

## Processo de Planeamento Participado: o caso do Plano Diretor de Ordenamento Territorial da Região Administrativa Especial de Oé-Cusse Ambeno – Timor-Leste

António Amado<sup>a</sup>, Inês Ramalhete<sup>b</sup>, João Freitas<sup>c</sup>,  
Evelina Rodrigues<sup>d</sup>, Ana Silva<sup>e</sup>, Miguel Amado<sup>f</sup>

### Resumo

A falta de competências instaladas nas entidades que administram o território nos países em desenvolvimento, conduz a um processo de planeamento inacessível à população, dificultando deste modo a concretização dos objetivos. Neste artigo é feita a apresentação do modelo de participação adotado no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (2016) na Região Administrativa Especial de Oé-Cusse Ambeno – Timor-Leste. Discute-se o seu contributo para a superação dos problemas do território, da administração, e das necessidades sociais da população. A atividade desenvolvida permite retirar conclusões no que diz respeito à aplicabilidade do modelo de participação adotado e a novos desafios na esfera do planeamento participado.

### Palavras-Chave

Timor Leste, Participação Pública, Planeamento.

### Abstract

The lack of skills installed in the entities that manage the territory in the developing countries leads to a planning process that is inaccessible to the population, making it difficult to achieve its objectives. This paper presents the participation model used in the *Plano Diretor de Ordenamento Territorial* (2016) at the *Região Administrativa Especial de Oé-Cusse Ambeno – Timor-Leste*. It is discussed its contribution to overcome territorial problems, administrative issues, and social needs of the population. The action made allows to create conclusions that can guide the applicability of the applied participation model to new challenges in the sphere of participatory planning.

### Keywords

East Timor, Public participation, Planning

### Introdução

A complexidade que o modelo de desenvolvimento das sociedades promove sobre o território, requer a resposta de um universo de atores multidisciplinares e atentos às inovações e matérias emergentes na esfera do ordenamento do território (Amado e Cavaco, 2017).

Vive-se um contexto de constante aceleração da vida moderna, em que a mutação das características territoriais se dá a um ritmo cada vez mais acelerado, e onde as práticas de ordenamento do território se apresentam assentes em processos de planeamento reativos, necessitando que ocorra um acompanhamento constante das mutações territoriais e tendências socio

económicas (Ferrão e Mourato, 2010). Aliado ao aumento da complexidade e das disciplinas que integram a atividade do planeamento, encontra-se a tendência para se transpor de uma cultura de planeamento estático e exclusivo, para uma ótica de planeamento flexível e inclusivo (Amado, 2014).

Tal contexto pretende assegurar uma intervenção técnica capacitada e eficaz na ponderação da participação pública, bem como responder à necessidade de legitimar as opções de planeamento e de desenvolvimento que são tomadas em sede das ações de planeamento (Amado e Cavaco, 2017). Ainda assim, embora o exercício do planeamento seja considerado uma atividade que cabe a todos e que não diz respeito apenas a

<sup>a</sup> CIAUD - Centro de investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design. FA-UL. Email: antonioribeiroamado@campus.ul.pt

<sup>b</sup> CIAUD - Centro de investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design. FA - UL. Email: i.ramalhete@fct.unl.pt

<sup>c</sup> GEOTPU LAB, IST - UL. Email: jc.freitas@fct.unl.pt

<sup>d</sup> GEOTPU LAB, IST - UL. Email: ebm@fct.unl.pt

<sup>e</sup> GEOTPU LAB, IST - UL. Email: ana\_isabel53@campus.fct.unl.pt

<sup>f</sup> CERIS - Civil Engineering Research and Innovation for Sustainability. IST - UL. Email: miguelpamado@tecnico.ulisboa.pt

um grupo específico de indivíduos, é necessária a consciência de que existem papéis e relevâncias diferentes para cada grupo ou conjunto de atores envolvidos (Amado, 2005).

É uma perspetiva que ao convidar à integração e participação da população nos processos de planeamento, assegura um modelo onde o interesse público é incluído nos processos de decisão, assumindo-se o espírito reivindicativo da participação ativa nos mesmos e valorizando a participação em planeamento como um exercício de cidadania, construindo os alicerces para uma colaboração social refletida, empenhada e continuada.

No entanto, este contexto de participação não é uma realidade nos países em desenvolvimento (Amado *et al.*, 2016). A falta de competências instaladas nas entidades com responsabilidade pela administração do território é notória, estimulando um processo de planeamento inacessível às populações, o que dificulta a implementação dos planos e a concretização dos seus objetivos.

A elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), desenvolvido em 2016, para a Região Administrativa Especial de *Oé-Cusse Ambeno* – Timor-Leste (RAEOA), que constitui o caso em estudo, permitiu desenvolver uma prática de planeamento inclusiva em que a participação pública assumiu um papel colaborativo em detrimento da noção tradicional de participação que, por vezes, se esgota na simples comunicação à população do decorrer do processo de elaboração do plano. Deste modo, o PDOT adotou um modelo de participação da população, segundo a ótica de integração e colaboração. Integração, no sentido das ações de participação auxiliarem na superação das dificuldades, em estruturar e implementar um processo de planeamento, onde não exista qualquer cultura de planeamento instalada. Colaboração, visto que não existindo qualquer informação base de partida, é necessário ultrapassar a falta de informação base com conhecimento local. Estes dois conceitos (integração e colaboração) assumem uma condição de destaque devido ao contexto em que é desenvolvido o PDOT, agravado pelo facto de a população não dominar a própria língua oficial do país nem os conceitos técnicos utilizados.

Esta situação conduziu a que o processo de planeamento adotado reunisse em si dois propósitos, a elaboração do PDOT e a construção dos alicerces para a sistematização da informação e estruturação organizacional da futura gestão do território. Foi neste contexto, atribuído um papel determinante à inclusão de agentes locais na equipa e à interdisciplinaridade na coprodução

do espaço, em especial na delimitação das áreas de desenvolvimento urbano com recurso a métodos participativos, no delinear das estratégias de desenvolvimento setoriais.

### **Plano diretor de ordenamento territorial da região de Oé-Cusse Ambeno (PDOT)**

O PDOT foi desenvolvido num contexto político-administrativo próprio, que lhe atribuiu um carácter de exceção face aos restantes instrumentos que regulam a ocupação do território e do desenvolvimento urbano em Timor-Leste.

Em primeiro lugar, o PDOT incide sobre um território de Timor-Leste que constitui o enclave que determinou a constituição da RAEOA, integrando as áreas de *Oé-Cusse e Ataúro* e permitindo que estas possam assumir um tratamento diferente ao nível do estatuto autónomo no contexto nacional. A segunda, uma vez que o plano foi promovido ao abrigo da figura das Zonas Especiais de Economia Social de Mercado de Timor-Leste (ZEESM-TL), que tem como atribuição administrar o território da RAEOA, num contexto de autonomia administrativa, financeira e patrimonial de personalidade jurídica e com órgãos próprios.

Por último, visto que a ZEESM, encarregue de criar o modelo de ordenamento do território que permitisse suportar a futura transformação do uso do solo num prazo temporal muito curto (1 ano), viu-se na obrigação de interferir na definição do processo administrativo a adotar.

#### *Contexto*

*Oé-Cusse* é um enclave de Timor-Leste rodeado pela província de *Nusa Tenggara Timur* da Indonésia, com exceção do limite norte onde ocorre a costa marítima (Yoder, 2016). Encontra-se isolado territorialmente do restante território timorense, a uma distância de 80 km da fronteira para a restante área do país.

*Oé-Cusse* apresenta uma área de 815 km<sup>2</sup>, composta por 4 sub-distritos (*Nitibe, Oesilo, Passabe and Pante Massacar*) que organizam 8 Sucos (*Abani; Bobometo; Costa; Cunha; Naimeco; Taiboco; Benafi; Bene-Ufe; Bobocasse; Lalisuc; Lela-Ufe; Lifau; Melelai; Nipani; Suni-Ufe; Usi-Tacae; Usi-Taco; Usi-Taqueno*) e agregam 63 Aldeias (DGE-TL, 2013).

O isolamento de *Oé-Cusse* torna-se ainda mais evidente devido aos constrangimentos da sua oro-

grafia e ao facto de existir apenas um acesso viário operacional (ICG, 2010; Sanchez *et al.*, 2012; ZEESM *et al.*, 2016), dado as fronteiras com a Indonésia, exceto a Este (*Sakato*), ainda se encontrarem fechadas desde o fim do período de ocupação Indonésio em *Oé-Cusse*. O acesso preferencial é feito por barco ou avião, numa ligação marítima (*Nakroma ferry*) que dura de 11 a 12h (dependente da agitação marítima) e, por ligação aérea de 25 a 30 min (ZEESM *et al.*, 2016). O isolamento verifica-se não só face ao exterior, mas também em termos internos, onde a ausência de estradas e a orografia acentuada são problemas muito difíceis de contornar. A maioria do território detém uma estrutura de ocupação construída de forma linear, ao longo dos eixos viários, com aglomerados constituídos com uma estrutura fundiária de lotes padrão com 2.500,00 m<sup>2</sup> (ZEESM *et al.*, 2016), numa lógica em que a própria forma de apropriação e transformação do espaço é feita de modo a que se perpetue a imagem de isolamento, tanto na relação com a escala regional, como com a escala do aglomerado.

*Oé-Cusse* tem perto de 72.230 hab., com uma população jovem (43,3% do total) e em idade ativa (52,6% do total), sendo a população mais idosa pouco expressiva (4,1% do total) (DGE-TL, 2013). A população vive muito limitada à escala territorial da aldeia, tendo como expoente máximo os representantes da aldeia e o chefe de *suco*, num modelo familiar em que o homem é o representante do agregado e tudo passa por ele (ZEESM *et al.*, 2016).

Em termos económicos, existe uma pobreza generalizada, dado que a população apresenta rendimentos baixos, ou não tem rendimentos de todo, evidenciando uma situação de sobrevivência na base da agricultura de subsistência e onde uma pequena parte da população trabalha para o Estado Timorense em funções pouco qualificadas por ausência de competências. Tal é resultado de o ensino ministrado não estar adequado às funções, que a região necessita e que depois irão exercer, caso venham a trabalhar para o Estado.

Ao nível do funcionamento administrativo e do quadro legal de suporte, a região desenvolve-se com apoio exclusivo na ZEESM. Os diplomas e regulamentos são elaborados pela RAEOA através da ZEESM, sendo propostos a nível regional e aprovados a nível nacional, onde o Governo nacional detém sempre a possibilidade de introduzir alterações. Apesar desta orgânica ter vindo a permitir agilizar e acelerar significativamente a elaboração de diplomas e regulamentos, a aprovação a nível nacional não tem vindo a acompanhar a fluidez processual incutida pelo

nível regional, o que se traduz em atrasos na implementação das atividades que decorrem dos planos e programas.

### **Construção do modelo de participação**

#### *Questões de partida para a construção do modelo*

A definição das premissas de partida para a construção do modelo de participação, foi desenvolvida num momento *ex-ante*, espelha os objetivos que se pretendem alcançar com a realização dessa participação e reforça a perspetiva de uma participação e acompanhamento ao longo de todo o processo (*on-going* ou *in continuum*) em que a definição e construção do modelo participativo segue, também ele, um processo participado.

Nesse sentido, as questões de partida funcionaram como barreiras que se pretendiam transpor pela construção do modelo de participação, a fim de não prejudicarem a aplicação do modelo de ordenamento do território, atendendo a questões de interesse, linguísticas, culturais, sociais, administrativas, de aceitação e credibilização, noção de justiça e igualdade.

A primeira e principal questão de partida para a construção do modelo de participação no âmbito do PDOT e no contexto social de *Oé-Cusse* cinge-se à barreira do interesse.

Entender como gerar interesse significa integrar a população no processo de planeamento, enquanto se incutem práticas colaborativas como um veículo na resolução dos problemas, assumindo-se estas práticas como vetor de desenvolvimento social.

A ausência de uma cultura de planeamento não é um vetor de integração da população e não contribui para legitimar e afirmar a nova orgânica administrativa da ZEESM. É visível a falta de interesse da população para comparecer e participar nas ações de participação promovidas pela autoridade regional. Tal deve-se ao facto de, no presente contexto, as ações de participação pública, não serem prática corrente ao longo do processo, ocorrendo por norma, apenas num momento *ex-ante*.

A barreira linguística constitui-se como fator de inibição e desinteresse no processo de planeamento. O facto de a população não dominar as duas línguas oficiais de Timor-Leste (Português e *Tetúm*) e de existir mais do que um dialeto e variantes desse dialeto, contribui para uma postura de isolamento e de exclusão no contexto do pro-

cesso de planeamento, que se rege apenas pelas duas línguas oficiais.

A barreira cultural aborda a temática da capacitação da mulher e do direito da participação alargada a todos os setores societários. A realidade de as mulheres não terem a mesma oportunidade de se pronunciarem, dado a família ser representada pelo homem e de tudo passar pelo chefe de *suco*, é um aspeto limitador para o processo de participação.

Para além de promover uma relação de supremacia do chefe de *suco* face à população do respetivo *suco*, o facto de este ser o representante da população e o interlocutor entre o *suco* e o exterior, resulta na possibilidade de ocorrerem ações de contestação na fase de implementação. É de referir que no caso de *Oé-Cusse*, a contestação quando se verifica decorre de conflitos na esfera da expropriação de terras ou de habitações, onde o facto de não existir oportunidade para a população participar e ser integrada ao longo do processo, torna difícil de evitar a resolução antecipada destes conflitos. É ainda de notar que, estas contestações tendem só a ocorrer na fase de implementação, pois durante as ações de participação pública, a população opta por não comparecer, sendo representada pelo chefe de *suco* quando este consegue comparecer e entender o que lhe é transmitido.

A barreira social está muito relacionada com as questões inerentes à barreira cultural. No entanto, procura abordar os aspetos relacionados com o acesso e integração na participação. Tem por base o facto de a população não dominar os conceitos técnicos e que, em muitos dos casos, não teve oportunidade para adquirir conhecimentos que lhes permitam entender todos os conteúdos do plano através de uma leitura individual das peças formais que acompanham um plano desta natureza.

A barreira administrativa diz respeito à temática da agilização e articulação do processo através do interesse, entusiasmo e disponibilidade. Foca essencialmente o corpo técnico, no seu ritmo de trabalho (muito lento na situação em apreço) e a noção de responsabilidade que é, na maioria das vezes, pouco compreendida ao nível dos efeitos ou então não assumida de todo.

Os técnicos procuram não ter de assumir decisões, a fim de não serem responsabilizados por eventuais consequências de opções tomadas. Esta situação conduz a que tudo esteja centralizado na Presidência da RAEOA, numa ótica em que é difícil ocorrer uma delegação de competências e de tarefas, gerando, deste modo, uma situação onde só o Presidente decide e se responsabiliza pelas opções tomadas. No seguimento da barreira ad-

ministrativa está o reconhecer do novo contexto legal e administrativo – barreira da aceitação e credibilização. A aceitação e credibilização surgiram como uma das barreiras que requeria maior sensibilidade social a ser tratada, a par da noção de justiça e igualdade. A falta de integração e a inexistência de uma cultura de planeamento, deu origem a um panorama que carece de reconhecimento enquanto novo contexto legal e administrativo. É prática corrente, ignorar e evitar interpretar os diplomas e regulamentos existentes, tanto pela população residente como pelas empresas a operar no território. Daí que, por exemplo, mesmo em situações onde existe um Despacho Presidencial que proíbe a realização de aterros em zonas inundáveis, estes continuam a ocorrer devido à falta de credibilização do contexto legal e administrativo e, por não ser assumida uma tomada de posição pela fiscalização que, quando existe, não é efetiva e não assegura uma proximidade ao território.

A escassez de instrumentos de planeamento e gestão contribui também para o acentuar da barreira da aceitação e credibilização. O facto de a nível nacional e regional não existir qualquer instrumento de proteção que abranja a totalidade do território, leva a que a proteção dos valores naturais recaia, em termos operacionais, sobre a decisão do Presidente, na quase totalidade das grandes obras e infraestruturas.

Por outro lado, no caso de pequenas intervenções que ocorrem à diminuta margem do conhecimento Presidencial, estas não são fiscalizadas, comprometendo a proteção dos valores naturais existentes, mesmo sendo esta uma área com legislação existente.

A noção de justiça e igualdade, apresenta-se como uma questão crucial para a agilização dos processos de elaboração, execução e implementação de planos. A sua noção chega a confundir-se com equidade. O facto do desenvolvimento e dos investimentos mais recentes se focarem na capital-distrito de *Oé-Cusse*, a cidade de *Pante Macassar*, gera sentimentos de injustiça em relação às oportunidades existentes, por parte das populações das áreas mais isoladas que, por vezes, se sentem desapoizadas pelas entidades de governação. A noção de igualdade é, assim, uma noção alargada que extravasa o indivíduo e a sua propriedade, indo para além da relação entre aldeias e sucos. É uma noção alvo de comparabilidade nas relações interpessoais e espaciais, a nível individual e com a sua envolvente mais próxima, estendendo-se a todo o território regional. Daí que, por exemplo, situações de expropriação são melhor aceites se afetarem todos os proprietários



de um determinado assentamento, do que se cingirem apenas a parte destes. Mesmo que implique expropriar uma área maior (por exemplo o dobro), a expropriação é melhor aceite se afetar todos os proprietários de igual modo.

### Modelo de Participação adotado

Neste quadro teórico de suporte ao desenho de um modelo de participação aplicável a *Oé-Cusse*, foi realizada uma análise com suporte no processo de planeamento que se pretendia adotar para a elaboração do plano, tendo em conta as questões de partida identificadas (Barreiras) que se pretendiam ver ultrapassadas (ver Imagem 1).

O modelo de participação concebido assenta numa estrutura participativa *on-going*, na qual o poder é, até certo ponto, exercido de forma coletiva e segundo a atuação permanente e organizada de todos os atores envolvidos, tendo em conta que o exercício do planeamento é aceite como uma atividade colaborativa.

Neste sentido, e visto que existem papéis com relevâncias diferentes para cada grupo ou conjunto de atores na implementação da estratégia por todos construída, optou-se por integrar equipas distintas nos diferentes momentos do processo de participação, e consoante a natureza dos assuntos abordados.

Foram definidos três grupos de atores a envolver nos momentos de participação: Corpo político; Corpo Técnico/Administrativo; População.

Na 1ª fase do processo de planeamento adotado, correspondente à identificação dos problemas e potencialidades na elaboração do PDOT, a participação restringiu-se ao corpo político. Esta restrição imprime a noção de poder de decisão ao corpo político e assegura que estes estão envolvidos na definição da estratégia a adotar e das estratégias a construir na elaboração do plano. Em simultâneo, garante-se uma maior agilização na transmissão futura de orientações aos vários setores e entidades.

Na definição dos objetivos a alcançar com o plano (2ª fase), são envolvidos na ação de participação o corpo político e o corpo técnico/administrativo. A junção destes dois grupos traduz a noção de articulação entre setores e de integração do corpo técnico/administrativo que se afigura

importante na futura implementação do PDOT. Deste modo, esta fase de participação revelou-se útil para a definição dos objetivos estratégicos de forma articulada entre os vários setores envolvidos no processo de planeamento.

A integração da população no grupo de atores envolvidos ocorre na 3ª fase – levantamento e análise, na qual os três grupos (Corpo Político; Corpo Técnico/Administrativo; População) são requeridos para possibilitar uma caracterização detalhada às várias escalas e setores, visto que, em certas matérias uma análise de conjunto não é suficiente, exigindo-se uma análise de proximi-

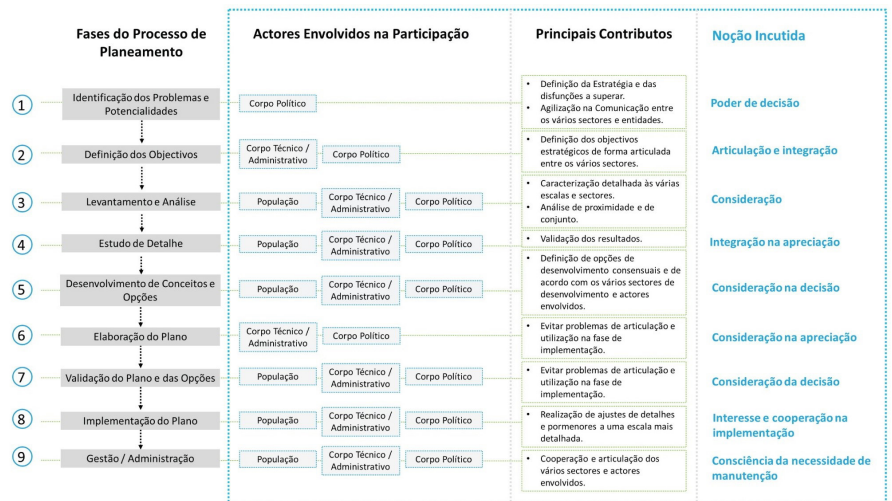


Imagem 1 - Modelo de Participação Adotado no PDOT

Fonte: autores, 2016

dade. No caso específico do PDOT, a integração da população nesta fase inculuiu a noção de consideração no seio da população que, pela primeira vez, teve a possibilidade de integrar e participar de forma ativa no processo de ordenar e planear a intervenção territorial.

A participação dos 3 grupos de atores em conjunto estende-se às fases 4ª e 5ª. Na 4ª fase, estudo de detalhe, para além da noção de integração e apreciação que é inculcida nos atores envolvidos, é possível efetuar a validação dos resultados, uma vez que a população e o corpo técnico têm uma proximidade ao território que a equipa externa de consultores que desenvolve os estudos, não consegue ter. Esta experiência é proveitosa na 5ª fase, pois no desenvolvimento de conceitos e op-

ções, estes 3 grupos de ações verificaram-se úteis na definição de opções de desenvolvimento consensuais ao nível dos vários setores de desenvolvimento e atores envolvidos. Esta é uma fase crucial pois suscita a noção de consideração na tomada de decisão aos 3 grupos de atores.

As ações de participação na 6ª fase, elaboração do plano, não integraram a população devido ao contexto, curto prazo para a elaboração do plano e falta de competências técnicas da população para uma leitura das peças que incorporam um plano desta natureza. Além destes aspetos, acresce ainda a falta de mobilidade e o isolamento da população associado às dificuldades de comunicação linguística. Estas dificuldades exigiam dedicar um período de tempo maior, por forma a garantir a compreensão pela população do conteúdo integral das peças do plano.

Assim, a população volta a integrar o conjunto de atores envolvidos na participação na 7ª fase, validação do plano e das opções, sendo incutida nos 3 grupos de atores a noção de consideração na tomada de decisão. Deste modo, evitam-se problemas de articulação na transposição para a fase de implementação, e contribui-se para uma maior aceitação do PDOT no seio da população.

Uma vez que foi entendido o processo de participação como uma estrutura participativa ao longo de todo o processo, este foi estendido às fases 8ª e 9ª do processo de planeamento desenvolvido.

A 8ª fase, correspondente à implementação do plano, envolve nos momentos de participação os 3 grupos de atores, incutindo a noção de interesse e fomentando a cooperação no processo de implementação. A participação na 8ª fase assemelha-se muito a uma colaboração, uma vez que estas participações permitem a realização de ajustes de detalhe e pormenor na implementação.

Relativamente à 9ª fase, gestão e administração, pretende-se que ocorra a introdução da noção de consciência da necessidade de manutenção do plano, contribuindo as ações de participação para a cooperação e articulação entre os vários setores e atores envolvidos no processo de planeamento.

### **Contributo das ações de participação e resultados obtidos na implementação do PDOT**

O modelo de participação adotado e o respetivo contributo efetivo das várias ações de participação, verificou-se bastante útil na agilização de todo o processo.

Não existe dúvida de que o principal contributo do modelo de participação concebido, foi a agilização de todo o processo de planeamento e de que só foi possível construir uma estratégia de desenvolvimento eficaz e articulada aos vários setores, num contexto sem cultura de planeamento, sem informação de base e num espaço de tempo curto, com a integração e articulação de todos os atores no seio de todo o processo de planeamento.

No entanto, na análise individual das várias ações de participação promovidas, a leitura já não é tão clara e imediata. A identificação do principal contributo, no que diz respeito ao contributo individual e efetivo das várias ações de participação promovidas, torna-se uma tarefa complexa. Na verdade, certas ações de participação contribuíram mais para uma integração dos vários grupos de atores definidos (Corpo Político; Corpo Técnico/Administrativo; População) em termos informativos, do que propriamente para a discussão de opções e tomadas de decisão. Mesmo sendo aliciada e promovida, a discussão sobre as matérias envolvidas verificou-se muito difícil, o alcance de um ambiente favorável ao debate de assuntos específicos com elevados requisitos em termos de conhecimento técnico específico. É de referir que da parte do corpo técnico e administrativo da ZEESM, o panorama era totalmente diferente pois, por norma, eram sempre representados por dois especialistas que cobriam as matérias envolvidas no ordenamento do território.

No geral, as ações de participação verificaram-se muito proveitosas, integrando uma população que não se encontrava interessada e avivando um corpo técnico-administrativo que se encontrava desmotivado. Atingiram os objetivos a que se pre-dispunham e que, como dito antes, por vezes não se cingiam a uma contribuição do ponto de vista técnico para a produção do plano, mas sim para a aproximação da proposta de plano à realidade territorial – sistema real.

Para além disso, e já com resultados visíveis, estas ações contribuíram para a melhoria do plano em termos de adequabilidade e aceitação, nesta primeira fase de implementação.

O modelo de participação e as ações promovidas contribuíram para o ato de produção e elaboração do plano, pois permitiram identificar a necessidade de criar um veículo de apoio à implementação do plano. Neste sentido, foi deliberada a constituição de um GTA – gabinete técnico de acompanhamento, para assegurar a execução de um conjunto de ações técnicas e institucionais de apoio à implementação do PDOT, sob alçada da RAEOA e da ZEESM-TL.

Embora não sendo de assimilação imediata, o GTA é um contributo das ações de participação, pois foi com base nestas que se identificou a necessidade da sua criação para o apoio à leitura, operacionalização e implementação do plano. O GTA é hoje considerado imprescindível na persecução dos objetivos com que o PDOT se apresenta, sendo que, o GTA já forma técnicos locais, elabora pareceres técnicos, desenvolve o acompanhamento e fiscalização de obras, e procede à validação de propostas de localização de infraestruturas, entre outras atividades. Apoiava ainda o processo de tomada de decisão por parte do corpo político.

Nesta ótica, o facto de já começar a existir uma base territorial elaborada com recurso a ferramentas de SIG, identificando todas as infraestruturas existentes, e que é acompanhada e atualizada de modo regular pelo GTA, resulta num instrumento de grande contributo para o planeamento e ordenamento da Região, representando um avanço significativo em termos processuais e que pode ser, em parte, associado às ações de participação, pois foi dessa participação que emergiu a sua criação.

O facto de o PDOT ser um diploma legal e regulamentar elaborado pela RAEOA através da ZEESM e, obrigatoriamente aprovado ao nível nacional, traduz-se no facto de que, embora o PDOT ainda não tenha formalmente a aprovação a nível nacional, o GTA já o considera numa ótica de prevenção, preparação e regulação do desenvolvimento territorial futuro.

Neste sentido, e em termos dos resultados visíveis das ações de participação na implementação do PDOT, são de salientar a redução substancial do tempo de resposta por parte dos vários setores da administração e o aumento do número de respostas e participações por parte da população.

É de notar que a população já hoje se dirige à Direção Regional de Obras Públicas (DROP) para solicitar um género de licenciamento e que, a aprovação de operações urbanísticas de menor dimensão é realizada a nível regional pela DROP, segundo um processo célere e com um acompanhamento continuado durante a fase de transformação do uso do solo e/ou da construção. Como resultado a informação de base territorial referente à fiscalização das obras que estão em fase de execução está progressivamente a dar entrada na DROP.

Entretanto já foi registada a primeira sugestão formal de melhoria e alteração às obras em vigor, tendo numa ótica de promover a participação espontânea, sido criado um local próprio que convida à participação, num suporte em que esta

fica registada em suporte físico e é transmitida de imediato ao corpo técnico.

### Discussão e conclusões

A complexidade inerente ao desenvolvimento territorial e social, requer modelos de planeamento cada vez mais inclusivos e integradores, assegurando uma intervenção técnica capacitada e a devida participação da população. Este contexto não é, contudo, uma realidade na generalidade dos países em desenvolvimento, onde a participação da população nos processos de decisão ainda não é assegurada e o espírito reivindicativo e de participação social não é valorizado enquanto exercício de cidadania. Existem exceções, como a elaboração do PDOT agora debatido. A dificuldade sentida ao estruturar o processo de planeamento quando não existe à partida qualquer informação base, e onde a população não domina a própria língua oficial do país nem os conceitos técnicos, conduziu a que o processo de planear reunisse em si, não só a elaboração do PDOT, como também a construção dos alicerces para a sistematização de informação e o arranque da estruturação organizacional para uma futura gestão do território.

O modelo de participação adotado valida a opção por uma participação continuada, que abrange todo o processo desde a definição da visão, conceção da estratégia, opções de desenvolvimento e o próprio modelo de inclusão da participação da população.

Validaram-se também as mais-valias em termos de articulação e agilização, com a atribuição de um papel determinante à inclusão de agentes locais na equipa e à interdisciplinaridade na coprodução do espaço, em especial na delimitação das áreas de desenvolvimento urbano com recurso a métodos participativos no delinear das estratégias de desenvolvimento setoriais.

A reflexão desenvolvida sobre o modelo de participação aplicado no PDOT, incluindo os primeiros contributos e resultados visíveis no início da sua primeira fase de implementação, mostram o seu potencial enquanto contributo para a superação dos problemas territoriais, da administração, e das necessidades sociais da população.

O modelo adotado e a metodologia criada para a sua aplicação no caso do PDOT, é complexa e centralizada na equipa responsável pela elaboração do plano. Esta situação pode levantar problemas na aplicação em situações que já possuam um conjunto de atores organizados segundo uma orgânica densa e complexa. Nestes casos, o modelo adotado e o carácter centralizador da meto-

dologia criada, podem dificultar a delegação de funções nas ações de participação e na análise dos seus resultados, originando atrasos significativos no processo de planeamento.

No entanto, nesta situação onde não existia qualquer cultura de planeamento e predominava uma orgânica simples e pouco densificada, apenas foi possível construir uma estratégia de desenvolvimento consensual, eficaz e articulada aos vários setores, num espaço de tempo tão curto, com a aplicação desta metodologia que assegurava a integração de todos os atores no processo de planeamento.

Constata-se deste modo que, o modelo adotado e a metodologia criada, nos casos semelhantes ao PDOT, permitem agilizar o processo de elaboração do plano, garantir articulação entre setores, aumentar a aceitação por parte da população, diminuir o tempo de resposta por parte dos vários setores e especialidades e, em particular, aumentar a adequação das propostas à realidade territorial e social.

## Bibliografia

- Amado, A. (2014), “Avaliação no Processo de Planeamento e Gestão das Frentes de Água: necessidade de incorporar no Plano Director Municipal acções de antecipação, gestão e adaptação”, *Arquitecturas do Mar, da Terra e do Ar – Arquitectura e Urbanismo na Geografia e na Cultura*, AEAULP, ISBN: 9781502424921.
- Amado, A. e Cavaco, C. (2015), “Benefits of Evaluation in Spatial Planning: Learnings from Three Methodologies”, *Int J. Hous. Sci.*, pp. 27–38.
- Amado, A. e Cavaco, C. (2017), “Dinâmicas Territoriais: experiências de monitorização e avaliação ao nível local em Portugal”, *A Língua Que Habitamos - Desafios À Cidade. Facetas de Uma Urbanização Em Ritmo Acelerado*, AEAULP, pp. 322–335.
- Amado, M. (2005), *Planeamento Urbano Sustentável*, 1ª. ed., Casal de Cambra: Edições Caleidoscópico.
- Amado, M., Ramalheite, I., Amado, A., Freitas, J. (2016), “Regeneration of informal areas: An integrated approach”, *Cities, Elsevier*, pp. 59-69.
- Direcção Geral de Estatística Timor-Leste (DGE-TL) (2013), *Oe-cusse em Números 2013 (Estatístico)*, Direcção Geral de Estatística Timor-Leste, Timor-Leste.
- Ferrão, J. e Mourato, J. (2010), “A Avaliação de Políticas Públicas como Factor de Aprendizagem, Inovação Institucional e Cidadania, O Caso da Política de Ordenamento do Território em Por-

tugal”, *R B Estud. Urbanos E Reg.*, 12 (1), pp. 9-22.

- International Crisis Group (ICG) (2010), *Timor-Leste: Oe-cusse and the Indonesian Border*.
- Sanchez, C., Carvalho, V., Kathriner, A., O’Shea, M., Kaiser, H. (2012), “First report on the herpetofauna of the Oe-cusse District, an exclave of Timor-Leste”, *Herpetol. Notes*, 5, pp. 137–149.
- Yoder, L. (2016), “The formation and remarkable persistence of the Oe-cusse-Ambeno enclave, Timor”, *Southeast Asian Stud.*, 47, pp. 281–303.
- ZEESM, NOVA-ID - FCT, GEOTPU, FUNDEC, CMOeiras (2016), *Relatório do Plano Director de Ordenamento Territorial na Região Administrativa Especial de Oé-Cusse Ambeno*, Timor-Leste.