

COOPERAÇÃO SOCIOPOLÍTICA – PERSPETIVA E PROSPETIVA LUTA CONTRA A POBREZA E DESENVOLVIMENTO

*Teresa Coelbo**

Alcançar níveis superiores de desenvolvimento é objetivo fundamental de qualquer país do mundo. Por outro lado, as políticas e medidas que visam combater a pobreza e promover o bem-estar das populações são hoje componentes essenciais das estratégias de desenvolvimento.

O financiamento do processo de desenvolvimento, incluindo de programas de combate à pobreza, está, por isso, no centro do desenho das políticas públicas, constituindo preocupação central dos Governos, que intervêm direta ou indiretamente, e cada vez mais partilhando responsabilidades com outros atores (designadamente empresas, organizações da sociedade civil, famílias e comunidades). Neste processo, os países em desenvolvimento (PED), sobretudo os mais pobres, com menos recursos, recorrem à ajuda internacional, nas mais diversas formas, sujeitas muitas vezes a condições específicas que determinam a condução da sua atividade económica interna¹.

Num mundo cada vez mais globalizado e interdependente, as questões relacionadas com a pobreza nos PED afetam, naturalmente, a dinâmica da economia internacional e podem ter consequências significativas para o mundo dito desenvolvido. Para além disso, a paz social mundial, o progresso e a garantia dos direitos humanos tornaram-se valores importantes para a comunidade internacional, genericamente, após a II Guerra Mundial e a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU).

* Assessora para a Segurança Social do Ministério da Solidariedade Social de Timor-Leste.

¹ Exemplo disso foram os Programas de Ajustamento Estrutural, apoiados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional nos anos 80, no âmbito do *Consenso de Washington*.

Assim, e embora se reconheça que as motivações dos países e organismos doadores nem sempre estiveram (nem estão) isentas de interesses económicos, estratégicos e políticos, o financiamento dos processos de desenvolvimento dos PED assume-se hoje, claramente, como uma preocupação central na agenda da Cooperação internacional para o Desenvolvimento, num processo que teve início depois da II Guerra Mundial, e sobretudo a partir dos anos 60². E, neste quadro, apesar do aumento dos fluxos privados (quer em termos reais, quer em termos de peso no total dos fluxos de ajuda³), a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)⁴ é, sem dúvida, uma das mais importantes fontes de financiamento do desenvolvimento – incluindo os programas de redução da pobreza – nos PED, especialmente nos mais pobres. Como notam Afonso e Fernandes (2005), os “fluxos [privados] têm vindo a ganhar importância no financiamento do desenvolvimento (...), mas tendem a concentrar-se num reduzido número de países, o que torna a APD um elemento fundamental em muitos outros, particularmente nos africanos”.

Contudo, ao longo da história, nem sempre a redução da pobreza foi objetivo principal do desenvolvimento e da Ajuda ao desenvolvimento. Na verdade, os diferentes contextos históricos e a evolução do pensamento económico foram determinando o entendimento sobre os conceitos de “desenvolvimento” e de “pobreza” – hoje reconhecidos como multidimensionais – e, conseqüentemente, os objetivos das estratégias de desenvolvimento e de combate à pobreza, e da Cooperação internacional.

Timor-Leste viveu durante mais de 5 séculos sob colonização ou ocupação estrangeira, tendo o seu processo de “desenvolvimento” sido,

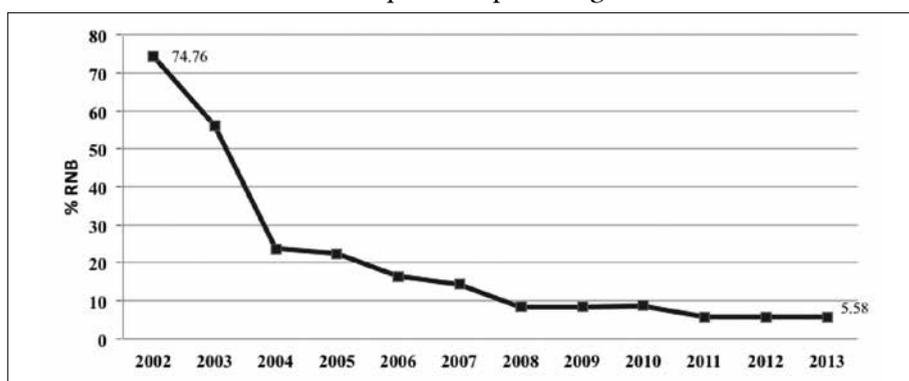
² O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) é criado em 1961 e Portugal é membro fundador.

³ Os fluxos globais para financiamento do desenvolvimento incluem: 1) os fluxos oficiais (incluindo a Ajuda Pública ao Desenvolvimento e outros fluxos); 2) os donativos de organizações não governamentais, sem fins lucrativos; e 3) os fluxos financeiros privados (incluindo o investimento direto estrangeiro).

⁴ De acordo com o CAD/OCDE, designam-se por APD os fluxos de ajuda (Cooperação) oriundos do setor público dos países doadores, destinados a países em desenvolvimento (de acordo com o CAD/OCDE), através de transferências diretas (bilateral) ou de organizações multilaterais (multilateral), sob a forma de donativos ou empréstimos em condições mais favoráveis que as de mercado (ou seja, com um grau de liberalidade/concessionalidade de pelo menos 25%), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento e bem-estar destes últimos países (V. Glossário da Cooperação)

por isso, em larga medida, conduzido por interesses externos, dependente dos recursos (financeiros e técnicos) investidos pelas potências colonizadora e ocupante, e sem que o bem-estar das populações fosse, durante muito tempo, prioridade real. Depois de 1999, Timor-Leste começou a receber avultados fluxos financeiros, designadamente na forma de APD, que foram essenciais à reconstrução física do país, à criação das Instituições e ao financiamento de políticas de desenvolvimento, em diversos domínios. Hoje Timor-Leste continua a receber importantes valores de APD (sobretudo bilateral), mas é muito menos dependente desta ajuda. O *gráfico 1* permite verificar isso mesmo: em 2013, a APD representava apenas 5,6% do Rendimento Nacional Bruto (RNB)⁵ do país. Portugal assume-se, desde 1999, como um importante doador, sendo responsável, em 2013, por cerca de 9% da APD de todos os membros do CAD recebida por Timor-Leste (<http://stats.oecd.org/>).

Gráfico1. APD líquida em percentagem do RNB



Fonte: www.aidflows.org

⁵ O Rendimento Nacional Bruto (RNB) de um país diz respeito ao valor da atividade económica gerada dentro ou fora do país (i.e., no resto do mundo) por agentes económicos residentes no país; ou seja, corresponde à riqueza que fica no país, independentemente do território onde é gerada. O PIB de um país diz respeito ao valor da atividade económica gerada no território económico desse país, por agentes económicos residentes e não residentes. O RNB difere do PIB, por a este último serem acrescidos os fluxos de rendimentos líquidos com o resto do mundo (recebidos – enviados). No caso de Timor-Leste, o RNB contabiliza, ao contrário do PIB não petrolífero, os rendimentos petrolíferos que, na verdade, só têm impacto real na vida económica timorense, quando são transferidos do Fundo Petrolífero para o Orçamento Geral do Estado e efetivamente gastos.

Podemos, assim, afirmar que o contexto e as circunstâncias históricas foram marcando as estratégias de desenvolvimento e de redução da pobreza em Timor-Leste, desde o encontro com Portugal há 500 anos. E desde a restauração da Independência em Timor-Leste, as relações entre os dois países têm sido desenvolvidas num espírito de cooperação, também no domínio da luta contra a pobreza e extensão da proteção social.

A COLONIZAÇÃO PORTUGUESA ATÉ À II GUERRA MUNDIAL

Embora os portugueses tenham chegado à Ilha de Timor por volta de 1515, o controlo que mantiveram sobre o território foi sempre muito reduzido até final do século XIX⁶, face ao poder e resistência dos régulos/autoridades locais tradicionais (os *liurais*) e às revoltas dos reinos e revoltas populares, mas também à oposição dos holandeses⁷, estabelecidos na região (na zona oeste da Ilha de Timor).

Os portugueses terão sido atraídos pelo sândalo, cuja exploração e comércio permitiam obter elevadas receitas, que, durante muito tempo, suportaram a economia da então colónia portuguesa de Timor e mesmo de Macau (Figueiredo, 2004). O comércio era a principal ati-

⁶ Note-se que, apenas em 1702 – quase 200 anos depois da chegada dos portugueses à Ilha de Timor – se estabeleceu no território o primeiro governador português, António Coelho Guerreiro. Até essa data, os régulos locais tinham conseguido sempre impedir que os governadores designados desembarcassem e se estabelecessem na região. A presença portuguesa fazia-se sentir, até essa altura, fundamentalmente pela religião católica. António Coelho Guerreiro conseguiu apoio dos timorenses, ao reconhecer a autoridade dos régulos, que continuaram a governar, na condição de pagamento de uma *finta* ao governador (Matos, 2006). Mas, até final do século XIX, em muitas zonas do “Timor português” a soberania portuguesa era apenas teórica, nem sempre bem aceite pelos locais, e os comerciantes chineses agiam livremente, por vezes de forma desonesta, sem qualquer controlo e fiscalização. Só com o então governador português Celestino da Silva foi possível apaziguar os reinos rebeldes e controlar, de forma efetiva, o território, depois do desenvolvimento de uma série de movimentos de pacificação.

⁷ Depois de várias tentativas e negociações (das quais se destacam o Tratado de 1859 e as Convenções de 1893 e de 1904), apenas em 1914 (com a resolução por arbitragem) ficaram estabelecidas definitivamente as fronteiras que delimitavam a soberania de Portugal e Holanda, na Ilha de Timor (Figueiredo, 2004).

vidade económica⁸, numa região onde a agricultura era de subsistência, utilizando técnicas muito rudimentares, e de baixa produtividade.

A motivação de Portugal em relação a Timor-Leste, nesta época, era, na verdade, fundamentalmente comercial e estratégica, sendo que os seus esforços se centraram na afirmação da sua posição e controle na região, onde pretendia explorar o comércio de sândalo. Como nota Guterres (2003), até 1900, “(...) o controlo colonial era muito fraco e Portugal estava preocupado em assegurar controlo”. Apesar disso, datam ainda da segunda metade do século XIX as primeiras medidas de preocupação social da administração colonial portuguesa (designadamente nos domínios da água potável, da saúde e da educação – contando com o apoio dos missionários católicos), com o intuito de melhorar as condições de vida no território de Timor-Leste. No entanto, os recursos (financeiros e humanos) eram limitados e os efeitos práticos das medidas adotadas foram muito reduzidos (Figueiredo, 2004).

Só no início do século XX, depois de Portugal controlar efetivamente o território, se iniciou um processo de incentivo a um maior desenvolvimento agrícola, procurando criar uma economia de planta-ção⁹, que garantisse o consumo interno e a promoção das exportações. Com a sobre-exploração do sândalo, e mais tarde a conseqüente proibição da sua exportação, o café assume papel de destaque, tornando-se a principal exportação de Timor-Leste. A intervenção do Estado na economia era clara, no “incentivo” à plantação agrícola de exportação – essencialmente do café, mas igualmente de outros bens, como a copra, a borracha ou o cacau – designadamente através da introdução de viveiros e da distribuição gratuita de plantas pelos locais, mas também da exploração das populações (Coelho, 2003; Saldanha e Costa,

⁸ A sobre-exploração do sândalo conduziu ao seu esgotamento na primeira metade do século XIX, o que resultou na queda das receitas de exportação e, assim, em grandes dificuldades financeiras para a então colónia portuguesa de Timor-Leste, que passou a depender de apoio externo, essencialmente de Macau (Figueiredo, 2004). Começam, entretanto, a surgir outros produtos de exportação, como a cera e, mais tarde, o café. Só no final do século XIX, após a reposição das árvores de sândalo, por um lado, e a exploração de novas zonas interiores do território, por outro, foi retomada a exploração deste produto – até à sua proibição em 1925 (Cinatti, 1950).

⁹ A expressão “economia de plantação” é utilizada por Saldanha e Costa (1999) para caracterizar a economia de Timor-Leste no período 1900-1960.

1999; Saldanha, 1994; Sequeira, 1999). No entanto, os poucos recursos disponibilizados resultaram num investimento limitado no setor agrícola, que continuava a ser de subsistência.

Por outro lado, a administração colonial prosseguiu os esforços de investimento na educação (novamente contando com o apoio essencial dos missionários¹⁰), com o aumento do número de estabelecimentos de ensino em todo o território e melhoria das condições oferecidas. Mas, de novo, os poucos professores com preparação mínima adequada, sobretudo para ministrar um ensino mais vocacional de teor prático, e os reduzidos recursos financeiros e técnicos limitavam o desenvolvimento do setor da educação. De qualquer modo, o objetivo central não era tanto a promoção do bem-estar social da população local, mas antes preparar profissionais para os trabalhos necessários (incluindo a agricultura), pelo que a intenção era desenvolver um ensino mais prático, complementado com uma instrução mínima rudimentar. Paralelamente, aos filhos dos colonos era oferecido um ensino mais completo e aprofundado.

No setor da saúde, a falta de assistência médica, sobretudo fora de Díli, era gritante, face à inexistência de infraestruturas e de profissionais, o que se traduzia na proliferação de doenças e na morte de muitas pessoas. As medidas tomadas pela administração colonial até ao início do século XX foram mínimas e com efeitos limitados, face aos poucos recursos investidos. Já no século XX, destacam-se como medidas importantes, até à II Guerra Mundial: a construção de novas infraestruturas (incluindo hospital, enfermarias, postos médicos, unidade de apoio a pessoas com tuberculose, etc.); a criação, e regulamentação, de um serviço de saúde autónomo, separado do da província de Macau (o que ocorreu apenas em 1917); o aumento do número de profissionais de saúde em Timor-Leste; o desenvolvimento de campanhas de sensibilização e prevenção e de um sistema de vacinação; a realização de visitas médicas ao interior do território (Figueiredo, 2004).

¹⁰ Apesar dos tempos mais conturbados, na sequência da implantação da República e da expulsão de religiosos, que levou ao fecho de muitos colégios na primeira década do século XX, é indiscutível que os membros da Igreja tiveram sempre, durante a colonização portuguesa (com destaque para o período de vigência do Estado Novo), um papel fulcral no ensino (mesmo escolas públicas eram entregues a estes religiosos).

No campo da proteção social, as comunidades e a família desempenhavam um papel central na promoção do bem-estar e na proteção às populações. Com apoio público, apenas há referência a algumas medidas de assistência social, mais de cariz caritativo, implementadas pela Igreja, e destinadas a apoiar os mais pobres. Embora sem expressão significativa, estas medidas traduziram uma primeira consciencialização das questões da pobreza e vulnerabilidade e da necessidade de lhes dar resposta.

A ocupação por tropas estrangeiras, primeiro australianas e depois japonesas, e a II Guerra Mundial destruíram grande parte dos edifícios construídos, incluindo serviços públicos, provocaram a morte a milhares de timorenses e representaram, na prática, um retrocesso no ténue processo de “desenvolvimento”, entretanto iniciado pela administração portuguesa.

AINDA A COLONIZAÇÃO PORTUGUESA: DO PÓS-GUERRA A 1975

É no período pós-guerra – quando nasce o próprio conceito de *desenvolvimento* e o pensamento económico é influenciado pelas ideias de Keynes¹¹ (Amaro, 2004) – que surge a primeira expressão de “cooperação internacional”: o Plano Marshall, que visava a reconstrução da Europa, devolvendo aos países europeus o crescimento económico e o bem-estar social¹².

¹¹ Os princípios da teoria económica de Keynes (designadamente relativos à distribuição do rendimento, à intervenção do Estado na economia e ao papel do investimento público, à organização de um sistema de emprego que possa garantir o pleno emprego, e à defesa dos serviços públicos e da proteção social) tinham já influenciado a governação de Roosevelt, nos EUA, na saída da Grande Depressão dos anos 30, e estiveram, depois, na base do Plano de Beveridge (1942), que constitui um marco fundamental nos Sistemas de Proteção Social modernos, que se disseminaram sobretudo pela Europa.

¹² Nos 30 anos seguintes (*30 anos gloriosos*), estes países experimentaram elevado crescimento económico – impulsionado pela intervenção do Estado – que acabou por ser visto como a justificação para os progressos sociais também alcançados, designadamente através do *welfare state*, da extensão das medidas de proteção social e da expansão dos serviços públicos. O desenvolvimento era confundido com crescimento económico, sendo este último condição suficiente para se alcançar o primeiro.

Paralelamente, no mundo não industrializado, dá-se a primeira vaga de independências de ex-colônias europeias, com a consequente necessidade de promover o bem-estar e as condições de vida das suas populações. Com base nas Teorias do Desenvolvimento que marcavam o pensamento económico neste período da história, acreditava-se que estes novos países deveriam passar por um processo de mudança estrutural, através da industrialização (planeada pelo Estado), que permitiria obter crescimento económico, criando condições para a acumulação de capital¹³ (Meier, 2005; Estêvão, 2004). O Estado deveria assumir – e assumiu, em grande parte dos casos – um papel central quer no planeamento económico, quer na provisão de serviços sociais básicos (quase sempre para “servir” os objetivos de crescimento económico). No entanto, a falta de poupança interna limitava a acumulação de capital e o investimento no setor industrial¹⁴; e as restrições no acesso a divisas externas dificultavam a importação de bens que não eram produzidos internamente. O recurso à ajuda internacional assumiu, assim, grande importância, sobretudo a partir dos anos 60, nos processos de desenvolvimento destes países, uma vez que se traduziu na transferência de capital que ajudou a minimizar o *gap* de poupança e o *gap* de divisas externas (*two gap model*). Apesar de se

¹³ A industrialização, seguida pelos países desenvolvidos, era vista como o setor moderno da economia. Os novos países sofriam problemas estruturais, associados a uma economia assente no setor tradicional, de baixa produtividade, com excesso de mão de obra (desemprego e subemprego) e incapaz de acumular capital, tão necessário ao crescimento económico. Por isso, a primeira geração de economistas do desenvolvimento (W. Arthur Lewis, Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, W. Rostow, entre outros) defendeu o caminho da industrialização e mudança estrutural, acreditando que o setor moderno da economia iria absorver a mão-de-obra excedentária do setor tradicional e permitir a acumulação de capital no setor moderno, proporcionando o crescimento económico.

¹⁴ Esta ideia de que a acumulação de poupança era essencial ao financiamento do investimento produtivo e, assim, do crescimento económico, tinha por base o modelo de Harrod-Domar (segundo o qual a poupança é igual ao investimento produtivo e o crescimento da economia depende da propensão à poupança) e justificou a aposta de muitos países (e da cooperação internacional para o desenvolvimento) na acumulação de capital físico, investindo sobretudo em infraestruturas, para promover o crescimento. Este modelo tem inspirado, ainda hoje, alguns países. A política seguida, em determinados momentos, por Timor-Leste (já após a restauração da independência e mesmo após o período de reconstrução do país) parece ir no mesmo sentido: investir nas infraestruturas, para promover o crescimento.

terem implementado alguns programas sociais, recorrendo ao apoio da ajuda internacional para ultrapassar a falta de capital interno, a verdade é que o objetivo central era o crescimento económico e não a redução da pobreza¹⁵.

Ao contrário do que aconteceu com outras ex-colónias de países europeus¹⁶, Timor-Leste não se tornou independente nesta época, tendo Portugal retomado o controlo do território e iniciado um processo de “desenvolvimento” (então confundido com o simples crescimento económico), sobretudo a partir dos anos 60, investindo verbas mais avultadas¹⁷. Do ponto de vista económico, os esforços continuavam centrados no setor agrícola, quer nas atividades de plantação voltadas essencialmente para a exportação, quer nas culturas alimentares, através de uma série de medidas concretas. Por outro lado, e visando também responder à destruição provocada pela ocupação japonesa, foram criadas novas infraestruturas, incluindo de comunicação, estradas e edifícios para acolher serviços públicos (designadamente de saúde e educação) (Coelho, 2003; Saldanha e Costa, 1999). Estas medidas envolveram, naturalmente, alguns fluxos financeiros do governo português, direcionados ao desenvolvimento da então colónia timorense – de acordo com as estatísticas do CAD/OCDE estão registados valores de APD, de Portugal para Timor-Leste, nos anos 60¹⁸.

Embora, neste período, se tenha, de facto, obtido crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*¹⁹ e alguma melhoria nos setores sociais, na verdade o desenvolvimento de Timor-Leste era, ainda, muito incipiente: a agricultura continuava a ser de subsistência, apesar do aumento da produção de bens alimentares; a balança comercial mantinha-se deficitária, apesar do aumento do volume do

¹⁵ Acreditava-se que o simples crescimento económico, via industrialização, resultaria na criação de emprego e, assim, na redução da pobreza, através de um efeito *trickle down*.

¹⁶ Note-se que, poucos anos depois da II Guerra Mundial, a Indonésia torna-se independente (da Holanda), passando a parte ocidental da Ilha de Timor a integrar o novo país.

¹⁷ O período de 1960 a 1975 é designado por Saldanha e Costa (1999) como *Economia Ética*.

¹⁸ Para consulta de dados estatísticos da APD: <http://stats.oecd.org/>.

¹⁹ De acordo com Saldanha & Costa (1999), o PIB *per capita* cresceu, neste período, a uma taxa de 3% ao ano.

comércio; o tecido empresarial continuava muito débil, voltado para o mercado interno; o número de estudantes no ensino secundário era muito reduzido, apesar de se ter verificado um crescimento muito significativo no ensino primário; a falta de professores e de pessoal médico era enorme, limitando a extensão e a qualidade do ensino e do sistema de saúde; a grande maioria da população continuava a ser analfabeta; as taxas de mortalidade e de mortalidade infantil eram bastante elevadas e os episódios de tuberculose, malária, cólera e má-nutrição sucediam-se (Coelho, 2003; Guterres, 2003).

E, sobretudo, o desenvolvimento era profundamente desigual, entre o povo timorense e os representantes do governo (e genericamente a população não timorense), e servia fundamentalmente os interesses coloniais: as novas infraestruturas de habitação construídas destinavam-se aos funcionários públicos e aos militares, enquanto a população local continuava a viver em casas modestas (muitas de *palapa*), nas zonas rurais; Díli era o centro económico e gozava de condições e infraestruturas não equiparadas a nenhuma outra região do país, onde vivia a maioria da população; os edifícios públicos, incluindo as escolas, serviam essencialmente os funcionários da administração e a elite timorense, uma vez que o acesso a estes serviços envolvia custos que eram incomportáveis para a maioria das famílias timorenses; o acesso aos serviços de saúde também era limitado à população rural, pelo facto do hospital com maior capacidade e técnicos especializados estar localizado em Díli, e porque se continuava a confiar fundamentalmente na medicina tradicional (Guterres, 2003; Guterres et al, 2014).

Assim, pesem embora o investimento realizado e as medidas adotadas, alguns autores concluem que os objetivos portugueses se prendiam, por um lado, com a garantia de melhores condições para os funcionários públicos e condições mínimas para os timorenses, por necessidade desta mão de obra local para servir os interesses do crescimento económico; e, por outro lado, com o controlo da população, evitando movimentos de libertação, como aliás se começavam a viver nas então colónias africanas (Saldanha, 1994; Guterres, 2003; Guterres et al, 2014).

Quando teve lugar a Revolução de Abril de 1974 em Portugal, e se iniciaram os processos de descolonização, também em Timor-Leste, o território não era, de facto, desenvolvido. Mais do que isso, não tinha,

vivido o período de crescimento económico que se verificaram noutras regiões do mundo em desenvolvimento, onde as independências se deram nos anos seguintes à II Guerra Mundial, e que beneficiaram da “onda” de ajuda ao desenvolvimento – ainda que os resultados não tenham sido os desejáveis, nem duradouros, como se viu anteriormente. Apesar da não disponibilidade de dados sobre a pobreza nesta época, as estatísticas existentes sobre indicadores sociais mostram claramente que a situação de Timor-Leste estava longe de ser positiva para a maioria da população.

Este período, de colonização e de efetiva intervenção (ainda que limitada) portuguesa no território, marca, porém, de forma profunda, a história dos dois países, e justifica, de certo modo, aquelas que vieram a ser, sobretudo depois de 2002, as relações de cooperação, também nos domínios da luta contra a pobreza e da extensão da proteção social, entre Portugal e Timor-Leste.

OS 24 ANOS DE OCUPAÇÃO INDONÉSIA: DE 1975 A 1999

O ano de 1975, quando se dá a ocupação indonésia, marca uma interrupção no papel de Portugal no desenvolvimento de Timor-Leste²⁰, que seria retomado depois do Referendo de 1999, já numa vertente diferente, de relações de cooperação entre dois Estados independentes.

Ocupado e anexado pela Indonésia, Timor-Leste viveu, entre 1975 e 1980²¹, uma fase verdadeiramente dramática, com a perda de milhares de vidas humanas, a destruição de infraestruturas, a estagnação das atividades económicas, a morte de animais, a destruição de campos agrícolas e uma crise de fome (Saldanha e Costa, 1999; Serra, 2000). Longe do olhar da comunidade internacional, sem beneficiar de qualquer ajuda ao desenvolvimento e à redução da pobreza, em Timor-Leste sucediam-se episódios de violação de Direitos Humanos. Ironi-

²⁰ Portugal, que nunca deixou de ser considerado potência administrante do território de Timor-Leste, perante as Nações Unidas, cortou relações diplomáticas com a Indonésia em 1975, o que impediu qualquer ajuda portuguesa ao desenvolvimento de Timor-Leste, durante a ocupação indonésia (Pedersen & Arneberg, 1999).

²¹ Saldanha & Costa (1999) designam esta fase inicial de ocupação indonésia como *Economia de Guerra*.

camente, apoiar Timor-Leste a sair da pobreza e do estado de subdesenvolvimento em que se encontrava depois de séculos de colonização portuguesa, foi o pretexto indonésio para a invasão (Guterres, 2003).

A partir de meados dos anos 80, o Governo indonésio inicia um processo de crescimento, planeado, em Timor-Leste, num ambiente sempre marcado pela forte presença de militares e, muitas vezes, pela coerção, visando manter o controlo. Os objetivos passavam pela reconstrução das infraestruturas e pela promoção do crescimento económico. Assim, foram construídas ou reconstruídas muitas infraestruturas, incluindo edifícios para a administração pública, vias de comunicação, escolas, centros de saúde, e infraestruturas agrícolas. Foram também implementados programas de desenvolvimento rural, materializados em investimentos importantes na agricultura (introdução de novas tecnologias de irrigação, novas sementes, abertura de novas terras para cultivo, utilização de fertilizantes e pesticidas, plantação de árvores e culturas de exportação), na criação de gado e na pesca. O PIB cresceu de forma muito significativa, até à crise asiática de 1997/98 (Coelho, 2003; Saldanha, 1994).

Apesar dos recursos financeiros afetados pelo Governo indonésio ao crescimento económico de Timor-Leste, e do forte investimento realizado – mais nos setores da construção e administração, do que nos setores produtivos – a situação económico-social não melhorou de forma significativa para a maioria da população timorense. Na verdade, a agricultura continuou a ser essencialmente de subsistência e, apesar do aumento da produção alimentar, Timor-Leste passou a importar bens alimentares básicos nos quais chegou a ser autossuficiente (sobretudo arroz); apesar de não se terem repetido crises de fome, a má nutrição era um problema sério; o comércio estava nas mãos de grandes companhias indonésias e chinesas; pese embora o investimento público no setor da administração, estes postos de trabalho são ocupados essencialmente por indonésios; verificou-se um significativo investimento na educação, mas não foram criados postos de trabalho capazes de absorver a nova população graduada; foram construídas infraestruturas de saúde por todo o território e aumentou o número de recursos humanos afetos, mas a situação geral de saúde não era positiva, registando-se, ainda, uma elevada taxa de mortalidade e um reduzido acesso da população aos serviços de saúde, devido aos elevados custos; as vias de comunicação, incluindo as estradas, foram

melhoradas, mas os objetivos eram essencialmente servir as operações militares e controlar a população e os movimentos da resistência timorense; as casas privadas construídas eram ocupadas pelos funcionários públicos e militares indonésios (Coelho, 2003; Guterres, 2003; Saldanha e Costa, 1999). Como refere Guterres (2003):

É inegável que a Indonésia colocou muitos recursos no desenvolvimento de Timor-Leste resultando num drástico aumento de edifícios e na provisão de serviços públicos e infraestruturas económicas durante as duas décadas da sua ocupação. Contudo aqueles que beneficiaram deste desenvolvimento foram os indonésios e militares, enquanto a maioria da população timorense continuou a viver na pobreza.

Acresce que toda a estratégia indonésia tinha por base uma política de forte controlo da população, repressão política e poder militar, procurando simultaneamente expandir a cultura, a língua e as tradições indonésias.

O modelo de intervenção seguido pelo Governo indonésio em Timor-Leste, assente no crescimento económico, num sistema burocrático, no planeamento e controlo do Estado e no poder militar, tinha ingredientes que alimentaram também os primeiros anos da *Nova Ordem*²² na Indonésia, durante a ditadura de Suharto. No entanto, ao contrário do que aconteceu na Indonésia, em Timor-Leste a intervenção do Estado na esfera económica não promoveu desenvolvimento industrial e teve efeitos limitados na modernização da agricultura. Por outro lado, enquanto a economia indonésia havia sido aberta ao capital externo, numa postura mais liberal, advogada, aliás, pelas teorias económicas de então²³,

²² A *Nova Ordem* foi o modelo de desenvolvimento seguido pela Indonésia, durante o período em que Suharto esteve no poder (1967-1998).

²³ Em meados dos anos 70 e anos 80, o contexto internacional é marcado por crises de crescimento económico, pelo desemprego, pelo crescimento de situações de pobreza e desigualdade, pela crise da dívida, e por problemas de défice orçamental. O pensamento económico do desenvolvimento sofre, por isso, uma verdadeira *contrarrevolução*, com a retoma do pensamento neoclássico e com fortes críticas em relação às teorias e paradigmas económicos heterodoxos que vinham sendo seguidos até então, com base na *revolução* keynesiana (Estêvão, 2004), por estes se terem revelado incapazes de assegurar o desenvolvimento e terem resultado em grave recessão, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Inicia-se, então, um período de defesa do liberalismo económico, das privatizações e da redução da intervenção do Estado na economia.

no quadro do *Consenso de Washington*²⁴, Timor-Leste permaneceu fechado ao mundo até ao início dos anos 90, e totalmente dependente de Jakarta (incluindo nas trocas comerciais, que tinham que passar, sempre, pela Indonésia).

Durante todo o período de ocupação indonésia, a população recebeu fundamentalmente apoio da Igreja Católica e de Organizações não Governamentais (ONG) ligadas a esta, na proteção e provisão do bem-estar. Até 1989, a ajuda internacional ao desenvolvimento dirigida a Timor-Leste era, na verdade, muitíssimo reduzida (proveniente sobretudo da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, USAID, e do Comité Internacional da Cruz Vermelha, ICRC). A partir daquele ano, depois da Indonésia ter permitido uma abertura do território, os fluxos de ajuda ao desenvolvimento cresceram e os doadores multiplicaram-se, sem, contudo, se terem atingido os níveis recebidos por outros países em situação semelhante (Pedersen e Arneberg, 1999), e com a Igreja Católica a manter uma função crucial.

Apesar da política de repressão, violação constante dos direitos humanos e corrupção, e da condenação da ONU à invasão de Timor-Leste, a Indonésia recebeu sempre apoio financeiro²⁵ importante da comunidade internacional, tendo estes fluxos financeiros sido essen-

²⁴ Ficou conhecida pelo *Consenso de Washington* a nova ideologia no pensamento económico, nos anos 80/início de 90, que se caracterizou por críticas ao intervencionismo do Estado, pela defesa do “Estado mínimo” (que deixa de ter o papel central na provisão de bem-estar), pela defesa do liberalismo económico, pelas privatizações e abertura da economia ao mercado (Estêvão, 2004).

²⁵ Com a crise da dívida nos PED e a recessão económica nos países doadores, verifica-se, a partir de meados dos anos 70, uma crise na Ajuda ao desenvolvimento, que começa a suscitar dúvidas, designadamente quanto à sua eficácia na redução da pobreza e no desenvolvimento dos PED. Os fluxos de Ajuda – que se orientam primeiro para a redução da pobreza (nos anos 70); depois (anos 80) para a estabilização macroeconómica (através dos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural, PAE, materializados em ajuda financeira aos PED endividados e em dificuldades económicas, condicionada à implementação de medidas concretas que iriam estabilizar as suas economias) – acabam por ser bastante reduzidos, sobretudo na primeira metade dos anos 90 (Afonso & Fernandes, 2005). A Indonésia contou sempre com elevados fluxos financeiros da comunidade internacional, incluindo no quadro do Fundo Monetário Internacional (FMI). Naturalmente que este apoio financeiro, até aos anos 90, não foi inocente, já que a Indonésia desempenhava um importante papel na aliança anticomunista com o Ocidente, tendo o regime de Suharto conseguido anular o partido comunista daquele país, quando se estava em plena guerra fria. O

ciais ao financiamento do processo de desenvolvimento e à redução da pobreza naquele país durante a *Nova Ordem* (e haveriam de resultar num forte endividamento do país). No entanto, claramente, os fluxos investidos pela Indonésia em Timor-Leste, e o modelo seguido, não produziram efeitos significativos para a grande maioria da população²⁶. Os indicadores estatísticos sobre Timor-Leste, do final dos anos 90, (PNUD, 2002) mostram essa realidade: a esperança de vida à nascença era apenas de 54,4 anos (1997), a taxa de alfabetização de adultos de 40,6% (1997), quase metade da população não tinha acesso a água potável (47,4%, em 1996), 50,6% das crianças menores de 5 anos tinham peso deficiente (1996), a taxa de mortalidade infantil era ainda de 92,8 por mil nados vivos (1997), e 41,5% da população vivia abaixo da linha de pobreza nacional (1996). De acordo com dados estimados a partir de fontes oficiais da Indonésia (SUSENAS), nos anos 90, a incidência da pobreza em Timor-Leste era mais do dobro da média registada na Indonésia, agravada pela crise financeira que assolou a Ásia em 1997/98, atingindo sobretudo as famílias numerosas e rurais, vivendo da agricultura (Pedersen e Arneberg, 1999). Pedersen e Arneberg (1999) resumem bem a situação de Timor-Leste pouco antes do referendo de 1999: “Timor-Leste é caracterizado por uma pobreza generalizada, problemas de saúde e nutrição, educação limitada, um serviço público importado, uma sociedade civil fraca, e uma economia pequena e predominantemente agrícola”.

Em 1999, após o referendo que determinou a vitória da independência, Timor-Leste volta a viver momentos de grande destruição, violência e mortes. Grande parte das infraestruturas económicas, sociais e comunicações, construídas pelo Governo indonésio, foram destruídas nesta altura. Foram igualmente queimados ou destruídos muitos arquivos e documentos. Todos os setores económicos foram fortemente atingidos, milhares de pessoas morreram ou fugiram à procura de refúgio nas montanhas, e os indonésios que controlavam os setores produtivos e ocupavam cargos na administração pública, saíram do país (Coelho, 2003).

fim da guerra fria, primeiro, e a crise asiática, depois, foram fatores fundamentais na perda de apoio do Ocidente e na queda de Suharto.

²⁶ Propositadamente, Saldanha & Costa (1999) designam o período pós-1980 até 1999 como *Desenvolvimento Incerto*.

PERÍODO DE TRANSIÇÃO: 1999 A 2002

Após a restauração da segurança (com a *International Force for East Timor*, INTERFET), Timor-Leste passa por um período de transição, até 2002 – primeiro sob a administração provisória das Nações Unidas (*United Nations Transitional Administration in East Timor*, UNTAET), depois com dois Governos provisórios (integrando membros da UNTAET e dirigentes timorenses). Durante este período, em que o país é recetor de elevadas verbas na forma de APD bi e multilateral, muitas infraestruturas (incluindo centros de saúde, escolas, edifícios públicos para a Administração, habitações, estabelecimentos comerciais) são reconstruídas e as atividades económicas restabelecidas, contando, para isso, com o apoio de muitos estrangeiros que se deslocam e instalam no território, sobretudo em Díli. A presença destes internacionais afetou substancialmente a economia, não necessariamente de modo positivo: desenvolveram-se algumas atividades económicas importantes e geradoras de emprego (na restauração ou serviços de táxi, por exemplo), sem que fosse certo que se pudessem manter com a saída das Nações Unidas; os preços aumentaram e as diferenças salariais eram acentuadas, criando sentimentos de injustiça (Coelho, 2003). E apesar do crescimento da economia (a uma taxa elevada) – centrado, essencialmente, nos setores da Administração Pública, Defesa e Construção, e não nos setores produtivos – o PIB *per capita* manteve-se baixo. A maioria dos indicadores económicos e sociais disponível revela uma melhoria entre 1999 e 2001, mas também mostra que a situação era ainda preocupante, com 41%²⁷ da população a viver, ainda, abaixo da linha de pobreza nacional (PNUD, 2002).

Durante este período (1999 a 2002), Portugal foi responsável por cerca de 36% da APD líquida recebida por Timor-Leste, oriunda dos membros do CAD/OCDE (e 32% da proveniente de todos os doadores)²⁸, o que revela um esforço muito importante no apoio ao desenvolvimento do país.

²⁷ De acordo com dados do *Timor-Leste Survey of Living Standards* de 2001, a taxa de pobreza nacional era ligeiramente mais baixa: 39,7% (DNE et al, 2003).

²⁸ De acordo com as estatísticas oficiais do CAD/OCDE, disponíveis na base de dados OECD.Stat, em <http://stats.oecd.org/>. Note-se que, em 2002, Portugal chegou

TIMOR-LESTE: UM PAÍS LIVRE, NOVOS DESAFIOS (2002 – 2015)

Desde os anos 90, e sobretudo na primeira década do século XXI, surgem novas formas de pensar o *desenvolvimento* e a *pobreza*, e as teorias explicativas do desenvolvimento são enriquecidas com um novo espaço de abordagem heterodoxo²⁹, coexistindo com uma renovada teoria neoclássica³⁰ (Estêvão, 2010).

A pobreza consolida-se como conceito multidimensional, que ultrapassa a falta de recursos económicos, abrangendo outras dimensões da vida humana, desde logo a privação em várias dimensões sociais, a não participação social e, numa abordagem inovadora introduzida por Amartya Sen, a falta de capacidades (*capabilities*) para rea-

a ser o principal doador de APD a Timor-Leste (www.aidflows.org). As prioridades da cooperação portuguesa com Timor-Leste eram, então, o ensino da língua portuguesa e o apoio à capacitação institucional/formação de recursos humanos em áreas da administração pública, justiça e segurança e defesa. Refira-se que Portugal neste período, para além da APD bilateral, contribuiu igualmente, na sequência do compromisso assumido na conferência de doadores em Tóquio (1999), para o *Trust Fund* da UNTAET e para o *Trust Fund* de Timor-Leste (TFET) coordenado pelo Banco Mundial e Banco Asiático de Desenvolvimento.

²⁹ A partir da segunda metade dos anos 90, torna-se evidente que o liberalismo económico, os PAE e a substituição do Estado pelo mercado foram incapazes de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento económico nos PED. Assim, o pensamento económico do desenvolvimento é enriquecido com um novo espaço de abordagem heterodoxa, com o ressurgimento de (renovados) paradigmas – incluindo o neo-estruturalismo, o neo-institucionalismo e o neo-keynesianismo – mantendo a importância do crescimento económico (e da acumulação de capital), mas dando nova ênfase à perspetiva histórica, às mudanças estruturais e institucionais, ao papel do Estado e à sua relação com os grupos económicos e sociais, à forma de intervenção do Estado e ao conceito de “Estado desenvolvimentista”, à importância das Instituições no *welfare mix* e no desenvolvimento. Sobre estes diferentes paradigmas e teorias do pensamento económico, ver, por exemplo, Estêvão (2010), Meier (2005), Toye (2003), North (1991).

³⁰ Paralelamente às abordagens heterodoxas, coexiste, desde os anos 90, uma renovada teoria neoclássica, que continua a defender o mercado e a ajuda condicionada (que caracterizou os PAE), mas centra o desenvolvimento e a ajuda ao desenvolvimento na redução da pobreza (e já não no ajustamento estrutural), e passa a dar importância acrescida às Instituições, à Boa Governação, e à intervenção do Estado no processo de desenvolvimento, desde que numa ótica complementar (e não substituta) e amiga do mercado (*market friendly*). O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passam a apoiar Estratégias de Redução da Pobreza.

lizar funcionamentos (*functionings*) essenciais, ou seja, para *fazer e ser* o que se deseja (Sen, 1983; Sen, 1999; Sen e Anand, 1997). Do mesmo modo, o Desenvolvimento é um conceito multidimensional, que vai além do crescimento económico, engloba outras dimensões humanas, e exprime-se na expansão das capacidades/liberdades individuais e coletivas³¹.

Timor-Leste, depois de ter alcançado a liberdade, a estabilidade e a paz, enfrenta hoje um novo grande desafio: o do desenvolvimento, partindo, em primeiro lugar, da redução da pobreza. Este desafio passa por uma série de importantes domínios, e centra-se, no fundo, na expansão das capacidades individuais e coletivas, neste novo sentido, o que implica um forte investimento nas Instituições (e na capacidade das mesmas) e no capital social (incluindo, desde logo, a educação, a saúde e a proteção social), para além dos setores económicos. Como refere o PNUD (2002), “o desenvolvimento humano em Timor-Leste não se resume a ´ter`, medido num aumento do rendimento per capita: trata-se também de ´ser`”.

A ESTRATÉGIA

Com a restauração da independência, a 20 de maio de 2002, Timor-Leste iniciou o seu próprio processo de desenvolvimento, tendo, desde o início, dado prioridade à construção das Instituições e à redução da pobreza. Assim, logo em 2002, foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN), que esteve na base do Programa do I Governo Constitucional, apresentava uma Visão de desenvolvimento para o país até 2020 e assumia como principais objetivos a redução da pobreza e a promoção do crescimento económico de forma equitativa e sustentável (RDTL, 2002). Estes objetivos estão interligados, assumindo-se “o crescimento económico (...) como pré-condição para a redução sustentável da pobreza (...)” (DNE et al, 2003).

³¹ Apesar destes novos conceitos serem muito difíceis de medir, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), não sendo isento de críticas, constitui uma inovação na medição do desenvolvimento dos países, permitindo comparação internacional.

A estratégia de redução da pobreza, inscrita no PDN, torna claro que seria necessário agir em quatro linhas: 1) promover oportunidades para os pobres, permitindo-lhes obter rendimentos – o que passará pelo investimento na agricultura e na promoção do setor privado criador de emprego; 2) promover o acesso dos pobres a serviços sociais básicos – o que implica investimento público nestes serviços (designadamente educação e saúde), na sua extensão (incluindo zonas rurais) e qualidade, e assegurando que são tendencialmente gratuitos e acessíveis aos pobres; 3) melhorar a segurança alimentar e reduzir a vulnerabilidade; 4) dar maior poder aos pobres – promovendo a sua participação na tomada de decisões (capacitação).

Trata-se fundamentalmente de promover um desenvolvimento que beneficie os pobres³². Seguindo a perceção das comunidades consultadas, o governo timorense estabeleceu como setores prioritários de atuação a educação, a saúde e a agricultura. Dada a maior incidência da pobreza nas zonas rurais e nas famílias que vivem da agricultura de subsistência (V. ponto seguinte), torna-se imperativo investir nas atividades não agrícolas, mas também na modernização da agricultura – de modo a aumentar a produção, a produtividade e a conseguir obter-se excedentes para venda –, na melhoria do acesso aos mercados e aos serviços financeiros, e na formação.

Ainda em 2002, Timor-Leste torna-se membro da Organização das Nações Unidas (ONU), no quadro da qual tinha sido aprovada, em 2000, a Declaração do Milénio, expressando o compromisso dos Estados-Membros no alcance, até 2015, de 8 Objetivos de Desenvolvimento (Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, ODM), com profunda relação com o combate à pobreza (*caixa 1*). Os objetivos expressos no PDN e na estratégia de redução da pobreza de Timor-Leste são perfeitamente enquadráveis nos ODM.

Para alcançar estas ambiciosas metas, o país contou, desde o início, com o importante apoio dos doadores, sobretudo nos primeiros anos, em que as receitas petrolíferas eram, ainda, insignificantes³³ e,

³² Em 2005, o Banco Asiático de Desenvolvimento identificou igualmente este objetivo no desenho da nova Estratégia para Timor-Leste, no período 2006-2008 (ADB, 2005). Note-se que Portugal é um dos parceiros doadores, em várias atividades previstas no âmbito desta Estratégia.

³³ As receitas petrolíferas começaram a crescer a partir do ano 2005, com o retorno da exploração do poço de Bayu Undan. Foi também em 2005 que o país criou

por isso, o Orçamento Geral do Estado dependia bastante da ajuda externa³⁴. Atendendo à multiplicidade de doadores e à consequente exigência de coordenação das ajudas, o governo preparou, em 2004, Programas de Investimentos Sectoriais (SIP), relativos a 17 setores, estabelecendo os objetivos em cada um desses setores e facilitando, assim, por um lado, a coordenação da intervenção dos doadores e o alinhamento com as prioridades nacionais, e, por outro lado, a implementação eficaz do PDN.

Também com o mesmo propósito de facilitar e orientar a implementação do PDN e atingir os objetivos previstos no quadro da estratégia de redução da pobreza integrada naquele Plano, foi construído, em 2003, um “Mapa Orientador”, integrando os planos ministeriais (que definiam as prioridades anuais) e os orçamentos em cada ano. Neste âmbito foram identificadas três áreas centrais, nas quais o governo se deveria concentrar: a “boa governação”, a provisão de serviços sociais básicos e a criação de emprego (IMF e IDA, 2005).

Em 2006, o governo, prevendo que a incidência da pobreza teria aumentado (em relação aos dados de 2001 – V. ponto seguinte), reiterou o seu compromisso com o combate àquele fenómeno, sustentando o mesmo num crescimento económico esperado, a partir de 2005³⁵ e sobretudo de 2010, particularmente através do aumento dos gastos públicos (centrado essencialmente nas infraestruturas sociais básicas), mas também do investimento privado (através da criação de condições favoráveis a uma maior atração do mesmo³⁶). As previsões eram, naquela data, bastante otimistas:

Um forte crescimento para lá de 2010 começa a ter um impacto mais significativo na pobreza. Com um forte crescimento sustentado de 6% ao ano ou mais, existe uma expectativa razoável de que a incidência da pobreza de rendimentos possa ser reduzida para 20% até 2015. (Governo RDTL, 2006)

o “Fundo Petrolífero”, com o propósito de rentabilizar e poupar as receitas obtidas.

³⁴ Em 2002 e em 2003 a APD representava, respetivamente 74,76% e 56,28% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) do país (www.aidflows.org).

³⁵ Note-se que, em 2002, depois da saída de muitos internacionais, a economia de Timor-Leste retraiu bastante.

³⁶ Designadamente, através da formação e qualificação da mão-de-obra, da manutenção da estabilidade macroeconómica e da melhoria de infraestruturas a vários níveis.

Caixa 1: Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

Objetivos de Desenvolvimento do Milénio	
Objetivos e Metas	Indicadores
Objetivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a Fome	
Meta 1: Reduzir para metade a percentagem de pessoas cujo rendimento é inferior a 1USD/dia	Proporção da população abaixo de 1 USD/dia
	Fosso de pobreza (incidência x grau de pobreza)
	Parte do quinto mais pobre da população no consumo nacional
Meta 2: Reduzir para metade a percentagem da população que sofre fome	Prevalência de crianças, com menos de cinco anos de idade, com peso abaixo do normal
	Proporção da população que não atinge o nível mínimo de consumo dietético de calorias
Objetivo 2: Alcançar o ensino primário universal	
Meta 3: Garantir que todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário	Taxa líquida de matrícula no ensino primário
	Proporção de alunos que inicia o 1º ano e atinge o 5º ano
	Taxa de alfabetização dos 15 aos 24 anos
Objetivo 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomização das mulheres	
Meta 4: Eliminar as disparidades entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis, até 2015	Razão de raparigas/rapazes no ensino primário, secundário e terciário
	Razão entre homens/mulheres analfabetos, na faixa etária dos 15-24 anos
	Percentagem de mulheres em trabalho remunerado no sector não agrícola
	Proporção de lugares ocupados por mulheres em parlamentos nacionais
Objetivo 4: Reduzir a mortalidade de crianças	
Meta 5: Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de menores de cinco anos	Taxa de mortalidade de crianças com menos de cinco anos
	Taxa de mortalidade infantil
	Proporção de crianças com menos de 1 ano vacinadas contra o sarampo
Objetivo 5: Melhorar a saúde materna	
Meta 6: Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna	Taxa de mortalidade materna
	Proporção de partos assistidos por profissionais de saúde qualificados

Objetivo 6: Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças	
Meta 7: Deter e começar a reduzir a propagação do HIV/SIDA	Taxa de prevalência HIV entre as jovens mulheres grávidas entre os 15-24 anos
	Taxa de prevalência de uso do preservativo
	Número de crianças órfãs devido ao HIV/SIDA
Meta 8: Deter e começar a reduzir a incidência da malária e de outras doenças graves	Taxas de incidência e de mortalidade associadas à malária
	Proporção da população em áreas de risco de malária, usando medidas eficazes de prevenção e tratamento
	Taxas de incidência e de mortalidade associadas à tuberculose
	Proporção de casos de tuberculose detectados e curados no âmbito de tratamentos de curta duração sob vigilância direta
Objetivo 7: Garantir a sustentabilidade ambiental	
Meta 9: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais; inverter a atual tendência para a perda de recursos ambientais	Proporção de terra coberta de florestas
	Área de terra protegida para manutenção da diversidade biológica
	PIB por unidade energética consumida (rendimento energético)
	Emissões dióxido de carbono (per capita)
Meta 10: Reduzir para metade a percentagem da população sem acesso permanente a água potável	Proporção da população que utiliza uma fonte de água potável melhorada
	Proporção da população que utiliza uma instalação sanitária melhorada
Meta 11: Melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100 milhões habitantes de bairros degradados, até 2020	Proporção de pessoas com acesso a propriedade segura
Objetivo 8: Criar uma parceria global para o desenvolvimento	

Fonte: UNRIC (em <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/MDGs/MDGs2.html>)

Nota: neste quadro apenas são apresentadas as metas e indicadores respeitantes aos 7 primeiros ODM, com maior relação com a pobreza.

A análise da estratégia proposta para combater a pobreza, permite observar que, na realidade, havia a noção que o crescimento económico era condição importante para a redução sustentável da pobreza, e que este deveria ser obtido pelo aumento quer do investimento privado, quer do investimento público, com duas condições importantes:

- 1.º que o investimento público se concentrasse nas obras públicas associadas a infraestruturas sociais, o que asseguraria, por um lado, a melhoria e a extensão da oferta de serviços sociais básicos à população (intervindo, desse modo, em importantes dimensões da pobreza não monetária), e, por outro lado, a empregabilidade de mão de obra nacional (no setor da construção trabalho-intensivo);
- 2.º que o investimento privado, nacional e internacional, fosse criador de emprego. Simultaneamente, na consciência da natureza multidimensional da pobreza, o documento orientador de 2006 reitera a importância da melhoria e do aumento da cobertura dos serviços sociais básicos (incluindo de educação, saúde e saneamento básico), tendencialmente gratuitos.

Durante os primeiros anos de governação de Timor-Leste independente, o país identificou, sem dúvida, a construção das Instituições, a redução da pobreza (nas suas várias dimensões e não apenas em termos de rendimento) e o crescimento económico como metas fundamentais. Numa época em que as receitas internas eram muito reduzidas, foi necessário um esforço – naturalmente difícil e não isento de críticas – de coordenação e orientação dos avultados fluxos financeiros internacionais que entraram no país, tendo em conta as prioridades nacionais e os interesses dos doadores. Por outro lado, o país concentrou-se fundamentalmente na recuperação de infraestruturas (designadamente escolas, centros saúde, estradas) e na criação das Instituições, sem as quais não é possível desenhar qualquer estratégia de desenvolvimento. Assim, neste período, a situação a nível de desenvolvimento humano, nas suas diversas dimensões, é, ainda, muito pobre (V. ponto seguinte). Não deixa, contudo, de ser assinalável que, mesmo nestas difíceis circunstâncias, o país tenha assumido, de imediato, o combate à pobreza como objetivo fulcral.

No domínio da “boa governação”, foram efetivamente criadas as principais estruturas necessárias ao funcionamento de um Estado de Direito, Soberano e Democrático, no cumprimento da Constituição da República, incluindo a Administração Pública, o sistema judicial e as forças de segurança e defesa. No final de 2006, o grande desafio permanecia (e permanece ainda) a nível dos recursos humanos nacionais, face à enorme carência de quadros graduados, com qualidade, fruto de vários séculos de colonização e ocupação estrangeiras – durante os quais foi feito investimento insuficiente nesta área, até porque os setores produtivos e modernos, assim como a função pública, estavam praticamente entregues a quadros técnicos dos países ocupantes (Serra, 2006).

Mais recentemente, em 2011, e numa fase em que o país contava já com outros recursos e com uma economia (não petrolífera) em crescimento³⁷, o governo aprovou um novo documento orientador, o *Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste (PED) 2011-2030* (Governo RDTL, 2011) que, partindo do PDN, estabelece um conjunto de “(...) políticas estratégicas [e ações concretas] 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)”, para se alcançar o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza. O PED centra-se em três áreas – Capital Social, Desenvolvimento de Infraestruturas e Desenvolvimento Económico – e tem como grande meta “(...) até 2030, passar Timor-Leste de um País com baixos rendimentos para um País com rendimentos médio-altos, com uma população saudável, instruída e segura”. Para além das metas específicas traçadas na educação, na saúde, no saneamento e água, nas infraestruturas ou no desenvolvimento dos setores económicos e do emprego – todas elas áreas fundamentais numa estratégia integrada de combate à pobreza multidimensional –, o PED assume o compromisso de apoiar e proteger os cidadãos mais vulneráveis e pobres e, paralelamente, desenvolver, até 2015, um sistema de segurança social sustentável, contributivo e autofinanciado³⁸, para todos os trabalhadores, protegendo o trabalho e permitindo reduzir o número de pessoas a depender exclusivamente da assistência social, não contributiva, assegurada pelo Estado.

³⁷ De acordo com as contas Nacionais de Timor-Leste, o PIB não petrolífero cresceu sempre a taxas elevadas, de dois dígitos, desde 2007 (DGE, 2013).

³⁸ Com contribuições dos trabalhadores e empregadores, incluindo o governo.

A POBREZA EM TIMOR-LESTE: RESULTADOS ALCANÇADOS

Os primeiros estudos sobre a pobreza e o bem-estar em Timor-Leste são de 2001³⁹ (DNE et al, 2003) e 2007 (DNE, 2008; DNE e BM, 2008), conduzidos pelo governo, em conjunto com parceiros do desenvolvimento, designadamente o Banco Mundial, e deram origem a dois relatórios analíticos sobre a situação (em 2003 e 2008, respetivamente). Estes estudos permitem uma análise da pobreza do ponto de vista do consumo⁴⁰ – utilizando como medida o consumo dos agregados familiares (e não o rendimento) – mas também de outras dimensões da pobreza e bem-estar – analisando diversos indicadores sociais, relativos à educação, saúde, saneamento e água.

Os dados mostram que em 2001 a linha de pobreza estimada era de 15,43 USD/pessoa/mês (ou 0,52 USD/pessoa/dia), sendo consideradas pobres as pessoas com rendimento abaixo deste valor. Em 2007, a linha de pobreza era já de 26,68 USD/pessoa/mês (ou 0,88 USD/pessoa/dia), o que significa que o custo de satisfazer as mesmas necessidades de consumo alimentar e não alimentar é superior em 2007, em relação a 2001. O *quadro 1* compara as medidas de pobreza e desigualdade calculadas naqueles dois anos. Os cálculos realizados apontam para um aumento muito substancial da pobreza entre 2001 e 2007, sendo que, em 2007, os números divulgados dizem que metade da população é pobre (49,9%). A incidência da pobreza aumentou em todo o país, quer nas zonas urbanas, quer nas rurais. Apesar do aumento nas áreas rurais ter sido menos significativo, a verdade é que estas áreas permanecem mais pobres, com todos os indicadores de pobreza mais

³⁹ Em 2001 foram, na verdade, elaborados três estudos diferentes que, em conjunto, constituem um primeiro estudo global da pobreza em Timor-Leste: *Suco Survey*, *Timor-Leste Living Standard Measurement Survey (TLSS)* e *Participatory Potential Assessment*.

⁴⁰ Para medir a pobreza é utilizada a despesa em consumo dos agregados familiares (incluindo valores imputados de bens não adquiridos, como sejam bens produzidos pelos membros do agregado familiar – o chamado “autoconsumo” –, ou bens recebidos em espécie), assumindo que os recursos são distribuídos de forma igualitária entre os membros do agregado familiar. A linha de pobreza global resulta da soma das linhas de pobreza alimentar (com base no consumo de 2100 calorias/pessoa/dia) e não alimentar (com base na despesa com bens não alimentares essenciais). Foram produzidas duas linhas de pobreza (uma linha de pobreza “inferior” e uma linha de pobreza “superior”). Os dados apresentados referem-se à linha de pobreza “superior” (DNE e BM, 2008).

elevados (incidência, intensidade e severidade). Sinal positivo é, sem dúvida, a redução das desigualdades, medidas pelo índice de Gini.

Quadro 1. Indicadores de Pobreza e desigualdade

	2001*	2007
Taxa de Incidência da Pobreza	36,3	49,9
Rural	39,7	51,5
Urbana	25,2	45,2
Taxa de Intensidade da Pobreza	10,5	13,6
Rural	11,6	14,2
Urbana	7,3	11,8
Taxa de Serenidade da Pobreza	4,2	5,1
Rural	4,6	5,3
Urbana	2,9	4,2
Índice de Gini	36	28

Fonte: TLSS 2001 e TLSLS 2007 (BM e DNE, 2008)

Nota: * Os valores apresentados para 2001 são ligeiramente diferentes dos que constam do estudo *Timor-Leste Living Standards Measurement Survey de 2001 (TLSS 2001)*, tendo sido re-estimados aplicando a mesma metodologia usada no *Timor-Leste Survey of Living Standards 2007 (TLSLS 2007)*, para melhor comparabilidade (BM e DNE, 2008).

Genericamente, a análise dos dados descritos nos dois relatórios analíticos, elaborados com base nos dois estudos referidos, permite, ainda, concluir que a incidência da pobreza é superior (DNE e BM, 2008):

- no centro do país e nas zonas ocidentais, e inferior nas regiões a leste;
- na população mais jovem (até 15 anos), e inferior entre os idosos;
- nos agregados familiares mais numerosos;
- quando o nível de instrução é mais baixo, reduzindo com o aumento da escolaridade;
- nos agregados familiares dependentes da agricultura (de subsistência e com reduzida produtividade) – e a agricultura continua a ser o principal setor económico em termos de força de trabalho;
- na população empregada no setor não agrícola não remunerado, em relação à população remunerada: ou seja, o emprego não agrícola remunerado está associado a melhores condições de vida e menor incidência/risco de pobreza.

O relatório analítico de 2008 (DNE e BM, 2008) associa o agravamento da incidência da pobreza, entre 2001 e 2007, sugerido pelos números atrás referidos, à queda do consumo médio *per capita* das famílias, justificado com a “(...) relativa estagnação da economia não petrolífera neste período” demonstrada pela redução do PIB não petrolífero *per capita*, até porque a desigualdade decresceu.

Embora os dados extraídos das contas nacionais oficiais de Timor-Leste (DGE, 2013) sejam largamente diferentes dos constantes naquele relatório, na verdade, o PIB não petrolífero *per capita* caiu significativamente, em termos globais, entre 2001 e 2007 (redução de cerca de 5,1%), tendo o consumo das famílias⁴¹ igualmente sofrido uma queda acentuada (caiu cerca de 14,7%). Para esta situação terão contribuído, por um lado, a saída do país de muitos internacionais em 2002 e anos seguintes, assim como a queda da produção agrícola face a um período de seca, naquele ano (resultando, em conjunto, numa retração da economia, com a queda, entre 2001 e 2003, do PIB não petrolífero em 8,8%, do PIB não petrolífero *per capita* em 11,3% e do consumo das famílias em 12,2%⁴²); por outro lado, a crise de 2006, que veio voltar a retrainir a economia que havia começado a recuperar em 2005. A recuperação económica em 2007 não foi suficiente para atingir os valores de 2001.

Nestas circunstâncias, poderia esperar-se que, de facto, a pobreza – medida pelo consumo dos agregados familiares, em bens alimentares e não alimentares selecionados – tivesse aumentado entre 2001 e 2007.

Contudo, estas medidas da pobreza devem ser analisadas com cautela. Em primeiro lugar, a amostra utilizada nos estudos base de 2001 (1800 famílias, apenas 1% da população) e de 2007 (4477 famílias) é bastante diferente, embora ambas representativas a nível nacional⁴³; em segundo lugar, os dados de 2001 foram recolhidos apenas num espaço de 4 meses (entre agosto e novembro) – período insuficiente para se analisar os fluxos de consumo das famílias, e levar em conta a sazona-

⁴¹ Tanto o PIB não petrolífero *per capita* como o Consumo das famílias são estimados a preços constantes: ano base 2010 (DGE, 2013).

⁴² Todos os agregados calculados a preços constantes, ano base 2010 (DGE, 2013).

⁴³ Em 2007 foram também reentrevistadas metade das 1800 famílias abrangidas pelo *survey* de 2001, permitindo analisar, para esta pequena amostra, a alteração nas condições de vida e bem-estar, apesar das circunstâncias em que decorreram os dois inquéritos. Porém, por não ter sido possível dispor dos microdados, não é possível fazer e apresentar essa análise.

lidade associada ao consumo de alguns bens alimentares; em terceiro lugar, embora os dados de 2007 tenham sido recolhidos durante um ano – permitindo levar em consideração a sazonalidade no consumo de alguns bens –, e apesar do trabalho de campo ter sido realizado entre 2007 e 2008, os resultados são, necessariamente, influenciados pela situação social e económica do país, acabado de sair de uma grave crise política e social, com uma parte da população ainda em campos de “deslocados” internos; em quarto lugar, o *survey* de 2001 decorreu numa época em que o país estava, ainda, a sofrer os efeitos devastadores da destruição e violência de 1999, e a base para construção da amostra para aplicação do inquérito não contou com um grande número de pessoas que se encontrava, ainda, em campos de refugiados na Indonésia.

Pesem embora estas ressalvas, estes foram os primeiros estudos sobre a pobreza e o bem-estar em Timor-Leste, desde 1999, e devem, por isso, ser entendidos como (primeiros) passos fundamentais, para se começar a conhecer, cada vez de modo mais aprofundado, o fenómeno da pobreza no país, as suas determinantes e a incidência.

Independentemente de se saber, com exatidão, se a pobreza terá ou não aumentado – e aumentado tão substancialmente, como dizem estes números⁴⁴ – entre 2001 e 2007, parece, neste momento, mais importante ter a consciência de que, de facto, a pobreza, em termos de consumo, é bastante elevada em 2007. E, provavelmente, ainda o será hoje.

A realização de um novo estudo para estimação e caracterização da pobreza no país, que atualize a informação de 2007, é essencial por duas razões principais. Por um lado, porque o país, ao contrário do que aconteceu nos dois anos em que se realizaram inquéritos, se encontra atualmente socialmente estável; e por outro lado, porque o governo lançou, entretanto, algumas prestações sociais pecuniárias, não contributivas, numa ótica de direito, procurando responder a questões de vulnerabilidade e proteger os cidadãos (*caixa 2*) cujo impacto e adequabilidade em termos de população alvo importa analisar. Até

⁴⁴ Observadores atentos da evolução do país têm fortes dúvidas sobre esta evolução, admitindo – ainda que sem dados estatísticos para o demonstrar objetivamente – que os dados de 2001 estão muito subavaliados, e admitindo também que os dados de 2007, devido às condições em que o inquérito decorreu, estejam sobreavaliados; tudo conduzindo a uma variação bem menor na taxa de incidência da pobreza do que aquela que resulta dos dados obtidos nos inquéritos de 2001 e 2007. A taxa efetiva de pobreza estaria eventualmente mais perto do valor de 2007 do que do de 2001.

Caixa 2: Proteção Social em Timor-Leste: principais prestações pecuniárias

Prestação	Caraterísticas	Objetivo	Data lançamento
Proteção Social de Cidadania (Regime Não Contributivo)			
Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos	Categorial: 1) idosos (<i>60 ou + anos</i>) 2) inválidos (<i>adultos com incapacidade absoluta e definitiva para exercer uma atividade profissional</i>)	proteção aos cidadãos e grupos vulneráveis; combate à pobreza	2008
	Universal: <i>Não sujeito a condição de recursos ou cumprimentos de outras condições</i>		
Bolsa da Mãe	Categorial <i>Famílias vulneráveis com crianças; vulnerabilidade “medida” através de alguns critérios construídos:</i> a) Situação económica (rendimento anual per capita inferior a 100 USD) b) Cuidadores (famílias monoparentais ou equiparadas) c) número crianças (3 ou +) d) número crianças portadoras deficiência (2 ou + portadoras de deficiência)	proteção aos cidadãos e grupos vulneráveis; combate à pobreza; inserção: promoção da utilização de serviços públicos de educação (básica obrigatória) e de saúde (cuidados primários)	2008
	Condicional <i>Sujeita às seguintes condições:</i> 1) criança 6-17 anos matriculadas na escola 2) frequência escolar mínima de 80%, para todas as crianças em idade escolar 3) crianças 0-1 ano vacinadas, de acordo com o plano obrigatório nacional 4) crianças 0-5 anos fazem check-up semestral em centro saúde 5) beneficiários participam nas sessões comunitárias		
Segurança Social (Regime Transitório, não contributivo) – apenas para funcionários públicos			
Pensão Velhice	Trabalhadores com 60 ou + anos e com um tempo mínimo de trabalho (em 2015, de 9 anos)	proteção do trabalho	2012
Pensão Invalidez	Trabalhadores com incapacidade absoluta e definitiva para o trabalho		
Pensão Sobrevivência	Familiares dependentes (cônjuge e filhos menores a cargo) do trabalhador beneficiário falecido		

Fonte: elaborada a partir de informações do Ministério da Solidariedade Social

então, a proteção social providenciada pelo Estado baseava-se exclusivamente em apoios em espécie (distribuição de bens alimentares, merenda escolar, ajudas técnicas a pessoas portadoras de deficiência, carro funerário e caixão), na disponibilização de serviços sociais públicos (escolas, centros saúde) e no apoio (em dinheiro e em espécie) a outros serviços sociais, alguns em Equipamentos Sociais, fornecidos por Instituições de Solidariedade Social.

A partir de 2007, e recuperando da crise de 2006, a economia (não petrolífera) cresceu sempre a taxas de dois dígitos, impulsionada designadamente pelo consumo, incluindo as despesas do governo, pelas despesas de investimento públicas e pelo comércio externo, com a queda nas importações (DGE, 2013). O crescimento económico é, como já referido, um fator importante para a redução da pobreza. Contudo, não é suficiente, sendo indispensável que os efeitos desse crescimento sejam distribuídos com justiça social e que o crescimento seja acompanhado da criação de condições de sustentabilidade na melhoria da vida humana. Note-se que, apesar do substancial aumento da despesa do governo com a assistência social, para além do pagamento de pensões a veteranos⁴⁵, o Banco Mundial conclui, num trabalho recente (WB, 2013), que as transferências sociais pecuniárias no domínio da assistência social têm tido um impacto limitado na melhoria do bem-estar – sendo, no entanto, de assinalar, como exceção, o subsídio de apoio a idosos e inválidos (SAII):

A melhoria do bem-estar não parece compatível com a quantidade de recursos gastos em assistência social. (...) A análise mostra que, em 2011, os gastos com assistência social impediram que a percentagem de agregados familiares com consumo mensal *per capita* de 32 USD ou menos aumentasse de 40 para 45%. Esta redução de 5 pontos percentuais é quase inteiramente devida ao programa de subsídio a idosos, que é o único programa que proporciona melhoria do bem-estar a nível nacional. (WB, 2013: 2)

⁴⁵ Verificou-se igualmente um aumento ainda mais significativo nas despesas com o pagamento de pensões a veteranos. Sendo certo que estas transferências resultarão na melhoria das condições de vida dos beneficiários, é questionável que se devam inscrever no domínio da assistência social. Trata-se, sobretudo, de premiar os veteranos, pela sua luta pela libertação nacional, e não tanto de reduzir a pobreza, ainda que acabem por contribuir para esse fim. Por esta razão, neste texto, quando se fala de assistência social não estão integrados estes pagamentos a veteranos, de modo a deixar mais clara a dimensão associada às outras transferências públicas no domínio da assistência social.

De qualquer modo, embora não se tenham repetido os estudos de 2001 e 2007, as estimativas do Banco Mundial eram de uma redução da incidência da pobreza em 2009 (WB, 2012)⁴⁶, sendo também nesse sentido que apontam os resultados do Inquérito ao Rendimento e Despesas, de 2011 (DNE, 2013)⁴⁷. De acordo com este último inquérito, metade da população timorense vive com 40 USD/mês ou menos⁴⁸ (numa abordagem pelo rendimento) e consome 34 USD/mês (numa abordagem pela despesa), sendo estes valores mais elevados nas áreas urbanas do que nas rurais. Apesar destes números permanecerem elevados, parece haver, de facto, uma redução da pobreza, medida em termos de despesa (consumo): a linha de pobreza estimada para 2007 era de 0,88 USD/pessoa/dia para satisfazer necessidades básicas de consumo e a taxa de pobreza era de 49,9%; em 2011, 37% da população gasta/consume menos de 1 USD/pessoa/dia. Esta melhoria em termos de pobreza devia, porém, ser confirmada com estudo adequado (e comparável com o de 2007), atualizando a estimativa da pobreza para 2011 ou ano mais recente.

Para além da pobreza medida pelo consumo, uma análise sobre outras dimensões do bem-estar permite confirmar uma melhoria geral nas condições de vida em Timor-Leste, desde 2001, demonstrando que, para além das transferências sociais pecuniárias, outras políticas públicas podem dar um importante contributo para a redução da pobreza (no seu sentido multidimensional). Isto é particularmente relevante no contexto de Timor-Leste, face à enorme dependência do país – e dos programas de assistência social – das receitas petrolíferas. Neste sentido, investir nos serviços sociais – em particular na educa-

⁴⁶ Utilizando uma metodologia distinta das usadas nos surveys de 2001 e 2007 –técnica do *survey-to-survey imputation*, com base no TLSLS de 2007 e no *Demographic and Health Survey (DHS) 2009-2010* –, o Banco Mundial estimou que a taxa de pobreza baixou, em 2009, para 41% (WB, 2012).

⁴⁷ O inquérito foi levado a cabo durante um ano (entre 2011 e 2012) e baseou-se numa amostra de 4800 agregados familiares, representativa dos 184 652 agregados familiares existentes em Timor-Leste, de acordo com os dados dos Censos 2010. Trata-se de uma amostra representativa a nível nacional, urbano/rural, e a nível de Oecusse, com um intervalo de confiança de 95% e um erro amostragem de 4,5%. Não é uma amostra representativa a nível dos Distritos (DNE, 2013).

⁴⁸ Os dados revelam ainda, do ponto de vista do rendimento, que 40% da população vive com 30 USD/mês ou menos, ou seja, com 1 USD/dia ou menos (DNE, 2013).

ção, na saúde e no saneamento básico – e nos setores produtivos da economia, que promovam o emprego, são estratégias complementares à assistência social, essenciais ao desenvolvimento e redução da pobreza sustentáveis.

Com devidas ressalvas em relação à comparabilidade dos dados provenientes de diferentes fontes, podemos notar que muitos indicadores sociais melhoraram, ao longo deste período.

Na educação, a cobertura aumentou consideravelmente com a abertura de novas escolas, contratação de mais professores e aumento da taxa líquida de matrícula nos ensinos primário (atuais 1º e 2º ciclos do ensino básico), pré-secundário (atual 3º ciclo do ensino básico) e secundário, atingindo cerca de 85% no ensino primário em 2011, contra os 65% em 2001 (DNE, 2008; DNE, 2013). Embora a taxa de alfabetização de adultos permaneça relativamente baixa, cerca de 58%, a literacia entre os jovens (15 a 24 anos) atinge os cerca de 80% – que, ainda assim, é das taxas mais baixas no grupo de países de desenvolvimento médio, onde se classifica atualmente Timor-Leste (UNDP, 2014). A redução, nos últimos anos, da taxa de abandono escolar no ensino primário e do rácio professor/alunos é também um sinal positivo.

Contudo, no setor da educação os desafios são, ainda, grandes. De facto, apesar das significativas melhorias, há ainda 27% das crianças entre os 6 e os 9 anos fora da escola⁴⁹; apenas 25% dos timorenses completam o ensino secundário; e muitas crianças e jovens têm idade superior à idade oficial para o nível de ensino que frequentam (DNE e UNFPA, 2012). Por outro lado, muitos estabelecimentos de ensino funcionam sem as condições físicas e materiais de ensino desejáveis (incluindo infraestruturas e manuais escolares). Finalmente, a qualidade do ensino depende fortemente do número e da formação dos professores no sistema. A formação de professores – incluindo formação inicial/académica e formação contínua –, a nível técnico-científico, pedagógico e de domínio adequado da língua portuguesa, é a mais importante medida estratégica a implementar decididamente no setor da educação.

No domínio da saúde, verificam-se também algumas melhorias, sobretudo a nível da cobertura do plano de vacinação, tendo aumentado extraordinariamente a percentagem de crianças menores de 5

⁴⁹ Dados do último Censos realizado, em 2010 (DNE e UNFPA, 2012).

anos vacinadas contra doenças como a BCG, a poliomielite, DPT⁵⁰ e sarampo (DNE, 2008). A taxa de incidência da tuberculose e da malária baixou nos últimos anos e, apesar da população continuar vulnerável a estas doenças, assim como ao dengue, a utilização das redes mosquiteiras é agora mais comum (DNE, 2008; UNDP, 2011). Outros indicadores são francamente positivos: a percentagem de partos assistidos por pessoal médico especializado aumentou (de 19% em 2001 para 30% em 2009); reduziram as taxas de mortalidade infantil (88/mil nados vivos em 2001; 48/mil nados vivos em 2012) e mortalidade de crianças menores de 5 anos (125/mil nados vivos em 2001; 64/mil nados vivos em 2009; e 57/mil nados vivos em 2012) (UNDP, 2011; UNDP, 2014), a esperança de vida à nascença, em 2013, é de 67,5 anos (UNDP, 2014), tendo aumentado mais de 5 anos desde 2010 (UNDP, 2010). Os dados revelam também um ligeiro aumento da procura por cuidados de saúde (DNE, 2008; UNDP, 2011).

No entanto, na saúde, há ainda um longo caminho a percorrer, sobretudo visando o acesso aos serviços públicos nas áreas rurais, a afetação de recursos humanos (os últimos dados disponíveis revelam a gravíssima falta de médicos, com apenas 0,1 médico por cada mil habitantes⁵¹) e a melhoria da situação nutricional entre as crianças – 44% das crianças com menos de 5 anos tem peso inferior ao adequado (PNUD, 2013) e o défice alimentar no país é estimado em 254 calorias/pessoa/dia (UNDP, 2014).

Em síntese, apesar dos resultados alcançados, a situação a nível destes dois importantes setores sociais – a educação e a saúde – é ainda deficitária e há muito, ainda, por fazer para se atingirem as metas definidas no PED 2011-2030.

O combate à pobreza no país, tendo sido assumido como objetivo desde a restauração da independência, permanece prioritário, face aos valores estimados da pobreza de consumo (ainda que a incidência possa ter reduzido desde 2007, motivada pelo aumento do consumo e do PIB não petrolífero) e à insuficiência dos serviços sociais, quer a nível da cobertura (essencialmente nas áreas rurais), quer da qualidade oferecida.

⁵⁰ Difteria, tosse convulsa e tétano.

⁵¹ V. PNUD, 2013.

Nesta imensa tarefa, o Estado mantém um papel essencial e insubstituível – designadamente aumentando a despesa pública nos setores sociais, promovendo a formação de recursos humanos fulcrais (em diferentes domínios), investindo no desenvolvimento rural e nos setores económicos produtivos e geradores de emprego (o turismo poderá desempenhar um papel interessante) e apostando na construção de um sistema de Proteção Social abrangente, que integre também um regime contributivo e autofinanciado de segurança social para todos. É fundamental reduzir a dependência em relação ao Estado, ao mesmo tempo que importa rever o espaço fiscal e encontrar receitas alternativas às petrolíferas, sob pena de se construir a cidadania com base em direitos para os quais poderá não haver, a médio-longo prazo, capacidade de sustentação.

Mas, para além do Estado, as Instituições de Solidariedade Social (ISS), por um lado, e os doadores internacionais, por outro, podem também desempenhar um papel importante na promoção do bem-estar em Timor-Leste.

O PAPEL DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA NA EXTENSÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL E LUTA CONTRA A POBREZA

Desde o início, Timor-Leste beneficiou de importante apoio técnico e financeiro de Portugal, na área da “boa governação”/Instituições (através de assessorias e apoio à formação na justiça, na defesa e segurança e em diversos setores da administração pública) e em vários domínios da redução da pobreza, incluindo promoção dos serviços sociais públicos (com destaque para o setor da educação, mas também da formação profissional e da água e saneamento), desenvolvimento rural, e apoio na criação e extensão da Proteção Social, com particular incidência em Equipamentos e serviços sociais apoiados pelo Estado e, mais recentemente, na componente do regime contributivo de Segurança Social. Não cabendo neste texto aprofundar toda a cooperação (bastante vasta) entre Portugal e Timor-Leste desde 2002, centramo-nos neste último domínio: na Proteção Social – cujo campo de abrangência toca, necessariamente, em todas as outras áreas referidas – e na sua relação intrínseca com o combate à pobreza.

A Proteção Social, nas suas diferentes componentes, é um vetor fundamental nas estratégias de desenvolvimento e combate da pobreza, quer pelo apoio a grupos e pessoas vulneráveis, quer pela provisão de serviços sociais básicos (educação, saúde, saneamento, transportes, etc.), quer ainda pela proteção ao trabalho. A Proteção Social é, desde logo, importante pela injeção de moeda que provoca na economia, por duas vias diferentes: apoiando, com prestações pecuniárias, os mais pobres e permitindo-lhes aceder a níveis de consumo mínimos, mesmo estando fora do mercado de trabalho; e protegendo quem trabalha e contribui, substituindo o rendimento na sua ausência, possibilitando a estas pessoas manter a procura e o consumo. Mas é também importante por uma questão de justiça social e de direito, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e também na Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

No âmbito da estratégia de desenvolvimento e combate à pobreza, Timor-Leste iniciou, logo após 2002, um importante trabalho na construção de um sistema de proteção social, com a implementação de ajudas (essencialmente em espécie) no âmbito da assistência social a populações mais vulneráveis, mas também com o apoio a ISS, que gerem Equipamentos Sociais e prestam serviços essenciais às populações, sobretudo em zonas rurais, de montanha e particularmente isoladas. O apoio a ISS enquadra-se na visão do PDN, onde se reconhece o importante papel destas Instituições na provisão de serviços à população⁵²: “O Governo reconhece que não pode ser o único prestador de serviços sociais básicos se quiser atingir os níveis desejados de cobertura. O governo pretende fortalecer as parcerias com a Igreja, ONG e setor privado, assim como com as comunidades (...)” (DNE et al, 2003, citando o PDN, 2002).

⁵² Mais tarde, em 2006, no Prefácio do documento “Combate à pobreza como causa nacional”, o então Primeiro-Ministro, Dr. Mari Alkatiri, reforçava o importante papel de outros atores, para além do Estado, no combate à pobreza: “(...) o combate à pobreza tem de ser encarado como uma causa nacional. Efetivamente, não basta que o Estado concentre a sua ação prospetiva na melhoria das condições de vida da generalidade dos cidadãos. É preciso que todos nós, políticos, confissões religiosas, organizações não-governamentais, parceiros de desenvolvimento, associações profissionais e de jovens, nos juntemos para encetarmos uma nova luta” (Governo RDTL, 2006).

No quadro da cooperação entre Portugal e Timor-Leste, para a construção do sistema de proteção social neste último país, o governo português tem vindo, desde 2003, a apoiar, sob a forma de APD, o esforço do governo timorense precisamente no financiamento de ISS, que prestam serviços e beneficiam as populações no terreno. Durante muito tempo, o apoio do governo de Timor-Leste a ISS – ainda que recorrendo a ajuda externa – foi mesmo a principal forma de proteção social aos cidadãos, quando as prestações sociais eram ainda limitadas (e apenas em espécie).

O financiamento de Portugal tem sido, assim, dirigido à criação (construção), implementação e funcionamento de Equipamentos Sociais (Lares e Centros de Dia para crianças e jovens, Centro de Dia para idosos, Casas Abertas, Centros de acolhimento temporário, Casas de repouso e tratamento para doentes), geridos por instituições da sociedade civil e apoiados e coordenados pelo governo timorense. Nestes Equipamentos, ou através deles, são desenvolvidas intervenções concretas: i) destinadas a grupos etários específicos (com particular incidência nas crianças e jovens); ii) destinadas a camadas vulneráveis da população (no entendimento das suas necessidades especiais, incluindo mulheres, crianças na rua, famílias especialmente pobres, crianças sem acesso à escola nos locais onde vivem, analfabetos, doentes, vítimas de violência, órfãos, ex-combatentes); iii) abrangendo diversas dimensões do desenvolvimento humano e da pobreza. Entre estas atividades desenvolvidas destacam-se: apoio socioeducativo, apoio alimentar, atividades de formação profissional, microcrédito e apoio a atividades geradoras de rendimento, cuidados primários de saúde e higiene, apoio escolar, atividades culturais, desporto, atividades de animação e ocupação de tempos livres, pequenas formações informais (informática, língua portuguesa), atividades agrícolas, sensibilização e animação comunitárias. No total, entre 2003 e 2014, foram apoiados, no quadro desta cooperação, 20 Equipamentos Sociais, localizados em 11 dos 13 Distritos de Timor-Leste, particularmente em zonas rurais e relativamente isoladas, beneficiando milhares de pessoas e empregando uma média de 150 postos de trabalho remunerado por ano⁵³.

⁵³ Informação recolhida junto do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social de Portugal e do Ministério da Solidariedade Social de Timor-Leste.

A estes números, acresce o apoio a dois espaços de formação profissional, hoje muito importantes no país, um em Tíbar (Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional) e outro em Baucau (Complexo “Centro de Formação Produção Planalto”).

Numa ótica de apropriação e sustentabilidade, o governo timorense tem vindo a assumir progressivamente uma maior parcela de cofinanciamento das ISS abrangidas pela cooperação com Portugal, num claro entendimento da relevância e do papel que estas ISS desempenham junto das populações beneficiárias. Contudo, o país terá, ainda, que regular esta componente do sistema de proteção social, criar “critérios mínimos” de funcionamento dos diferentes tipos de Equipamentos e regras de concessão de apoios do Estado. Antes, porém, deverá ser elaborada a primeira Carta Social do país, permitindo ao governo conhecer a real situação existente e desenhar estratégias de atuação, incluindo no âmbito da parceria com doadores.

Para além do apoio a ISS, a cooperação entre Portugal e Timor-Leste, no domínio da proteção social e combate à pobreza, tem sido também marcada, sobretudo nos últimos anos, por um forte apoio ao reforço da capacitação institucional e legislativo, a vários níveis. Neste enquadramento, destaca-se a formação técnica e financeira a responsáveis das ISS gestoras de Equipamentos Sociais, o apoio à formação básica de técnicos de serviço social⁵⁴ que trabalham diretamente no atendimento às populações, e, mais recentemente, o apoio técnico que vem sendo prestado, a quadros do Ministério da Solidariedade Social, na construção do sistema contributivo de segurança social.

A cooperação entre os dois países deve, agora, ser repensada, num novo contexto em que, como se referiu, Timor-Leste começou a assumir uma parcela importante do financiamento dos “projetos” em curso. O reforço no domínio da capacitação institucional – sendo hoje, a par da redução da pobreza, um dos objetivos centrais da ajuda ao desenvolvimento a nível internacional – deverá ser uma área de particular atenção, face à exigência de recursos humanos qualificados em Timor-Leste e às vantagens comparativas de Portugal nesta matéria, relativamente a outros doadores, por ser falante da língua portuguesa.

⁵⁴ Que têm sido designados, em Timor-Leste, por “animadores sociais”.

BIBLIOGRAFIA

- ADB (2005). *Atualização da Estratégia e Programa para o País – República Democrática de Timor-Leste (2006-2008)*. Díli: Banco de Desenvolvimento Asiático.
- AFONSO, M. Manuela, & FERNANDES, Ana Paula (2005). *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa, Portugal. Instituto Marquês Valle Flôr.
- Agência Geral do Ultramar (1965). *Timor – pequena monografia*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar.
- AMARO, Rogério Roque (2004). *Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? – da Teoria à prática e da prática à Teoria*. Lisboa/março.
- CINATTI, Ruy (1950). *Esboço histórico do sândalo no Timor Português*. Paper apresentado no Colóquio realizado na Junta de Investigações Coloniais. Lisboa, Portugal.
- COELHO, Teresa (2003). *Integração Económica Regional: que perspetivas para Timor-Leste (A ASEAN e o Grupo ACP)*. Tese Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Lisboa, Portugal. Universidade Técnica de Lisboa, ISEG.
- Comissão do Plano (2002). *Plano de Desenvolvimento Nacional de Timor-Leste*. Díli, Timor-Leste.
- COSTA, Helder (2000). *Building East Timor Economy: The roles of foreign aid, trade and investment*. Thesis-Degree of Doctor of Philosophy, School of Economics. Adelaide University. Adelaide: Adelaide University.
- DGE (2013). *Timor-Leste National Accounts 2000-2011 – Statistics and Analysis*. Díli, Timor-Leste: Direção Geral de Estatística/Ministério das Finanças.
- DNE et al. (2003). *Timor-Leste – A Pobreza numa nova nação: análise para a ação*. Projeto de Avaliação da Pobreza. Díli, Timor-Leste.
- DNE (2008). *Final Statistical Abstract: Timor-Leste Survey of Living Standards 2007*. Díli, Timor-Leste: Direção Nacional de Estatística/Ministério das Finanças.
- DNE e BM (2008). *Timor-Leste: Poverty in a Young Nation*. Díli, Timor-Leste.
- DNE et al (2010). *Timor-Leste Demographic and Health Survey 2009-2010*. Díli, Timor-Leste.
- DNE e UNFPA (2012). *2010 Timor-Leste Population and Housing Census – Education Monograph*. Díli, Timor-Leste.
- DNE (2013). *Timor-Leste Household Income and Expenditure Survey 2011*. Díli, Timor-Leste.
- ESTÊVÃO, João (2004). *Desenvolvimento Económico e Mudança Institucional: O Papel do Estado*. Lisboa. ISEG, WP 08/2004/DE/CESA.
- ESTÊVÃO, João (2010). *Teorias do Desenvolvimento – slides de apoio*. Programa de Doutoramento em Estudos de Desenvolvimento. ISEG/UTL.
- ETTA et al (2001). *The 2001 Survey of Sucos – Initial Analysis and Implications for Poverty Reduction*. Díli, Timor-Leste.

- ETTA et al (2002). *Poverty Assessment Project – Facilitating Community Development: The Participatory Potential Assessment Component*. Díli, Timor-Leste: UNDP.
- FIGUEIREDO, F. Augusto (2004). *Timor. A presença portuguesa (1769-1945)*. Dissertação de Doutoramento em História. Porto, Portugal. Universidade do Porto, Faculdade de Letras
- Governo RDTL (2006). *Combate à pobreza como causa nacional – Promoção de um desenvolvimento equilibrado e da redução da pobreza*. Díli, Timor-Leste.
- Governo RDTL (2011). *Timor-Leste – Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030*. Díli, Timor-Leste.
- GUTERRES, Aurélio (2003). *Internal Migration and Development in East Timor*. Doctoral Thesis. New Zealand. Massey University, School of People, Environment and Planning.
- Guterres et al (2014). *Um país em movimento: perfil das migrações internas em Timor-Leste*. Observatório ACP das Migrações. Relatório de Investigação ACPOBS/2014/PUB04.
- IMF e IDA (2005). *Joint Staff Advisory Note on the Poverty Reduction Strategy Paper*. Díli.
- LUNDAHL, M. e SJÖHOLM, F. (2005). *Birth of a Nation: Poverty and Development in Timor-Leste*. Working Paper 213. Stockholm School of Economics. Stockholm, Sweden.
- MATOS, Artur Teodoro de (2006). *Tradição e inovação na administração das ilhas de Solor e Timor: 1650-1750*. In Atas do colóquio internacional “O Humanismo Latino e as Culturas do Extremo Oriente”. Macau. Trevisso: Fondazione Cassamarca, Europrint, pp: 345-357.
- MEIER, Gerald M. (2005). *Biography of a Subject. An Evolution of Development Economics*. New York. Oxford University Press.
- NORTH, Douglass (1991). *Institutions*. The Journal of Economic Perspectives, Vol.5, nº. 1.
- PEDERSEN, J. e ARNEBERG, Marie (1999). *Social and Economic Conditions in East Timor*. International Conflict Resolution Program, School of International and Public Affairs, Columbia University, New York, USA, Oslo: Fafo Institute of Applied Social Science.
- PNUD (2002). *Relatório do Desenvolvimento Humano de Timor-Leste, 2002 – O caminho à nossa frente*. Díli: PNUD.
- PNUD (2007). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 – Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido*. Tradução IPAD. Coimbra, Portugal: Edições Almedina.
- PNUD (2010). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010 (Edição do 20º aniversário) – A verdadeira riqueza das Nações: vias para o desenvolvimento humano*. Tradução IPAD. Lisboa.

- PNUD (2013). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2013 – A ascensão do Sul: Progresso humano num mundo diversificado*. EUA: PNUD.
- RDTL (2002). *Programa do I Governo Constitucional*. Díli, Timor-Leste.
- SALDANHA, J.M. (1994). *The political economy of East Timor development*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- SALDANHA, J.M. e COSTA, Helder (1999). *Economic Viability of East Timor Revisited – Outlook for the 21st Century*. East Timor Study Group (ETSG), working paper 1, Strategic Development Planning for East Timor Conference. Melbourne, Austrália.
- SEN, Amartya (1983). *Poor, Relatively Speaking*. Oxford Economic papers, 35, pp. 153-169.
- SEN, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- SEN, A. e Anand, S. (1997). *Concepts of Human Development and Poverty: a multi-dimensional perspective*. Human Development Papers.
- SEQUEIRA, Pedro Jesus (1999). *Timor-Leste – Contributo para o estudo dos sistemas agrícolas*. Paper apresentado na Strategic Development Planning for East Timor Conference, Melbourne, Austrália.
- SERRA, António M. Almeida (2000). *Timor Lorosa 'e: construir um novo país no limiar do séc. XXI*. Documento de Trabalho n.º 60, CESA. ISEG-UTL. Lisboa: CESA.
- SERRA, António M. Almeida (2006). *Timor-Leste: o petróleo e o futuro*. Documento de Trabalho n.º71, CESA. ISEG-UTL. Lisboa: CESA.
- TOYE, John (2003). *Changing Perspectives in Development Economics*, in Chang, Ha-Joon (ed.) *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press, pp. 21-40.
- UNDP (2006). *Timor-Leste Human Development Report 2006 – The Path out of Poverty: Integrated rural development*. Díli, Timor-Leste: UNDP.
- UNDP (2011). *Timor-Leste Human Development Report 2011 – Managing Natural Resources for Human Development: Developing the non-oil economy to achieve the MDGs*. Díli, Timor-Leste: UNDP.
- UNDP (2014). *Human Development Report 2014 – Sustaining Human Progress: Reducing vulnerabilities and building resilience*. USA: UNDP.
- WB (2012). *A 2009 update of poverty incidence in Timor-Leste using the survey-to-survey imputation method*. Washington, DC: World Bank.
- WB (2013). *Timor-Leste Social Assistance Public Expenditure and Program Performance Report*. Social Protection and Labor – Human Development Sector Unit – East Asia and Pacific Region. World Bank.