

Desenvolvimento institucional e modernização administrativa em Angola

Oportunidades e desafios no contexto da cooperação internacional em África

João Paulo M. Peixoto

Sumário

1. Introdução. 2. Breves características do “Continente-Mãe”. 3. Notas sobre a descolonização. 4. Contexto político. 5. Reformas estruturais como imperativo da nova ordem política. 6. O debate em torno do papel do Estado. 7. O declínio da legitimidade do Estado e o surgimento da nova administração pública. 8. A cooperação para o desenvolvimento e o fortalecimento do setor público. 9. Desafios e oportunidades. 10. Considerações finais.

1. Introdução

Embora com naturais assimetrias, o foco das reformas tem-se centrado no aperfeiçoamento do aparato estatal como instrumento do processo de consolidação democrática, de estabilidade e flexibilização econômica. A busca por mais sociedade e menos Estado tem sido uma marca deste processo.

A mudança no perfil do Estado, e a conseqüente diminuição de suas responsabilidades acessórias ou periféricas na prestação de determinados serviços públicos, veio reforçar suas políticas no sentido de fortalecer o seu papel no exercício das suas funções clássicas.

A modernização dos processos de governação nos países em desenvolvimento vem se constituindo, então, em atividade prioritária para os países do continente africano – no âmbito da CPLP ou fora dela –, na esteira das mudanças políticas e econômicas ocorridas globalmente, das quais Angola tem sido parte há 14 anos.

João Paulo M. Peixoto é professor de Política e Administração Pública na Universidade de Brasília. Ex-Conselheiro Técnico Principal do Programa Reforpa/UNDESA, em Angola. Consultor do Banco Mundial.

O papel das diversas agências internacionais tem sido um fator marcante para que esses países possam implementar seus programas de modernização administrativa e de desenvolvimento institucional.

Este trabalho pretende analisar o papel desempenhado por um dos agentes da cooperação técnica internacional nesse processo, particularmente no tocante ao desenvolvimento institucional da administração pública em Angola: o Programa Reforço Institucional da Administração Pública (REFORPA), financiado pelo Governo da República da Itália por meio de acordo multilateral com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA). Enfocará também o papel das Nações Unidas no que tange ao apoio ao desenvolvimento institucional dos países em desenvolvimento, especialmente no caso do setor público angolano.

2. Breves características do “Continente-Mãe”

Apesar de ser o segundo continente em extensão, a África contém 22% da superfície terrestre. O deserto de Saara isoladamente é maior do que os Estados Unidos continental, ocupando um terço do território. O total de sua população dispersa em 53 países; no entanto, é menor do que a da Índia. As distâncias, por outro lado, são vastas – 7.000km do Cabo da Boa Esperança no Sul ao Cairo no norte. O Nilo é o maior rio do mundo em extensão – 6.695km da foz ao estuário; os rios Congo e Niger percorrem mais do que 4.000km, sendo que o rio Congo isoladamente abriga uma bacia que cobre 3.7 milhões de quilômetros quadrados, tornando-a maior do que a Índia. Essa Bacia somente é superada pela Bacia amazônica com seus 7.05 milhões de quilômetros quadrados. Em contraste à abundância de recursos hídricos, contrapõe-se o deserto do Saara, que ocupa um terço do território africano.

Tamanho à parte, a posição ocupada pelo continente no globo é de vital impor-

tância, ainda mais pelo potencial ecológico oferecido aos habitantes do planeta. A África é não somente a mais antiga superfície terrestre da Terra, como também berço evolucionário de incontáveis espécies de animais e plantas – incluindo humanos, além de abrigar imensos depósitos de riquezas minerais (READER, 1997).

Uma característica bastante peculiar do continente africano é a clara separação em duas regiões: a África Branca, ou Setentrional, e a Negra, ou Subsaariana, divididas naturalmente pelo deserto do Saara.

Os seis países que compõem a África Branca têm características físicas e humanas semelhantes aos do Oriente Médio, como consequência da ocupação desde o século VII por povos árabes, responsáveis pela difusão da religião islâmica e da língua e cultura árabes.

A África Subsaariana, muito mais extensa, congrega a maioria da população, predominante negra.

É o continente menos desenvolvido do mundo e é essencialmente agrícola. Alterna monoculturas de exportação com a agricultura de subsistência.

Em razão de diversos fatores, a África continua à margem da globalização econômica, com um Produto Interno Bruto (PIB) que corresponde a menos de 2% do mundial. Quase metade da população vive abaixo da linha de pobreza – com renda inferior a 1 dólar por dia.

Essa pobreza de sua população difere significativamente de seu potencial econômico, principalmente em razão dos seus vastos recursos naturais.

A boa governança constitui-se num permanente desafio para que a exploração adequada desses recursos reverta-se em benefício do seu povo, sendo o petróleo, o ouro, os diamantes e os minérios estratégicos, ao lado dos recursos humanos, a base da prosperidade dos países africanos; e não, como tem sido, fonte de conflitos, corrupção, desperdícios e guerras civis, como se não bastasse a catástrofe representada pela galo-

pante epidemia de AIDS, associada a outras doenças tropicais ou não, típicas do subdesenvolvimento.

3. Notas sobre a descolonização

Historicamente, o colonialismo¹ existiu em todos os períodos da civilização: Grécia, Roma, o Império Otomano, Portugal, Turquia, Espanha e Inglaterra são os exemplos clássicos. Desses, o Império Britânico, Portugal, além da França, Holanda e Bélgica, foram as potências coloniais que mais firmemente marcaram o continente africano notadamente nos séculos XIX e parte do século XX. Note-se, no entanto, que a intervenção europeia na África data do século XV com a chegada dos portugueses no continente.

A era moderna da história africana foi inaugurada com a descoberta de diamantes em Kimberley e ouro no Witwatersrand.

O rei Leopoldo II da Bélgica deu início à confusa e predatória escalada promovida pelas nações européias no final do século XIX, em busca por territórios no continente. Enquanto França, Grã-Bretanha, Portugal e Alemanha estabeleciam colônias, Leopoldo autoproclamou-se Rei-Soberano do *Estado livre do Congo*. Materializava-se, assim, a ambição imperial sobre o continente, não obstante o rotundo fracasso das pretensões belgas.

Por outro lado, a conferência de Berlim em 1884-85, nas quais as potências coloniais dividiram os territórios entre si, não contou com a presença de líderes africanos, que também não foram sequer consultados sobre a partilha.

Desse modo, as fronteiras coloniais foram decididas na Europa pelos negociadores, com quase nenhuma atenção às condições locais. As fronteiras atravessaram pelo menos 177 áreas étnicas, dividindo unidades econômicas e sociais pré-existentes e distorcendo o desenvolvimento de regiões inteiras.

Durante o século XX, o interior do continente foi explorado e ocupado por explora-

dores, missionários e comerciantes europeus num abrangente programa de colonização. É, também, nesse período que surgem os primeiros Estados.

O vigor exploratório² europeu durante o século XX foi sustentado por várias campanhas militares contra Estados e tribos. Depois da I Guerra Mundial, no entanto, o antigo Império colonial alemão foi dividido entre os aliados vitoriosos (READER, 1997).

No interregno entre as duas Grandes Guerras, os governos coloniais dedicaram maior atenção ao bem-estar das colônias africanas como nunca haviam feito antes. Depois de 1945, no entanto, cresceu o nacionalismo africano, que veio a acelerar, pacificamente ou não, o processo de descolonização. Esse movimento tornou independente a maioria dos países Subsaarianos no período compreendido entre 1957 e 1980.³ (OXFORD, 2000).

Em outubro de 1960, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou uma resolução declarando que *o despreparo [das nações] não deveria servir de pretexto para retardar sua independência* (MAZRUI apud READER, 1997, p. 43). Em consequência, 16 antigas colônias em geral “despreparadas” tornaram-se independentes em 1960; em 1965 o total de novos Estados independentes na África cresceu para 38; a estes somaram-se outros 7 num espaço de 10 anos até 1975 (UNESCO apud READER, 1997).

A descolonização, tal como foi feita, deixou como herança, até os dias de hoje, várias novas nações empobrecidas e politicamente instáveis, condições alimentadas pelas fronteiras artificiais impostas pelos colonizadores europeus.

A idéia largamente difundida, no entanto, de que gerações de africanos gozavam uma vida agradável em sociedades harmoniosas é errada. Poucas comunidades tinham suficiente mão-de-obra para satisfazer suas necessidades. A vida era árdua e imprevisível, e a escravidão um lugar comum.

O sonho de que a África viesse a se tornar um continente composto de pacíficos

Estados democráticos evaporou-se rapidamente. Mais de 70 Golpes de Estado ocorreram nos primeiros 30 anos de independência. Por volta de 1990, muito poucos Estados guardavam algum vestígio de democracia. Partidos únicos, presidentes vitalícios, regimes militares tornaram-se norma; recursos eram desperdiçados, as elites acumulavam riquezas e a maioria dos africanos sofria (READER, 1997).

Em suma, o processo de descolonização nos países da África Negra ou Subsaariana, portanto, teve início em 1957 com a independência de Gana, terminando em 1990 com a independência da Namíbia. Foram necessários, portanto, 37 anos para que tal processo fosse concluído.⁴

Nesse curso, as ex-colônias portuguesas ganharam a independência na metade dos anos 70⁵ do século passado, no bojo da Revolução dos Cravos em Portugal (1974). Durante a revolução, uma Junta de esquerda assumiu o poder e liminarmente “premiou-as” com a libertação.

4. Contexto político

Angola emergiu recentemente de um dos mais duradouros conflitos armados durante a Guerra Fria, com impactos profundos em todos os aspectos da vida social e econômica do país. O processo de paz e reconciliação nacional em curso exige a redefinição de paradigmas políticos e administrativos, para que o setor público possa cumprir sua missão no processo de consolidação democrática e flexibilização econômica.

A 4 de abril de 2002, o governo angolano e a UNITA assinaram, em Luanda, um acordo para a pacificação total e definitiva do País. Com a assinatura do “Memorando de Entendimento do Luena – complementar ao Protocolo de Lusaka” –, foi conquistada a paz, depois de uma guerra de quatro décadas – quatorze contra o colonialismo português e 27 em plena independência.

O advento da paz veio proporcionar oportunidades ímpares para que o país en-

frentasse os desafios da reconstrução e do desenvolvimento. Nesse particular, está em curso um vasto Programa de Reconstrução e Desenvolvimento que inclui o reforço da Administração Pública.

A reconstrução econômica e social de Angola contempla vários objetivos programáticos do governo que visam à estabilidade social, bem como ao combate à fome e à pobreza. Outras metas consistem em capacitar as instituições estatais, assegurar a administração do Estado e da Justiça em todo o território nacional e criar condições para as eleições gerais previstas para 2006*. Faz parte ainda desse esforço de reconstrução a elaboração de uma nova Constituição, já em curso na Assembléia Nacional. Como parte ainda do projeto de reconstrução, um programa de reforma administrativa vem sendo paulatinamente desenvolvido desde 1990. Afirma-se, assim, a promoção da boa governação e reforma da administração pública como um dos principais desafios a ser enfrentado pelo Estado angolano no período pós-guerra.

Com o fim do conflito armado, o papel do Estado [Angolano] tem aumentado substancialmente como promotor do desenvolvimento humano sustentável, no atendimento das necessidades do povo por igualdade de acesso e de partilha dos recursos, melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos, fortalecimento das responsabilidades sociais e na garantia da participação dos cidadãos no processo decisório vinculado ao estabelecimento das políticas públicas. Esses desafios incrementam responsabilidades quanto à performance dos servidores públicos e no tocante à necessidade de uma gestão pública eficaz e eficiente, e, ao mesmo tempo, transparente e responsável perante os cidadãos.

O país vive ainda um período de transição entre emergência e desenvolvimento, em que o sistema das Nações Unidas terá um papel preponderante a curto e a longo prazo. O esforço atual do sistema é migrar gradualmente da assistência humanitária para

o apoio na construção de capacidades nacionais que sirvam de suporte para a promoção do desenvolvimento. Os doadores internacionais têm-se juntado a esse esforço, multiplicando as possibilidades de cooperação técnica.

A recuperação da capacidade governamental na prestação de serviços públicos essenciais é peça fundamental para todo o processo de desenvolvimento. Dessa forma, os sistemas de governação em Angola requerem análises em aspectos variados para assegurar que os esforços de desenvolvimento sejam levados a cabo, de maneira significativa, em torno da promoção dos recursos humanos em todos os níveis. Ademais, Angola enfrenta simultaneamente desafios múltiplos, ingentes e imediatos, sendo um dos mais importantes a necessidade de fortalecer a governação por meio da capacitação institucional.

5. Reformas estruturais como imperativo da nova ordem política

Os organismos multilaterais têm apoiado diversos programas de reforma do setor público no continente africano. No entanto, sem que tenham completado suas agendas de reformas, alguns desses países vêm enfrentando um intenso debate político, centrado nas preocupações relativas ao futuro das reformas e das adequadas funções do Estado.

É importante ressaltar que os modelos de Estado buscados em Angola pós-independência seguiram a conjuntura internacional, ou seja, em 1975 alinhou-se com a crença do Estado forte, “faz tudo”, solucionador dos problemas sociais e econômicos. Em 1990 não foi diferente. Acompanhando a tendência internacional trazida pela globalização, internalizou as idéias fundamentais do pluripartidarismo e da economia de mercado, adjacentes aos processos de liberalização política e econômica que acompanharam o fenômeno globalizante. E, desde a última década do século passado, o Estado angolano vem transformando-se lenta-

mente ao ritmo das reformas estruturais na economia e na política.

Decorridos trinta anos, o Estado autárquico, interventor e intrusivo, moldado pelo socialismo centralizador, vem cedendo espaço a uma proposta de modelo menos intervencionista, mais comprometido com a estabilidade econômica, com o ajuste fiscal e com mudanças no aparato burocrático.

No período que se seguiu à queda do comunismo soviético, Angola inaugurou uma década de reformas políticas, econômicas e administrativas, destinadas a alinhar o país com a nova realidade mundial. Esse processo, ainda tolhido pela guerra civil, veio acelerar-se com o advento da paz em 2002.

6. O debate em torno do papel do Estado

A definição do adequado perfil do Estado foi sempre objeto de intenso debate. Independentemente do regime político ou ideologia, porém, a busca por um Estado eficiente sempre esteve na agenda de políticos e governantes de quase todos os países, com maior ou menor grau de prioridade e diferentes graus de celeridade.

A despeito do arcabouço político ou econômico que se escolha, os governos de fato fazem diferença na vida dos cidadãos. Contudo, quanto maior o papel do governo, menor capacidade de autogoverno parece haver na sociedade.

O colapso do comunismo soviético sinalizou o fim da noção de que um Estado diretivo, centralizador e auto-suficiente poderia ser o caminho para a justiça social e o desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento.

O paradigma estatizante traduziu-se em um papel muito maior do Estado na formulação de políticas públicas e em processos decisórios, relegando à sociedade civil um papel menor.

De qualquer modo, essa mudança de paradigma ocorreu sem que se perdesse de vista o adequado papel do governo no pro-

vimento de bens públicos fundamentais, como a educação, a saúde e a segurança públicas, por exemplo.

A agenda de reformas insere-se no rol das questões de Estado, e não no mero interesse partidário respaldado num determinado tipo de regime político, ou mesmo na transitoriedade de um determinado governo, independente de sua matriz ideológica. Reformar e modernizar o Estado tem sido tarefa permanente [Estado] e não transitória [governo], para usar uma das distinções clássicas da ciência política, que é a caracterização distinta de Estado e Governo. Essas mudanças têm ocorrido independentemente da ideologia política, embora largamente difundidas com o postulado neoliberal.

Essa é, definitivamente, uma lição aprendida pelo estudo comparado de mudanças estruturais ocorridas em vários países. Angola, é claro, não é exceção.

7. O declínio da legitimidade do Estado e o surgimento da nova administração pública

Praticamente, o século XX iniciou-se [Revolução Soviética de 1917] e terminou [neoliberalismo a partir de 1979] sob a égide de diferentes processos de reforma do Estado, quebrando paradigmas ora para a direita ora para a esquerda. Do estado desenvolvimentista dos anos de 1960 ao estado regulatório contemporâneo, o papel do governo e o adequado perfil do Estado e da administração pública estiveram no centro da literatura dessas áreas de estudos, especialmente a partir de 1989. Durante esse período, as ações governamentais e da administração pública foram objeto tanto de aclamação como de ceticismo.

Os novos paradigmas políticos e econômicos que se seguiram são parte de uma pauta em constante evolução no sentido de reforma do setor público. A necessidade de reformas institucionais tem sido tema frequente entre os governantes, políticos e administradores públicos, os quais vêem

nela não apenas um mecanismo de encorajamento a mudanças no governo, mas também como o modo de se melhorar a eficiência do setor público. Tanto os países desenvolvidos quanto aqueles em processo de desenvolvimento estão tendo de se confrontar com aumentos na pressão (externa e interna) para se adaptarem às forças culturais, econômicas, políticas e sociais adjacentes à globalização.

No centro das disputas políticas encontra-se a necessidade de redefinição das responsabilidades do Estado e dos limites à sua atuação. Os membros da comunidade empresarial e defensores do livre-mercado que protestam contra a intervenção abusiva do Estado em questões econômicas têm muitos seguidores mundo afora. A questão, no entanto, é definir os limites dessa intervenção, uma vez que, pura e simplesmente, não se põe a questão não-intervenção.

Admitindo-se o fato de que um Estado estritamente não-intervencionista nunca existiu e provavelmente jamais existirá, o dilema recorrente não é mais saber se o Estado deve ou não intervir no setor econômico, mas passa a girar em torno de qual seja o escopo das ações estatais e os limites a se impor à intrusão.

O desenvolvimento é uma meta nacional, a despeito da falta de consenso entre políticos e planejadores quanto aos modos de alcançá-lo. A disputa se dá entre o nacionalismo, o modelo estatal e as ideologias de mercado, sendo esta última marca registrada da economia clássica.

Tradicionalmente, em várias nações, desenvolvidas ou não, o Estado era visto como a principal instituição voltada para a tarefa de planejamento e coordenação do processo de desenvolvimento.

Ao contrário do que alguns afirmam, no entanto, a reforma do Estado [pró-mercado] não tem como foco o enfraquecimento do Estado, mas sim o seu fortalecimento seletivo. As mudanças, por sua vez, são desafios de longa duração concebidos para melhorar a capacidade do Estado de promover a

democracia, o desenvolvimento econômico, a justiça social e a redução da pobreza.

Examinando diferentes situações, não se pode apontar a culpa pelos fracassos ou sucessos das reformas numa só direção. Tomando a América Latina como exemplo, nem o êxito do caso chileno nem o fracasso do modelo argentino têm, no “receituário neoliberal”, a razão isolada para o resultado positivo ou negativo, embora esse modelo tivesse contribuído tanto para uma como para outra situação.

Quanto ao papel do Estado, a situação não é diferente. Há um consenso cada vez mais forte em torno de algumas atribuições monopolísticas a serem desempenhadas pelo Estado nacional, independentemente da matriz ideológico-partidária de um governo transitório por natureza.

Hoje, tanto os governos liberais como os social-democratas reconhecem a importância do mercado, até mesmo para a realização de suas metas sociais e de redistribuição de renda.

Por outro lado, as reformas estruturais vêm acontecendo em países de regimes políticos e culturas políticas tão diferentes como China e Brasil, por exemplo; o primeiro praticando o fechamento político simultaneamente com a abertura econômica, e o segundo implementando as mudanças ao sabor das pressões típicas da democracia e dos interesses político-partidários. Em não poucos casos, as reformas têm sido dificultadas pela prática de governos de coalisão que muitas vezes abrigam na sua base interesses conflitantes.

A tendência política em relação ao papel do Estado parece ser a de acompanhar o movimento pendular de retorno ao Estado necessário, longe tanto do coletivismo soviético como do fundamentalismo de mercado. Essa busca da racionalidade quanto à adequada dimensão do Estado encontrará em políticas públicas pragmáticas uma âncora segura para o desempenho eficiente de sua tarefa primeira, e razão de sua existência, que é a promoção do bem comum.

Não que se vá retornar ao dirigismo estatal na política ou na economia, mas também que não se adote indiscriminadamente regimes políticos e econômicos sem que se faça a obviamente necessária redução sociológica, no dizer de Guerreiro Ramos. A adoção precoce e intempestiva de determinadas fórmulas administrativas para o setor público ou para a economia tem sido um mal a trabalhar contra o próprio modelo importado, muitas vezes positivo em si mesmo, quando adotado no tempo e na medida certos.

Pelo que se avizinha politicamente para o início do novo milênio, é de se supor uma meia-volta no sentido da retomada do papel do Estado e do seu fortalecimento, naquelas atribuições que sempre foram suas funções clássicas. A idéia do Estado mínimo está em declínio, embora isso não signifique o retorno do Estado máximo. Novamente, a discussão em torno do papel e do tamanho do Estado não deve obedecer a rigorosos dogmas ou ideologias políticas; deve girar, portanto, ao redor de questões mais pragmáticas, voltadas para o desenho de um arcabouço institucional e para o estabelecimento de um aparato estatal capazes de fazer valer o que realmente interessa: o adequado funcionamento do Estado Democrático de Direito, a promoção da justiça social, a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento.

Cada vez mais prevalece, portanto, a necessidade de implementação de políticas públicas racionais baseadas no pragmatismo, esquivando-se do debate ideológico exarcebado, bem como das tentações dogmáticas, ao menos nestes tempos de crise das ideologias.

8. A cooperação para o desenvolvimento e o fortalecimento do setor público

O entendimento clássico sobre o desenvolvimento expressa que o mesmo ocorre – não exclusivamente – em razão da redução e eliminação da pobreza, da desigualdade e do desemprego.

O papel da cooperação internacional no processo de desenvolvimento constitui-se, por sua vez, na transferência administrada de recursos de um país doador para uma agência internacional ou ONG em um país subdesenvolvido, com o intuito de encorajar o desenvolvimento econômico. Essa ajuda pode ser bilateral ou multilateral, a verificar-se entre países e instituições. Nesse contexto, a cooperação técnica destina-se a apoiar o desenvolvimento institucional para permitir que o país atinja os seus objetivos de desenvolvimento.

A boa governação – *Good Governance* ou *Democratic Governance* – tem sido um foco prioritário nos projetos de cooperação técnica agendados pelos mais distintos doadores e pelas agências internacionais, particularmente em África.

No verão de 1950, as Nações Unidas deram um importante passo para o cumprimento de sua missão ao lançar um Extenso Programa de Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico (HILDE, 2002).

De acordo com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, tanto os países desenvolvidos como aqueles em desenvolvimento têm reconhecido a importância de possuírem um governo efetivo, capaz de fazer face aos desafios do mundo em desenvolvimento. Nos anos recentes, tem sido igualmente melhor entendida a interdependência entre a boa governação (da qual o bom governo é um aspecto central) e a redução da pobreza. Não é por outra razão que cada vez mais países esforçam-se para redirecionar as diversas capacidades do setor público buscando atender os desafios econômicos, sociais e ambientais; existindo também um renovado interesse em dinamizar o papel do Estado na promoção do desenvolvimento humano sustentável e na busca do justo acesso e distribuição do poder e dos recursos no seio da população (UNITED..., [200-?]).

A Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1991, adotou a Nova Agenda para o Desenvolvimento da África. Para colocar em

prática essa Agenda, bem como para acelerar o desenvolvimento até 2005, foi lançado um novo programa – “a iniciativa ampliada do sistema das Nações Unidas em África, destinado a racionalizar e maximizar o impacto das Nações Unidas, de suas agências e dos seus organismos financeiros, prevendo uma maior coordenação ao nível central e no terreno” (BASIC..., 2000).

Essas várias iniciativas reafirmam o compromisso das Nações Unidas com o continente africano, região prioritária para suas várias atividades de apoio ao desenvolvimento em suas várias vertentes.

Note-se ainda que a disseminação da *good – or democratic – governance*, ao lado dos esforços para a promoção da democracia e do estado de direito, está entre os princípios estabelecidos por vários líderes mundiais, sintetizados na “Declaração do Milênio”.⁶

Entre os pressupostos básicos para a boa governação, estão o desenvolvimento institucional e a reforma do setor público, ambos componentes cruciais do desenvolvimento.

Angola tem contado, desde 1990, com uma série de iniciativas de reforma da administração pública, sempre com o apoio de doadores bilaterais e multilaterais.

Com o apoio do PNUD, lançou em 1996 o Programa de Reforma Institucional e Modernização Administrativa (PRIMA) e, em 1999, o Programa de Reforma Administrativa (PREA), cujos objetivos eram a desburocratização, descentralização e modernização da administração pública; programas esses voltados para a melhoria dos serviços públicos. Em 2002, foi instituído o Programa de Reforço Institucional da Administração Pública – REFORPA. Este último, financiado pelo Governo da República da Itália por meio de acordo multilateral com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), visava reforçar a capacidade institucional do Instituto Nacional de Administração Pública – INAP e da administração pública angolana em geral, para que possa responder

mais eficientemente e eficazmente aos novos desafios colocados pelo processo de modernização em curso nos recentes anos. A Divisão de Administração Pública e Gestão para o Desenvolvimento (DPADM) é a unidade executora desse projeto de três anos de duração.

Em particular, o programa se propunha a contribuir para o desenvolvimento dos seguintes objetivos:

- Melhoria significativa na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, associações, comunidades, empresas públicas e privadas, e organizações não governamentais.

- Aumento da transparência institucional e administrativa e maior prestação de contas nas atividades da administração pública.

- Melhoria na eficiência técnica e administrativa dentro da administração pública.

- Estimular um papel mais preponderante da administração pública no processo de democratização.

Com o intuito de atingir os quatro objetivos citados acima, o programa REFORPA se concentrou em três áreas principais:

a) Reforço da capacidade institucional, que focaliza o papel do INAP e da rede de agências de formação nos diferentes ministérios;

b) Formação [treinamento], que se concentra no fornecimento de cursos selecionados sobre questões de gestão e de administração tanto em nível central como em níveis provincial e local;

c) Assistência técnica, que se concentra no fornecimento de apoio institucional ao GEPE do MAPESS (Ministério da Administração Pública e Seguridade Social) e às administrações em nível central, provincial e local em áreas relacionadas com sistemas administrativos e de gestão, incluindo a revisão de procedimentos administrativos e inovações.

Com efeito, o projeto visava reforçar a capacidade da Administração Pública Angolana em face dos constantes desafios sus-

citados pelo processo de modernização em curso nos últimos 15 anos.

O projeto REFORPA, durante sua vigência (2003-2006), constituiu-se em peça estratégica no contexto da reforma e modernização da administração pública angolana, em face da sua forte vocação voltada para a formação dos altos quadros do serviço público no País. Além disso, a contribuição desse projeto em outras áreas do setor público tornou-o um instrumento valioso para o processo de reforma e modernização do Estado, particularmente no âmbito da parceria estabelecida entre as Nações Unidas, a República de Angola e a República da Itália.

9. Desafios e oportunidades

A reforma do serviço público constituiu-se em desafio de longo prazo, destinado a melhorar a capacidade do Estado de promover a democracia, a cidadania, o desenvolvimento econômico e a justiça social. Esses, ao lado da expansão da cidadania, que permite de modo adequado o acesso pelos cidadãos angolanos aos serviços públicos oferecidos pelo Estado, são os principais desafios postos perante o governo de Angola nesse campo.

A reforma e modernização do Estado e de suas instituições é condição *sine qua non* para que Angola ultrapasse o subdesenvolvimento e passe a trilhar o caminho do desenvolvimento sustentável.

A reforma da administração pública, processo que vem sendo tentado desde 1990, deve constituir-se igualmente em meta governamental prioritária, e não apenas num esforço setorial.

Essa reforma é peça fundamental para o exercício pleno da cidadania pelos angolanos. Por isso mesmo deve integrar a agenda política do governo de forma prioritária, pois, sem uma liderança política central que legitime e respalde a difícil tarefa de reformar as instituições, o sucesso é improvável.

Vários exemplos de reforma do aparato do Estado em outros países apontam para o

sucesso quando se verifica a primeira condição (a Grã-Bretanha, no governo Thatcher, é um caso exemplar de sucesso). Situação diversa, no entanto, verificou-se no Brasil no governo de Fernando Henrique Cardoso, em que o isolamento setorial do Ministro Bresser Pereira e de sua agenda [privatizações à parte] fez com que as propostas de reforma do aparato do Estado fossem severamente restringidas, permitindo, quase que exclusivamente, que fosse aprovado apenas aquilo que interessava ao ajuste fiscal, capitaneado pela equipe econômica, fato que alguns especialistas chamaram de “captura da reforma do Estado pela agenda fiscal”.

Em Angola, vislumbram-se duas oportunidades únicas para a reforma da administração pública e da função pública: a elaboração de uma nova Constituição e as eleições presidenciais previstas para 2007-8. Esses dois fatos garantiriam a “cobertura” política necessária aos processos de mudança, legitimando-os perante a sociedade, condição indispensável para o sucesso das reformas. É preciso, no entanto, que essas oportunidades políticas sejam seguidas de programas – técnica e politicamente consistentes – apoiados por amplos setores governamentais e liderados pela área governamental responsável pela administração pública. Isso poderá ocorrer tanto no molde institucional atual, como por meio de um novo organismo que centralize as decisões e a coordenação da reforma, zelando pela implementação de um “Plano Diretor” a guisa-la.

Aliás, como assinala o Banco Mundial, onde houver vontade política e determinação governamental para a implementação de reformas, a assistência técnica para o desenvolvimento resultará em crescimento.

10. Considerações finais

Como está dito, a idéia do Estado mínimo está em declínio, embora isso não signifique o retorno do Estado máximo.

Contrariamente ao que os seus detratores proclamam, a reforma do Estado não se destina ao enfraquecimento do Estado, mas, sim, ao seu fortalecimento. Igualmente, a coexistência entre Estado forte e economia de mercado é perfeitamente viável, como demonstram os países desenvolvidos.

De uma maneira geral, esses sistemas políticos e econômicos – democracia, economia de mercado – e a própria social-democracia são sistemas bem aceitos em Angola. Um importante objetivo da reforma, no entanto, deverá ser a correta imposição dos limites para a intervenção do Estado na economia uma vez que as atuais condições de funcionamento do aparato do Estado constituem-se em obstáculo para o desenvolvimento do setor privado. Excessivas medidas burocráticas, marcos regulatórios precários e outros obstáculos de natureza político-administrativa estão entre os fatores a travar o desenvolvimento econômico.

Uma futura estratégia para a implementação das reformas deverá contemplar medidas ortodoxas e heterodoxas; o desenho da reforma do Estado deverá adaptar a reforma às peculiaridades do país e não o contrário.

Faz-se necessário, enfim, o relançamento político da reforma do Estado, mediante um amplo debate nacional que a encare como um projeto de governo, destinado a dimensionar o adequado papel do Estado e das funções governamentais e de suas instituições, que incluía as reformas fiscais, política e judiciária e não simplesmente a reforma administrativa.

A cooperação internacional poderá ter um papel estratégico nesse processo, na medida em que venha a facilitar os meios técnicos e financeiros que viabilizem as decisões políticas do governo angolano nesse campo.

Sem dúvida, o papel das diversas agências internacionais tem sido um fator marcante para que outros países possam implementar seus programas de modernização administrativa e desenvolvimento institucional. Não seria diferente em Angola.

Notas

¹ Colonialismo é empregado aqui no mesmo sentido de Imperialismo, seguindo a definição do *Oxford Dictionary of World History*, que define esse regime como a *política de estender a influência de um determinado País sobre um Estado mais fraco*. O século XIX viveu o ápice dessas políticas, motivadas pela nova realidade econômica imposta pela Revolução Industrial. A primeira metade do século XX, por sua vez, trouxe o início do fim da era colonial em razão da independência dada a várias colônias a partir dos anos 40, como resultado do movimento antiimperialista iniciado nos anos 20.

² Note-se que a exploração das populações sub-saarianas do continente deu-se também no período antigo, desde a época em que civilizações cresceram e pereceram ao longo do Nilo. Lembre-se que as mercadorias africanas eram sempre comercializadas no norte, embora nenhum aspecto das culturas das civilizações ao longo do rio tenham sido passadas ao sul.

³ Outras nações do norte já haviam conquistado a independência: Egito (1936), Líbia (1951), Tunísia e Marrocos (1956).

⁴ Os esforços de descolonização implementados pela Organização das Nações Unidas derivam de princípio fundamental inserido na Carta – *equal rights and self-determination of peoples* –, assim como de três capítulos específicos do mesmo documento – XI, XII e XIII – dedicados aos interesses dos povos não-independentes. Desde 1960, a ONU tem sido guiada pela *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, emitida pela Assembleia Geral, também conhecida como a *Declaração sobre Descolonização*, pela qual os Estados-membros proclamam a necessidade de encerrar rapidamente o colonialismo. A despeito do grande progresso feito contra o colonialismo, cerca de 1.3 milhões de pessoas ainda vivem sob regime colonial. A ONU, então, prossegue seus esforços para ajudar esses povos a atingirem sua autodeterminação ou independência nos remanescentes territórios privados da autodeterminação. Para esse fim,

a Assembleia Geral declarou, em 2002, o período de 2001 a 2010 como a Segunda Década Internacional para a Erradicação do Colonialismo.

⁵ Guiné-Bissau (1974), Cabo Verde, Angola, São Tomé e Príncipe e Moçambique (1975).

⁶ O item número 8 desse documento da ONU estabelece como um dos princípios o desenvolvimento de parceria global para o desenvolvimento.

Referências

BASIC facts about United Nations. Nova York: Department of Public Information, 2000.

HILDE, F. Johnson. Speech for the opening of the UNDP Oslo governance centre. *United Nations Development Programme*, New York, 5 mar. 2002. Disponível em: <http://www.undp.org/governance/cd/documents/83.pdf>. Acesso em: [200-?].

HODGES, Tony. *Angola: anatomy of an oil state*. Oxford: Institute James Currey; Indiana University Press, 2001.

PEIXOTO, João Paulo M. (Ed.). *Reforma e modernização do estado no Brasil*. Sobral: UVA, 2000.

PIERSON, Christopher. *The modern state*. New York: Routledge, 1996.

PROGRAMA de ações unidas para o desenvolvimento. *PNUD Angola*, [S.l.], 2004.

PROGRAMA de reforço institucional da administração pública: REFORPA. New York: UNDESA, 2002.

REGO, Antonio Carlos Pojo; PEIXOTO, João Paulo M. *A política das reformas econômicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, New York, [200-?]. Disponível em: <http://www.undp.org/governance/public.htm> >. Acesso em: [200-?].