

RESUMO

Desde a sua criação que se vê inscrita como uma das atribuições do Instituto Nacional de Administração “assegurar a cooperação técnica internacional, designadamente com instituições congéneres, nos domínios da valorização dos recursos humanos das administrações públicas, da inovação e do apoio à mudança organizacional”, para utilizar a expressão da sua mais recente lei orgânica. Tal atribuição, significativamente exercida com maior peso a partir do início do último quinquénio, vem-se desenvolvendo em vários planos e tipologias de acção no campo da formação de quadros de países terceiros, na participação em redes internacionais e na execução de projectos de cooperação para o desenvolvimento.

O PAPEL DO INA NA FORMAÇÃO DE QUADROS DOS PALOP

José António França Martins
Instituto Nacional de Administração

PALAVRAS-CHAVE: COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, FORMAÇÃO PROFISSIONAL, INA-PORTUGAL, PALOP

253

A intervenção do Instituto Nacional de Administração (INA) na formação profissional de quadros dos países africanos de língua oficial portuguesa, vulgarmente conhecidos por PALOP, constitui uma atribuição que remonta às suas origens.

Com efeito, no Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Despacho nº 154/77, de 8 de Julho, do Ministro da Educação e Investigação Científica, apresentado ao Governo em 9 de Maio de 1978, propunha-se a criação de um Instituto Nacional de Administração compreendendo a Escola Nacional de Administração e o Centro de Estudos de Administração, competindo à Escola, entre outras funções, o apoio à formação de quadros dos países de expressão portuguesa.

As propostas do Grupo de Trabalho tiveram acolhimento generalizado e foram corporizadas no Decreto-Lei nº 160/79, de 30 de Maio, que instituiu o INA em regime de instalação por um período de três anos.

Na evolução legislativa que temporalmente se seguiu (Decreto-Lei nº 306/83, de 30 de Junho e Decreto-Lei nº 144/92, de 21 de Julho) foi mantida para o INA a incumbência de apoiar a formação de quadros dos PALOP, igualmente consagrada no actual diploma orgânico da instituição (Decreto-Lei nº 85/2007, de 29 de Março) onde expressamente se lhe consagra a atribuição de: “assegurar a cooperação técnica internacional, designadamente com instituições congéneres, nos domínios da valorização dos recursos humanos, das administrações públicas, da inovação e do apoio à mudança organizacional”.

Ao longo dos seus pouco mais que 30 anos de existência o INA tem vindo a exercer de forma a incrementar um conjunto de actividades de diverso tipo, visando dar cumprimento à referida obrigação estatutária.

Se se proceder a uma análise de tal envolvimento numa perspectiva histórica afigura-se poderem ser encontrados dois períodos com características semelhantes mas com volume e intensidade diferentes, no que toca às actividades de cooperação do INA, relativamente aos países de língua oficial portuguesa, concretamente Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe.

Um primeiro período que ocorre desde o momento da fundação até cerca de 2003 e, um outro, a partir deste ano, em que no desenho da missão institucional do INA a cooperação internacional ganha relevo assumindo-se como um dos vectores como se expressa na figura seguinte:



A intervenção do INA ao longo dos anos processou-se de acordo com uma tripla tipologia de (i) organização e execução de formação de quadros, (ii) de integração em redes e (iii) de participação e execução de projectos de cooperação para o desenvolvimento.

Se, no primeiro período a que atrás nos referimos, a maior visibilidade do INA se centrou no acolhimento de quadros das administrações públicas dos PALOP (embora haja também a registar entre 1995 e 1998 uma participação efectiva de formadores do Instituto num projecto de formação de quadros superiores realizado em Cabo Verde no âmbito do Programa PIR PALOP I), é no período seguinte que os outros tipos de intervenção se revelam de modo mais expressivo e actuante.

Indicar-se-ão, adiante, alguns dos exemplos em que frutificou a actividade do Instituto.

Antes, porém, cumpre proceder a algumas reflexões sobre a situação das administrações públicas dos PALOP, a qual enquadra uma realidade com bastantes semelhanças entre todos os países que compõem aquele grupo de nações, não obstante um grau de desenvolvimento diferenciado.

Em primeiro lugar importa constatar – à semelhança do que se passa em Portugal – que, ao incremento da intervenção do Estado (fenómeno ao qual os países em causa aderiram quer por força da base ideológica dos governos que emergiram das independências, quer pela inexistência de outros actores na sociedade então constituída) correspondeu o desenvolvimento prolífero das administrações sectoriais da saúde, da educação, dos transportes, das infra-estruturas, etc., de forma a que somos obrigados a falar em administrações públicas, no plural, e não apenas em administração pública *tout court*, tal a especificidade e o grau de desenvolvimento desigual por cada uma atingida.

Depois, é também natural que se conheçam diferenças significativas entre os diversos PALOP, fruto da situação própria de desenvolvimento em

que cada um se encontra e do próprio espaço geopolítico em que se insere. Alguns *ratios* frequentemente usados permitem, como os resultantes do Relatório do Desenvolvimento Humano, identificar tal estágio de desenvolvimento por comparação entre os membros do grupo. Nele recolhemos alguns índices demonstrativos do desenvolvimento assíncrono do universo em análise, tais como os do quadro seguinte:

País	Índice de DH		PIB per capita (em USD)	Índice de esperança média de vida	Índice de educação
	Posição*	Valor			
Cabo Verde	121	0,708	3 041	0,769	0,786
S. Tomé e Príncipe	131	0,651	1 638	0,673	0,813
Angola	143	0,564	5 385	0,667	0,667
Moçambique	172	0,402	802	0,380	0,478
Guiné-Bissau	173	0,396	477	0,375	0,552

*Entre 182 países

Fonte: *Relatório do Desenvolvimento Humano 2009*

E não será descabido recordar a influência centrífuga da evolução tendencial imprimida por via da inserção de cada um em espaços geográfica, económica e politicamente diversificados: veja-se a aproximação da Guiné-Bissau à OHADA, organização com eventual força centrípeta para acolhimento também de S. Tomé e Príncipe (o que não veio porém a acontecer), lembre-se a aceitação de Moçambique no quadro da *Commonwealth*, anote-se o esforço de Cabo Verde para obter uma parceria especial com a União Europeia.

Foi na base desta realidade e na separação geográfica evidente que a Comissão Europeia, ao tempo do Comissário Chris Patten, procurou basear (outros fundamentos como o risco de neocolonialismo e paternalismo pertencem a outra esfera de considerações) o afastamento de Programas Regionais Indicativos (PIR PALOP) comuns aos países em referência, financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), desiderato não conseguido, em nossa opinião, pela nomeação de José Manuel Barroso para o cargo de Presidente da Comissão Europeia, o qual não terá esquecido a sua experiência e conhecimentos como Secretário de Estado da Cooperação e, depois, Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal e aceso defensor da existência daqueles programas.

Porém, a existência de factores de diferenciação destes países entre si não impede, no entanto, a manutenção de factores de aproximação entre si.

Sem sombra de dúvida que a manutenção para todos de uma língua comum contribui fortemente para possibilitar a busca de soluções semelhantes para problemas parecidos.

Também se não pode olvidar que a organização e funcionamento da administração colonial deixou uma marca de semelhança em todas as administrações dos PALOP, sendo seguro considerar que – eliminada toda a parafernália normativa inerente à situação colonial – a estrutura organizativa de base e os regimes jurídicos de funcionamento da máquina administrativa constituíram um alicerce satisfatório para apoiar a implementação das novas políticas dos novos governos independentes.

Uma referência igualmente importante é devida à titularidade da formação dos quadros das administrações públicas dos PALOP, designadamente no período sequente ao da estabilização dos regimes políticos em cada país. Se é bem verdade que, na altura da independência e na fase que se lhe seguiu, os quadros dominantes quer por imperativos ideológicos quer por força da cultura dos países onde colheram formação não valorizaram alguns factores que atrás mencionamos, em momento posterior verificou-se o aparecimento de novos quadros já formados em instituições brasileiras e portuguesas que redescobriram algumas das virtudes de uma língua comum e de uma tradição administrativa algo similar.

Com base em tais elementos de proximidade é natural que as intervenções do INA em matéria de formação vão procurar pontos comuns de fortalecimento das administrações públicas dos cinco países africanos de expressão portuguesa como substrato para a referida intervenção, nomeadamente na escolha dos temas preferenciais de formação e na preparação dos respectivos documentos técnicos de suporte.

Foi assim que no âmbito dos trabalhos do 4º Programa Indicativo Regional (1997) - PIR PALOP II foi identificada a persistência de um baixo desempenho das administrações públicas dos países envolvidos afectando a qualidade da governação por força de diversos factores como (i) a centralização de competências e recursos nos níveis centrais, (ii) o excessivo peso da administração na sociedade, (iii) a inadequação e desproporção das estruturas de pessoal, (iv) o baixo nível de aptidões educativas e profissionais da generalidade dos funcionários, aliado a baixos salários e conseqüente falta de motivação, (v) a dificuldade de acesso à informação relevante para o respectivo desempenho, (vi) a fragilidade e ou inexistência de instituições de formação.

No desempenho das suas funções de assistência técnico-pedagógica do projecto *Consolidação das Capacidades da Administração Pública*, integrado no programa atrás referido, o conjunto de preocupações foi levado em linha de conta designadamente na avaliação das necessidades específicas de formação e conseqüente elaboração dos *curricula* respectivos, tendo sido organizadas 21 acções de formação em domínios especializados (gestão orçamental, gestão de recursos humanos, planeamento, organização e gestão de projectos, contabilidade pública, desburocratização de procedimentos administrativos, gestão municipal, gestão e direito urbanístico, saneamento e tratamento de resíduos sólidos urbanos, contencioso administrativo, avaliação e gestão do ordenamento do território, gestão de preservação e qualidade do ambiente em centros urbanos, organização e avaliação do impacto ambiental, *marketing*, liderança, feitura das leis, desenvolvimento da sociedade de informação, negociação internacional, métodos quantitativos, censos e inquéritos, verificação em serviços aduaneiros).

Referimos atrás que uma das formas de presença do INA no mundo da cooperação para o desenvolvimento consiste na participação em projectos de que são beneficiários os PALOP no âmbito de financiamentos internacionais, designadamente do FED e do Banco Mundial.

Para além do já mencionado quanto aos PIR PALOP I e II no domínio da administração pública, há a referir que o INA assumiu a coordenação técnico-pedagógica de dois importantes projectos na área da justiça, o primeiro – *Assistência ao Desenvolvimento dos Sistemas Judiciários (2003/2008)* – integrado no PIR PALOP II e o outro no âmbito do Programa de Apoio aos Órgãos de Soberania e Estado de Direito PAOSED (2009/2010) na Guiné-Bissau, cujo financiamento coube também ao FED.

A título exemplificativo poderemos também indicar alguns projectos relevantes de participação do INA no espaço dos PALOP como o *Estudo de Identificação do Apoio da Comissão Europeia no Domínio da Racionalização da Função Pública de Angola*, o *Levantamento de Necessidades de Formação na Administração Pública de S. Tomé e Príncipe*, e *Revisão do Estatuto da Função Pública de S. Tomé e Príncipe*, o *Apoio ao Tribunal Administrativo de Moçambique*, e a *Parceria Institucional em Moderna Gestão Pública* celebrada com o Ministério da Administração Estatal de Moçambique.

A participação em redes vem sendo reconhecida como uma forma privilegiada de contacto entre organizações dedicadas a temas afins, de troca de experiências de sucesso e de disseminação de boas práticas.

Em tal sentido e à semelhança do que ocorre na Europa (DISPA) ou na América Latina (CLAD), também o INA promoveu a criação no espaço dos países de expressão portuguesa de uma Rede de Institutos Nacionais de Administração Pública e Equivalentes – RINAPE (www.rinape.org) tendo como objectivo promover a cooperação destas instituições na partilha do conhecimento no domínio da administração e gestão pública, ao mesmo tempo que visa publicitar a disseminação das boas práticas em diferentes áreas de actividade.

A par da criação e monitorização da RINAPE, o INA vem garantindo um contacto profícuo com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) traduzido na organização anual do Curso de Alta Direcção em Administração Pública Internacional (CADAPI) em que, ao lado dos países ibero-americanos e de Timor Leste, são atribuídas bolsas de estudo para a respectiva frequência a candidatos provenientes das administrações públicas dos PALOP.

No respeitante à formação propriamente dita e independentemente da que é ministrada no decurso da execução de projectos de cooperação, como os integrados no PIR PALOP e no PAOSED, a actividade do INA leva em linha de conta a diversidade modelar existente nos cinco PALOP.

Na realidade, em Moçambique, desde o arranque do Sistema Integrado de Formação na Administração Pública (SIFAP) há alguns anos e em Cabo Verde, mais recentemente, com a integração do Instituto Nacional de Administração e Gestão (INAG) em estrutura abrangente da Universidade de Cabo Verde, foi claramente adoptado um modelo académico de formação na administração pública enquanto que nos restantes PALOP, à semelhança do que acontece com o INA (e também com o CEFA, no referente à formação para as autarquias locais), o sistema utilizado privilegia um modelo de formação profissional em exercício.

No tocante à intervenção do INA, as actividades desenvolvidas em sede de um ou outro modelo são quase idênticas, tais como (i) acolhimento de formandos em acções de formação realizadas em Portugal no quadro do Programa Regular de Formação do INA, (ii) acolhimento de formandos em acções de formação integradas em projectos de cooperação internacional (realizadas em Portugal, no país sede do projecto ou em outro país beneficiário do mesmo) (iii) organização e monitoragem de acções pontuais de formação por formadores do INA, (iv) desenho de actividades de formação para execução por formadores locais. Acresce nos países de modelo de formação profissional em exercício o desenho e execução de um Programa Regular de Formação no país parceiro com formadores do INA.

Independentemente da formação ministrada no quadro dos projectos já mencionados (v.g. PIR PALOP, PAOSSED) e de inúmeras acções pontuais de formação localmente realizadas, cumpre anotar no caso específico do tema do presente Congresso a realização em sucessivos anos de um Programa de Formação em Gestão e Administração Escolar aberto a todos os PALOP e a organização de um Programa Regular de Formação na Escola Nacional de Administração (ENAD) de Angola desde 2009.

No referente ao acolhimento de quadros das administrações públicas dos PALOP em actividades do programa de formação do INA os números seguintes exibem, por país, a respectiva expressão desde a data de criação do INA.

País/Local	1982-2009		
	No INA	Nos PALOP	Total
Angola	1 500	2 071	3 571
Cabo Verde	129	775	994
Guiné-Bissau	217	909	1 126
Moçambique	232	606	838
S. Tomé e Príncipe	255	185	440
Totais	2 423	4 546	6 969

258

Fonte: *Relatório de Actividades do INA*

Não obstante os muitos progressos havidos como resultado quer de projectos, quer de estudos financiados pelos doadores institucionais, quer, ainda, da implementação de políticas públicas nacionais visando a reforma e modernização das respectivas administrações públicas, há obviamente muito trabalho a continuar a fazer em tal domínio.

Como consequência dos esforços desenvolvidos no prosseguimento das grandes linhas das políticas públicas contidas nos programas de governo, nos programas de acção com o objectivo de redução da pobreza, nos planos de modernização administrativa e nos planos de desenvolvimento económico e social, existem hoje resultados palpáveis.

É assim que se constata uma clarificação mais profunda das funções do Estado e daquilo que a Administração Pública deve prioritariamente prosseguir. Algumas das tendências da moderna administração pública como a flexibilidade das estruturas, o aprofundamento do interface com o cidadão, o reforço da *accountability*, a maior interacção interdepartamental, o incremento dos processos de comunicação interna e externa, são hoje reconhe-

cidas nos PALOP como importantes passos para favorecer o desenvolvimento e o exercício da cidadania e da democracia.

E, na generalidade dos casos, já constituem objectivos importantes da actividade da administração pública a formação e qualificação dos recursos humanos, a utilização de instrumentos adequados para a sua gestão, a adopção de um quadro de eficiência e rigor na gestão dos recursos das organizações públicas, usufruindo dos avanços das tecnologias da informação e comunicação.

A concretização deste horizonte de esperança, talvez mais visível nuns países que em outros, não pode obviamente ser apenas objecto dos esforços nacionais. Pensamos que a ajuda externa terá ainda uma palavra importante a dizer embora ela própria se afigure carecer de algum ajustamento ao nível dos países doadores.

A prática que tem vindo a ser seguida no quadro da ajuda da União Europeia (e não só) sofre, por vezes, na nossa leitura, de duas dificuldades principais. A primeira é da enorme dilatação temporal entre a fase de desenho do projecto e o momento em que o mesmo se implementa ou começa a executar, provocando tal disfunção temporal problemas de desajustamento entre o inicialmente pretendido e o que o beneficiário deseja na altura do arranque, sem esquecer as perturbações ocorridas por força das alterações dos ciclos políticos. A segunda reporta-se aos elevados custos de gestão que se verificam em projectos de grande dimensão quer no tocante ao respectivo volume financeiro quer no respeitante à sua duração temporal¹ quando se constata elevada percentagem do referido valor alocado a custos dessa natureza. Quando se verifica que os montantes dos financiamentos são por natureza escassos à luz da imensidão das carências e necessidades dos países beneficiários é bom de se ver que é assunto que merece reflexão.

Uma especial atenção deve também ser dada em ordem a evitar uma tendência isomórfica que o fenómeno da globalização tende a acelerar. A transposição de soluções ou modelos para culturas diferentes deverá levar em linha de conta as especificidades locais.

Como se dizia em Relatório do Banco Mundial (1997)²:

O que torna um Estado efectivo difere enormemente em países em estádios diferentes de desenvolvimento. O que funciona, por exemplo, na Holanda ou na Nova Zelândia pode não funcionar no Nepal. Mesmo entre países com o mesmo nível de rendimento a dimensão, a cultura, a etnia e os sistemas políticos tornam cada Estado único...

A importância da boa governação como condição e pré-requisito do desenvolvimento tem vindo a ser considerada com particular ênfase desde a década de 70 do século anterior, quando eclodiram as crises da dívida em muitos países em desenvolvimento.

¹ Estamos a referir projectos envolvendo orçamentos globais > 4 M€ ou de duração = > 3 anos.

² World Bank (1997).

Concretamente, a culpa da eclosão e do fraco nível de desenvolvimento focou-se na dimensão e ineficiência do sector público da administração pública e na preocupação pela fraqueza do Estado em adoptar uma agenda de desenvolvimento. Na ausência de um sector privado ágil e perante a exigência de reformas legislativas e de regulação económica os doadores apostaram no *downsizing* do Estado na linha da opção por um modelo económico demo-liberal, condicionando a concessão das ajudas à sua adopção³.

O resultado desta interacção entre os elementos político e económico continua hoje a estar presente em relação à agenda de desenvolvimento. Por seu turno, a medição do progresso da democracia e de outros itens co-relacionados, como a corrupção, é feita de modo crescente pelas agências multilaterais e bilaterais, bem como pelas ONG.

Particularmente no tocante à corrupção (pesem embora as dificuldades da sua mensuração) defende-se hoje que a sua análise numérica, utilizando indicadores quantitativos (mas que apenas fornecem uma ordenação num ranking e a evolução positiva ou negativa desse posicionamento) deve ser complementada com uma análise descritiva onde se procede a um exame profundo da realidade, tendências e conclusões relativamente a cada país.

A aproximação entre as duas metodologias de análise é ainda, porém, prematura. Freedom House, uma das agências utilizadas para a avaliação dos países no âmbito do MCA4, desenvolve um *governance survey* que combina quatro componentes numa forma descritiva e numérica: liberdades cívicas, estado de direito, anti-corrupção e transparência e *accountability*.

260

Na medida em que as agências multilaterais (Banco Mundial et alia) dão ainda predominância a uma análise numérica, parece contudo que uma abordagem combinada de factores quantitativos e qualitativos poderá ser adoptada em ordem a desenhar e monitorar a agenda do desenvolvimento e a promover o combate à corrupção como seu elemento fulcral.

Este combate é fundamental quanto às exigências de um profissionalismo responsável nas administrações públicas dos países em desenvolvimento, num duplo sentido do reconhecimento do papel que a responsabilidade pessoal desempenha na ética profissional e a necessidade de ser criado um quadro constitucional que permita e incentive a adopção de comportamentos éticos pelos funcionários públicos.

Outra preocupação emergente tem a ver com os passos de descentralização que estão a ser dados. Esta é uma questão que tem especial relevância em dois dos PALOP que possuem uma maior dimensão: Angola e Moçambique. Pensa-se que este é um dos domínios em que deve estar presente com particular cuidado a não transposição pura e simples de soluções encontradas noutros países culturalmente diferentes. Se a experiência moçambicana indicia um esforço de equilíbrio com a integração de elementos que respeitam a tradição ancestral, no caso angolano ainda não

³ O Consenso de Washington e os Programas de Ajustamento Estrutural (SPA) do Banco Mundial.

⁴ Millenium Challenge Account é um fundo dos EUA destinado a ajudar os países que governem justamente, invistam nas pessoas e promovam a liberdade económica.

há resultados práticos de aplicação do Decreto-Lei 2/07, de 3 de Janeiro (organização e funcionamento dos governos provinciais, das administrações municipais e comunais). Na verdade, este diploma que visa os órgãos locais do Estado tem mais a ver com fenómenos eventuais de desconcentração de actividades e poderes estatais do que com o funcionamento das autarquias locais, previstas constitucionalmente, ou seja, com a adopção de modelos de descentralização do poder.

A questão da descentralização é, assim, uma questão em aberto cuja evolução dependerá quer das experiências adequadas com a aplicação da lei actualmente em vigor (no caso moçambicano) quer da evolução (em Angola) das contradições (ou hesitações) entre um sistema que favoreça a consolidação de um estado central que exerça um controlo político forte sobre todo o território e outro que permita o desenvolvimento de um poder local real.

Sabe-se que subjazem ao futuro PIR dedicado aos PALOP e ao qual foi adicionado o espaço Timor Leste – *Iniciativa da Comissão Europeia para a Boa Governação PALOP e Timor-Leste* – preocupações na luta contra a corrupção (e também contra o branqueamento de capitais). Futuras intervenções do INA deverão levar em linha de conta esta bandeira da UE.

Mas o apoio às administrações territoriais dos PALOP, mormente no tocante à sua capacitação institucional e à do capital humano que nelas servem, constituirá também, a curto prazo, uma linha de intervenção que o INA deverá explorar.

REFERÊNCIAS

World Bank (1997). *The state in a changing world*.