do poder local. Entende-se, contudo, que o número de membros das assembleias municipais deve variar em função do número de eleitores recenseados no município e da respectiva dimensão territorial, não devendo ultrapassar, em qualquer caso o número de dezanove membros.

A Lei determina que, Assembleia Municipal deve beneficiar da prerrogativa legal de auto-organização da sua estrutura política, designadamente pela faculdade de aprovação do seu regimento interno, estabelecendo-se, apenas a imposição legal dos trabalhos da Assembleia Municipal serem dirigidos por uma Mesa, composta por um Presidente e dois Secretários, eleitos entre os Membros da Assembleia Municipal. Além dos naturais poderes de representação, a Mesa da Assembleia Municipal deve ser responsável pela condução dos trabalhos das reuniões plenárias da Assembleia, pela direção dos respectivos serviços administrativos de apoio e por assegurar o respectivo expediente administrativo.

Para tanto, a assembleia municipal desempenha as funções de órgão deliberativa do município, competindo-lhe, além da fiscalização da atividade política e administrativa do presidente do município, discutir os documentos prévios (plano de atividades de orçamento anual do município), discutir e aprovar os regulamentos municipais, e os documentos de prestação de contas. No âmbito das respectivas competências, possibilitando-se ainda, que as Assembleias Municipais podem constituir comissões e grupos de trabalho para discussão, análise de matérias específicas submetidas à Assembleia.

A instituição de órgãos do poder local visa garantir o aumento da participação democrática dos cidadãos na tomada de decisão que diretamente se referem aos interesses das suas comunidades locais, neste sentido, a Assembleia Municipal, enquanto *Domus Municipalis*, deve prever um conjunto de mecanismos que aproximam os cidadãos das instituições e estimulem a participação democrática do local.

4.7 Competência dos municípios

Costuma-se dizer que o vocábulo “competência” refere-se à atividade jurisdicional, enquanto, no direito administrativo, conforme Diniz (2005) apresenta que o termo competência é aptidão de uma autoridade pública para a efetivação de certos atos, ou o poder conferido a um órgão ou funcionário público para o exercício de determinados atos ou para apreciar e resolver certos assuntos.

Ainda nesse conceito, Mello (2007) argumenta seguinte, o conceito de competência são deveres-poderes e pode ser conceituada como o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos. Cabe ressaltar que esta posição é acompanhada pela doutrina majoritária.

Assim, entende-se que, o poder conferido é garantir a autonomia desses órgãos do Estado não decorre da natureza de suas respectivas funções (legislar, administrar, julgar e fiscalizar), mas do regramento constitucional por meio do qual exercem suas funções.

Nas palavras de Moraes (2011), a autonomia municipal configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. A classificação dessas capacidades que configuram a autonomia municipal pode variar, dependendo do autor. Silva (2003), por exemplo, as classifica em quatro, separando a auto-organização da administração própria.

Sobre o peculiar interesse do poder local, Cretella Júnior (1975), afirma que, se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do “peculiar interesse” vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que “peculiar interesse” é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela “peculiaridade”, “singularidade”, “prevalência” ou “primazia” da matéria regulada.

Para efeitos de pressecução dos seus fins, os municípios devem ser dotados de um conjunto de poderes funcionais, estabelecidos por ato normativo do parlamento nacional, o qual, proceda a demarcação da esfera de atuação administrativa municipal, sujeitando a prática de atos administrativos alheios ao conjunto de competências que sejam legalmente autorgados aos municípios o regime sancionatório da anulabilidade dos atos administrativos. (TIMOR LESTE, 2009).

As competências administrativas exercidas pelos municípios devem observar os princípios da subsidiariedade e da proximidade, ou seja, o quadro de competência do poder local em relação ao poder central do estado teve-se em consideração o conjunto de competências que, em função da capacidade das administrações locais, poderão ser melhor prosseguidas por esta estruturas político-administrativas.

Para tanto, o Decreto-Lei N° 3/2016 estabelece que:

As administrações Municipais e as Autoridades Municipais têm por missão assegurar a realização das funções administrativas do Estado através da execução das políticas e dos programas do Governo a nível local, para a promoção e a orientação do desenvolvimento económico-social e através da prestação de bens e serviços públicos nos municípios, nomeadamente nos seguintes domínios: do desenvolvimento económico; do ordenamento do território; do ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos; do equipamento social e vias de comunicação; competência no domínio da ação social e da habitação; da saúde; da proteção civil; da educação, lazer e cultura; do turismo; da energia e transportes; e por último, no domínio da cooperação. (TIMOR LESTE, 2016, p.01).

4.8 Atribuições dos municípios

Como se sabe, a autonomia pode ser concebida como autonomia administrativa ou política. Autonomia administrativa é a que provém da delegação de competências de um órgão central para outro, que passa a executar atividades que caberiam ao órgão central, bem como a produzir normas individuais (atos administrativos). Já a autonomia política trata da capacidade de estas entidades se auto-organizarem. A presença de mais de um órgão com poderes políticos exige que a Constituição Política estabeleça

regras para a atuação dos entes componentes da Federação, visando evitar que se verifique a sobreposição de atribuições

Para Diniz (2005) a atribuição no direito administrativo, como ato de conferir, ao titular de um cargo ou função pública, competência para exercer suas atividades ou poder específico para tomar conhecimento ou não de algum assunto administrativo.

Sobre a função pública, pode-se dizer que o termo "função" deriva do latim - *functio* - de *fungi* (exercer, desempenhar). Dentro do espírito do Direito Administrativo, segundo Plácido e Silva (2016). trata-se do direito ou dever de agir, atribuído ou conferido por lei a uma pessoa, ou a várias, a fim de assegurar a vida da administração pública ou o preenchimento de sua missão.

O art. 5º, nº 1, da Carta magna da RDTL, consagra a obrigatoriedade do estado observar o princípio da descentralização na sua organização territorial. Com esta previsão, a Constituição reconhece que os interesses locais das populações serão melhor satisfeitos por essa mesma populações. (TIMOR LESTE, 2011). Contudo esta disposição constitucional não é de aplicação imediata, carecendo de uma lei que proceda à concretização das atribuições que devem ser prosseguidas pelos órgãos de poder local, em virtude de não existirem atribuições locais por natureza. (MIRANDA; MEDEIROS, 2007).

O princípio da descentralização não encerra um domínio predeterminado ou uma extensão definitiva, pelo que o legislador moldará a autonomia à luz da suas opções políticas, dentro da alternância propiciada pela democracia pluralista e tendo em conta as variações das conjunturas econômicas e sociais.

As Administrações Municipais e as Autoridades Municipais são os serviços da Administração Local do Estado que visam assegurar a realização das funções administrativas do Estado ao nível dos municípios e ao nível dos postos administrativos e que dependem hierarquica e organicamente do membro do Governo responsável pela Administração Estatal.

A proposta da Lei nº 18/11/2009 já compreendia o conjunto de atribuições que os municípios deveriam prosseguir, entendendo-se que as mesmas devem manter-se, passando, apenas, a incluir-se a cooperação com outras estruturas do poder local. Para tanto, entende-se que os municípios da República Democrática de Timor-Leste devem

prossequir os fins ou atribuições, como, o desenvolvimento econômico do local, o ordenamento do território, a conservação da natureza e os recursos, a proteção civil, a educação e cultura.

E também, a Lei do poder Local deve expressamente prever o regime sancionatória da nulidade para a prática de atos, por parte dos órgãos do poder local, que ultrapassam o âmbito das suas respectivas atribuições.

4.9 Autonomia financeira dos municípios

A consagração da autonomia financeira dos órgãos do poder local, que envolve a autonomia patrimonial, é uma consequência da opção constitucional pela descentralização e da afirmação do poder local. A autonomia financeira do poder local não pode entender-se em termos absolutos, correspondente a uma situação auto-suficiência, em que as receitas próprias por elas livremente cobrados fossem suficientes para assegurar a cobertura das despesas, garantindo-se o financiamento do Poder Local através de um modelo de repartição das receitas entre o estado e o municípios, através de um financiamento local dependente de transferência do estado. Este modelo tende a assegurar uma distribuição de recursos que privilegie os municípios mais desfavorecidos. (MIRANDA e MEDEIROS, 2007, p. 460-461).

No entanto, a autonomia financeira pressupõe a independência orçamental, ou seja, a faculdade dos órgãos representativos dos municípios poderem elaborar, discutir e aprovar o orçamento anual do município. Entende-se que a Lei do Poder Local e Descentralização atribua ao secretário Municipal a competência para realizar as diligências necessárias à preparação da proposta de orçamento anual, cujo ano fiscal deve iniciar-se a 1 de janeiro e terminar a 31 de Dezembro de cada ano, competindo ao Presidente do Município apresentar, defender e submeter à discussão e aprovação da Assembleia Municipal a proposta do orçamento para cada ano fiscal.

Sobre os órgãos representativos dos municípios impede a responsabilidade de garantir que o orçamento municipal estará em condições de ser executado a partir do 1 de Janeiro de cada ano, aplicando-se o regime de pagamento por duodécimos, com base no orçamento municipal aprovado para o ano anterior, se tal não vier a acontecer.

Entende-se, no entanto, que a Lei do Poder Local e da Descentralização concede-se ao conselho de Ministros o poder de dissolução dos órgãos autárquicos dos municípios que durante dois anos consecutivos não consigam aprovar o seu orçamento Municipal, com a realização de novo ato eleitoral no prazo máximo de cem dias.

Para além das especificações de natureza formal, os Orçamentos Municipais devem obedecer, a Lei das Finanças Locais que consagra o princípio do duplo equilíbrio orçamental, a qual concretiza: a) na proibição da previsão de despesas em montante superior ao montante das receitas; b) na proibição da previsão da despesa corrente ser superior à receita corrente prevista para cada ano.

4.10 As relações entre o governo central e os municípios, e lideranças comunitárias

Os municípios não responderão superiormente ao Governo excepto nos termos que forem estabelecidos por Lei, pelo que o Governo, apenas, poderá interferir na atividades dos órgãos municipais na medida em que a Lei lho permita e apenas, para garantir que os órgãos representativos dos municípios cumprem o estabelecido pelo ordenamento jurídico.

Os municípios devem estar sujeitos, nos termos da Lei, a autocontrole, pelos próprios serviços autárquicos, e ter controle interno sucessivo e sistemático, através de auditorias de contas e de gestão, de inspeções, inquéritos e sindicâncias, levados a cabo pelos serviços de inspeção municipal, obrigatoriamente integrados na estrutura orgânica administrativa dos municípios. E também, ter o controle externo, pelos gabinetes de inspeção-Geral do Estado e de auditoria interna dos Ministério da Administração Estatal, e Ministério das Finanças.

A assembleia Municipal exerce, também, funções de controle e fiscalização, em matéria político-administrativa, com auxílio do Conselho Consultivo dos sucos. Caso a Assembleia Municipal tome conhecimento da prática de atos consubstanciadores de ilicitude estará obrigada a comunicar à inspeção-Geral do Estado os fatos de que tenham tomado conhecimento.

Para além do cumprimento obrigatória do princípio da descentralização administrativa, o Estado está, ainda, obrigado a observar o princípio da

desconcentração da administração direta, através de serviços periféricos, que nos termos da Lei de Organização Administrativa designa por destacamentos ou representações territoriais e que serão responsáveis pela prossecução da atividade administrativa, que se mantenha na esfera da administração direta do estado. Estes serviços periféricos da administração direta continuarão a assegurar a proximidade da ação administrativa estatal dos cidadãos e a desburocratização da mesma.

As relações entre os órgãos da Administração Central e as Administrações Municipais ou as Autoridades Municipais desenvolvem-se com observância dos princípios da unidade, da hierarquia e da coordenação interorgânica.

Por outro lado, estabelece o art. 71º, nº 1 da Constituição RDTL que “o Governo Central deve estar representado a nível dos diversos escalões administrativos do território”, contudo a Lei Fundamental não explicita qual a natureza e conteúdo desta representação governamental. Entende-se que esta figura de representação poderá assumir duas facetas, por um lado a garantia da representação política do governo em cada um dos municípios, servindo de interlocutor privilegiado entre o Executivo Nacional e os órgãos dos municípios, por outro lado poderá servir para garantir o desempenho de algumas funções administrativas ou de coordenação administrativa dos serviços desconcentrados da administração direta do estado.

Os órgãos representativos do poder local deve procurar articular as suas estratégias de desenvolvimento local com os órgãos representativos das lideranças comunitárias e tradicionais de Timor-Leste. O sucesso dos projetos desenvolvidos pelas estruturas de Poder Local será tanto maior quanto maior for o envolvimento das lideranças comunitárias. Entendo-se que o quadro normativo do Poder Local deve conferir ampla discricionariedade e flexibilidade às estruturas locais e comunitárias para fixarem os seus laços de cooperação em prol do desenvolvimento local e do bem-estar das populações, contudo, advoga-se a inclusão do dever de auscultação prévia, obrigatória, dos órgãos representativos das lideranças comunitárias tradicionais em matéria de ordenamento territorial, urbanização, investimento público e desenvolvimento local.

A operacionalização dos mecanismos de cooperação entre as lideranças comunitárias e os órgãos do poder local pode conceber-se através da constituição de

grupos de trabalho, comissões ou, ainda, através da celebração de protocolos de colaboração e delegação de competências dos municípios para os conselhos de suco. Contudo, deve consagrar-se, imperativamente, a instituição de um conselho consultivo dos sucos, a funcionar junto das Assembleias Municipais, com reuniões ordinárias, com capacidade para debater e propor soluções para os problemas das comunidade locais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República Democrática de Timor-Leste determina, no n.º 1 do artigo 5.º, que o Estado respeita na sua organização territorial o princípio da descentralização da administração pública. A Lei Fundamental da República prevê, ainda, no n.º 1 do artigo 72.º, a existência do Poder Local, constituído por pessoas coletivas de território, dotadas de órgãos representativos, com o objetivo de organizar a participação do cidadão na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, sem prejuízo da participação do Estado.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional 2011-2030 estabelece quatro objetivos a serem alcançados por via das políticas de descentralização administrativa: o desenvolvimento do setor privado em áreas rurais; a criação de novas oportunidades de participação democrática; a promoção das instituições de um Estado forte; e o estabelecimento de uma prestação mais efetiva, eficiente e equitativa de serviços públicos.

Reconhece-se, porém, que a concretização dos objetivos propostos pelo PEDN 2011-2030 para as políticas de descentralização administrativa, designadamente através da introdução de um novo escalão de governação municipal, exige tempo de preparação para o desenvolvimento da capacidade da nossa Administração Local, nomeadamente através da introdução de sistemas, processos e procedimentos de gestão pública e de governação democrática local e através da conceção e execução de ações de capacitação dos recursos humanos afetos aos órgãos e serviços da Administração Local, especialmente para o desempenho das funções inerentes à gestão financeira pública e ao planeamento, acompanhamento e avaliação de programas públicos, a nível local.

No entanto, entende-se que alguns municípios, pela sua dimensão populacional, pelos níveis mais elevados de infraestruturação que evidenciam e pela função estratégica que têm para a promoção da coesão territorial, no quadro da estratégia de desenvolvimento nacional que se encontra delineada pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional 2011-2030, devem passar a dispor de Autoridades Municipais, que tal como as Administrações Municipais são serviços da administração direta do Estado, dependentes do Ministro responsável pela Administração Estatal, mas que compreendem no respectivo quadro de dirigentes um presidente da Autoridade Municipal e secretários municipais, os quais serão responsáveis pela área da administração, pela área das finanças e pela área do desenvolvimento local. Apesar de se criarem as primeiras Autoridades Municipais como de Baucau, de Bobonaro, de Díli e de Ermera, prevê-se, também, a possibilidade de anualmente o Ministro responsável pela Administração Local determinar, mediante diploma ministerial, o estabelecimento de Autoridades Municipais nos municípios que preencham os critérios que para esse efeito se encontram estabelecidos pelo presente decreto-lei.

O modelo organizacional das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais, coincidentes com o modelo proposto para os órgãos e serviços do Poder Local, está vocacionado para uma prestação de serviços públicos, em domínios que futuramente transitarão para a esfera de responsabilidades autárquicas, nomeadamente Educação, Saúde, Água, Saneamento e Ambiente, Obras Públicas, Agricultura, Gestão de Mercados e Turismo, Segurança Alimentar, Gestão de Desastres Naturais, Proteção Civil, Ação Social e Registos, Notariado e Serviços Cadastrais. A reforma orgânica dos serviços da Administração Local do Estado, introduzida pelo decreto-lei, permite-se assegurar, de imediato, o acesso das populações, independentemente da área em que habitem, a bens e serviços públicos básicos, bem como a introdução de sistemas, processos e procedimentos de gestão e governação democrática local que, ao longo dos próximos anos, através da ação prática e concreta, fortalecerão os órgãos, serviços e os recursos humanos da Administração Local do Estado, de forma a que os mesmos, progressivamente, adquiram as capacidades e condições necessárias para gradualmente se autonomizarem do Estado e se estabelecerem como órgãos e serviços do Poder Local.

As reformas procuram introduzir as estratégias de transição gradual dos serviços das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais para a esfera do Poder Local, através de três fases fundamentais: a fase da desconcentração administrativa, durante a qual se estabelecerão serviços administrativos, no âmbito da Administração Direta do Estado, dotados de estruturas orgânicas, sistemas administrativos e recursos humanos, materiais e financeiros capazes de assegurarem uma prestação qualificada de bens e serviços públicos; a fase da descentralização administrativa institucional, durante a qual os serviços das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais transitam da esfera da Administração Direta para a esfera da Administração Indireta, passando a assegurar a prestação de bens e serviços públicos locais sujeitas, apenas, à superintendência dos membros do Governo; e, finalmente, a fase da descentralização administrativa territorial, durante a qual os serviços das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais transitam para a esfera da Administração Autónoma, ficando dependentes dos órgãos representativos do Poder Local.

O fortalecimento da autoridade, das competências e dos poderes dos dirigentes da Administração Local do Estado devem ser acompanhados do reforço dos mecanismos de responsabilização destes, não apenas por via dos instrumentos legais já estabelecidos para o efeito, nomeadamente através dos serviços das Agências de Fiscalização Municipal, mas também através da manutenção dos Conselhos Consultivos Locais, estabelecidos ao abrigo do decreto-lei n.º 4/2014, de 22 de janeiro e cujas competências devem ser alargadas de forma a permitir a participação democrática dos cidadãos em novas áreas da governação local, acompanhando a atividade das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais e prestando, ao Administrador Municipal e ao Presidente da Autoridade Municipal, o conselho que se revele útil e oportuno para a progressiva melhoria da prestação de bens e serviços públicos a nível local e para a promoção do desenvolvimento local.

A reforma da Administração Local prevê, ainda, o estabelecimento de serviços administrativos, com um âmbito de competência territorial inframunicipal, dotados de uma estrutura orgânica e de um quadro de competências administrativas legalmente consagrados que assegurem a concretização do princípio da proximidade dos serviços da Administração Pública às populações, conforme previsto pelo n.º 2 do artigo 137.º,

da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, e que se designam de Administrações de Postos Administrativos.

Finalmente, reconhecendo que a política da descentralização administrativa expressa a estratégia nacional de devolução de poderes, atribuições e competências aos municípios da República Democrática de Timor-Leste, dando cumprimento às previsões normativas aprovadas no Parlamento. Esta, também, ao longo da legislatura, tem de cumprir o determinado dispositivo legal, no art. 72º, da CRDTL, e por essa via instituir, em regime de plena autonomia administrativa e financeira, os órgãos do poder local, e pode-se erradicar a pobreza em todo território nacional, proporcionando um desenvolvimento econômico mais equilibrado e sustentável para os cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. R. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. Minas Gerias, 2013
- AZAMBUJA, D. Teoria Geral do Estado. São Paulo: Globo, 2003. 93 p.
- AZEVEDO, D. A. Divisão municipal e o exercício da cidadania em espaços desiguais: os casos do Piauí e Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: EDUFRJ, 2012.
- BARBOSA, Jorge Luis. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. Scripta Nova 14. Universidade de Barcelona/Espanha, 2010. 4 p.
- BORJA, J. Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular. Barcelona: Barcelon, Ayuntamiento, 1988.
- BORGES, S. S.; ARAUJO, H. B. N. Municipalização, política pública e gestão municipal: uma análise do processo de municipalização da cultura no estado da Bahia. Bahia, 2015.
- BUARQUE, S. C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999.
- CRETELLA Júnior. Manual de direito administrativo, Vol 2. Rio de Janeiro: Forense, 1975.
- DINIZ, M. H. Dicionário jurídico, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DOWBOR, L. Decentralization and Governance. In: DOWBOR, L. O novo contexto da gestão local. Revista da Escola de Arquitetura e Urbanismo da USP, Caramelo, n, 7, p.16-33, 1994.
- FARIA, C. F.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013.
- FERREIRA, A. B. H. Novo Dicionário Aurelio de Lingua Portuguesa.3º Ed. Curitiba: Positivo, 2004.
- FISCHER, T. Poderes locais, Desenvolvimento e Gestão: introdução a uma agenda. In: Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

GOHN, M. História dos movimentos e lutas sociais, 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2001. 56 e 57 p.

_____. Conselhos gestores e participação sociopolítica, 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para um debate. In: Revista Lua Nova, v.20, 1990.

_____. Espaços Públicos e Práticas Participativas na Gestão do Meio Ambiente no Brasil. In: Revista Sociedade e Estado. Brasília: Editora UnB. n. 18, 2003, 322 e 332 p.

LE BERRE, M. Territoires. Encyclopédie de Géographie. Paris: Economica, 1995. p. 601-622.

MAZZOLA, M. A.; AVILA, C. F. D. O Brasil, o Timor Leste e a cooperação jurídica internacional. 2009. Disponível <<https://jus.com.br/artigos/14167/o-brasil-o-timor-leste-e-a-cooperacao-juridica-internacional>> . Acesso em: 03 de Dez. 2017

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. Curso de direito administrativo, 22ª ed. São Paulo, Malheiros, 2007.

_____. Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

MIRANDA, R. L. P. Municipalização e política tributária: centralização e descentralização fiscal no Brasil. Minas Gerais, 2009, 46 p.

MIRANDA, J.; MEDEIROS, R. Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra, 2007, 447 p.

MORAES, A. Direito Constitucional. 9ª ed. atual. com a EC n.º 31/00. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA Neto, Diogo de Figueirido. Curso de Direito Administrativo. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, 509 p.

MOTTA, S.; BARCHET G. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro. 2007.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente. Poder e Processo Legislativo Municipal. Rio de Janeiro: Pré Concursos, 1998, 112 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Conselho de Segurança (1999). UNTAET. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/etimor/untaetPU/newsletter12P.pdf>. Acesso em: 15 de mar. de 2018.

PLÁCIDO E SILVA, O. J. F. Vocabulário jurídico, 3ª ed. Rio de Janeiro: GEN, 1973, 722 e 723 p.

PEREIRA, C. V. A estratégia de descentralização das políticas pública e os impactos sobre serviço social. São Paulo: Cortez, 2005.

PIKE, A. RODRIGUEZ-POSE, A. TOMANEY, John. Local and regional development. London: Routledge, 2006.

PIRES, S. G. O. Descentralização Administrativa do Timor-Leste. Redenção-CE, 2017. 12 p.

POGREBINSCHI, T. (coord.) Conferências nacionais, participação social e processo legislativo. Série Pensando o Direito. Rio de Janeiro: IUPERJ, n.27, 2010.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: EDFGV, 1996.

RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993. 158 p.

ROCHA, J. D.; BURSZTYN, M. A. A importância da participação social na sustentabilidade do desenvolvimento local, Brasília, 2005. 50 p.

ROUSSEAU, J. J. O contrato social. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 33 p.

SACK, R. D. Human territoriality: its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press. 1986.

SAQUET, M. A.; BRISKIEVICZ, M. Territorialidade e identidade: um patrimônio no desenvolvimento territorial. Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, v. 1, n. 31, p. 03-16, 2009.

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: _____; SPOSITO, E. S. (Org.) Território e Territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo; Expressão Popular, 2009.

SILVA, J. A. Curso de Direito Constitucional Positivo, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, R. V. Alves. Descentralização e municipalização: a redefinição do papel do estado no âmbito local. Florianópolis: EnAnpad, 2000.

SOUZA, M. L. Desenvolvimento de comunidade e participação, 8ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004. 38 p.

CRETELLA JÚNIOR, J. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975.

TIMOR-LESTE. Constituição Constituição da República democrática do Timor- Leste. Dili: Assembleia Constituinte, 2002.

_____. Constituição anotada da República Democrática de Timor- Leste, Direitos Humanos. Centro de Investigação Interdisciplinar, Dili, 2011.

_____. Decreto nº 4, de 22 de fevereiro de 2014. Estatuto Orgânico das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa. Jornal da República. Dili, 2014.

_____. Resolução nº 6, de 11 de Outubro de 2006. Política de Descentralização e o Governo Local em Timor Leste. Jornal da República. Dili, 2014.

_____, Parlamento Nacional. Lei nº 11, de 07 de outubro de 2009. Divisão Administrativa do Território. Jornal da República, Dili, 2009.

ZIMMERMANN, Augusto. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro. 2005, 165 p.