

## Introdução

O acordo de cessar-fogo estabelecido entre o Governo e a UNITA criou novas situações, questões e problemas para o futuro de Angola que requerem uma visão estratégica e integrada.

O ponto de partida de um programa mais global e abrangente deverá ser o seguinte:

- a) A estabilidade política-militar do país;
- b) A relativa estabilidade da moeda nacional, com uma taxa de câmbio flutuante;
- c) A reorganização das finanças públicas e a redução do défice do orçamento geral do Estado, que este ano deverá situar-se abaixo dos quatro por cento do PIB;
- d) O controlo da taxa de inflação;
- e) O início da reabilitação das infra-estruturas económicas e sociais e do aumento da produção interna do sector não petrolífero;
- f) Aprovação de uma nova Constituição.

Entre muitos, três desafios se colocarão aos Angolanos no período do pós-guerra:

- Como repensar e reconstruir o Estado angolano no contexto global?
- Qual o sentido da reforma do Estado e administração pública?
- Como pode a reforma do Estado e da administração pública contribuir, positivamente, para a reconstrução de Angola no novo contexto criado?

Com efeito, um dos problemas mais graves com que se confrontam os países africanos em geral, e Angola em particular, é a quase inexistência de Estados consolidados e fortes e de administrações públicas eficientes que possam conduzir os processos de construção de uma nação onde todos se identifiquem e se revejam. Dito de outro modo: é preciso um Estado que construa a nação tendo em conta os aspectos políticos, económicos e culturais e que evite uma fragmentação étnica do país.

Limitar-me-ei a dizer algumas palavras que possam ajudar a responder àqueles três desafios.

## **I. A reforma do Estado e da administração pública como questão central da reconstrução e do desenvolvimento**

**1.1.** Quando se fala em reforma, quer-se, necessariamente, falar de uma mudança para melhor, de reorganização ou de modificação de uma ordem existente. No caso vertente, ao falar-se de reforma do Estado e da administração pública, quer referir-se uma mudança pensada e globalmente integrada ou melhoramento do Estado e da administração pública actuais. Por conseguinte, quando se quer alterar ou reformar o Estado, está-se, desta forma, a admitir que o modelo de Estado e de administração pública não se adequa ao momento actual.

Por outras palavras, quer dizer-se que o Estado e a administração pública estão em crise.

Para superar a crise várias são as orientações sugeridas:

De um lado, estão os neoliberais, que preconizam as seguintes medidas:

- a) Redução do tamanho da administração pública;
- b) Redução do tamanho do sector público e isolamento do Estado face às pressões dos interesses privados;
- c) Institucionalização de unidades independentes «insusceptíveis» de ceder a pressões políticas.

No fundo, para os neoliberais, os mercados são suficientes e eficientes e o Estado deve ser reduzido e limitado ao mínimo. A administração pública deve ser reduzida, até porque a produtividade dos serviços públicos é menor do que a do sector privado.

Do outro lado do «ringue» está a esquerda moderna, a refazer-se da morte do socialismo original e a caminhar para o socialismo democrático. Esta, ao contrário dos neoliberais, que se agigantaram com a crise dos anos 70 e 80, defende que se é verdade que se deve ter uma nova visão de Estado e administração pública, também não é menos verdade que o Estado não deve ser desmantelado e que os novos desafios do mundo contemporâneo não podem ser confundidos com a inexistência de um Estado competente, eficaz e capaz de dar rumo à sociedade ou, pelo menos, de acolher aqueles rumos que a sociedade propõe e que requerem uma acção política e

administrativa mais consequente. Esta corrente do pensamento político moderno considera, entretanto, que o Estado, além de indicar os caminhos nacionais, deve também concentrar-se na prestação de serviços básicos à população – saúde, educação, segurança, saneamento, etc.

Para tal, não deixaram de reconhecer a necessidade de o Estado e de a administração pública se reorganizarem e adoptarem critérios de gestão capazes de reduzir custos, encontrar uma maior articulação com a sociedade civil e chegar a uma definição democrática das prioridades nacionais. Mas num ponto não cedem: a liderança da mudança deve competir ao poder político, legitimado pelo povo e não pela burocracia (*public management*) ou pelos grupos da sociedade civil (as tais que, na linguagem do sociólogo Manuel Castell, deixaram de ser «não governamentais para serem neogovernamentais»), e que não passaram pelo teste das urnas, sem prejuízo do dever que têm de pressionar os governantes.

Num aspecto, neoliberais e esquerda moderna estão de acordo: o modelo assistencialista e weberiano de administração pública já não serve os desígnios do Estado e da administração pública modernos. Deve-se, por isso, reformar o Estado e a administração pública e encontrar um novo modelo que exija, por um lado, uma burocracia competente e, por outro, um aparelho de Estado eficiente e orientado por valores gerados pela própria sociedade.

**1.2.** Para a reconstrução ser bem sucedida torna-se necessária uma estrutura institucional de reconstrução económica. Dito de outro modo: o fortalecimento de um sistema fiscal (seu desenho e administração) e a melhoria das políticas monetárias impõem a reorganização do sector público empresarial e administrativo.

A reconstrução económica e o desenvolvimento não poderiam ter sucesso se não se redesenhasse o sector público. Daí a consciência que os governos e as instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) tiveram de ter em relação ao papel da reforma ou

modernização administrativa na fase da reconstrução e, por maioria de razão, na fase de desenvolvimento.

Já não é possível atacar o atraso económico sem mobilizar e coordenar todos os recursos públicos disponíveis através de uma administração pública eficiente e eficaz.

Por esta razão, o próprio Banco Mundial – que, na década de 60, perdera o interesse pelos problemas de reforma administrativa – considera hoje que a reestruturação, a reconstrução e o desenvolvimento envolvem não só a mudança dos contornos da economia, mas também uma reconfiguração do sistema administrativo.

Também é verdade que a reconfiguração de um novo sistema administrativo assentou, inicialmente, na necessidade de reduzir as despesas públicas através do despedimentos de excedentes do pessoal da administração pública. Aliás, esta componente era tida como necessária para o equilíbrio entre as receitas e as despesas do Estado.

A reestruturação, a reconstrução e o desenvolvimento impõem que a reforma da administração pública seja feita no sentido de se afastar o modelo weberiano e de se caminhar para um novo modelo que tenha como pressuposto essencial o facto de um grande número de áreas, particularmente sociais e científicas, dever ser da responsabilidade do Estado e da administração pública.

## **II. Os desafios do Estado e da administração pública no pós-conflito**

A consagração constitucional dos princípios do Estado democrático de direito e da economia de mercado representou um passo em frente, bem como a remoção dos obstáculos políticos e constitucionais da fase anterior.

Embora a Constituição não dedique um capítulo à administração pública, a verdade é que dos seus princípios estruturantes podem ser inferidos os modelos de base da organização e da actividade da administração pública.

A Constituição económica reserva ao Estado o papel de promotor das medidas necessárias para assegurar aos cidadãos o direito à assistência

médica e sanitária na infância, na invalidez e na velhice, bem como o acesso de todos à instrução, à cultura e ao desporto.

A iniciativa privada é permitida nas condições previstas na lei. Ficaram, assim, definidos os marcos constitucionais do papel e da intervenção do Estado na sociedade. Ao Estado é reservado um papel de liderança da mudança, de definição dos rumos da sociedade e de promoção do bem-estar dos cidadãos.

O papel do Estado constitucionalmente recortado não deve prejudicar a interacção entre o Estado e a sociedade.

Por um lado, o Estado tem de se abrir a certas pressões da sociedade, mas a sociedade também tem de aprender a dialogar com o Estado.

O que não se pode permitir é a destruição ou a negação do Estado ou, pura e simplesmente, que não se reconheça a legitimidade dos governos quando eles são legítimos e democráticos.

Por outro lado, a mudança e a reconstrução exigem liderança, e esta deve ser exercida por quem passou pelo teste das urnas. Apenas estes têm legitimidade para liderar a mudança e a reconstrução.

Para liderar a mudança e a reconstrução, o Estado e o Governo devem contar com uma administração pública competente, eficaz e capaz de acolher os rumos que a sociedade propõe e com uma acção administrativa consequente.

Chegados aqui, a questão que a seguir se colocar é esta: qual o modelo de administração pública e o papel do Estado para fazer face à reconstrução a partir dos indicadores macroeconómicos e sociais actuais?

Quanto ao papel do Estado, não tenho dúvidas de que as opções político-ideológicas neoliberais não colhem no espaço territorial angolano.

Por isso, aproximo-me mais de uma visão social-democrata ou, se quiserem, de uma esquerda moderna que admite, aceitando a crise do modelo social de Estado do século XX, a reforma do Estado sem desmantelá-lo; e, por outro lado, que é necessário abandonar a visão do passado, em que o Estado se concentrava, em larga escala, na produção directa de bens e serviços.

Esta actividade pode e deve ser transferida para a iniciativa privada e a para sociedade, com maior eficiência e menor custo para o consumidor.

Mas esta conclusão não pode prejudicar a capacidade reguladora do Estado nem o seu poder de liderar a mudança e a reconstrução, definindo-lhes o rumo.

Para exercer este papel, é necessário reconhecer que têm razão aqueles que põem em causa o modelo weberiano de administração pública, fortemente hierarquizado e centralizado, privilegiando os procedimentos rígidos em detrimento dos resultados e mais voltado para si mesmo do que para o cidadão. Hoje, a gestão do sector público não deverá ser burocrática e exageradamente assistencialista.

A administração pública burocrática deve ceder lugar à administração pública orientada para o cidadão e para os resultados concretos, que combata o nepotismo e a corrupção, que seja transparente e aberta, desconcentrada e descentralizada.

No caso concreto de Angola, onde o grau de destruição económica, social e cultural é tão elevado, é perfeitamente defensável um papel preponderante do Estado e da administração pública na liderança da reconstrução.

É certo que, em Angola, a administração pública é centralizada, burocratizada, formalista e procedimental e menos voltada para o cidadão. Mas é preciso notar que este «pecado capital» não deve enviesar os propósitos da reforma do Estado e da administração pública. Talvez seja útil estudar as experiências do pós-guerra na Itália, onde um excessivo intervencionismo estatal, a inércia e formalidades burocráticas acentuadas, o clientelismo, a elevada rotatividade política e uma corrupção nada pequena não prejudicaram altas taxas de crescimento e desempenho económico comparável, como demonstraram os especialistas do Banco Mundial na análise do Bureaucrats de 1995, com o da Inglaterra.

Não tenho dúvidas de que a administração pública angolana deve ser reformada, a fim de contribuir para a reconstrução de Angola hoje e no pós-guerra.

Não tenho dúvidas de que o ajustamento estrutural da economia angolana passa por uma transformação radical do papel do Estado e da administração pública, que, no contexto angolano, é caracterizado por uma grande fragilidade das instituições.

Estou certo de que o programa de reforma administrativa de Angola não pode ser visto isoladamente, mas em harmonia e cadência (dançar ao mesmo som e com o mesmo compasso) com todos os outros instrumentos de política económica, nomeadamente fiscal, cambial, de preços e rendimentos, etc.

Estou certo também de que não bastará actuar no domínio da gestão dos recursos humanos, da organização e das estruturas e do funcionamento da administração pública.

É necessário, como de resto reconhece o próprio programa do Governo, para que a reconstrução seja bem-sucedida, actuar no domínio da administração da justiça e da descentralização e da autonomia local.

Com efeito, quando a economia se abre aos fluxos de produtos e o capital aumenta e, com ele, o comércio e os serviços, potenciam-se decisões arbitrárias e corruptas, sendo necessário cuidar dos procedimentos para compor litígios pelas vias judicial e extrajudicial.

O sistema judicial parajudicial de um país, num mundo globalizado, tanto pode funcionar como promotor da reconstrução e do desenvolvimento como de «entrave» à reconstrução e ao desenvolvimento.

A descentralização e a autonomia local podem funcionar como factores de reconstrução, ao capacitar as autoridades locais para utilizarem fundos nos mercados de capitais e não só para financiarem projectos de serviços públicos de interesse local.

Termino dizendo que é meu forte desejo que a reforma do Estado e da administração pública não seja, em Angola, como um deserto cujos oásis são miragens a construir.

Luanda, 20 de Maio de 2002