

BRASIL E ANGOLA: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS EPISTEMOLÓGICAS SOBRE OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Brazil and Angola: epistemological convergences and
divergences on the Models of Public Administration*

Josiel Lopes Valadares

Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Lavras – Lavras – MG – Brasil. E-mail: adm_josiel@yahoo.com.br

Kapeth Gaspar dos Santos da Costa

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa – Viçosa – MG – Brasil. E-mail: kapethsantos@yahoo.com.br

Edson Arlindo Silva

Professor Adjunto do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa – Viçosa – MG – Brasil.

E-mail: edsonsilva@ufv.br

Roberto de Almeida Luquini

Professor Adjunto do Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa – Viçosa – MG – Brasil.

E-mail: robertoluquini@ufv.br

Resumo

Este ensaio teórico tem como objetivo caracterizar as convergências e as divergências dos modelos de Administração Pública entre Brasil e Angola. Observa-se que, apesar de esses países terem peculiaridades no que tange à sua Gestão Pública, nota-se que os dois possuem raízes histórico-culturais herdadas da mesma Metrópole, Portugal. Nesse sentido, fez-se uma reflexão: se traços culturais marcantes encontrados no Brasil, como clientelismo, nepotismo, lobismo, corrupção e outros podem também ser identificados na Administração Pública em Angola. Apesar das características herdadas de Portugal, aferiu-se também que existem diferenças pontuais entre os dois países quanto às suas formações socioeconômicas. Contudo, este artigo não teve a pretensão de esgotar as congruências e as discrepâncias entre os modelos público-administrativos desses países, pois o objetivo foi levantar indagações e reflexões sobre a temática das relações entre as formas de Administração Pública de cada um deles.

Palavras-chave: Modelo de Administração Pública. Brasil. Angola.

Abstract

The objective of this essay is to characterize the convergences and divergences of models of public administration in Brazil and Angola. As results, it was found that although Brazil and Angola have peculiarities concerning their public administration, one can perceive that both countries possess historical/cultural roots inherited from the same metropolis: Portugal. In light of this, this study brings a reflection of whether the remarkable cultural traits found in Brazil, such as patronage, nepotism, lobbying, corruption, among others, can be found in the public administration of Angola. In spite of these cultural aspects, inherited from Portugal, it could be observed that there are sharp differences between the two countries as for the socio-economic history of both. Notwithstanding, this theoretical essay did not intend to outwear the congruences and divergences of the models of public administration in the two countries, but to raise inquiries and reflections on the thematic and the relations between the models of public administration between both nations.

Key words: Model of Public Administration. Brazil. Angola.



1 ABORDAGENS PROPEDÊUTICAS

A melhoria do serviço público e a evolução da máquina administrativa são os principais assuntos em evidência no campo da Administração Pública Contemporânea. Um dos pontos transversais desta discussão são as reformas administrativas, que começaram a ser evidenciadas a partir da década de 1980 (KETTLE, 2006). Desde os primeiros anos desta década, viu-se crescer uma onda global de modificações do setor público, fato que traz à tona a necessidade de tornar o Estado mais eficiente e democrático. Desse marco em diante, a maioria dos governos tem tentado desenvolver uma modernização de sua Gestão Pública. Países desenvolvidos como Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Japão e Estados Unidos adotaram o conceito de reformas, que pautava na flexibilidade e na busca por uma nova Administração Pública (NUNBERG, 1998). As reformas que mais influenciaram esse movimento foram as ocorridas no Reino Unido, pelo governo de Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos, pelo governo de Ronald Reagan. (KETTLE, 2006; SOARES, CONCEIÇÃO, FILHO, 2004)

No Brasil, as reformas aconteceram a partir dos anos de 1930, quando o país buscou abandonar práticas clientelistas e patrimonialistas, predominantes em sua gestão, visando a obter uma gestão mais participativa e democrática (TORRES, 2004; PAULA, 2005). Nesse sentido, os formuladores de políticas públicas começaram o discurso de que o Estado estaria evoluindo para se tornar um agente de bem-estar social. De uma parte, reforçavam-se os ideais de cada governo com suas diretrizes no intuito de reformar o Estado; de outra parte, a reorganização do Estado Brasileiro afetava as pessoas e as estruturas, exigindo reflexões sobre a forma de sistematização das instituições e das políticas governamentais.

A evolução da Administração Pública Brasileira aconteceu, então, a reboque das mudanças de governos e da Gestão Pública Mundial. Nesse sentido, com pontos focais em 1937, 1967 e 1995, o Estado Brasileiro passou por mudanças na tentativa de elaborar estratégias alternativas que permitissem um salto gerencial na sua condução, uma vez que este possuía uma administração notadamente patrimonialista e burocratizada (TORRES, 2004). A partir da criação da Constituição Federal Brasileira, em 1988, procurou-se

democratizar os processos decisórios e buscou-se a maior equidade dos resultados das políticas públicas, promovendo a descentralização e, também, a participação dos cidadãos para formulá-las e implementá-las. Assim, “[...] a Constituição de 1988 ensejou uma transformação significativa na concepção de governança do Brasil, resgatando seu sentido social e fazendo emergir novas práticas de gestão” (EMMENDOERFER, SILVA, LIMA, 2010, p. 2). Por introduzir novas ferramentas democráticas, como referendos, iniciativas populares e conselhos municipais, avançou-se em relação aos princípios democráticos e participativos no Brasil, inspirando inovações por parte dos Estados. (VILLASBOAS, 1994; TORRES, 2004)

Em Angola, as reformas administrativas aconteceram frente à necessidade de se construir uma Administração Pública pós-colonização. Apesar de, em 1975, o país ter conseguido sua Independência de forma tardia e, em seguida, ter entrado em um conflito armado, foi com a aprovação da Nova Constituição e com a transição constitucional, iniciada em 1991, que o país aderiu às reformas administrativas. Nesse sentido, a Gestão Pública Angolana passou por diferentes momentos no que se refere aos modelos de administração. Com efeito, a caracterização público-administrativa de Angola foi enquadrada em um marco político: período colonial (até 1975), período revolucionário (1975 a 1991) e período democrático (a partir de 1991). Entretanto, ao fazer uma demarcação periódica dos diferentes “momentos da Administração Pública Angolana” e inserindo-a nos mesmos períodos, tem-se: administração colonial, administração concentrada e centralizada, administração com uma superficial desconcentração e, ainda, com centralização. Já se vê que os diferentes “momentos da Gestão Pública” andam estreitamente ligados às fases políticas, sendo essa uma manifestação clara de que as reformas administrativas ou do Estado devem ser compreendidas dentro de certo contexto político. Assim, **o objetivo deste trabalho é caracterizar as convergências e as divergências dos modelos de Administração Pública entre Brasil e Angola.**

Em termos metodológicos, este estudo teórico é do tipo exploratório e descritivo, de base bibliográfica e documental, de natureza qualitativa (LAVILLE, DIONNE, 1999). A sua operacionalização ocorreu em quatro seções estruturantes, além desta introdução. A primeira

caracteriza a Administração Pública Brasileira por meio da contextualização dos elementos que condicionam cada modelo gerencial relacionado existente no país; a segunda seção discute as características dos modelos de Gestão Pública no contexto angolano, refletindo sobre os seus principais elementos e condicionantes; a terceira e principal parte traz pontuais convergências e divergências entre os modelos público-administrativos de Brasil e Angola; e a quarta e última seção expõe as considerações finais deste estudo.

2 CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Administração Pública Brasileira é marcada por alguns modelos que nortearam as ações dos seus dirigentes em seus respectivos períodos de tempo de gestão. Observa-se que o gerenciamento das instituições públicas seguiram princípios que se relacionavam à construção epistemológica do contexto histórico-cultural brasileiro. Essa relação é evidente no que se refere aos modelos existentes (patrimonial, burocrático e gerencial), dado que a existência conjunta entre esses três módulos de gestão produzem debates em relação à constituição de uma Administração Pública híbrida. No entanto, percebe-se que apesar da irregularidade, um modelo sempre se sobrepôs ao outro em relação ao período que estava em evidência. (JANOTTI, 1987; LEAL, 1993; LANNA, 1995; NUNES, 1997; FAORO, 2000; HOLANDA, 2000; PAULA, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2009; CABOBIANGO *et al.*, 2010)

2.1 Modelo Patrimonial

No modelo patrimonial, os governos eram constituídos de forma que as heranças políticas, obtidas por meio de graus de parentesco, eram as formas de sucessão na Administração Pública (LANNA, 1995; COSTA, 2008). É evidente que, desde a Colonização Portuguesa no Brasil, alguns traços coloniais continuaram a existir quando a Gestão Pública Brasileira começou a ser formulada de forma efetiva, embora haja indícios de uma administração, mesmo que incipiente, no Brasil, antes da chegada da Corte Portuguesa (COSTA, 2008). Observa-se, a partir das reflexões feitas por Janotti (1987), que nos primórdios do coronelismo existia

um compromisso político com pagamento de favores, que muitas vezes se configuravam em cargos públicos. Essas raízes patrimoniais, nas quais predominavam a troca de favores, o nepotismo e o clientelismo, foram herdadas da Administração Colonial que, em 1808, com a chegada da Família Real, trouxe uma busca do espaço público e a formação da burguesia nacional (COSTA, 2008). Ainda, na opinião desse autor:

Tentava-se limitar a ação dos prepostos da Coroa com a minudência dos regulamentos que eram repetitivos, superpostos, contraditórios e confusos. Como estatuíam instituições simétricas às da administração da metrópole, pecavam pelo artificialismo mimético que tornava as normas supérfluas e ineficazes. O formalismo das regras, o braço curto da autoridade e a **corrupção generalizada** ensejavam o autoritarismo daqueles que deviam se impor aos súditos entregues ao abandono, com os próprios meios que deles conseguissem extrair. (COSTA, 2008, p. 835, grifo nosso)

Conforme a passagem anterior, são salientadas as raízes da Gestão Pública Brasileira, evidentes nos dias de hoje. O fato é que estas raízes estão firmadas no seu contexto histórico-cultural e superar estes traços é um desafio importante para os gestores públicos. A partir do momento em que as tradições, os privilégios e os costumes deixarem de ser requisitos para a composição do quadro de servidores, ou seja, a Administração Pública deixar de ser tratada como assunto pessoal, o país avançará no que tange ao serviço igualitário ao cidadão. Como observado, esses anseios não estavam presentes no modelo de Administração Pública Patrimonial. Essa reflexão vai ao encontro da proposição de Faoro (2000), ao indicar que o patrimonialismo seria a característica mais marcante do desenvolvimento do Estado Brasileiro através dos tempos.

2.2 Modelo Burocrático

No intuito de superar as deficiências do modelo patrimonial e, também, de profissionalizar a Administração Pública, no primeiro mandato do governo de Getúlio Vargas, foi organizada a primeira reforma administrativa, com a qual se iniciou o modelo burocrático. Em um sentido mais amplo, Torres (2004) afirma que tal reforma tinha por objetivo tornar o aparelho estatal profissional, capaz de garantir seu próprio siste-

ma constitucional-legal. Seu modelo era baseado nas reformas burocráticas ou do serviço público realizadas nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, quando o Estado Liberal ainda restringia o poder de voto dos pobres. (COSTA, 2008)

Historicamente, até a Revolução de 1930, o Estado Brasileiro era refém dos interesses de uma elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais. A urbanização e a industrialização que o Brasil experimentou a partir de 1930 fizeram com que o país passasse por um rearranjo político do Estado, atendendo às pressões para uma modernização dele por parte da burguesia (TORRES, 2004). Nesse contexto, Getúlio Vargas comandou o movimento de reformulação completa do Estado Brasileiro, o que abriu caminho para um amplo processo de modernização social e industrial. Para a Administração Pública, as consequências dessas transformações são sentidas de maneira contundente quando o governo varguista criou órgãos governamentais como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o intuito de promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano e com o objetivo de padronizar os principais procedimentos da Gestão Pública.

Deve-se ressaltar que a reforma administrativa de Vargas foi um dos primeiros esforços para superar o modelo patrimonial em voga no contexto brasileiro, embora suas raízes não tenham sido suplantadas. Essas ligações, segundo Holanda (2000), são características fundamentais do “homem cordial” brasileiro que, em sua caminhada e busca pelo poder, não consegue distinguir os aspectos públicos e privados.

Prosseguindo na reforma administrativa burocrática, no contexto do governo militar dos anos de 1960, surgiu um Decreto-lei que visava modernizar a Administração Pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais utilizados pela iniciativa privada. Além da normatização e da padronização de procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária, dessa reforma, buscava-se também estruturar a Administração Pública. As estratégias adotadas para alcançar tal estruturação seriam planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências, controle e investimento em administração indireta (COSTA, 2008). Pelo projeto arquitetado e desenvolvido pelos militares, a

tentativa de modernizar a Administração Pública, pela utilização de técnicas de gestão contempladas pelo modelo gerencial, cristaliza, basicamente, por meio da descentralização administrativa para o gerenciamento indireto. (TORRES, 2004; MATIAS-PEREIRA, 2009)

Um dos maiores equívocos da proposta gerencial empreendida pelos militares consiste em não realizar esforços para a criação de uma carreira de alto escalão, formando e desenvolvendo administradores públicos para os níveis de direção na gestão direta (COSTA, 2008). De modo geral, o problema foi contornado pela contratação de altos dirigentes para a administração direta por meio de recrutamentos nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista, que pagavam salários mais altos e abrigavam quadros mais qualificados. Observa-se que, sob a ótica da reforma de 1967, houve um aprofundamento da descentralização do Gerenciamento Público, o que ocasionou aumento da administração indireta. Nesse sentido, Marcelino (1988, p. 44) observa que:

Embora tenha se verificado um crescimento na administração direta, sobretudo com o aumento do número de ministérios que foram desmembrados de outros, a marca maior do modelo do crescimento foi mesmo a expansão da administração indireta. Isso resultou no fenômeno da dicotomia entre o Estado tecnocrático e moderno das instâncias da administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta, que subsiste mesmo depois da reforma administrativa de março de 1990.

Na tentativa de evoluir os quadros existentes, foi instituída uma nova reforma, que aconteceu em 1995, dando início ao modelo gerencial.

2.3 Modelo Gerencial

O discurso feito pelos idealizadores é de que essa reforma

[...] está substituindo a atual administração pública burocrática, misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6)

Um dos objetivos da reforma gerencial era o de tornar o Estado mais eficiente, mais capaz de prestar serviços sociais, culturais e científicos com baixo custo e boa qualidade. Envolveu a descentralização de trabalhos sociais para estados e municípios; a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado; a distinção entre as atividades do núcleo estratégico; a separação entre a formulação de políticas e a sua execução; a maior autonomia tanto para as atividades executivas exclusivas do Estado, como para os serviços sociais e científicos que este presta; e, ainda, a segurança da responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Nesse sentido, a reforma gerencial de 1995 trouxe uma mudança de conceitos em toda estrutura administrativa do país, pois o objetivo era deixar o Estado mais gerencial e não patrimonial e burocrático (BRESSER-PEREIRA, 2010). O Estado, passou a focar os resultados de sua administração e não as questões jurídico-legais. O autor afirma que um dos objetivos da reforma gerencial era o de tornar o Estado mais eficiente e capaz de prestar serviços sociais, culturais e científicos com baixo custo e boa qualidade. Segundo ele, isso foi um dos produtos da grande evolução da forma que o Brasil estava propondo. A modernização da Administração Pública foi pautada em contratações de técnicos competentes, extinção de secretarias e cargos públicos, fixação de tetos salariais do poder executivo e atualização de processos de compras e licitações. (BRESSER-PEREIRA, 2010)

Dessa forma, a reorganização gerencial pode ser vista sob a perspectiva estrutural e da gestão. Sob o panorama estrutural, a reforma envolveu as questões de visão da Administração Pública, isto é, buscou focar o resultado de suas atividades e não mais as questões jurídicas e legais. Nesse intervalo, a Gestão Pública criou núcleos estratégicos para que as decisões fossem tomadas de forma específica. Esses núcleos foram criados de modo que fossem alocados para cada área do Estado, como saúde, desenvolvimento e educação. Já sob o âmbito da gestão, um número crescente de organizações públicas vem elaborando planos estratégicos no quadro de uma administração por resultados. Nesse sentido, tais organizações focam a implantação de sistemas de gerenciamento baseados na motivação positiva de servidores públicos que

alcançam metas e apresentam melhor desempenho. (BRESSER-PEREIRA, 2010)

Essa importância, dada pela reforma gerencial de 1995 ao núcleo estratégico do Estado e suas carreiras, indicou que a mudança não tinha por objetivo eliminar os conceitos clássicos da Administração Burocrática, mas corrigi-los e dar-lhes maior enfoque estratégico. Assim, Bresser-Pereira (2010) revela que, na reforma gerencial de 1995, não são eliminados princípios burocratas como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, porém, acrescentou-se o conceito de eficiência e buscou-se, na interpretação, entender o modelo publicitário também como transparência.

Portanto, passa-se a aplicar como foco central na gestão do Estado Brasileiro, a partir da reforma gerencial de 1995, a administração por resultados. Deve-se ressaltar que, apesar da ênfase na gestão por resultados, não se pretendeu substituir a administração por etapas. A mudança reside na diminuição da ênfase em processos legais detalhados. Nesse contexto, “[...] uma gestão pública eficiente não pode deixar de contar com procedimentos regulares e previsíveis, que dificultem casuísmos e a corrupção do aparelho estatal”. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 180)

3 CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANGOLANA

A Administração Pública Angolana, seguindo uma tendência mundial, está sendo pautada em um conjunto de reformas no intuito de tornar seu Estado mais democrático e cidadão. No entanto, observa-se que a evolução público-administrativa desse país foi construída com fortes influências histórico-culturais. Isso é evidente, quando se atém a esse cenário, pois a história angolana remete a uma cultura colonial. Assim, percebe-se que tais traços podem ser marcantes para o país, como foi no caso brasileiro.

Nesse contexto, Angola foi uma colônia portuguesa de 1482 a 1975, sendo importante ressaltar que o país não era, até então, administrado por um governo internacionalmente aceito. Por outro lado, a ocupação portuguesa, no território angolano, não aconteceu de forma pacífica, mas de maneira coercitiva, por meio de conquistas militares. Essas tomadas de poder foram dirigidas contra entidades políticas soberanas

e autônomas que, de forma natural, interligavam-se por laços comerciais ou por vassalagem, geralmente dos pequenos aos grandes reis. Nenhum desses reinos, pequenos ou grandes, parecem ter desejado viver sob a tutela do governo português, por isso, lutaram e resistiram contra tal ocupação. Fizeram-no, cada um, a seu jeito. Não pensaram em aspectos como a unidade e a estratégia conjunta, até que, finalmente, viram-se vencidos pela dominação portuguesa, embora não tenham sido totalmente destruídos. (N'GANGA, 2008)

Todavia, na conjuntura geopolítica e geoestratégica mundial, depois da Segunda Guerra Mundial, surgiu a Organização das Nações Unidas (ONU), em 24 de outubro de 1945, que tinha como objetivo defender a autodeterminação dos povos oprimidos ou colonizados. Os africanos ousaram lutar por todos os meios disponíveis e engajaram-se em causas que os ajudassem a obter as suas independências (SLIPCHENKO, 1987). O povo angolano, não estando à margem deste movimento libertador, lutou e alcançou sua Independência (MATROSSE, 2007; PACAVIRA, 1996). A luta de libertação nacional em Angola teve o seu início em 4 de fevereiro de 1961 e se estendeu até 1974, período em que se registra o “25 de Abril”, que se refere à falência da política colonial lusitana e a derrota militar sofrida nas ex-colônias portuguesas da África. (CARDOSO, 2005)

Depois da assinatura dos acordos de Alvor¹, no dia 15 de janeiro de 1975, entre o governo português e os três movimentos de libertação angolana – Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA) – formou-se um governo de transição que tomou posse em 31 de janeiro do mesmo ano, composto por representantes dos referidos movimentos e de Portugal. (PATRICIO, 1997)

Com a intervenção de exércitos estrangeiros no conflito, a situação deteriorou-se a ponto de acontecer uma ruptura total dos acordos de Alvor. Dessa forma, a Independência de Angola foi proclamada unilateralmente pelo MPLA, na capital do país, Luanda, excluindo os dois protagonistas do conflito que

proclamariam as suas independências em Ambriz e Huambo, em cerimônia de contornos desconhecidos e em separado, que não chegaram a ser reconhecidas na arena internacional. (SLIPCHENKO, 1987)

Angola conheceu os momentos mais conturbados da sua história (1975-1991), movida pela guerra fratricida entre o MPLA e a UNITA, transformando o país no palco de confronto leste-oeste com a presença de forças e apoios estrangeiros (África do Sul, Cuba, Estados Unidos, União Soviética e Zaire).

Fruto de mudanças operadas no contexto internacional (o desmoronamento da União Soviética e a queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989), os acordos de Nova Iorque deram lugar ao fim da Guerra Fria e criaram-se premissas para negociar o acordo de paz para Angola (Bicesse, Portugal) em 1991, entre o Governo e a UNITA, tendo fracassado depois da realização em 1992 (N'GANGA, 2008). Com a eclosão do conflito pós eleitoral, os acordos de paz não alcançaram seus objetivos, pois, mais uma vez, viu-se uma guerra sangrenta, devido ao poder bélico que as partes possuíam.

O colapso do Protocolo de Lusaka² levou o conflito a prolongar-se, tendo como saldo final a morte em combate do líder fundador da UNITA, em 22 de fevereiro de 2002, e, com a sua componente militar fragilizada, ele aceitou assinar o Memorando de Entendimento de Luena³, em 4 de abril de 2002, e, portanto, alcançou-se uma paz que era muito esperada, apesar de aparentemente tênue. (CARDOSO, 2005)

Angola, nos momentos que antecederam a Independência, recebeu o estatuto de “Província Ultramarina” de Portugal – o que, conforme diz a história – foi uma maneira velada de os portugueses prosseguirem com a colonização, esquivando-se das pressões internacionais para pôr fim ao colonialismo. A Gestão Pública Angolana foi, especificamente, herdada do período colonial.

Para contextualizar a Administração Pública de Angola nas diferentes etapas, serão identificadas, a partir deste momento, suas características em cada fase.

1 **Acordo do Alvor**, assinado entre o governo português e os três principais movimentos de libertação de Angola (MPLA, FNLA e UNITA), em janeiro de 1975, em Alvor, no Algarve, e que estabeleceu os parâmetros para a partilha do poder na ex-colônia entre esses movimentos, após a concessão da Independência de Angola.

2 O **Protocolo de Lusaka** foi um tratado de paz que durou cerca de quatro anos e tinha como base a desmobilização das tropas da UNITA. O tratado foi assinado na capital de Zâmbia, em novembro de 1994, mas a guerra continuou até 2002 quando Jonas Savimbi, líder da Unita, foi assassinado. Por esse motivo, a UNITA deixou de ser um movimento armado e passou a ser uma força política.

3 **Memorando de Entendimento de Luena** foi um acordo entre as Forças Armadas de Angola (FAA) e a UNITA para cessar-fogo definitivo.

3.1 Modelo Colonial

Nesta etapa, destaca-se a Segunda República ou o chamado Estado Novo (1926-1974). Aqui, o que importa é que o lado da instalação de um claro predomínio da Administração Central sobre o Estado – movido pelo autoritarismo político e pelo intervencionismo econômico – converteu-se na mais importante peça de todo o aparelho administrativo. (AMARAL, 1998)

Em consequência, houve uma expansão das suas funções, dos seus serviços e dos seus funcionários, tendo também a extensão da Administração Central suplantando a da Gestão Municipal. “Em 1973, o peso relativo do orçamento estadual e dos orçamentos das autarquias locais, no conjunto das finanças públicas, era, respectivamente, de cerca de 94% e 6%”. (INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2001, p. 5)

Essa extensão da Administração Central foi acompanhada pelo surgimento de um controle ou predomínio do poder central sobre os órgãos locais.

A lei reforçou muito os poderes do Governo e dos seus representantes junto das autarquias locais, os presidentes das câmaras municipais deixaram de ser eleitos e passaram a ser livremente nomeados e demitidos pelo Governo, as finanças públicas locais foram submetidas a severos condicionamentos, além de terem reduzido. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 11)

Com algumas alterações, esse foi o quadro preva- lecente até o início da Terceira República, após a Revolução de 25 de abril de 1974 e, pode-se dizer, até a Independência Nacional e o surgimento de Angola como Estado. (AMARAL, 1998)

3.2 Modelo Revolucionário

Com a Independência, foi instaurado um regime político de partido único, designado de fase monolítica (ou também de período revolucionário). Essa fase iniciou-se em 1975 e terminou, formalmente, em 1991, com a aprovação da Lei de Revisão Constitucional n. 16/1991.

Ao fim da colonização, a Administração Pública tornou-se enfraquecida devido ao êxodo de funcionários qualificados. Paralelamente, outros fatores contribuíram para agravar a situação: instabilidade político-

-militar, procedimentos burocráticos centralizadores e aumento desordenado do número de trabalhadores.

Naquele período (1975-1991), o modelo de Organização Administrativa Angolana tinha um pendor fortemente centralizador, seguindo os princípios do “centralismo democrático”. A maioria das decisões importantes era tomada a nível central, em questões políticas, econômicas ou financeiras.

Foi, claramente, um período em que, além de uma forte concentração no seio da administração do Estado, havia igualmente uma centralização, na medida em que a organização administrativa não contemplava outras formas de gerenciamento das coletividades territoriais.

Nesse período, é pertinente expor que, em 1988, com a aprovação do pacote legislativo do “Saneamento Económico e Financeiro (SEF)”, o Estado Angolano iniciou um método de desintervenção na economia por meio de um vasto processo de privatizações e reprivatizações.

Segundo António (2004), aquele pacote legislativo que visava, essencialmente, a uma reforma econômica, foi, na verdade, o ponto de partida de todo o processo de mudanças – não para alterar a função pública (ou de gestão de recursos humanos), mas para reduzir a intervenção do Estado na economia.

Angola (1990) evidencia que a Lei n. 17/1990 teve o mérito de dar o primeiro passo na diferenciação do setor público administrativo e do setor privado, uma distinção que terminou com o modelo de organização administrativa, adotado após a Independência. Até o surgimento da referida lei, não havia diferença entre setor público administrativo, setor público empresarial e setor privado, já que todos os trabalhadores estavam sujeitos ao Estatuto da Lei Geral do Trabalho. Tratou-se, portanto, de um período em que foi abandonado o regime de carreiras da função pública da Administração Colonial, não tendo sido adotado outro em sua substituição.

A mesma lei ainda realça que a mais importante reforma do período revolucionário foi, sem dúvida, o primeiro passo no sentido da mudança de regime político, com a aprovação da revisão constitucional de 1991, mediante a qual Angola se consagra como um Estado Democrático de Direito e um sistema político multipartidário.

3.3 Modelo Democrático

Após breve abordagem sobre a incursão dos modelos de organização administrativa no período colonial e no período revolucionário, o que há a dizer, atualmente, sobre a Administração Pública da Angola, nada mais é do que reforma.

O Estado Angolano deu início a um período de reforma administrativa em 1990, com a aprovação da Lei n. 17/1990, que versa sobre os princípios a observar pela Administração Pública.

O referido decreto foi aprovado com o objetivo de adequar a Gestão Pública à evolução da sociedade, o que exigiria uma reforma gradual e seletiva, cujo propósito era a melhoria do serviço prestado ao cidadão. O próprio preâmbulo da lei admite que deveriam ser aprovados os princípios gerais de constituição da relação jurídica de emprego e gestão da função pública, com o objetivo de criar condições à administração para recrutar, manter e desenvolver recursos humanos necessários à realização das suas funções. (ANGOLA, 1991)

De acordo com António (2004), àquela lei seguiu-se a aprovação de um conjunto de decretos, quase todos relacionados com a gestão de pessoal do setor público, designadamente: Lei n. 2/1991 (procede alguns ajustamentos no aparelho central do Estado), Decreto n. 15/1991 (sobre o horário de trabalho); Decreto n. 22/1991 (princípios gerais de recrutamento mediante concurso público), Decreto n. 24/1991 (princípios gerais sobre o regime de carreiras), Decreto n. 25/1991 (sobre a relação jurídica de emprego público) e Decreto n. 33/1991 (regime disciplinar dos funcionários públicos e agentes administrativos).

Importa dizer que todos estes decretos foram aprovados no âmbito de um programa de reforma administrativa do Governo de Angola, iniciado com a Lei n. 17/1990, que costuma ser considerada como o ponto de partida de todo o processo. Entretanto, o mais correto é estabelecer como momento do início das reformas o ano de 1988, com a aprovação do pacote legislativo do SEF, conforme se referiu anteriormente.

O processo de reforma administrativa em curso enquadra-se nas ações iniciadas com a aprovação da Lei n. 17/1990. Na verdade, a caracterização da Administração Pública feita atrás foi enquadrada num marco político, ou seja: período colonial (até 1975),

período revolucionário (1975 a 1991) e período democrático (a partir de 1991). Entretanto, se fosse feita uma demarcação periódica dos diferentes “momentos da Gestão Pública Angolana”, enquadrando-a nos mesmos períodos, teria-se o seguinte: administração colonial, administração concentrada e centralizada e administração com uma superficial desconcentração e ainda centralizada. (ANTÓNIO, 2004)

4 CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE BRASIL E ANGOLA

Observou-se que existem algumas similaridades e divergências entre o modelo de Administração Pública brasileiro e o modelo angolano. Quanto às convergências, percebe-se que ambos os países apresentam raízes culturais comparáveis. Analisando as semelhanças, observa-se que tanto as raízes culturais brasileiras quanto as angolanas são oriundas da Metrópole Portuguesa. Nesse sentido, quando se atém às características da Administração Pública, em ambos os países, observa-se latente a existência de elementos como nepotismo, patrimonialismo, lobismo e favorecimento de uma classe elitista, como observa Santos (2006), em um estudo feito no Brasil, e Costa (2008), que afirma que a Corte Portuguesa se utilizava desses elementos na hora de estabelecer critérios para a posse de cargos públicos. No tocante à Gestão Pública Brasileira, a disponibilidade de artigos científicos sobre a temática auxilia na conclusão tomada anteriormente. Porém, quanto às características da Administração Pública Angolana, pouco se pode afirmar, embora se evidencie um paralelismo nas questões das raízes coloniais existentes em Angola e no Brasil, dado que os dois países tiveram a mesma Metrópole.

Outro ponto em comum aos países é a fragmentação público-administrativa em modelos que retratam as características de uma época. Observa-se também que, no Brasil, os modelos de Administração Pública são o patrimonial, o burocrático e o gerencial. Em Angola, os modelos foram denominados colonial, revolucionário e democrático, conforme referencial exposto neste estudo. Para melhor entender os elementos contidos em cada módulo citado, apresenta-se o Quadro 1 como síntese dos pressupostos dos modelos de Administração Pública dos dois países. O objetivo desse quadro não

é afirmar que os modelos de Gerenciamento Público, o brasileiro e o angolano, são iguais ou aconteceram no mesmo período, mas caracterizar os procedimentos administrativos em um único quadro e incitar a reflexão de que os modelos de administração dos dois países apresentam similaridades e divergências.

BRASIL	ANGOLA
Modelo Patrimonial	Modelo Colonial
Influências das raízes culturais portuguesas	Influências das raízes culturais portuguesas
Administração centralizada	Fortalecimento da administração central
Clientelismo político	Autoritarismo político
Indistinação entre público e privado	Intervenção do estado na economia
Modelo Burocrático	Modelo Revolucionário
Profissionalização da administração pública	Diferenciação de setor público de setor privado
Descentralização da administração pública	Centralização democrática
Padronização de procedimentos (burocracia weberiana)	Rigidez burocrática (aumento da máquina pública)
Período com governos militares	Período monolítico
Modelo Gerencial	Modelo Democrático
Busca pelo bem estar social do cidadão	Melhoria do serviço prestado ao cidadão
Expansão de cargos de comissão	Tentativa de fortalecimento da carreira pública
Fortalecimento de núcleos estratégicos	Reforma do sistema de contratação de funcionários
Administração por resultados	Administração centralizada

Quadro 1: Síntese das características dos modelos de Administração Pública do Brasil e de Angola

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo

De acordo com o Quadro 1, pode-se observar que apesar dos dois países demonstrarem características histórico-culturais muito diferentes, eles apresentam uma mesma raiz cultural, proveniente da Metrópole Portuguesa. Com isso, apesar de os dados sobre Angola serem escassos, cabe refletir se os traços culturais marcantes encontrados no Brasil, como clientelismo,

nepotismo, lobismo, corrupção e outros podem ser encontrados na Administração Pública Angolana. Apesar dessas características herdadas de Portugal, as similaridades encerram-se neste ponto, pois existem diferenças pontuais entre os dois países no que tange à sua formação socioeconômica.

O modelo burocrático brasileiro e o revolucionário angolano, de certa forma, convergem. Ambos tentaram estabelecer padrões para profissionalizar a Administração Pública. De fato, no Brasil, o impulso burocrático tornou-se maior devido à criação de vários órgãos que deram legitimidade ao procedimento. Em Angola, apesar de se buscar uma capacitação mais tímida no modelo revolucionário, a reforma em curso baseia-se na construção de vários órgãos que legitimam a profissionalização de seu gerenciamento. Percebe-se, então, que apesar de haver impulso nos dois países por uma eficiência administrativa, ela aconteceu em estágios diferentes da evolução da Administração Pública de ambos.

Percebe-se que as reformas gerenciais feitas no Brasil estão em patamares superiores às realizadas em Angola. Um dos motivos pode ser a tardia conquista da Independência Angolana, sem considerar que, após tornar-se independente, o país entrou em conflitos internos em busca do poder durante 27 anos. Ao contrário desta realidade, a democracia no Brasil aconteceu de forma mais efetiva do que nos países africanos – no caso, Angola – apesar de que, na história política brasileira contemporânea, são discutidos vários problemas, como a Ditadura Militar. Esse fato faz com que as características da sociedade civil, em termos de acesso à educação, ao emprego, à saúde e a informações, sejam disponíveis para uma camada maior da sociedade. Logo, a capacidade de pensar e de protestar é, relativamente, maior do que em países dominados por guerra civil. Assim, observa-se que, em Angola, as instituições públicas são regidas seguindo princípios que se relacionam ao contexto de conflitos, guerras e dificuldades sociais.

Apesar de todas as complicações encontradas no país, deve-se ressaltar que o modelo de Administração Pública Democrática Angolano avança ao buscar uma gestão que tem como objetivo a melhoria do serviço prestado ao cidadão. Na visão dos autores deste trabalho, fazer esse modelo ser efetivo é o grande desafio, evidente da mesma forma no Brasil, pois apesar de

todos os discursos existentes, ainda não é possível observar um procedimento administrativo que realmente esteja focado no bem-estar social (PAULA, 2005). O que se vê é a corrupção, o fortalecimento de elites e o povo, cada vez mais, sendo deixado de lado nas decisões tomadas pelos dirigentes do país (SANTOS, 2006). Assim, é preciso haver governos realmente focados no povo.

Portanto, termina-se esta seção do artigo evidenciando que nas duas gestões existem traços marcantes e particulares. Enquanto, em Angola, a centralização administrativa permeia todos os três modelos estudados, no Brasil, conforme Faoro (2000) identifica, o fator que permeia a Administração Pública é o patrimonialismo. É a administração angolana isenta dessa característica?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada demonstrou que o sistema de Administração Pública brasileiro e o angolano apresentam algumas nuances que fazem refletir sobre as convergências e as divergências entre os dois países. Contudo, apesar de se verificar que ambos apresentam as mesmas raízes culturais, a construção da sociedade e da Administração Pública se divergem, pois o contexto histórico político no pós colonialismo foi muito diferente entre as duas nações. Portanto, é preciso estudar de forma mais profunda as relações existentes entre Brasil e Angola.

Assim, este artigo buscou demonstrar, de forma exploratória, alguns traços importantes entre a Administração Pública dos dois países. Deve-se ressaltar que, entre a equipe pesquisadora, um membro tem nacionalidade angolana, cuja experiência e conhecimento acerca da cultura e da Gestão Pública de seu país agregaram valores, de forma efetiva, para as discussões realizadas no presente artigo. Ao final deste trabalho, percebeu-se que as relações entre esses países têm muito a ser estudadas. Nesse sentido, incentiva-se, como contribuições futuras, o estudo reflexivo sobre como as duas colônias portuguesas conseguiram legitimar sua Administração Pública no pós colonialismo. Quais os tipos de traços culturais e coloniais ainda são efetivos nos costumes dos dois países? Até que ponto as convergências e as divergências levantadas neste ensaio teórico são visualizadas na prática?

Como limitação, observa-se a escassez de dados sobre a Reforma Administrativa Angolana. Percebeu-se que o país está em construção e isto é refletido na pequena produção de artigos científicos sobre sua reforma. Apesar disso, com os resultados desta pesquisa, conclui-se que Angola está em um processo de evolução de sua Gestão Pública, bem como o Brasil. Portanto, ambos ainda têm muito para desenvolver. Um dos grandes desafios são os traços colonialistas que ainda estão presentes. Dessa forma, cabe aos governos dos dois países refletirem sobre o que aprender com esses traços e como eliminar práticas patrimonialistas de sua administração. Contudo, este ensaio teórico não teve a pretensão de esgotar as congruências e as divergências entre os modelos de Administração Pública de ambos os países, mas o objetivo maior de levantar indagações e reflexões sobre a temática.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, F do. **Curso de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1998.
- ANGOLA. Decreto n. 16/1991, de 16 de abril de 1991. **Diário da República**, Angola, n. 91, série 1. Presidência da República. Disponível em: <<http://diario.vlex.pt/vid/decreto-33173405>>. Acesso em: 29 jun. 2011.
- ANGOLA. Lei n. 17/1990, de 20 de outubro de 1990. Dispõe sobre os princípios a observar pela Administração Pública. **Diário da República**. Disponível em: <http://www.info-angola.ao/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1432.htm>. Acesso em: 29 jun. 2011.
- ANTÓNIO, P. R. A reforma administrativa em Angola: retrospectiva e perspectivas. In: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, IX. Madrid, España, 2, 5 nov. 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, crise e reforma: In: D'INCAO, M. A.; MARTINS, H. (Org.) **Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 171-212.



BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, out. 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, jan. 1998.

CAPOBIANGO, R. P. *et al.* Reformas Administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. In: IV ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, IV. **Anais**. Vitória. ENAPG/ANPAD. 2010. CD.

CARDOSO, S. **Angola**: anatomia de uma tragédia. Lisboa: Oficina do Livro, 2005.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, out. 2008.

EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C. da; LIMA, A. A. T. F. Evidências de inovação social na gestão pública do turismo em Minas Gerais - Brasil: o modelo de circuitos turísticos em análise. **Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, Espanha, v. 9, n. 2, p. 1-20, 2011.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. (2v.)

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

INSTITUTO Nacional de Administração. Portugal. **Relatório final do estudo de identificação do apoio da comissão europeia no domínio da racionalização da função pública em Angola**. Projecto n. 7. ACP. ANG.075. Instituto Nacional de Administração (INA/Portugal): cidade, 2001.

JANOTTI, M. de L. M. **O coronelismo**: uma política de compromissos. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. (p. 75-122)

LANNA, M. P. D. **A dívida divina**: troca e patronagem no nordeste brasileiro. Campinas: UNICAMP, 1995.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 6. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

MARCELINO, G. F. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: Funcep, 1988.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATROSSE, D. **Memórias**: 1961-1971. 2. ed. Luanda: Nzila, 2007.

N'GANGA, J. P. **O Pai do Nacionalismo Angolano "As memórias de Holden Roberto I Volume 1923-1974"**. São Paulo: Parma, 2008.

NUNBERG, B. Gerência de Recursos Humanos no Setor Público: lições da reforma em países desenvolvidos. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 14, 1998.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: ENAP, 1997.

PACAVIRA, M. P. **Memórias**: 1975/76. 1. ed.. Lisboa, Angola: Editor QB Comunicação, ago. 1996.

PATRICIO, J. **Angola – EUA**: os caminhos do bom senso. Luanda: Executive Center dos Livros, 1997.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório preliminar do estudo intitulado "A Formação e o Aperfeiçoamento no Sector Público Administrativo da República Popular de Angola"**. Projeto ANG/90/501. Cidade, 1991.

SANTOS, L. A. dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 60, v. 1, p. 5-28, jan.-mar. 2009.

SLIPCHENKO, S. **No sul da África**: ponto de vista de um embaixador soviético. URSS: Edições Progresso Moscovo, 1987.

SOARES, A. V.; CONCEIÇÃO, J. S.; FILHO, M. C. F. As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do estado do Pará (1991-1992). **Adcontar**, Belém, v. 5, n. 1, p. 15-34, jun. 2004.

STOCKWEL, J. **A CIA Contara Angola**. 1. ed. Ulmeiro e União dos escritores Angolanos, Lisboa – Luanda: Editora Oficina do livro, set. 1979.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VILLAS-BOAS, R. (Org.) Os canais institucionais da participação popular: participação popular nos governos locais. **Pólis**, São Paulo, v. 14, p. 55-62, 1994.