Direito do Estado.com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB
Instituto de Direito Público da Bahia

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 2 – junho/julho/agosto de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM ANGOLA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Prof. João Paulo M. Peixoto*

Professor de Política e Administração Pública na Universidade de Brasília. Conselheiro Técnico Principal do Programa Reforpa/UNDESA.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 90 do século passado, a modernização e reforma do Estado e da administração pública passaram a integrar de modo intenso e contínuo a agenda de diferentes governos nos diversos cantos do mundo. Embora com naturais assimetrias, o foco das reformas tem-se centrado no aperfeiçoamento da administração pública como instrumento do processo de consolidação democrática,flexibilização econômica e modernização do Estado.

A busca por mais sociedade e menos Estado tem sido uma marca deste processo. A mudança no perfil do Estado, e a consequente 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 afetividade prioritária para os países do continente africano – no âmbito da CPLP ou fora dela -, na esteira

---

*Suas publicações incluem Reforma e Modernização do Estado: aspectos da experiência brasileira recente. Autor de vários artigos e palestras no Brasil e no Exterior sobre reforma do Estado. Ministra cursos sobre política e gestão do setor público para várias instituições públicas e privadas brasileiras.

das mudanças políticas e econômicas ocorridas globalmente, das quais Angola tem sido parte há 14 anos.

O papel das diversas agências internacionais tem sido um fato marcante para que estes 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 neste processo, particularmente no tocante ao desenvolvimento institucional da administração pública em Angola, tendo em vista um estudo de caso relativo ao Programa Reforço Institucional da Administração Pública (REFORPA), financiado pelo Governo da República da Itália por meio de acordo multi-bilateral com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA). Enfocará também o papel das ONU no que tange ao apoio ao desenvolvimento institucional dos países em desenvolvimento, especialmente no caso do sector público angolano.

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 sector público possa cumprir sua missão no processo de consolidação democrática, flexibilização econômica e modernização do setor público.

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 enfrentasse os desafios da reconstrução e desenvolvimento. Neste 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 a estabilidade social, bem como o combate à fome e a 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 de 2006. Faz parte ainda deste esforço de reconstrução a elaboração de uma nova constituição, já em curso na Assembléia Nacional. Como parte 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 armando, o papel do Estado tem aumentado substancialmente como promotor do desenvolvimento humano sustentável, e 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 referente ao estabelecimento das políticas públicas. Estes desafios incrementam a responsabilidade quanto à performance dos servidores públicos e ressaltam a necessidade de uma gestão pública eficaz e eficiente, ao mesmo tempo transparente e responsável perante os cidadãos.

O país vive presentemente um período de transição entre emergência e desenvolvimento, onde o sistema das Nações Unidas tem um papel preponderante a curto e a longo prazos. 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 este 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. Desta 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. Um dos mais importantes deles é a necessidade de fortalecer a governação por meio da capacitação institucional.

REFORMAS ESTRUTURAIS COMO IMPERATIVO DA NOVA ORDEM POLÍTICA

No período que se seguiu à queda do comunismo soviético e ao surgimento do Consenso de Washington, vários países africanos experimentaram uma década de reformas estruturais. No entanto, sem que tenham completado suas agendas de reformas, alguns destes países vêm enfrentando um intenso debate político, centrado nas preocupações relativas ao futuro das reformas e das adequadas funções do Estado.

E importante ressaltar que os modelos de Estado buscados em Angola pós-independencia, seguiram a conjuntura internacional. Ou seja, em 1975

identificou-se com a crença do Estado forte, 'faz tudo', solucionador dos problemas sociais e econômicos da sociedade. 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 lentamente ao ritmo das reformas estruturais na economia e na política.

Decorridos quase 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 económica e 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. Este processo, ainda tolhido pela guerra civil, veio acelerar-se com o advindo da paz em 2002.

A definição do adequado perfil do Estado foi sempre objeto de intenso debate. Independentemente de regime político ou ideologia, a busca por um Estado eficiente sempre esteve no topo da lista de prioridades de políticos e reformadores de quase todos os países.

Desde 1990, a grande e imemorial divisão existente entre a esquerda e a direita relativamente a questões econômicas (capitalismo versus socialismo, monetarismo versus estruturalismo, liberalismo ortodoxo versus `keynesianismo' e/ou mercado livre versus intervencionismo econômico do Estado) foi aspecto-chave no debate em torno da reforma do Estado e da modernização do sector público.

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. A razão para um governo 'grande' condicionar sempre uma pequena sociedade se deve ao fato de um Estado intrusivo impedir o desenvolvimento da cidadania plena.

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. No começo da década de 90 do século passado, uma nova onda de democratização se espalhou pelo mundo, alcançando o Leste Europeu, a antiga União Soviética, a Ásia e a África. Junto com a democracia, vieram as reformas centradas no mercado, fato em quase todos os países desses continentes, propulsionadas pelas recém-nascidas forças da globalização. O

rápido surgimento de democracias liberais mundo afora foi tão impressionante que incitou Francis Fukuyama a publicar um artigo bastante provocativo defendendo a tese de que o fim da História havia chegado. Essa idéia foi entendida como a vitória da democracia liberal e do neoliberalismo como forma acabada de organização política e econômica para todas as nações.

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

No início década de 1990, a situação parecia ter-se invertido, pois a reforma do Estado era vista como uma nova iniciativa estratégica para o desenvolvimento, muita menos fiada no Estado e muito mais dependente das forças do mercado. De qualquer modo, essa mudança de paradigma para o desenvolvimento ocorreu sem que se perdesse de vista o adequado papel do governo no provimento de bens públicos' fundamentais, como a educação, a saúde e a segurança públicas, por exemplo.

O propósito deste artigo também é abordar questões relacionadas a esse problema em Angola, após uma década de mudanças econômicas e políticas, um programa de estabilização econômica bem-sucedido, e a emergência de uma nova economia política internacional. Neste contexto, o presente artigo também lidará com o papel da cooperação internacional na mudança do papel do Estado e suas implicações para a democracia.

Essa postura de continuidade sem continuísmo sugere que 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 o Estado tem sido tarefa permanente [Estado] e não transitória [governo], para usar uma das distinções clássicas na ciência política, que é a caracterização distinta de Estado e governo. Esta é, definitivamente, uma lição aprendida pelo estudo comparado de mudanças estruturais ocorridas em vários países.

O DECLÍNIO DA LEGITIMIDADE DO ESTADO E O SURGIMENTO DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No decorrer do século XX a reforma do Estado tornou-se tema central para a ciência política e para a administração pública. 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 dessa área de estudos, especialmente a partir de 1989. Durante esse período, as ações governamentais e da administração pública foram objeto tanto de aclamação como de ostracismo.

Em função da globalização e das conseqüentes mudanças no sistema internacional, a reforma do Estado e a modernização do sector público atraíram cada vez mais a atenção dos governos. Os novos paradigmas políticos e econômicos que se seguiram são parte de uma pauta em constante evolução no sentido de reforma do governo. A necessidade de reforma administrativa tem sido tema freqüente entre os administradores públicos, que vêem nela não apenas um mecanismo de encorajamento a mudanças no governo, mas também como o modo de se melhorar a eficiência do sector público vis-à-vis a modernização. O mais recente impulso na direção de reformas demonstrou que tanto Estados 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 da globalização.

No centro das disputas políticas que hoje se desenrolam em muitos países, encontra-se a necessidade de se determinarem às responsabilidades do Estado e os limites à sua atuação. A medida em que o Estado deve prover certos serviços é uma questão política e económica que permeia todo o debate em torno de reformas. Os membros da comunidade empresarial e defensores do 'livre-mercado' que protestam contra qualquer forma de participação do Estado em questões econômicas têm muitos seguidores mundo afora. Mesmo assim, as complexidades e a onipresença dos problemas econômicos requerem que cada governo participe, regule, dirija e, talvez até mesmo, controle sua economia. Ao longo do século passado, governos de todo o mundo exerceram influência cada vez maior sobre a vida económica dos países. Quaisquer limites estabelecidos a suas atividades são resultantes de circunstâncias, ideologia ou outras exigências pragmáticas.

Admitindo-se a hipótese 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 sector econômico, mas passa a girar em torno de qual seja o escopo das ações estatais e os limites a se impor a elas.

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 para a tarefa de planejamento, coordenação e suplementação do desenvolvimento.

Ao contrário do que alguns afirmam, no entanto, a reforma do Estado não tem como foco o enfraquecimento do Estado, mas sim o fortalecimento seletivo do Estado, em prejuízo do estado-empresário. 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. Para tomar 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 contribuísse tanto para um como para outro.

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 económica, e o segundo implementando as mudanças ao sabor das pressões típicas da democracia e dos interesses político-partidários, dificultadas pela prática de um presidencialismo de coalizão.

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.

O retorno do 'pendulum' parece cada vez mais evidente para contrabalançar os exageros, às vezes indiscriminado, na adoção de modelos de reforma que muitas vezes não levam em conta os aspectos culturais, históricos e políticos de diferentes *polis*. 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 de determinadas fórmulas administrativas para o setor público ou para a economia tem sido um mal a trabalhar contra o próprio modelo, muitas vezes positivos em si mesmos, quando adotados no tempo certo.

Pelo que se avizinha politicamente para esta década 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 isto não signifique o

retorno do Estado máximo. Novamente, a discussão em torno do papel e do tamanho do Estado não deve obedecer a 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 macro-econômica e o desenvolvimento.

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

A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E O FORTALECIMENTO TO SECTOR PÚBLICO

O entendimento clássico sobre o desenvolvimento expressa que o mesmo ocorre em razão da redução e eliminação da pobreza, desigualdade e desemprego numa economia em desenvolvimento.

O papel da cooperação internacional no processo de desenvolvimento constitui-se na transferência administrada de recursos de um país doador para uma agência multilateral internacional ou ONG em um país subdesenvolvido, com o intuito de encorajar o desenvolvimento econômico. Esta ajuda pode ser bilateral ou multilateral, a verificar-se entre governos ou entre instituições privadas. Neste 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 neste campo, ao lançar um Extenso Programa de Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico. [1]

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 um governo efetivo e eficaz, capaz de fazer face aos desafios do mundo em desenvolvimento. Nos anos recentes tem sido igualmente melhor entendida, a interdependência entre a boa governação e a redução da pobreza. Não é por outra razão que cada vez

[1]Hilde F. Johnson, Minister of International Development of Norway. Speech for the Opening of the UNDP Oslo Governance Centre. 5 March 2002.

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.[2]

A Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1991, adotou a Nova Agenda para o Desenvolvimento da África na década de 90. Para colocar em prática esta 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".[3]

Estas 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 – ou 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, sintetizadas na "Declaração do Milênio".[4]

Dentre os pressupostos básicos para a boa governação estão o desenvolvimento institucional e 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 estes 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 multi-bilateral com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), visa 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

[2] Htpp: //www.undp.org/governance/public.htm

[3] Basic Facts About United Nations, Department of Public Information, NYC 2000.

[4] O item número 8 deste documento da ONU estabelece como um dos princípios o desenvolvimento de parceria global para o desenvolvimento.

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 deste projeto de três anos de duração.

Em particular, o programa se propõe 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 concentrará em três áreas principais:

a) Reforço da capacidade institucional, que se focaliza no papel do INAP e da rede de agências de formação nos diferentes ministérios;

b) Formação, que se concentra no fornecimento de cursos selecionados sobre questões de gestão e de administração tanto a nível central como aos níveis provincial e local.

c) Assistência técnica, que se concentra no fornecimento de apoio institucional ao GEPE do MAPESS e às administrações a 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 visa reforçar a capacidade da Administração Pública Angolana visando enfrentar os constantes desafios suscitados pelo processo de modernização em curso nos últimos 14 anos.

O projeto REFORPA constitui-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 deste projeto em outras áreas do sector público, torna-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.

DESAFIOS E OPORTUNIDADES

A reforma do serviço público constitui-se em desafio de longo prazo, destinado a melhorar a capacidade do Estado de promover a democracia, o desenvolvimento econômico e a justiça social.

Estes, ao lado da expansão da cidadania - de modo a permitir o acesso adequado pelos cidadãos angolanos -, de maneira generalizada, aos serviços públicos oferecidos pelo Estado, são os principais desafios postos perante o governo de Angola neste 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 um esforço setorial.

Esta reforma é peça fundamental para o exercício pleno da cidadania pelos angolanos, e por isso mesmo deve integrar a agenda política do governo. Ressalta-se, no entanto, que 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 Inglaterra no governo Thatcher é um caso exemplar de êxito). Situação oposta, no entanto, verificou-se no Brasil, onde o isolamento setorial do Ministro Bresser Pereira e de sua agenda, fizeram com que as propostas de reforma do aparato do Estado tivessem sido severamente restringidas, permitindo quase que exclusivamente que fosse aprovado apenas aquilo que interessava ao ajuste fiscal, capitaneado pela equipe económica. Fato que alguns especialistas chamaram de ‘captura da reforma 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 a ser promulgada até 2005 e as eleições presidenciais previstas para 2006. Estes dois fatos garantiriam a ‘cobertura’ política necessária aos processos de mudança, legitimando-os perante a sociedade que é condição indispensável para o sucesso das reformas. É preciso, no entanto, que estas oportunidades políticas sejam seguidas de programas técnica e politicamente consistente, apoiados por amplos sectores governamentais, e liderados pela área ministerial responsável pela administração pública. Isto poderá ocorrer tanto no molde institucional atual, tanto por meio de um novo organismo que centralize as decisões e a coordenação da reforma, zelando pela implementação de um “Plano Director” a guiá-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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como está dito, a idéia do Estado mínimo está em declínio, embora isto não signifique o retorno do Estado máximo. Novamente, a discussão em torno do papel e do tamanho do Estado, não deve obedecer a dogmas ou ideologias políticas; devendo girar, portanto, ao redor de questões mais pragmáticas voltadas para o desenho de um moderno 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, arcabouço moral e político onde se assentam a democracia e a economia de mercado. Os sistemas políticos e econômico consagrado no mundo pós-1989.

Contrariamente aos que os seus detratores proclamam, a reforma do Estado não visa se destina ao enfraquecimento do Estado, mas sim, ao seu fortalecimento.

De uma maneira geral, 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 sector privado. Excessivas medidas burocráticas e outros obstáculos de natureza 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, e que inclua as reformas fiscais, política e judiciária e não simplesmente a reforma administrativa.

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

BIBLIOGRAFIA

Basic Facts About United Nations (NYC, Department of Public Information, 2000).

CALDAS W. Ricardo e PEIXOTO, João Paulo M. Regimes Políticos, Eleições, e Reformas Econômicas: de João Figueiredo a Fernando Henrique Cardoso (Brasília: Brasília Jurídica, 2001).

HILDE F. Johnson, Minister of International Development of Norway. Speech for the Opening of the UNDP Oslo Governance Centre. 5 March 2002.

Htpp://www.undp.org/governance/public.htm

PEIXOTO, João Paulo M. (Ed) *Reforma e Modernização do Estado no Brasil,* (Sobral, Ce: Edições UVA, 2000).

PIERSON, Christopher. *The Modern State.* (New York, NY, Routledge, 1996).

PNUD/Angola. Diversos estudos e documentos, 2004.

REGO, Antonio Carlos Pojo e PEIXOTO, João Paulo M*. A Política das Reformas Econômicas no Brasil* (Rio de Janeiro, Brasil: Expressão e Cultura, 1998).

REFORPA, *Programa de Reforço Institucional da Administração Pública*, (NYC, UNDESA, 2002).

RESUMO

Este artigo enfoca a modernização dos processos de governação nos países em desenvolvimento, os quais vem se constituindo em atividade prioritária para as nações 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.

O papel das diversas agências internacionais tem sido um fator marcante para que estes 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 neste processo, particularmente no tocante ao desenvolvimento institucional da administração pública em Angola, tendo em vista um estudo de caso relativo ao *Programa Reforço Institucional da Administração Pública* (REFORPA), financiado pelo Governo da República da Itália por meio de acordo multi-bilateral com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA). Enfoca também o papel das Nações Unidas no que tange ao apoio ao

desenvolvimento institucional dos países em desenvolvimento, especialmente no caso do sector público angolano.

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

PEIXOTO, João Paulo M. Desenvolvimento Institucional e Modernização Administrativa em Angola: Oportunidades e Desafios no Contexto da Cooperação Internacional. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, junho/julho/agosto, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site www.direitodoestado.com.br

Publicação Impressa:

Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, abr/mai/jun, 2003, p. 153-180.