



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Modelos de Gestão e de Relacionamento em Angola: uma análise das transições paradigmáticas no período 1924 – 2020

Flávio Facha Gaspar, Leonardo Secchi

[ARTIGO] GT 14 Estudos teóricos, históricos e comparados em Adm. Pública

Modelos de Gestão e de Relacionamento em Angola: uma análise das transições paradigmáticas no período 1924 – 2020

Resumo:

O presente trabalho objetivou estudar quais os modelos de gestão e de relacionamento são os mais presentes na administração pública nacional em Angola. A natureza da pesquisa que deu origem ao artigo foi qualitativa, a coleta de dados realizou-se mediante análise documental, leitura de artigos, livros e entrevistas com acadêmicos e especialistas em Administração Pública da Angola. As dimensões de análise foram: modelos de gestão pública; modelos relação entre Estado x Sociedade; indutores internacionais de mudança organizacional; motivos de adoção de ferramentas e práticas aliadas aos modelos; e resistências às mudanças de modelos. A administração pública em Angola possui características *suis generis* quando comparada à Administração Pública dos países do norte global ou mesmo em comparação ao Brasil e, como tal, se faz necessário pensar em nomenclaturas que melhor se adequam à realidade socioinstitucional do país. Isso posto, propomos a seguinte categorização dos paradigmas de administração pública: administração ultramarina; modelo luso-angolano e modelo burocrático-gerencial.

Palavras-chave: Paradigmas de Administração Pública. Modelos de Gestão Pública. Relação Estado-Sociedade. Angola.

1 INTRODUÇÃO

O campo prático e de estudo da gestão pública se constitui de grande relevância, ao proporcionar aos sujeitos de sua ação amparo e serviços fundamentais, essenciais para a convivência em sociedade. Os paradigmas de administração pública e de relacionamento entre Estado e Sociedade (patrimonialista, burocrático, gerencial e governança pública), servem como um parâmetro para entender o funcionamento das instituições governamentais e não só, nos vários níveis federal, estadual ou municipal (SECCHI, 2009). Nesta senda, a gestão pública tem como seu objeto principal o estudo dos fenômenos dos processos administrativos e gerenciais que acontecem numa dada organização. O mesmo tem como principal enfoque em áreas da administração voltada para o setor público, responsável em alguma medida por trabalhar com assuntos de interesse coletivo, tais como a educação, saúde, trabalho, segurança pública e redução das desigualdades sociais e econômica.

No contexto mundial, com a ascensão de países pertencentes ao sul global na agenda internacional, surgem novas demandas e desafios para o enfrentamento dos problemas que essa região apresenta. No que tange as transformações no campo da administração pública e, principalmente, sobre os modelos de gestão, têm acontecido mudanças substantivas, que vão implicar no novo redesenho sobre o funcionamento das organizações públicas. Secchi (2009), dá um panorama sobre as transformações que ocorreram nas configurações dos modelos organizacionais ou de gestão, fundamentalmente nos países ocidentais, que ocorreu a partir dos anos de 1980.

Nos países latino-americanos, essas transformações deram-se de forma tardia, na maioria dos países durante os anos 1990 (MARINI, 2002).

Em Angola essas transformações tiveram seus avanços com a implementação de várias ações, como o Programa de Reforma Institucional e da Modernização Administrativa – PRIMA, em 1996, Programas Indicativos Regionais dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – PIR/PALOP, em 1997, passando pelo Programa de Reforma Administrativa - PREA, em 2000, e Programa de Reforço Institucional da Administração Pública – REFORPA, em 2002, (PAULO, 2004; VALADARES et al., 2012).

Neste artigo apresentamos a proposta de classificação dos modelos de gestão pública em Angola (Administração Ultramarina, modelo Luso-Angolano e modelo burocrático-gerencial) bem como, identificação das tipologias de modelos de gestão mais utilizada no governo nacional, tendo em conta os períodos sócio-histórico e político de Angola (Colonial, Revolucionário e Democrático). Analisamos também quais foram os motivos da adoção dos modelos de gestão, e qual foi o papel que as organizações internacionais (Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento, Fundação Mo Ibrahim, Fundo Monetário Internacional e União Africana) como indutoras na adoção de modelos de gestão.

Elaboramos este artigo por meio de pesquisa bibliográfica realizada em livros, artigos científicos da área de administração pública e ciência política. Realizamos análise documental e aplicação de entrevistas semiestruturadas aos acadêmicos e especialista angolanos, sendo que foram as ferramentas principais de coletas de dados. As entrevistas nos possibilitaram depreender como os pessoais observam determinados fenômenos ou fatos.

Nas próximas seções serão apresentados primeiramente, os períodos sócio-histórico e político de Angola, para melhor compreendermos as transformações que ocorreram nos ambientes institucionais, bem como suas implicações no setor público, a metodologia utilizada

no artigo, para fundamentar como e de que maneira foi feito o trabalho, em seguida apresentaremos os resultados e discussões em volta dos achados encontrados no estudo, e por final, faremos as devidas considerações.

2 PERIODOS SÓCIO-HISTÓRICO E POLÍTICO DE ANGOLA

Abordar sobre administração pública em Angola se constitui em sentido mais amplo de uma tarefa hercúlea, porque existem poucos estudos que nos ajudam a entender de maneira sistemática o funcionamento do setor público nacional. E isso sucede, por que em Angola, os estudos relacionados ao campo da administração pública, de forma geral e aos modelos de gestão pública de maneira específica, ainda são pouco explorados, na medida que as academias ainda não possuem a cultura de terem o setor pública enquanto uma área de atuação e produção de conhecimento para enfrentamento de problemas que assolam as populações no país.

Neste sentido, achamos pertinente, primeiramente, esboçarmos sobre os períodos sócio-histórico e político para acentuarmos o leitor sobre quais contextos se desdobraram e de que forma este recorte moldou a estrutura da administração pública em Angola.

2.1 Período colonial

Durante muito tempo, mas precisamente de 1482 a 1975, Angola ficou sob ocupação Portuguesa e como tal, essa interação forjou novas formas de relacionamento entre os colonos e os colonizados. Desta maneira, instituições foram criadas no sentido de estabelecer relações hierárquica entre Portugueses e Angolanos. O período colonial também chamado de 2ª República ou o Estado Novo, seu recorte temporal está entre 1926 – 1974. Dois foram os eventos que tiveram impacto na administração pública neste período. Primeiramente, foram as tentativas portuguesas de impedir que o comunismo se instalasse nos territórios que estavam sob seu domínio. E a outra situação, aconteceu na década de 1950, onde empreendeu mudanças no setor público, o que desencadeou algumas transformações na maneira como se relacionava com as suas colônias principalmente por causas das pressões internacionais. Para entendemos melhor este evento, Mangovo (2012), nos elucida que:

Para prevenir-se do avanço do comunismo em África e da hostilidade do Sistema Internacional que cada vez era mais a favor da autodeterminação dos territórios e povos colonizados, as reformas administrativas do Estado Novo nos anos cinquenta do século passado (MANGOVO, 2012, p. 162)

O outro acontecimento que mereceu a nossa atenção devido aos impactos que gerou do ponto de vista político com incidência na administração pública, foi o 25 de abril de 1974, revolução dos cravos, acontecimento que influenciou bastante as independências dos países da África lusófona (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe). Posto isso, como se caracterizaria então este modelo: modelo onde o centralismo por parte do governo na administração pública é a característica principal, período em que Angola estava sob o jugo colonial lusitano. E o mesmo autor acrescenta outras características tais quais: a) Autoritarismo Político; b) Intervencionismo Económico; c) Excesso de controle do Poder central e d) Aumento da Administração Central e diminuição da Gestão Municipal (PAULO, 2004, p. 2). Podemos observar a partir das características que tem a ver com a forma que o estado atua do que um modelo de gestão. Portanto, este período se caracteriza pela forma que o estado atua, hora na economia, na política e não numa estrutura da forma que se estrutura todos os setores vinculadas as políticas de gestão pública.

2.2 Período revolucionário

Também chamado de período monolítico, corresponde ao momento em que imperava em Angola, o partido único, a característica deste modelo principal é o centralismo democrático (VALADARES et al., 2012). No contexto histórico-político, sucederam vários acontecimentos, já que naquele momento Angola tinha obtido a sua independência recentemente. Angola tornou-se independente em 11 de novembro de 1975, e depois mergulha em uma guerra civil que durou 27 anos. No tocante a administração pública, vai ter relevantes impactos, ou seja, com o fim da colonização, o êxodo de funcionários públicos qualificados enfraqueceu o setor público. Neste paradigma as características que estão no seu *core* são: a) centralização democrática; b) diferenciação do setor público e setor privado; c) rigidez burocrática (extensão da máquina pública) e d) período monolítico (VALADARES et al., 2012). O marco temporal em que se insere este modelo é de 1975 – 1991.

2.3 Período democrático

Segundo Paulo (2004), este período é marcado pela lei n 17/90, a mesma versa sobre os princípios a serem observados pela administração pública. Esta lei de forma geral vai marcar o início da reforma administrativa no país. Os objetivos principais neste modelo são: a) ligeira melhoria do serviço prestado aos cidadãos; b) tentativa de fortalecimento da carreira pública; c) reforma do sistema de contratação de funcionários e d) administração centralizada. O período sócio-histórico e político onde este modelo se desenrola é do multipartidarismo, ou seja, surge

no cenário nacional vários partidos políticos, desencadeando maior número de atores atuando na arena política. No que tange ao seu marco temporal vai de 1991 até atualidade. Vale salientar, embora, esses períodos sócio-histórico e político sejam apresentados como modelos de gestão, não são necessariamente considerados modelos de gestão pública propriamente dito, porque, quando analisados as suas características de forma mais profunda e a luz da literatura internacional sobre modelos de administração e gestão pública, observamos que existem distanciamentos profundo. Embora, podemos encontrar algumas semelhanças. Excetuando, o modelo democrático, que de maneira concreta podemos verificar a partir da lei 17/90, que se corporiza no conjunto de doutrinas (ligeira melhoria do serviço prestado aos cidadãos), tentativa de fortalecimento (razões para justificativas) a própria lei seria (critérios normativos para as justificativas). Entretanto, mesmo o paradigma democrático no seu bojo apresenta algumas características de modelo enquanto tal, o conteúdo da lei se enquadra como sendo uma tentativa de enunciar princípios norteadores da gestão de pessoas no setor público. De acordo com Secchi (2009), modelo de gestão pública é: a representação simplificada de um conjunto de doutrinas (prescrições para ação), justificativas (razões para justificativas) e valores (critérios normativos para as justificativas). Esses elementos de forma sistemática não se observam nos dois primeiros modelos. No entanto, cabe ressaltar que esses períodos se enquadram mais como marcos político-históricos do que sendo modelos de gestão pública. Pois como nos evidencia Paulo (2004), que:

A caracterização da AP feita atrás foi enquadrada num marco político, ou seja: período colonial (até 1975), período revolucionário (1975 a 1991), período democrático (1991 para diante). Entretanto, se fizéssemos uma demarcação periódica dos diferentes “momentos da administração pública”, e enquadrando nos mesmos períodos, teríamos o seguinte: administração colonial, administração concentrada e centralizada e administração com uma superficial desconcentração e ainda centralizada (PAULO, 2004, p. 3).

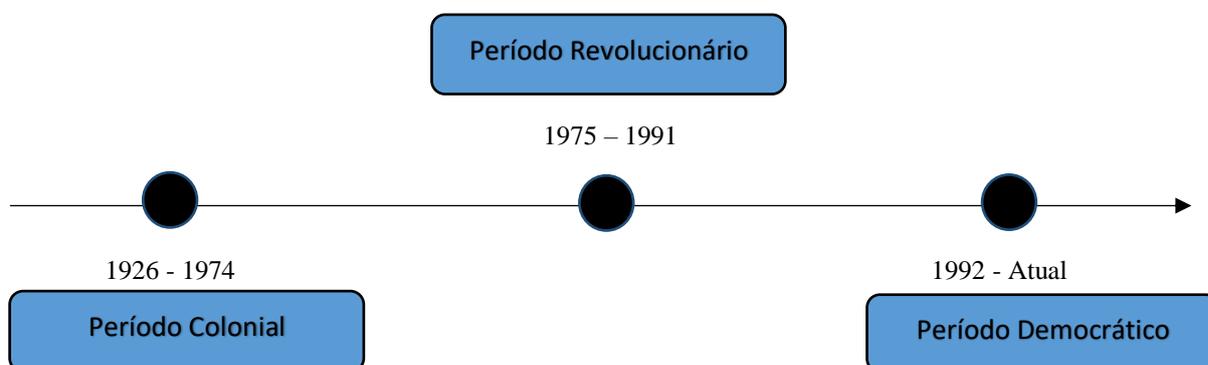
Acreditamos que a classificação apresentada dos momentos da administração pública em Angola como: a administração pública colonial, administração concentrada e centralizada e administração pública como uma superficial desconcentração e ainda centralizada seria mais adequada em relação ao colonial, revolucionária e democrática. Porque essas categorias estão mais próximo do léxico da administração pública e gestão pública do que esta última classificação, no entanto, mesmo a classificação mais adequada possui algumas limitações. Essas limitações estão principalmente ligadas as dimensões que os conceitos de concentração desconcentração administrativas apresentam no seu bojo. Teixeira (2015), nos ajuda a

compreendermos bem a questão da descentralização no contexto de implementação de uma política pública:

E porque a desconcentração e até mesmo a descentralização e as medidas de políticas públicas delas decorrentes apenas se manifestam eficazes e efetivas se forem acompanhadas da necessária transferência não só de recursos humanos, mas também de recursos financeiros, dedicarem também breves palavras ao regime financeiro local, pelo menos no que toca ao seu regime jurídico atual, ficando para um próximo estudo a análise efetiva do seu impacto ao nível da administração e governação (TEIXEIRA, 2015, p. 27).

A seguir apresentamos a linha do tempo dos períodos sócio-histórico e político de Angola:

Figura 1 - Linha do Tempo dos períodos Sócio-histórico e Político de Angola



Fonte: Adaptada (PAULO, 2004; VALADARES et al., 2013)

3 METODOLOGIA

Tendo em conta os objetivos que atravessam o presente estudo, a metodologia aplicada na pesquisa é de caráter exploratório-descritivo. Com o enfoque na abordagem qualitativa e consoante aplicação de análise documental e bibliográfica e de entrevistas semiestruturada com acadêmicos e especialista em Administração pública em Angola.

A delimitação do trabalho foi feita com base em Lakatos e Marconi (1992), Yin (2016), sendo uma pesquisa exploratória-descritiva. A natureza exploratória refere-se à busca de informações elementares e substanciais sobre a Administração Pública e seus modelos de análise de políticas públicas nos países estudados. A natureza descritiva é imputada à finalidade de demonstrar as características fundamentais, suas especificidades, relação histórica e pertencimento socioinstitucional.

Para a consecução deste artigo foram observados alguns critérios no que tange aos entrevistados:

- a) Ser angolano;
- b) Ter tido alguma experiência a nível nacional no setor público Angolano;
- c) Ser acadêmico, especialista ou gestor público - residentes em Angola ou no exterior;
- d) Estar acessível e disponível para a realização de entrevista virtual de
- e) aproximadamente 45 minutos – 1h:15 minutos entre os meses de setembro e
- f) outubro de 2022.

Alinhados aos critérios para as entrevistas, efetuamos os procedimentos de coleta e da análise dos dados.

3. 1 Procedimentos de coleta de dados

Na coleta de dados, foi efetuada uma análise documental da lei 17/90 sobre os princípios a serem observados na administração pública de Angola, a lei 14/91 e o decreto 84/02, que versa sobre a existência e o exercício das organizações da sociedade civil organizada, o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Além, de pesquisas em bases de dados no Instituto Nacional de Estatística (INE), Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, no Legis-PALOP, Ministério da Administração do Território (MAT), Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social (MAPTSS) e a Fundação Mo Ibrahim. Também foi feita análise bibliográfica em teses, dissertações, Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e oito livros que versam sobre administração pública e modelos de gestão pública. Foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas por meio de web conferência através das plataformas do Google Meet, Stream Yard; e WhatsApp com três acadêmicos, dois gestores públicos e dois especialistas em gestão pública.

3.2 Procedimento de análise de dados

No que concerne a análise dos dados, foram utilizados os seguintes procedimentos: (I) Fichamentos de artigos; (II) Análise das respetivas gravações; (III) Triangulação das respostas dos entrevistados mediante indicações de artigos, leis e livros; (IV) Diferenças de adoção dos modelos a nível nacional do executivo nacional; (V) Elaboração de quadro resumo contendo as principais contribuições dos entrevistados sobre sistema administrativo de Angola. Com a elaboração dos fichamentos de artigos, foi possível compreendermos como está o estado da arte

sobre a produção de matérias ligadas aos assuntos modelos de gestão pública e administração pública no nível nacional. Para além, de ajudar na sistematização de assuntos ligados a administração pública nacional. Depois, foi feita a análise das leis, decretos e PND com base nas menções acerca das características, valores, prescrições que figuram nos modelos de gestão e de relacionamento. As leis 17/90, 14/91 e seu decreto 84/02, e PND, o primeiro trata no seu bojo os princípios a serem observados na administração pública de Angola, o segundo trata sobre o exercício das organizações da sociedade civil organiza, por último o PND que é um plano de médio e longo prazo onde constam as prioridades e atividades que o governo pretende atuar num período de quatro anos (ANGOLA, 2018). Todos os elementos dos documentos analisados, foram de natureza legal ou estratégico, pouca menção foi feita no que tange as características utilizadas no fundamento de modelos de gestão e de relacionamento.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste trecho do trabalho apresentaremos a proposta de classificação dos modelos de gestão pública de Angola. Ressaltamos que as dimensões utilizadas nas entrevistas foram: (I) Relação entre o Estado e a Sociedade; (II) Modelos de gestão; (III) Indutores Internacionais; (IV) Valores subjacentes aos modelos; (V) Motivos de adoção de ferramentas e práticas aliadas aos modelos; e (VI) Resistências para mudanças. A primeira dimensão, sobre a relação entre o Estado e a Sociedade. Vimos que se apresenta como sendo de um modelo fechado ou de pouca participação da sociedade civil organizada, ou seja, os espaços de participação da sociedade civil são insípidas. Pesquisadores como Amundsen e Abreu (2007), apontam os fatores históricos e estruturais como os elementos centrais que inibem a criação das organizações da sociedade civil em Angola. Os autores afirmam que:

Um dos fatores que tem dificultado a formação/organização da sociedade civil em Angola é o legado do comunismo, ou melhor a versão angolana do marxismo-leninismo. Esta ideologia foi adoptada pelo actual partido no poder MPLA antes da descolonização, como uma base estratégica e ideológica para a sua luta anti-colonial, e como base para a sua luta com os outros movimentos anticoloniais como a FNLA, a UNITA e outros, sobre o controlo do estado pós-colonial (AMUNDSEN; ABREU, 2007, p. 3).

Em Angola existe a lei 14/91 e o decreto 84/02, respectivamente, o primeiro versa sobre as associações e o outro regulamenta e especifica de forma rigorosa o espaço de exercício destas organizações. Este decreto acomoda o exercício de ONGs, e acaba não contemplando de forma geral outros atores não estatais. Quanto aos modelos de gestão, no nível do poder executivo

nacional, são vários e podemos vislumbrar isso, a partir das características dos modelos que os especialistas apresentam. Como sendo: uma administração centralizada, partidarizada, clientelista e apadrinhamento. De acordo com Amundsen e Abreu (2007), a maioria dos estados Africanos são neopatrimonialistas, e Angola não está fora lógica, pois, as características se encontram nas estruturas da administração pública nacional. Afirmam os autores que:

O neopatrimonialismo e o clientelismo são características da maioria dos estados da África, e incluem políticas de apadrinhamento, várias formas de rent-seeking (a maximização das preferências através do recurso à influência das relações de poder na regulamentação do acesso e usufruto dos recursos) e prebendalismo (a apropriação do aparelho do estado para geração de benefícios materiais para os próprios funcionários públicos, suas famílias e grupos a que pertencem). (AMUNDSEN; ABREU, 2007, p. 4).

No que tange aos indutores internacionais, e principalmente as organizações multilaterais, na seção sobre a administração pública em Angola, abordamos sobre o BM e o FM, a relevância que jogam nas reformas que sucederam no fórum da administração pública, e subsequente os impactos nos modelos que imperam no poder executivo nacional. Para além, do BM e FMI, existem outras organizações que anelaram o processo de reformas na administração em Angola, a Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral – SADC, a Cuba e os países da União das Repúblicas Socialistas Soviética – URSS (Rússia e Ucrânia) e países que estavam sob influência como Polónia e Checoslováquia). No tocante a PNUD, Fauré e Rodrigues (2012), afirmam que:

O PNUD apoia o governo angolano nestes esforços através do Programa de Descentralização e Governança Local e as primeiras experiências foram feitas nas províncias de Luanda, Benguela, Bié, Huíla, Uíge e Malange. A divisão territorial do país está organizada em três níveis hierárquicos: as províncias, municípios e as comunas (FAURÉ; RODRIGUES, 2012, p. 28).

Percebe-se que a SADC, como sendo um bloco econômico e político, também tem tido alguma influência, principalmente política o que impacta geralmente no ministério da defesa (AMBRÓSIO, 2014). Cuba e os países ex-URSS, possuem influência, já que os quadros da primeira geração de servidores públicos Angolanos tiveram esses países como lugares de formação, e o partido que hoje governava Angola em 2022 se caracteriza com a ideologia Marxista-Leninista, e a forma de gestão do bem público está resvalada nesta lógica de atuação.

No tocante aos valores subjacentes aos modelos nos quais se fundamentam a construção destes modelos, são de várias naturezas, desde gerenciais com os valores da eficiência e eficácia, na melhoria de gestão de pessoas com a formação de funcionários públicos, o

burocrático na questão de haver separação do funcionário público e da iniciativa privada e patrimonialistas, no caso de onde o que é público e privados estão imbricados.

Sobre os motivos de adoção de ferramentas e práticas aliadas aos modelos no governo nacional, as razões apontadas pelos especialistas, estão basicamente no acontecimento do fim da colonização. Por lado, buscava-se a eficácia para máquina pública, e por outro, a questão de barganhar maior captação de recursos de órgãos multilaterais (BM, FMI e BAD) e ampliação dos serviços para os cidadãos no pós-guerra.

Quanto as resistências às mudanças dos modelos ou paradigmas, aconteceram principalmente nos períodos sócio-histórico e político, revolucionário (1975 – 1991) e democrático (1991 – até hoje). As resistências circunscrevem-se a agenda do partido governista, onde os funcionários públicos na sua maioria pertencentes ao partido no poder temem mudanças, que mexa, no seu status quo.

As recomendações do BM e FMI. Essas organizações estipulam regras que o país que precisa de empréstimos deve seguir, caso contrário não conseguiu aceder aos recursos. A outra resistência tem que ver com a confusão existente entre políticas de governo e políticas de estado.

De maneira a tornar visualmente melhor as dimensões de análise e as respostas dos nossos entrevistados, elaboramos um quadro-síntese, contendo as principais categorias que foram objeto do nosso trabalho.

Quadro 1 - Quadro resumo da análise descritiva do estudo

Dimensão de análise	Acadêmicos, especialistas, e gestores públicos	Períodos Sócio-histórico e Político
Relação Estado X Sociedade	Relação Ultramarina Governação Marxista-Leninista; Relação fechada e estatista e Pouca participação dos cidadãos de forma direta.	Colonial (1926 – 1974) revolucionário (1975 – 1991) e democrático (1991 até hoje)
Modelos de gestão	Modelo centralizada; Administração pública centralizada; Modelo de gestão não democrático e Partidarização das instituições.	Revolucionário (1975 – 1991) e democrático (1991 até hoje)
Indutores Internacionais	BM; FMI; PNUD ; SADC, Cuba e países da ex- URSS (Ex: Rússia, Polônia, Checoslováquia)	Colonial (1926 – 1974); Revolucionário (1975 – 1991) e democrático (1991 até hoje)
Valores subjacentes aos modelos	Eficiência e eficácia como valores principais na gestão pública; Separação dos funcionários do estado e privado; Melhoria do serviço público, formação de funcionários públicos e	Colonial (1926 – 1974); Revolucionário (1975 – 1991) e democrático (1991 até hoje)

	Patrimônio público e privado imbricados (Patrimonialismo).	
Motivos de adoção de ferramentas e práticas aliadas aos modelos	Fim da colonização; Eficácia na máquina pública; Captação de recursos de órgãos multilaterais (BM; FMI e BAD) e Ampliação do raio dos serviços público no país no pós-guerra.	Revolucionário (1975 – 1991) e democrático (1991 até hoje)
Resistências às mudanças	Agendas do partido governista (Pouca vontade política para mudança e a permanência Status dos funcionários do serviço públicos que também são membros do partido governista); Recomendações do FMI e BM e Políticas de governo e de estado estão imbricados, criando confusão onde termina uma e começa a outra.	Revolucionário (1975 – 1991) e democrático (1991 até hoje)

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

É relevante ressaltar, que as análises apresentadas estão ancoradas nos períodos sócio-histórico e político (Colonial 1926 – 1974; revolucionário 1975 – 1991; e democrático 1991 até hoje).

Como podemos observar, na coluna das respostas dos acadêmicos, especialistas, e gestor público e na primeira vista pode parecer paradoxal, como exemplo nos valores subjacentes na construção dos modelos, vimos as de natureza gerencial: eficiência e eficácia e patrimonialistas: patrimônio público e privado imbricados. No entanto, a administração pública em Angola possui características suas generis comparada à Administração Pública dos países do norte global ou mesmo em comparação ao Brasil. Primeiramente, por que nos países do norte global as mudanças de modelos de gestão foram semelhantes, principalmente nos movimentos que apareceram no pós-New Public Management (CHRISTENSEN, 2012). No Brasil as reformas administrativas aconteceram como tentativas de superar os modelos vigentes para os modelos que eram mais recentes, no caso, a administração burocrática como uma tentativa de superar o patrimonialismo (BRESSER PEREIRA, 1996; SECCHI, 2009).

No contexto Angolano a afirmação de que a Administração pública possui características suas generis verifica-se no sentido de que as tentativas de implementação de modelos de gestão aconteceram de forma simultânea, e não necessariamente em cada momento das investidas com as reformas administrativas. Podemos vislumbramos esta afirmação, no modelo burocrático-gerencial, onde os valores característicos do modelo burocrático e gerencial aparecem de maneira conjunta.

4.1 Proposta de classificação dos modelos de gestão

Nesta seção nos dedicaremos a debruçar sobre a proposta de classificação dos modelos de gestão na realidade administrativa de Angola. Para este efeito, criamos tipologias e categorias a luz da literatura disponível sobre a temática, no contexto nacional Angolano e internacional.

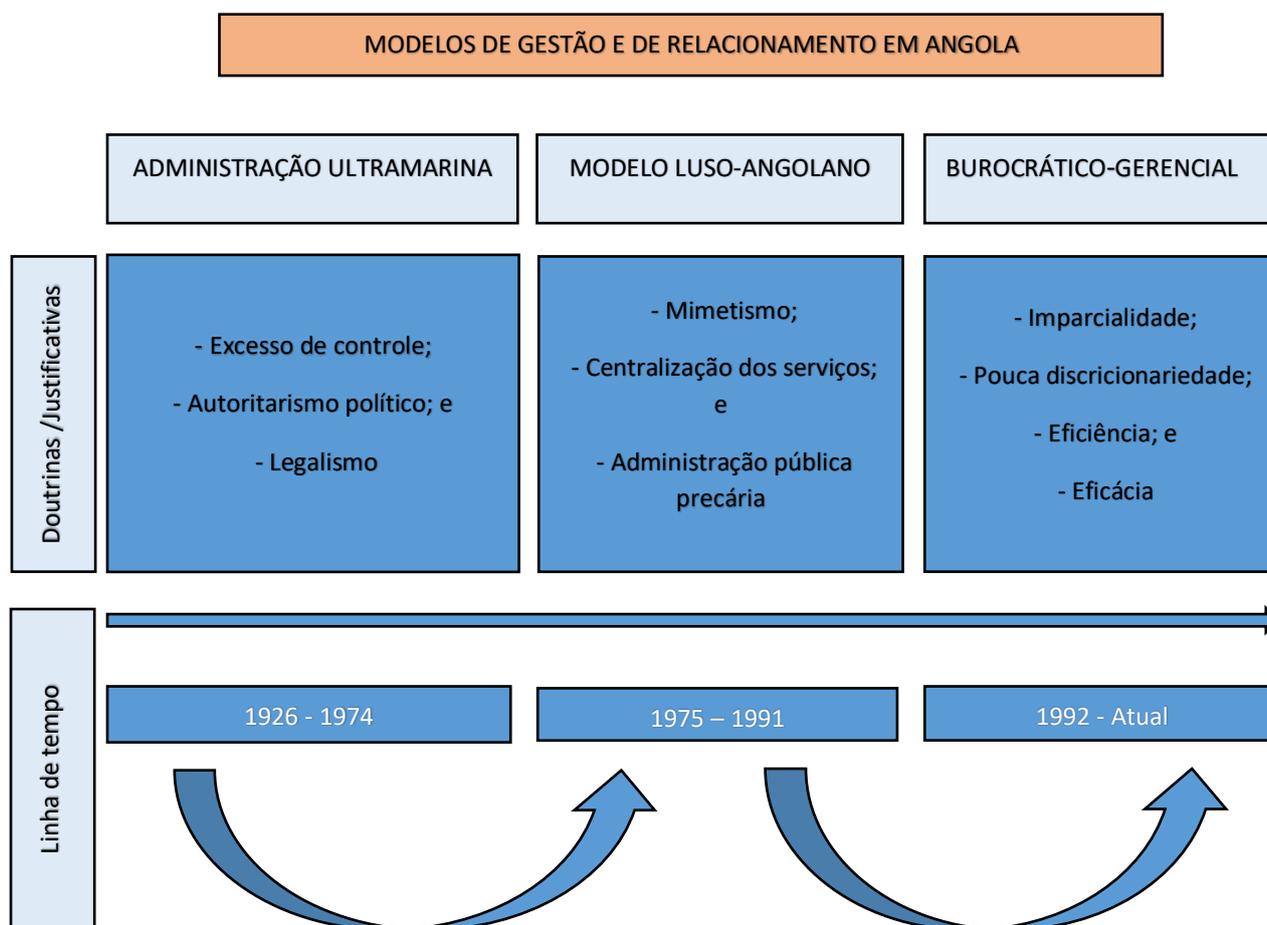
Administração Ultramarina – Modelo de relacionamento entre o estado e a sociedade, em que os bens e serviços se centra, primeiramente nos cidadãos lusos nas coloniais, em seguida, foi para os assimilados e por final é que vem os autóctones. Os critérios normativos para justificativas é de excesso de controle do poder central e autoritarismo político, resvalada no legalismo. Neste paradigma podemos encontrar algumas características apontadas pelos especialistas tais como: relação fechada e estatista e pouca participação dos cidadãos de forma direta. Utilizamos o termo ultramarino porque nos remete ao período em que se acentuaram os empreendimentos lusos sobre as terras que estavam sob sua posse, e isso aconteceu de forma mais profunda nos governos Salazar e Marcelo Caetano. Um exemplo deste tipo de modelo é o sistema de Ensino para os assimilados (Liceu Salvador Correia - Ministério da Educação).

Modelo Luso-Angolano - Paradigma em os seus princípios estão embebidos no mimetismo, ou seja, por imitação do que existia antes de Angola se tornar independente. A relação entre o estado e os cidadãos eram precárias em termos de prestações de serviços e bens. Os elementos fundantes deste modelo são: modelo centralizada; administração pública centralizada; modelo de gestão não democrático e partidarização das instituições. O nome luso-Angolana, dá-se porque, foi um modelo de origem Portuguesa, mas ela se constitui enquanto tal e até ganhou contornos próprio no território Angolano. Um dos desdobramentos que este paradigma teve foi a influência, sobremaneira do tipo de Governação Marxista - Leninista. Isso justifica-se, porque depois de Angola se tornar independente, o partido-estado MPLA, era alinhado ideologicamente ao Marxismo-Leninismo. Um exemplo estaria ligado a atividade empresarial do estado (Sonangol – Empresa estatal do ramo petrolífero).

Burocrático-gerencial – Modelo de gestão pública na qual existe uma simbiose de elementos que fundamentam estes paradigmas. Na parte burocrática encontramos princípios normativos que prescrevem o modo como estado vai implementar uma ação. Na parte gerencial os valores que predominam são a questão de eficiência e eficácia na parte dos serviços e bens oferecidos pelo estado e a maneira que outros atores não estatais se relacionam. Em Angola esses movimentos se dão de maneira peculiar, pois alguns valores inerentes a configuração destes modelos não aparecem tais como: discricionariedade do gestor público ainda é muito baixa; separação dos funcionários do Estado e privado; melhoria do serviço público; formação

de funcionários públicos e a imparcialidade na gestão do bem público é quase inexistente, embora figure como um princípio da administração pública na constituição da República de Angola. Por isso, a atribuição deste neologismo para pensar a realidade da administração pública em Angola. Exemplificando uma dessas iniciativas é o Projeto de habitação no Kilamba (Iniciativa do Ministério da Construção, Fundo Soberano e Imogestin, SA). Abaixo apresentamos uma figura que achamos sintetizar os modelos de gestão e de relacionamento no governo no nível nacional em Angola, onde consta os modelos, sua classificação e doutrinas e justificativas do que estaria na base dos mesmos.

Figura 1 – Proposta de Modelos de Gestão e de relacionamento em Angola



Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

A administração ultramarina tem o seu período compreendido entre os anos de 1926 – 1974, já o modelo luso-angolano é de 1975 – 1991, e por fim o modelo burocrático-gerencial

vai de 1992 até a atualidade. Pontua-se, que esses períodos estão atrelados aos momentos político-administrativos que país vivenciou, e como tal, houve mudanças de orientação do ponto de vista da gestão da coisa pública. Esta periodicidade está alinhada com os períodos sócio-histórico e político de Angola, como o período colonial (1926 – 1974); revolucionário (1975 – 1991) e o democrático (1992 – atual).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar os modelos de gestão pública mais presente no sistema administrativo em Angola no nível nacional. Diante da análise e observação do estudo feito, foi possível traçar e propor um modelo esquemático, analítico-descritivo sobre modelos de gestão e de relacionando no governo nacional de Angola.

Para a consecução deste trabalho foram utilizadas seis dimensões de análise, que serviram como parâmetro para a construção destes modelos, entender como se estabelecem a relação estado e sociedade, modelos de gestão, indutores internacionais, valores subjacentes aos modelos, motivos que estão na base para adoção de ferramentas e práticas aliadas aos modelos no governo nacional, e por fim resistências às mudanças.

Por meio do estudo da literatura, nomeadamente: teses, dissertações, TCCs, artigos, livros pertinentes ao tema, foi-nos possível estudar e fazer o levantamento de como está a produção de conhecimento sobre modelos de gestão e de relacionamento e concatenando com as atividades e práticas implementadas no nível do governo nacional. Neste sentido, é possível percebermos, a partir das dimensões de análise e as categorias subjacentes nela, que em Angola existe uma simbiose de modelos de gestão e relacionando. Quando vimos a questão da relação estado e sociedade é tipicamente fechada e estatista, com pouca abertura para a participação cidadã, como é vista nos países marxista-leninista, em que os cidadãos são considerados aqueles com forte ligação ao partido no poder. Quanto aos modelos de gestão denota-se uma centralização na forma de gerir o bem público, e na prestação de serviços aos cidadãos, a questão da partidarização das instituições é fulcral para entender esse fenômeno. A questão das instituições internacionais, os casos da PNUD, Cuba países ex-URSS (Rússia, Polónia e Checoslováquia) jogam papel preponderante, já que a natureza desta organização e países difere das outras como BM e FMI que possuem cariz económico-financeira e técnicas do que formação de quadros para os ministérios. Quanto aos valores subjacentes aos modelos que embasam a construção destes modelos, existe uma miscelânea, desde elementos de carácter

patrimonialistas como bem público e privado imbricados, perpassando elementos de cunho legal (Imparcialidade – quanto ao cargo não a pessoa), pertencentes a burocracia, até as gerenciais como os valores da eficiência melhoria dos serviços.

No que tange aos motivos de adoção de ferramentais e práticas aliadas aos modelos, percebe-se um conjunto de justificativas, como final da colonização, no período revolucionário, captação de recursos no perdido e ampliação do raio de serviços públicos no democrático, aqui nota-se também que a intenção do governo no nível nacional era se recuperar dos estragos que a guerra civil proporcional, embora as intenções fossem boas os alcances não foram dos melhores.

As conquistas no campo de oferecimento de bens dos serviços públicos não foram grandes, em alguma medida por causa das resistências, como não cumprimento das recomendações do banco mundial e fundo monetário internacional no que diz respeito a políticas de austeridades, para além das agendas do partido governista, que não sentia vontade de comprar uma briga com os funcionários públicos pertencentes ao partido no poder, junto a isso a confusão entre políticas de governo e de estado.

Isso dito, a classificação de modelos de gestão e de relacionamento que propomos é: Paradigma Ultramarino; Modelo Luso-Angolano e Burocrático-Gerencial. Entendemos que essa classificação serviria para ajudar a pensar a realidade da configuração da administração pública nacional, por intermédio dos estudos de modelos de gestão e de relacionamento, suas implicações e desdobramentos, primeiramente, abrangência, depois profundida. Os modelos de gestão e de relacionamento são como a espinha dorsal no corpo dos mamíferos. Pois, sua compreensão e aplicação se constitui de grande relevância para o bem-estar dos cidadãos, principalmente em países com estruturas administrativas, institucionais, jurídica, econômicas e sociais precárias.

Vale salientar que todos esses processos estão intimamente ligados ao desenvolvimento sócio-histórico e político do país, dentro de uma conjuntura regional, continental e internacional.

REFERÊNCIAS

- AMBRÓSIO, Heitor Simão Afonso. Desenvolvimento Econômico, Integração Comercial e Desigualdades Regionais: Angola no Contexto da África Austral. **Dissertação**. Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Minas Gerais, 2014.
- AMUNDSEN, Inge; ABREU, Cesaltina. **Sociedade Civil em Angola: Incurções, Espaço e Responsabilidade**. Chr. Michelsen Institute – CMI. Bergen, Noruega, 2007.
- ANGOLA. **Plano de Desenvolvimento Nacional (PND 2018 - 2022)**. Ministério da Economia e Planeamento. Luanda/Angola, 2018.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática a gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n 1. jan/abr, 1996.
- CHRISTENSEN, Tom. Post-NPM and changing public governance. **Meiji Journal of Political Science and Economics**. v. 1, 2012, pp. 1-11.
- FAURÉ, Yves-A; RODRIGUES, Cristina Udelsmann. **Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores**. Biblioteca Nacional de Portugal – Lisboa, Portugal, 2012.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- MANGOVO, Patricio Munengo. **Angola: Governação Local e Estatuto Especial da Província de Cabinda**. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Lisboa, 2012.
- MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, ano 53, número 4 out/dez, 2002.
- PAULO, António Rodrigues. **A reforma administrativa em Angola: retrospectivas e perspectivas**. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 nov, 2004.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro 43(2):347-69, mar/abr. 2009.
- TEIXEIRA, Carlos. **Governação e Gestão Pública Novos Rumos para o Setor Público em Angola**. Universidade Agostinho Neto: Faculdade de Direito, 2015.
- VALADARES, Josiel Lopes; CAPOBIANGA, Ronan. Pereira; COSTA, Kapeth Gaspar dos Santos; SILVA, Edson Arlindo. **Laços de Família: Análise da Administração Pública numa Perspectiva Comparada entre Brasil e Angola**. EnANPAD. Rio de Janeiro, 22 a 26 de set. 2012.
- VALADARES, Josiel Lopes; COSTA, Kapeth Gaspar Santos Dos; SILVA, Edson Arlindo; LUQUINI, Roberto de Almeida. De. Brasil e Angola: Convergências e Divergências Epistemológicas sobre os Modelos de Administração Pública. **Revista de Ciências da Administração**. v. 15. n.36. p. 131- 142, ago. 2013.
- YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. São Paulo: Penso Editora, 2016.