

DEFINIÇÃO DE CONCEITO
Comunidades Económicas Regionais e o Programa dos
Ministros da Função Pública Africanos

Documento preparado para a Conferência dos Ministros
da Função Pública, Outubro de 2008

ÍNDICE

Acrónimos

Sumário Executivo

Introdução

Antecedentes e Contexto: 2005–2008

As CER e a 5ª Reunião Pan-Africana de Ministros

As CER e o Programa dos Ministros Africanos: Sucessos e Desafios

O Desafio em termos de capacidades

O Desafio da Governação: Avaliação pelos Pares: Quo Vadis?

CERs e a Função Pública: Um informe actualizado

Promoção do Programa de Ministros: Cenários rumo ao futuro

Recomendações

ACRÓNIMOS

PORT	INGLÊS	
	ACBF	Fundação para o Desenvolvimento de Capacidades em África
BAD	ADB	Banco Africano para o Desenvolvimento
	AEC	Comunidade Económica Africana
	AMDIN	Rede de Institutos de Desenvolvimento de Gestão
MAAP	APRM	Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares
UA	AU	União Africana
GUA	AUG/GUA	Governo da União Africana
	AUSC	Comissão de Serviços da União Africana
	CEN-AD	Comunidade dos Estados Sahelo-Sarianos
	CESPAM	Centro de Especialização em Administração e Gestão Públicas
	COMESA	Mercado Comum da África Oriental e Austral
	DBSA	Banco de Desenvolvimento da África Austral
RDC	DRC	República Democrática do Congo
	EAC	Comunidade da África Oriental
	EALA	Assembleia Legislativa da África Oriental
	ECA	Comissão Económica para África
CEDEAO	ECOWAS	Comunidade Económica dos Estados da África Oriental
UE	EU	União Europeia
ZCL	FTAs	Zona de Comércio Livre
	IBSA	Fórum do Diálogo Trilateral Índia-Brazil-África do Sul
	IGAD	Autoridade Inter-Governamental para o Desenvolvimento
CIEDS	ISDSC	Comité Inter-estatal de Defesa e Segurança
	ISPDC	Comité Inter-estatal de Política e Diplomacia
	NCAUAs	Comissões Nacionais para os Assuntos da União Africana
	NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
OUA	OAU	Organização da União Africana
	OPDSC	Orgão de Política Defesa e Segurança
	PCRD	Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito
CER	REC	Comunidade Económica Regional
CIR	RIC	Comunidade de Integração Regional
	RISDP	Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional
	SADC	Comunidade do Desenvolvimento da África Austral
	SNCs	Comissões Nacionais da SADC
	UMA	União do Magreb Árabe

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente documento tem por fim apresentar o conceito do enquadramento triangular de interacção estratégica entre as Comunidades Económicas Regionais (CERs), a União Africana (UA), à qual as CER servem de pilares regionais de governação, e o Programa Africano dos Ministros da Função Pública. Como exercício, isto significa examinar o progresso alcançado no reforço e na racionalização das CER, numa altura em que a primeira Cimeira Tripartida SADC-COMESA-EAC está agendada para Outubro de 2008, um acontecimento que ofereceria uma oportunidade para o Programa dos Ministros apresentar a Carta da Função Pública em África, num contexto que se debruça sobre a harmonização das iniciativas de integração regional na África Oriental e Austral. Do mesmo modo, o presente documento tem como objectivo examinar as propostas, iniciativas e actividades relativas às CER neste contexto triangular de relações que emergiram para concretizar as metas e os objectivos da 5ª Conferência Pan-Africana dos Ministros da Administração e Função Pública e relacioná-las com a necessidade de formulação de um plano de acção para os próximos cinco anos, que será o foco da próxima 6ª Conferência Pan-Africana dos Ministros da Administração e Função Pública.

Assim, o presente documento oferece uma visão geral do estatuto das CER, na medida em que este tem a ver com a definição do papel das CER no avanço do Programa Pan-Africano dos Ministros da Função Pública (daqui em diante designado Programa dos Ministros Africanos). Examina, igualmente, as propostas relativas às CER, feitas nos termos da 5ª Conferência Pan-Africana de Ministros da Administração Pública, conjuntamente com a revisão dos resultados de consultas, tais como o Fórum Consultivo de Governação da SADC de Julho de 2007 e do Workshop dos Ministros da Função Pública sobre Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito, de 8 e 9 de Abril de 2008. A análise destas consultas indica os resultados positivos que foram alcançados durante o período entre as Conferências Pan-Africanas dos Ministros da Função Pública, relativamente aos restantes desafios que devem ser superados à medida que se lança a 6ª Conferência Pan-Africana.

O foco do Programa dos Ministros Africanos, no desenvolvimento de uma relação da função pública e administração com as CER, surge da sua interacção com a Iniciativa de Capacitação da NEPAD e do facto de que a implementação da NEPAD, o modelo do desenvolvimento económico continental da UA, estava projectada para ser feita através das CER. Isto exigiu um exame mais íntimo da relação entre a gestão da função pública Africana e o modo como este sector é governado, e as CER. No período de preparação da 5ª Conferência de Ministros Africanos verificou-se que existia pouca interacção e/ou influência mútua documentada entre os Ministérios da Administração Pública Africanos, e as respectivas instituições conexas, e as comunidades económicas regionais, no respeitante à implementação da NEPAD.

Na altura em que se compreendeu este facto, e em que se realizou um estudo para se verificar como é que esta ausência de interacção podia ser rectificada, as próprias CER estavam sob escrutínio crescente em termos das capacidades de que dispõem para poderem facilitar o tipo de desenvolvimento e implementação dos projectos necessários à concretização dos objectivos de desenvolvimento da NEPAD, que se concentram principalmente na construção de infra-estruturas continentais, como pilares da aceleração da cooperação e integração regionais. Além disso, a proliferação das CER, acompanhada pela sobreposição das afiliações dos países em organizações regionais, e pela duplicação das agendas de desenvolvimento, colocou a questão premente de como racionalizar as CER num modelo de governação continental de cinco regiões da UA. Desde a realização de um levantamento sobre a relação entre as CER, a NEPAD e a Função Pública e Administração Africanas, realizado em 2005, surgiram constatações mais recentes no rasto do Grande Debate da Cimeira sobre “os Estados Unidos de África”, que teve como resultado a Declaração de Acra, de Julho de 2007, e que sublinhou de novo a centralidade das CER em qualquer processo em curso para transformar a União Africana num Governo da União Africana (GUA). A primeira prioridade articulada na Declaração de Acra é a urgência de “racionalizar e reforçar as Comunidades Económicas Regionais (CER)” enquanto foi estabelecido um Comité Ministerial para, entre outras, definir “as relações entre o Governo da União e

as Comunidades Económicas Regionais (CER)”. A Declaração de Acra, e as medidas que se seguiram, incluindo a Auditoria da UA, mandatada por força da Declaração, bem como um estudo e relatórios do Comité Ministerial dos Dez sobre um Governo da União Africana, comprovam a urgência adicional para que o Programa dos Ministros Africanos focalize as CERs.

Ao reexaminar os resultados do Programa dos Ministros Africanos, no âmbito da 5ª Conferência Ministerial Pan-Africana, algo de novo foi iniciado com o estabelecimento de um diálogo e de relações de trabalho com o Banco de Desenvolvimento da África Austral (DBSA), com a realização de um Seminário de Peritos sobre o Fórum de Governação da SADC, de 2 a 4 de Julho de 2007 e do Workshop Ministerial sobre Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito, que teve lugar a 8 e 9 de Abril de 2008, no Burundi. Estas consultas dão nova ênfase aos desafios enfrentados pelas CERs, em termos do desenvolvimento de capacidades pelo Programa dos Ministros Africanos nos seus esforços para os superar. Surgiu outro desafio com as possibilidades apresentadas pelo Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares (MAAP), como um mecanismo potencial de boa governação para dar ímpeto à transformação das CER em eventuais Comunidades de Integração Regional (CIR). As observações aqui apresentadas informam um dos dois cenários possíveis relativamente à direcção futura que a dimensão das CER, no âmbito do Programa de Ministros Africanos, possa vir a tomar: o primeiro cenário é rumo à **edificação institucional**, de forma a regionalizar a função e a administração pública, o que pode emanar da UA em Addis Abeba ou da iniciativa das CER nas regiões; e o segundo cenário é designado como um modelo de **Coordenação Institucional em Rede** para regionalizar a função e administração pública com o Sistema da UA/CER, incluindo a opção da CEDEAO de estabelecer conferências regionais de ministros da administração pública. Ambos os cenários têm os seus pontos fortes e pontos fracos, embora, a curto prazo, o segundo cenário é o que apresenta maior eficácia de custos (embora a segunda opção do primeiro cenário possa também ter as suas poupanças de custos) por não requerer novas estruturas a serem introduzidas num sistema já de custos pesados.

RECOMENDAÇÕES

A partir do que foi apresentado, seguem-se algumas recomendações relativas às prioridades associadas às observações e aos cenários para se implementar as actividades futuras:

- Em antecipação à Cimeira tripartida da SADC, COMESA e EAC, agendada para Outubro, a Mesa devia considerar introduzir na agenda da Cimeira a possibilidade de uma estrutura tripartida de coordenação da função e administração pública, a fim de facilitar o estabelecimento de uma Conferência Tripartida de Ministros da Função Pública cobrindo as três CER em causa. Alternativamente, a Carta da Função Pública em África podia ser introduzida. Qualquer delas, ou ambas, facilitaria a harmonização dos objectivos do programa de integração como previsto pela Cimeira Tripartida de Outubro.
- A curto prazo, o Programa dos Ministros Africanos procuraria basear-se na Consulta da SADC de 2007 para estabelecer o fórum consultivo da função pública preconizado por esse exercício, acompanhado por esforços similares para o estabelecimento de fóruns consultivos da função pública noutras regiões. O facto de que a COMESA participou na Reunião de Consulta da SADC sugere que existem possibilidades de um fórum consultivo SADC/COMESA sobre a função pública para a África Austral e de um fórum consultivo EAC/COMESA sobre a função pública para a África Oriental, enquanto para a África Ocidental, Central e para o Norte de África o estabelecimento de fóruns similares pode ser mais simples. Tais fóruns são essenciais pela necessidade de se perpetuar um discurso contínuo sobre a reforma da função e governação públicas Africanas e a capacitação da governação Africana ao nível regional.
- Os pontos de elevada prioridade da agenda das referidas consultas devem incluir um ponto sobre o modo de implementar um enquadramento em rede de custo eficaz para a apresentação das questões de preocupação na área da

função e administração pública na agenda das CER, conjuntamente com o modo como uma tal agenda pode apoiar as CER e outras instituições, como o BAD e DBSA, a superar os desafios de desenvolvimento das CER.

- A formalização de tais fóruns consultivos regionais deve também incluir uma componente regional do Projecto de Resolução de Conflitos e Desenvolvimento (PCRD), num discurso contínuo, com o objectivo de resolver os desafios à estabilidade regional, colocados por certos “estados em conflito” e/ou estados em fase de estabilização pós-conflito.
- Em resultado da natureza transversal dos ministérios e departamentos da função e administração pública, é importante que seja instituído um diálogo contínuo bem como relações de trabalho, ao nível nacional, entre os referidos ministérios/departamentos de negócios estrangeiros/relações exteriores (ou ministérios da economia nos países em que estes constituem os pontos focais das CER). Uma tal colaboração seria essencial para se traçar uma agenda da função e administração pública das CER.
- A Mesa devia considerar a realização de um estudo sobre o formato do grupo de trabalho sectorial do IBSA, sobre como se pode tornar adaptável e ser aplicado para activar os comités técnicos da UA/CER/NEPAD, com uma dimensão técnica/sectorial de função pública, ou como um mecanismo por si só ou em conjunto com a activação dos comités nacionais da CER/NEPAD ou os pontos focais nacionais da NEPAD.
- Noutro ponto de prioridade igual, a Mesa deve encorajar as CER a estudarem o modelo da CEDEAO de uma conferência regional de ministros da função pública e o modo como a abordagem da CEDEAO pode ser adaptada e/ou replicada a outras circunstâncias regionais. Isto podia incluir o intercâmbio entre a CEDEAO e outras CER para se explorar as referidas possibilidades.

- Há necessidade de se considerar o estabelecimento de um Centro de Reforma da Governação Africana **em rede**, como uma estrutura virtual (não uma instituição nova) que liga os organismos regionais e continentais não-governamentais já existentes a fim de formular e implementar um programa de investigação contínuo, um programa que facilitaria a planificação do cenário a longo prazo sobre questões inter-Africanas de significado na gestão e administração da função pública. Isto seria um meio de garantir que o Programa dos Ministros Africanos acompanhe o ritmo do processo fluído e as políticas de mudança no sistema da UA/CER e, na verdade, que se torne um participante proactivo influenciando e dando forma à direcção para onde se dirige a integração Africana aos níveis continental e regional.
- Como um corolário ao estabelecimento de uma rede de investigação da reforma da governação Africana, o Programa dos Ministros Africanos pode também querer encorajar o estabelecimento de um Fórum de Integração Africana como uma iniciativa da sociedade civil para a promoção do diálogo dos sectores não-governamental e privado com os governos, sobre um leque alargado de questões de cooperação e integração regionais em África e na África Austral e, também, para participar nas actividades de monitorização e avaliação relativas às iniciativas de integração continental e regional.
- Uma preocupação intimamente relacionada, no seguimento da recomendação acima, é a reflexão sobre como o MAAP pode ser regionalizado e adaptado como uma ferramenta de adesão da boa governação para o avanço da integração regional num sistema CER/UA em mudança.
- A Mesa devia considerar a realização do estudo da 6ª Conferência Pan-Africana dos Ministros da Função e Administração Pública, e devia deliberar sobre a eficácia de ter os seus governos respectivos a estabelecerem ministérios (e departamentos) de cooperação e integração inter-africanas, em conformidade com o estabelecimento de um conselho de ministros que trabalharia com o

Conselho Executivo da UA no tratamento de questões de governação, em oposição à agenda puramente política-diplomática das relações estrangeiras, a fim de integrar a inclusão da Carta Africana e do Programa de Ministros na agenda nacional, regional e continental.

INTRODUÇÃO

O presente documento tem por fim apresentar o conceito do enquadramento triangular de interacção estratégica entre as Comunidades Económicas Regionais (CERs), a União Africana (UA), à qual as CER servem de pilares regionais de governação, e o Programa Africano dos Ministros da Função Pública. Como exercício, isto significa examinar o progresso alcançado no reforço e na racionalização das CER, numa altura em que a primeira Cimeira Tripartida SADC-COMESA-EAC está agendada para Outubro de 2008, um acontecimento que ofereceria uma oportunidade para o Programa dos Ministros apresentar a Carta da Função Pública em África num contexto da harmonização das iniciativas de integração regional na África Oriental e Austral. Do mesmo modo, o presente documento tem como objectivo examinar as propostas, iniciativas e actividades relativas às CER, neste contexto triangular de relações que emergiram para concretizar as metas e os objectivos da 5ª Conferência Pan-Africana dos Ministros da Função e Administração Pública e relacioná-los com a necessidade de formulação de um plano de acção para os próximos cinco anos, que será o foco da próxima 6ª Conferência Pan-Africana dos Ministros da Função Pública.

Assim, o presente documento oferece uma visão geral do estatuto das CER, na medida em que este tem a ver com a definição do papel das CER no avanço do Programa Pan-Africano dos Ministros da Função Pública (daqui em diante designado Programa dos Ministros Africanos). Examina, igualmente, as propostas relativas às CER, feitas nos termos da 5ª Conferência Pan-Africana de Ministros da Função Pública, conjuntamente com a revisão do resultado de consultas, tais como o Fórum Consultivo de Governação da SADC de Julho de 2007 e do Workshop dos Ministros da Função Pública sobre Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito, de 8 e 9 de Abril de 2008. A análise destas consultas indica os resultados que foram alcançados durante o período entre as Conferências Pan-Africanas dos Ministros da Função Pública, relativos aos restantes desafios que devem ser superados ao lançar-se a 6ª Conferência Pan-Africana.

A avaliação crítica destes desafios informa os cenários alternativos sobre um modo de avançar, acompanhados pelas recomendações que devem abordar o modo como o Programa dos Ministros Africanos poderá vir a ser a força motriz da reforma da governação e da prestação de serviços públicos ao nível das CER, com o objectivo de reforçar a arquitectura institucional do sistema inter-Africano, com a UA no seu ápice. Isto relaciona-se com o Programa de Ministros, que interage intimamente com os requisitos da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito, com a Iniciativa de Capacitação da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) e com a Rede Africana de Institutos de Desenvolvimento de Gestão (AMDIN), para satisfazer o desafio de formular uma estratégia de implementação a longo prazo que defina um papel para as CER em relação à governação, ao nível continental e nacional. Na verdade, é a Iniciativa de Capacitação da NEPAD que destaca a importância da definição de um papel estratégico para as CER no âmbito do Programa dos Ministros, dado o papel que foi definido pela UA para as CER, como pilares regionais na expansão da estratégia de desenvolvimento da NEPAD ao continente.

ANTECEDENTES E CONTEXTO: 2005-2008

O foco do Programa dos Ministros Africanos para o desenvolvimento da relação da função e administração pública com as CER, surge da sua interacção com a Iniciativa de Capacitação da NEPAD e do facto que a implementação da NEPAD, o plano continental do desenvolvimento económico da UA, deve ser executada através das CER. Isto exigiu uma revisão detalhada da relação entre a gestão da função pública, Africana e o modo como este sector é governado, e as CERs. No período de preparação da 5ª Conferência Ministerial Pan-Africana, verificou-se que tinha havido pouca interacção documentada e/ou influência mútua entre os ministérios Africanos de administração pública, e as respectivas instituições conexas, e as comunidades económicas regionais relativamente à implementação da NEPAD.¹

¹ Departamento da Função Pública e Administração, África do Sul. *Projecto do Documento de Referência: As Comunidades Económicas Regionais, a NEPAD e as Implicações para a Função Pública e Administração*, Joanesburgo, , 2005, p. 29.

Na altura em que se compreendeu este facto, e se realizou um estudo para se verificar como é que esta ausência de interacção podia ser rectificadada, as próprias CER estavam sob escrutínio crescente em termos da sua capacidade de facilitarem o tipo de desenvolvimento e implementação de projectos necessários para que se concretizem os objectivos de desenvolvimento da NEPAD que se concentram, principalmente, na construção de infra-estruturas continentais como o pilar da aceleração da cooperação e integração regionais. Além disso, a proliferação das CER, acompanhada pela sobreposição das afiliações dos países em organizações regionais, e pela duplicação das agendas de desenvolvimento, apelou para a questão premente de como racionalizar as CER num modelo de governação continental de cinco regiões da UA.

As CER, na sua diversidade, reflectem também desigualdades consideráveis nos seus pontos fortes, pontos fracos e no desempenho no seio das suas regiões respectivas, com algumas, tais como a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a gozarem uma autonomia executiva considerável ao nível do Secretariado, com Estados Membros que dão prioridade ao estabelecimento de pontos focais da NEPAD e/ou ministérios dedicados especificamente à NEPAD e/ou cooperação e integração regionais.² Outras, como a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), foram vistas como tendo Secretariados relativamente fracos, com autonomia insuficiente em relação aos Chefes de Estado, para tomar iniciativas relacionadas com projectos, independentemente, ou para envolver decisivamente os doadores ao nível de tomadas de decisão.³ Verificou-se que a adaptação e a inserção das agendas das CER, ao nível nacional dos Estados Membros, eram também fracas ou não-existentes, embora, pelo menos no papel, existissem as disposições – como no caso da SADC – relativas aos comités nacionais das CER/NEPAD. Além disto, não existiam relações de trabalho efectivas entre as CER e a UA, não falando dos problemas de inserção do programa da NEPAD na agenda das CER.

² Ibid., p. 9–10.

³ Ibid., p. 10.

Muitas destas observações antecederam as constatações mais recentes relativamente às CER e ao seu relacionamento com a UA, o que sublinha a oportunidade dos esforços actuais envidados pelo Programa dos Ministros Africanos para que se gere um maior ímpeto na sua interacção com as CER, ao nível da gestão da função pública e da administração do desenvolvimento. Desde que se realizou um levantamento, em 2005, sobre a relação entre as CERs, a NEPAD e a função e administração pública Africana, surgiram mais constatações, e mais recentes, no rasto do Grande Debate da Cimeira da UA sobre os “Estados Unidos de África”, o que teve como resultado a Declaração de Acra de Julho de 2007, que sublinhou, de novo, a centralidade das CER em qualquer processo contínuo de transformação da União Africana num Governo da União Africana.⁴

A primeira prioridade articulada na Declaração de Acra é a urgência de “racionalizar e reforçar as Comunidades Económicas Regionais (CER)”, enquanto se estabelecia um comité ministerial para, entre outras, definir “as relações entre o Governo da União e as Comunidades Económicas Regionais (CER)”.⁵ A Declaração de Acra e as medidas que se seguiram, incluindo a Auditoria da UA mandatada por força da Declaração e um estudo e relatórios do Comité Ministerial de Dez sobre um Governo da União Africana, comprovam a urgência adicional de um foco no Programa dos Ministros Africanos sobre as CERs dado, não só a preocupação adicional sobre as actividades institucionais efectivas da UA e dos seus organismos, mas o facto de que existe um ímpeto contínuo para que se transforme ainda mais a UA, não tendo ainda sido finalizada a sua transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para um governo de união continental definido mais claramente. Contudo, este processo, à medida que se desdobra, realça ainda mais o papel das CERs como indicado no seguinte “Relatório do Comité Ministerial sobre o Governo da União”:

- “Reconheceu-se, em geral, que a Declaração de Acra tinha contemplado o processo de racionalização e reforço das CER e a harmonização das suas

⁴ Ver: Francis Kornegay. *A Dimensão Regional para o Grande Debate dos Estados Unidos de África*. Joanesburgo, Centro de Estudos Políticos, Março de 2007 (Policy Brief 43), p 8.

⁵ “Declaração de Acra”, *Accra Mail*, 4 de Julho de 2007. A Assembleia da União, reunião na sua 9a Sessão Ordinária, em Acra, Gana, de 1 a 3 de Julho de 2007.

actividades, como constituindo um dos passos para a concretização do Governo da União.

- O Comité acordou ainda que o processo de racionalização, harmonização e implementação dos programas das CER não devia afectar o processo de estabelecimento do Governo da União nos domínios de competência acordados.”⁶

Contudo, as deliberações do Governo da União, podendo parecer muito ambiciosas para o futuro, pressagiam muitas das preocupações actuais sobre a urgência do reforço do sistema geral da UA, incluindo o funcionamento das CER e a sua interacção com a UA e os seus órgãos. Proporciona-se aqui uma comprovação da realidade, através das constatações do Relatório da Auditoria da UA sobre a revisão das limitações em termos da capacidade institucional de toda esta infra-estrutura de governação. Relativamente às CER, fizeram-se as observações seguintes:

- Como instrumentos de promoção do desenvolvimento socioeconómico, da legitimidade e da sustentabilidade, muitas CER não alcançaram “os seus marcos/metapas fundamentais dentro dos horizontes temporais estabelecidos”.
- Verifica-se uma falta de convergência entre as CER, em termos da meta do Tratado de Abuja de uma possível Comunidade Económica Africana (ECA) acompanhada por uma abordagem de integração baseada mais nos prazos finais do que em resultados concretos.
- Várias CER, incluindo a CEDEAO, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), a União do Magreb Árabe (UMA) e a Comunidade dos Estados Sahelo-Sarianos (CEN-SAD) ainda têm de estabelecer as Zonas de Comércio Livre (ZCL), enquanto outras, tais como a SADC, a Comunidade da África de Leste (EAC) e o Mercado Comum para a África Oriental e Austral (COMESA) possuem planos indicativos estratégicos para avançarem para os mercados comuns já em 2015, 2009 e 2014, respectivamente.
- Embora a UA projectasse a existência de cinco CER, presentemente reconhece oito CER, e existem várias outras entidades a que os Estados Membros

⁶ Relatório do Comité Ministerial sobre o Governo da União, , EX.CL/390 (XII)-b. pp. 5–6.

aderiram que não são reconhecidas pela UA e que, portanto, complicam ainda mais o problema da proliferação e da sobreposição de afiliações.

- A proliferação das CER tem enfraquecido a lógica da cooperação regional, em virtude das configurações irracionais de algumas CER.
- Os Estados Membros pertencentes a duas ou mais CER provocam inconsistências tanto em foco como em compromissos, agudizando a concorrência aos fundos dos doadores bilaterais e fazendo com que os interesses nacionais se sobreponham aos ideais pan-africanos, visto que os Estados Membros agem de modo contrário aos princípios e compromissos assumidos ao nível regional.
- Algumas CER, tais como a CEDEAO e a EAC, possuem parlamentos regionais próprios, enquanto outras não os têm e “o papel do Parlamento Pan-Africano também precisa de ser revisto em paralelo com os parlamentos regionais existentes”.
- Finalmente, existe a ineficácia do Comité de Coordenação UA/CER, estabelecido por força do Protocolo da OUA de 1998 (embora exista um novo Protocolo sobre as relações UA/CER adoptado em 2007), em providenciar a orientação política e a monitorização das CER, o que é visto como um “factor contribuinte para os desafios que rodeiam o atraso do processo de integração regional”.⁷

As recomendações incluem:

- “Os Estados Membros devem comprometer-se à integração implementando as decisões aos níveis nacional, regional e continental.
- Devem ser estabelecidos mecanismos nacionais, tais como as Comissões Nacionais para Assuntos da UA (NCAUA), já propostas, acompanhadas por instrumentos para a inclusão e a adopção e adaptação (domesticação) das

⁷ Painel de Alto Nível. *Auditoria da União Africana*, Addis Ababa, Dezembro de 2007. Este é um resumo das constatações do Capítulo 9: “A União Africana e a sua relação com as Comunidades Económicas Regionais”, pp. 113–138. Ver particularmente: **Avaliação de estruturas-actividades das CERs. – progresso rumo à harmonização e racionalização.**

decisões das REC ao nível nacional (isto é, Pontos Focais Nacionais da NEPAD na CEDEAO ou Comissões Nacionais da SADC).

- A Assembleia deve avaliar regularmente o progresso alcançado na harmonização, em conformidade com os planos acordados.
- A Assembleia deve aderir à sua Decisão AU/Dec.112 (VII) que reconhece só 8 CER.
- As CER deviam acelerar a concretização do objectivo da criação de um Mercado Comum Africano.
- O Comité de Coordenação devia apresentar à Assembleia da UA um relatório do balanço das actividades das CER.
- Os Estados Membros podem necessitar de reflectir sobre as suas Afiliações Múltiplas às diferentes CER.”⁸

A conclusão destas avaliações e recomendações é que as CER, embora oficialmente parte integrante do sistema de governação inter-Africano da UA, são totalmente autónomas, entidades soberanas guiadas pelos seus Estados Membros soberanos. Podem tomar iniciativas independentemente ou individualmente ou em conjunto com outras CER com as quais desejam estabelecer relações de cooperação, coordenação como, de facto está previsto ao abrigo do Tratado de Abuja. A coordenação tripartida entre a SADC, COMESA e a EAC, no âmbito da qual existia rivalidade, especialmente em termos das relações SADC-COMESA, é um caso positivo a apontar e um bom auspício para a eventual racionalização das Regiões da África Oriental e Austral. Contudo, em geral, existe uma questão de eficácia de custos e de sustentabilidade de algumas das soluções oferecidas no relatório de Auditoria que são de relevância directa na inserção da função pública e a capacidade administrativa institucional no sistema da UA.

Por exemplo, embora o estabelecimento de uma Comissão de Serviços da UA (AUSC) pareça ser uma boa ideia, em termos do impulso programático do Programa dos

⁸ Painel de Alto Nível. Resumo Executivo: *Relatório do Painel de Alto Nível da Auditoria da União Africana*. Addis Ababa, Dezembro de 2007. Sublinha as recomendações sobre as CER e sobre “O Impacto da CUA nas políticas, afectação de recursos e quadros reguladores dos Estados Membros”, p.13 e p.21

Ministros Africanos (e seria responsável pelo recrutamento, nomeações e promoções e aplicação disciplinar ao mesmo tempo que estabeleceria as condições de serviço e o escalonamento dos cargos ao abrigo do estatuto da UA para os seus funcionários) a eficácia de custos de uma tal estrutura nova coloca sérias questões sobre até que ponto tais reformas são realistas, dada a capacidade financeira limitada da UA. Por outro lado, seria o ímpeto para as CER encorajarem o estabelecimento de comissões de serviços similares que, de modo semelhante, levantariam questões de sustentabilidade institucional aos níveis regionais do sistema da UA.

A finalidade do que foi dito é colocar em contexto o cenário e o ambiente políticos no qual as deliberações sobre a função e administração pública da CER têm lugar até à 6ª Conferência Pan-Africana, em comparação com os mesmos na altura da 5ª Conferência Pan-Africana. Isto é também importante para se estabelecer **a relevância crescente do Programa dos Ministros Africanos para o discurso continental emergente sobre a governação e integração inter-Africanas**. Por sua vez, providencia uma base adequada para se reexaminarem as propostas e as recomendações relativas às relações CER-função pública e administração apresentadas na 5ª Conferência Pan-Africana que, em muitos aspectos, previu algumas das constatações resultantes dos inquéritos, por força da Declaração de Acra, relativamente às CER.

CERs e a 5ª REUNIÃO PAN-AFRICANA

Para além da observação de que o sector da administração pública tem permanecido na periferia das questões mais prementes que impulsionam as actividades das CER, dos seus Estados Membros e da NEPAD, muitos dos desafios que foram recentemente apontados nas várias auditorias e avaliações foram prognosticados nalgumas das constatações que informaram as deliberações sobre as CER na 5ª Conferência Pan-Africana, nomeadamente:

- comunicação e coordenação inadequadas entre as CER e os governos membros relativamente aos projectos e às prioridades da NEPAD;

- ausência de coordenação e comunicação adequadas sobre os projectos e prioridades da NEPAD, entre os governos pertencentes à mesma CER ou CERs;
- pouca ou nenhuma coordenação e comunicação sobre os projectos e prioridades da NEPAD entre as CER que podem ter, muitas vezes, afiliações sobrepostas de países membros;
- em muitos casos, autoridade insuficiente ao nível do secretariado executivo para que este se envolva proactivamente com os parceiros de Desenvolvimento das CER/NEPAD e com a liderança política dos governos membros das CER para implementarem e executarem projectos e mobilizar o respectivo financiamento;
- discrepâncias entre o compromisso de uma CER e/ou um governo membro perante um projecto da NEPAD e o desenvolvimento real do referido projecto, de modo a garantir a aceleração do investimento implementável por parceiros prováveis num período de 6 a 18 meses;
- discrepâncias entre os níveis de financiamento dos projectos da NEPAD e os projectos em si, que foram desenvolvidos até à fase de proposta, absorvendo o financiamento disponível;
- clarificação da política de protocolos que envolvem a iniciativa da NEPAD, entre as CER e os governos membros das CER, de modo a garantir a apropriação das iniciativas da NEPAD pelas CER;
- ausência, em muitos casos, de pontos focais da NEPAD (ou pontos focais inadequados) que poderiam servir de interface na coordenação e comunicação entre um governo membro da CER com a CER a que pertence e com outro governo que pertença à mesma CER; e
- pouca ou nenhuma mobilização e envolvimento de intervenientes do sector não governamental e/ou o sector privado nas actividades das CER e nos projectos da NEPAD.⁹

Além disto, em vista do mencionado anteriormente e de mais avaliações recentes, a observação reflectida na edição de 2003-2005 do Programa de Governação e Função

⁹ Departamento da Função Pública e Administração, África do Sul, Op Cit. pp. 18–19.

Pública da NEPAD é tão relevante agora como era então, no respeitante a questões da gestão institucional das agendas de desenvolvimento: o facto de que a “análise existente sobre os esforços de reforma em África revela que os problemas essenciais emanam dos insucessos ao nível de políticas de **coordenação** do governo. O reforço da capacidade das estruturas centrais para se envolverem em coordenação activa, para formularem a política apropriada e para monitorizarem e avaliarem os programas, é essencial ao desenvolvimento regional e ao sucesso da NEPAD.”¹⁰ (Sublinhado adicional)

Em muitos aspectos, este exercício, em preparação da 5ª Conferência Pan-Africana constituiu um passo essencial em sensibilização, que era uma pré-condição para se começar a reflectir seriamente sobre os desafios da função e administração pública aos níveis continental e regional da governação Africana. O problema que o sector da administração pública tem de enfrentar, viz-à-viz as CER, reflectiu mais abrangentemente o *status quo* de que os departamentos de negócios estrangeiros/relações exteriores são, principalmente, o único interface entre os governos na esfera multilateral das relações intergovernamentais, que incluem o papel das CER na cadeia de governação Africana. Deste modo, as deliberações antecedentes e durante a 5ª Conferência Pan-Africana e os seus resultados, têm conseguido abrir o caminho para a expansão do envolvimento das CER para além do domínio puramente de relações exteriores, especialmente ao nível do envolvimento de parceiros institucionais de desenvolvimento para que trabalhem com as CERs para facilitar os projectos e as iniciativas da NEPAD. Assim, a Mesa do Programa Ministerial Africano fez o seguimento da recomendação de que fosse iniciado um diálogo com os secretariados da NEPAD e das CER, e “as instituições que facilitam parcerias”, tais como, o Banco de Desenvolvimento da África Austral (DBSA) e o Banco Africano para o Desenvolvimento (BAD), com o objectivo de desenvolver um envolvimento a longo prazo e sustentado com todos os intervenientes na tríade CER/NEPAD/Estado Membro, com o objectivo de reforçar consistentemente a cooperação no avanço e no

¹⁰ Programa de Governação e Administração Pública da NEPAD (sem data) p. 35. Refere-se ao programa de 2003–2005.

reforço da implementação da NEPAD. O início das deliberações entre a Mesa e o DBSA e com a SADC, que teve como objectivo a inclusão da agenda da função e administração pública na agenda de cooperação e integração regionais pode ser visto como um passo importante para fazer sair o sector da função pública Africana da periferia e para uma relação mais íntima de interacção com as CER.

CER e o PROGRAMA MINISTERIAL AFRICANO: SUCESSOS E DESAFIOS

Pós-5ª Conferência Pan-Africana: A Consulta da SADC

Relativamente à correcção do estatuto periférico do sector da função e administração pública na agenda da UA/CER/NEPAD, o Seminário de Peritos sobre o Fórum de Governação da SADC, que teve lugar de 2 a 4 de Julho de 2007, representou outro marco importante no seguimento de algumas das recomendações que informaram a 5ª Conferência Pan-Africana.¹¹ Primariamente, a Sessão de Consulta da SADC providenciou uma plataforma para a realização de uma análise comparativa das capacidades das CER relativamente à NEPAD. As deliberações foram instrutivas sublinhando certas áreas de preocupação. Entre estas estiveram as questões de harmonização, desafios em termos de capacidades que as CER enfrentam, a sua falta de ferramentas de monitorização e avaliação, os fracos elos entre as CER e os Estados Membros e a necessidade de uma solução de “pensamento da base para o topo” para muitas das questões, em vez do “topo para a base”, pondo em realce, mais uma vez, as Comissões Nacionais da SADC (ou SNCs) que, em elevado grau, não são operacionais.¹²

A questão crítica que reaparece relativamente às capacidades ao nível das CER emergiu durante a Sessão de Consulta da SADC, que resultou em várias lições emergentes de uma análise “das relações institucionais e de colaboração no âmbito do desenvolvimento das capacidades das CERs”:

¹¹ Departamento da Função Pública e Administração, África do Sul, *Relatório: Seminário de Peritos sobre o Fórum Consultivo de Governação da SADC, de 2 a 4 de Julho de 2007*, p. 2.

¹² *Ibid.*, pp. 5–6. Destaque do resumo de “Visão geral dos grupos de trabalho sectoriais na SADC, DFA.”

- Houve necessidade de desenvolver “uma compreensão compartilhada de desenvolvimento de capacidades” que é muitas vezes confundida com formação quando, na verdade, envolve um processo muito mais alargado de edificação de instituições.
- Há necessidade de se focalizar as causas mais profundas dos problemas e encontrar pontos críticos de influência.
- Os esforços para o reforço de capacidades, reflectindo a primeira lição, exigem uma “abordagem sistemática, em vez de um evento *ad hoc*”.
- Há necessidade de se estar ciente dos interesses ocultos e das prioridades em competição, que muitas vezes significam “que considerações de ordem política são mais importantes do que os aspectos técnicos” de uma iniciativa de capacidades.
- A necessidade de garantir que as iniciativas de reforço de capacidades estejam estrategicamente implantadas, em termos de facilitarem os elos de ligação do funcionamento de um sistema institucional com a sua estratégia geral.
- Deve tomar-se em conta o nível de maturidade organizacional que terá peso na determinação dos níveis de prontidão institucional e na capacidade de absorção das intervenções de capacitação em termos de adequação, viabilidade e aceitação dos referidos esforços.¹³

Com atenção particular para os esforços de reforço de capacidades do sector público da SADC, foram considerados dois como sendo dignos de nota: uma iniciativa emergente da Unidade de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Secretariado da SADC, embora tenha sido apontado que o conteúdo era mínimo no que respeita as questões de função pública, em si; e o estabelecimento do Centro de Especialização em Administração e Gestão Públicas (CESPAM) através de um mandato do Conselho de Ministros da SADC para capacitação em gestão e administração públicas.¹⁴ O CESPAM parece ser particularmente promissor, particularmente, como base de um programa de função e administração públicas da SADC que podia ser examinado para

¹³ Ibid., p. 10. “Revisão das relações institucionais e de colaboração com as CER para o Desenvolvimento de capacidades.”

¹⁴ Ibid., p. 13.

que seja replicado por outras CER – ou para que os seus termos de referência não sejam limitados somente à SADC, de modo a abordar os desafios em capacitação em gestão e administração pública de outras CER.

A Sessão de Consulta da SADC representou também um ponto inicial valioso ao dar início ao tipo de diálogo institucional necessário, entre o sector da função pública Africana, as CER e outros parceiros governamentais, não limitando o diálogo exclusivamente à SADC mas trazendo a COMESA para a discussão. Na verdade, isto augura uma colaboração tripartida mais íntima entre a SADC, a COMESA e a Comunidade da África Oriental (EAC), que realizarão a sua primeira Cimeira Tripartida em Outubro, com ênfase particular na harmonização dos programas de integração.¹⁵ Sob o ponto de vista do avanço da Carta Africana, podia ser contemplada uma Sessão de Consulta Tripartida SADC-COMESA-EAC sobre a função e administração públicas. Em qualquer caso, nos termos da Consulta da SADC de 2007, os esforços de capacitação da COMESA são mais direccionados ao sector do comércio, focalizando as negociações comerciais, ou relacionadas com o comércio, com outras organizações regionais e mundiais, incluindo a sua relação trilateral com a Comunidade da África Oriental e a SADC. A COMESA possui também vários parceiros na área de mobilização de recursos, embora encontre dificuldades em garantir que os Estados Membros honrem as suas contribuições estatutárias. Tal como a SADC, possui um fórum parlamentar e um fórum da sociedade civil, enquanto o seu Conselho de Ministros é apoiado por comités técnicos e consultivos, como um meio de reforço de capacidades. Apesar da sobreposição dos seus membros com a SADC e a EAC, ao nível operacional, existe uma cooperação útil e bom trabalho, o que está reflectido na área de desenvolvimento infra-estrutural.

Em resumo, a Consulta da SADC parece ter sido um bom início para o que devia tornar-se um diálogo contínuo entre o sector da função e administração pública da Região, no enquadramento do Programa dos Ministros Africanos e a SADC e talvez a COMESA e a EAC, bem como em termos da dimensão tripartida emergente da

¹⁵ *Comunicado Final da 28ª Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da SADC*. 17 de Agosto de 2008, p. 4.

colaboração no enquadramento das CER, entre estes três agrupamentos. Se as futuras consultas de seguimento focalizarem especificamente as questões de capacitação em termos de construção de uma dimensão regional de colaboração em gestão e administração pública para a SADC, o uso do fórum consultivo terá ganho a sua relevância. O que não está claro, até agora é, quais dos seguimentos consultivos futuros são contemplados e a que é que estes podem conduzir, em termos de não só colocar o Programa dos Ministros Africanos na Agenda da SADC mas em inserir um complemento da função e administração pública dedicado à governação da SADC.

Workshop da SADC sobre Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito

Um dos elementos chave do Programa dos Ministros Africanos para 2004-2008 é a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito (PCDR). O programa tem como objectivo alcançar a estabilidade estratégica nas regiões do continente que se esforçam por recuperar da devastação ocasionada por conflitos prolongados e, que têm, como uma componente importante, reconstruir as capacidades de governação estatal. É um elemento do referido Programa que reflecte os esforços em curso para a recuperação pós conflito na República Democrática do Congo (RDC), Burundi, Sudão, Libéria e Sierra Leone. Daí, a importância da sessão de consulta que a Mesa realizou no Club Lac Tanganyika em Bujumbura, Burundi a 8 e 9 de Abril de 2008. As comissões sobre “Capacitação do Estado nos países em Pós-conflito” e sobre “o Papel dos Parceiros na Reconstrução e Desenvolvimento pós-conflito” foram as actividades sobre as quais se debruçaram. Embora a ênfase na reconstrução e no desenvolvimento pós-conflito seja um elemento do Programa Ministerial, por direito próprio, para além da questão da interacção UA/CER com a agenda de função e administração pública Africana, tem, ainda, um peso directo na capacidade de governação da CER, em evolução, para efectuar a cooperação regional como uma dimensão para se ultrapassarem as instabilidades causadas pelos conflitos inter e intra-estatais Africanos.

A Comissão de Bujumbura sobre “Capacitação Estatal” abordou as áreas chave seguintes:

- Edificação de instituições e estruturas da função pública;
- Desenvolvimento das capacidades dos recursos humanos para a função pública e no seio da função pública;
- Apoio às reformas institucionais e à boa governação;
- Formulação de políticas, legislação e estabelecimento de estruturas que combatam a corrupção;
- Estabelecimento de tecnologias de apoio a práticas de gestão e a reformas institucionais;
- Inserção da igualdade de género na administração pública;
- Estabelecimento de sistemas para planificar e monitorizar as despesas; e
- Promoção de participação alargada nos processos de tomada de decisões e de monitorização.¹⁶

A Comissão sobre o Papel dos Parceiros questionou o papel dos vários intervenientes chave na arena da reconstrução e do desenvolvimento pós-conflito, a fim de propor um enquadramento em que haja consistência e coordenação das acções entre os actores estatais e não estatais e os parceiros de desenvolvimento, incluindo os doadores na área de reconstrução da gestão e administração públicas e das suas instituições.¹⁷ A discussão teve como base a preocupação de que o foco primário de qualquer estratégia de reconstrução pós-conflito proposta recaia sobre as intervenções institucionais e multidimensionais que visam consolidar a paz e estabelecer as capacidades estatais. Um foco secundário, e igualmente importante, é o desenvolvimento de uma abordagem coerente relativa à gestão dos intervenientes chave na implementação e sustentação da recuperação pós-conflito.

¹⁶ 5ª Conferência Pan-Africana de Ministros para o Workshop Ministerial da Função Pública/Civil sobre a Reconstrução e Desenvolvimento pós-conflito. Bujumbura, Club Lac Tanganyika, 8 e 9 de Abril de 2008. p. 2.

¹⁷ Ibid., p. 2.

Da perspectiva de cooperação e integração regionais, é possível visualizar-se uma institucionalização das capacidades das CER para a reconstrução e desenvolvimento pós-conflito e para a mobilização de recursos, como uma dimensão estratégica de paz e segurança da inserção da Carta da Função Pública em África nas actividades das CER, nos termos da meta do Programa Ministerial de “Construir Estados Capazes” no âmbito do enquadramento da Iniciativa de Governação da NEPAD, que também é um elemento chave do referido programa. Neste contexto, é possível visualizar uma nova arquitectura institucional de gestão pública e administração do desenvolvimento com base nas CER, inclusive das comissões da função pública das CER, fóruns consultivos e comissões de reconstrução e desenvolvimento, num **cenário a longo prazo** de transformação das CER em “comunidades de integração regional” de um sistema de governação da união continental em desenvolvimento.

O DESAFIO EM TERMOS DE CAPACIDADES

Para além dos resultados associados ao diálogo entre o Programa dos Ministros Africanos, chefiado pela Mesa, e as CER e os parceiros de desenvolvimento na comunidade institucional de financiamento do desenvolvimento (principalmente o DBSA), seguido pela Sessão de Consultas da SADC e do Workshop de Reconstrução e Desenvolvimento pós-conflito, em Burundi, resta um leque de iniciativas propostas que têm de ser implementadas para o avanço das relações entre as CER e a comunidade Africana da função e administração pública. Uma preocupação importante que se alarga por toda a gama destas iniciativas e desafios diz respeito a questões de capacitação dos recursos humanos e das instituições, uma área que se enquadra no domínio do sector público Africano para o avanço da agenda de gestão do desenvolvimento das CERs, dos Estados Membros e da UA. Neste ponto, muitas das questões de capacitação foram citadas, e citadas repetidamente, permanecem como desafios contínuos que requerem um maior envolvimento de gestão e administração públicas na arquitectura institucional, ainda em desenvolvimento, da governação inter-Africana que se centra à volta das CER e da UA. Assim, a inserção do Programa de Ministros Africanos nas CER e na UA reúne a necessidade de novos efectivos da arquitectura institucional, que se direccionem à edificação da função e administração

pública no âmbito do enquadramento da UA/CER (e da NEPAD), com o desafio de superar a vertente de capacitação.

A definição do desafio da capacitação, que se depara às CER, vai para além das preocupações que se centram à volta de formação, para englobar várias áreas que abordam a edificação institucional e as necessidades de governação das CERs associadas à implementação das suas agendas de cooperação regional, de desenvolvimento e comércio. Na sessão de Consultas Regionais da África Oriental sobre o Reforço e o Alinhamento dos Valores Humanos e dos Pontos Fortes Institucionais de África com as Necessidades, em termos de Capacidades de África, realizada em Nairobi, Quênia, de 28 a 30 de Setembro de 2004, estimou-se que as iniciativas de capacitação para África atingiam um montante anual de cerca de 4 bilhões de dólares americanos.¹⁸ Com referência particular à elevada prioridade concedida ao desenvolvimento infra-estrutural, a capacitação é um elemento particularmente crítico nas actividades de apoio às CER, no desenvolvimento de estruturas reguladoras regionais nos sectores de transporte-comunicações, integrando transportes, energia, telecomunicações e transporte aéreo, bem como o reforço das actividades das CER na facilitação do investimento privado e das parcerias público-privadas, especialmente nas áreas relacionadas com as oportunidades energéticas regionais e as telecomunicações internacionais.

No contexto da cooperação institucional, a capacitação em políticas comerciais, aos níveis regional e nacional, constitui uma preocupação chave das CER para que fiquem capazes de comunicar mais directamente com os peritos técnicos não governamentais e os agrupamentos do sector privado, de modo a facilitar a harmonização de políticas e a formulação de políticas regionais relacionadas com o desenvolvimento do sector privado. Mas esta última dimensão da capacitação apela igualmente a uma função institucional conducente que aborde a necessidade das CER definirem as Comissões

¹⁸ Consulta Regional da África Oriental sobre o Reforço e o Alinhamento dos Recursos Humanos e Pontos Fortes Institucionais de África com as Necessidades em termos de Capacidades em África: Nairobi, Quênia, 28-30 Setembro de 2004. p. 1 Projecto de relatório e documento de planificação sobre a consulta de capacitação da África Oriental na Universidade de Wits, projecto de capacitação do Centro para as Relações Internacionais de África.

Nacionais das CER como prioritárias, e/ou os pontos focais, de modo a facilitarem o desenvolvimento de capacidades nos elos CER-sector privado (e ONGs). Embora este resumo do levantamento da área de capacitação que integra os desafios que as CERs têm de enfrentar seja indicativo da magnitude do âmbito que deve ser envolvido no desenvolvimento da componente de função e administração pública apropriada e de uma componente administrativa que impulse o desenvolvimento de capacidades, a dimensão dos recursos humanos da capacitação não pode ser subestimada.

Num discurso proferido perante o workshop da Fundação de Capacitação para África (ACBF)–Comissão Económica para África (ECA) sobre as “Necessidades em de Capacidades nas Comunidades Económicas Regionais”, em Fevereiro de 2006, o Sub-Secretário-Geral das Nações Unidas e Secretário Executivo da ECA, Senhor Abdoulie Janneh, reiterou o que se tem tornado conhecimento comum: “No topo da lista dos desafios que as CERs enfrentam estão as limitações em termos de capacidades no seio dos seus secretariados individuais, o que está a impedir seriamente a implementação dos respectivos programas de trabalho.”¹⁹ Continuou apontando o que tem sido um refrão permanente: o facto de que a maioria das CER, se não todas, não possui o pessoal suficiente, sofre de elevadas taxas de mudanças no pessoal o que é acompanhado por uma falta de peritos técnicos. De acordo com Janneh, quando fez a sua intervenção, um levantamento da ECA, que foi citado, incluiu a constatação de que mais de 55 por cento das CERs informaram que tinham grandes lacunas nas áreas de especialização, tais como, gestão de TI, assuntos jurídicos e contabilidade bem como nas áreas críticas estratégicas – para África – dos programas sectoriais, nomeadamente, agricultura, economia e ciências políticas. E, claro, estas limitações em termos de pessoal estão associadas a limitações nos recursos, com orçamentos que não são suficientes para cobrir as carências de aptidões técnicas, o que reflecte o facto que os Estados Membros, a maior parte das vezes, não cumprem as suas obrigações financeiras; que se estes compromissos financeiros fossem honrados os

¹⁹ Comissão Económica das Nações Unidas para África. *Worksho ACBF-ECA “Necessidades de Capacidades das Comunidades Económicas Regionais; Discurso por Abdoulie Janneh, Sub-Secretário Geral da Nações Unidas e Secretário Executivo da Comissão Económica para África, 25 de Fevereiro de 2006, UNCC, Addis Ababa, Etiópia.* p.2.

constrangimentos em termos de pessoal podiam ser superados de modo mais eficaz. Contudo, para se apreciar a interconectividade desta charada dos constrangimentos pessoal-recursos com outros desafios persistentes das CER associados à sua proliferação e sobreposição das afiliações dos seus membros, Janneh apontou para a lógica: “dadas as afiliações múltiplas por parte de muitos países em CERs que se sobrepõem, a capacidade destes Estados honrarem as suas obrigações em termos de contribuições é também limitada” ao mesmo tempo que “a eficiência e a eficácia dos Secretariados das Comunidades Económicas Regionais são limitadas devido à duplicação de programas ao nível das CER.”²⁰

As observações de Janneh foram feitas em 2006. Dois anos antes, falando especificamente da SADC, o antigo Presidente do Botswana, Presidente Festus Mogae aludiu a alguns dos mesmos desafios ao apontar para a discrepância entre o que ele ironicamente chamou “o progresso que foi alcançado na adopção de princípios e na tomada de decisões” o que “deve ser reflectido no terreno” mas que, de facto os problemas da SADC podem ficar “ao nível burocrático, onde a maioria dos cargos chave continuam por preencher apesar de terem sido anunciados em 2001.”²¹ Acrescentou que, na altura, a maioria dos funcionários da SADC se tinha tornado “funcionários temporários permanentemente” uma situação desmoralizante.²² Pareceria que ao desenvolver a arquitectura da função e administração públicas das CER, isso podia resultar em capacidades para o recrutamento, nomeações, definição dos termos e condições de serviço e na aplicação de critérios de disciplina e conduta, e que um levantamento actualizado do efectivo da CER pode ser realizado como parte de um processo para posicionar um tal serviço administrativo ao nível da governação regional.

Com atenção particular às considerações da recuperação pós-conflito, reconheceu-se que, nos países na fase pós-conflito, há necessidade de uma adaptação flexível da

²⁰ Ibid., p. 2

²¹ S'Thembiso Msomi, “*Not the neighbourhood bully: South Africa should quit treading so carefully and give the Southern African region the leadership it needs*”, *Sunday Times*, 22 de Agosto de 2004.

²² Ibid.

capacidade administrativa às necessidades de reconstrução de infra-estruturas e à realização de reformas da governação, por um lado, e a preservação dos bens existentes, por outro.²³ Esta adaptabilidade necessita de focalizar, o mais rapidamente possível, uma transição para a implementação, envolvendo uma variedade de parceiros, incluindo os doadores e as ONGs.

O DESAFIO DA GOVERNAÇÃO: AVALIAÇÃO PELOS PARES, QUO VADIS?

Uma área que, até agora, tem ficado de fora do grupo UA/NEPAD/CER tem sido a dimensão da governação introduzida na equação pelo Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares (MAAP). Embora não seja articulada como um elemento chave no Programa dos Ministros Africanos, a evolução da avaliação pelos pares, como um processo participativo de prestação de contas emergente da iniciativa da NEPAD, poderia tornar-se cada vez mais relevante à dinâmica da integração em África, especialmente quando se visualiza uma transformação eventual das CER em comunidades de integração regional (ou CIRs), no contexto de um governo emergente da União Africana. Além disto, o sector da função e administração pública é crítico ao conceito da boa governação, em termos de um governo e de prestação de serviços que sejam sensíveis, participativos, transparentes e eficientes. O MAAP é considerado como sendo o aspecto mais inovativo da NEPAD, pelo seu funcionamento como um instrumento ao qual os Estados Membros da UA aderiram voluntariamente, como uma iniciativa de auto-monitorização e de avaliação da boa governação. Contudo, ultimamente, tem-se deparado um problema de influência que surge de um processo a que se pode aderir voluntariamente mas que, contudo, está separado de qualquer processo de adesão à integração mais alargada e profunda; um processo com base na promoção da boa governação como um emblema harmonizante de admissão a uma fase mais avançada da governação integrada pan-africana. Uma vez mais, uma tal noção introduz o conceito de ritmo variável, que funciona no contexto da União

²³ Divisão de Estado e Democracia, Projecto sobre Democracia e o Estado de Direito. *Documento para discussão: Promoção da Boa Governação nas Sociedades em fase pós-conflito*. Eschborn, 2005. p. 22. “Resumo e Conclusões, secção sobre “necessidades vs. capacidades”. Colaboração entre a GTZ e o Ministério Federal para a Cooperação Económica e Desenvolvimento.

Europeia, segundo o qual os Estados podem aderir à UE, seguindo o seu ritmo próprio e quando eles, de facto, desejam aderir e são apoiados pela EU num programa de conformidade que conduz à sua adesão eventual.

Assim, a adesão opera como uma ferramenta de influência que orienta o processo de integração, em vez de, como no caso Africano, depender de uma abordagem de consenso inclusivo em que todos os membros devem honrar um prazo estabelecido, o que, na realidade, pode ser posto de lado indefinidamente, à medida que as fases da conformidade ou adopção não sejam cumpridas (embora isto tenha provocado algumas alterações, segundo as quais certos órgãos da UA têm entrado em funcionamento depois de ter sido satisfeito um certo limite numérico pelos Estados Membros que decidiram integrar este ou aquele mecanismo (como no caso do Parlamento Pan-Africano, o Conselho de Paz e Segurança, etc.). Claro que existe um elemento de adesão envolvido nalguns Estados que se juntam às CER, como é o caso do Ruanda e do Burundi que foram aceites, o Ruanda e o Burundi na EAC e Madagáscar na SADC. Mas a adesão ainda não se tornou uma parte institucionalizada do repertório de integração Africano, como no caso da EU. Contudo, o MAAP, como um processo integrado podia, potencialmente, institucionalizar a adesão servindo como uma ferramenta de boa governação num processo regionalizado de avaliação pelos pares, associado talvez, à aplicação de uma abordagem de ritmo variável à transformação das CERs em CIRs, com base nos países que aderem à RIC (o que se pode conceber como uma federação integrada sob o ponto de vista político e económico).

Na verdade, poder-se-ia argumentar que a regionalização do processo MAAP, seguindo o modo referido, podia acelerar o horizonte temporal previsto para o governo da União Africana, em oposição ao processo actual de estabelecimento de prazos finais que podem ser ou não ser satisfeitos. Como o que acontece agora, o mandato do MAAP é garantir que as políticas e as práticas dos países participantes estejam em conformidade com os “valores, princípios, códigos e critérios contemplados na Declaração sobre Governação Democrática, Política, Económica e Organizacional”

como um factor gerador das melhores práticas. Um bem positivo por direito próprio está, contudo, desprovido de influência geopolítica que pode, por outro lado, ser derivada pelo facto de ser empoderado como uma ferramenta de incentivação que atrai países para uma África mais alargada e mais profundamente integrada. No mínimo, este é um processo que devia ser um assunto prioritário de um estudo comparativo que se debruce sobre os dois contextos, Europeu e Africano, de onde se poderão tirar lições para o benefício do avanço da agenda da governação Africana, em que a função pública e a administração podiam desempenhar um papel fulcral estratégico.

CER E A FUNÇÃO PÚBLICA RE-EXAMINADAS: UM INFORME ACTUALIZADO²⁴

Desde a 5ª Conferência Ministerial Pan-Africana, as CERs diferentes têm estado a seguir estratégias diferentes com o objectivo de inserirem a Carta Africana nos seus enquadramentos regionais de cooperação respectivos de um modo que possa passar para o nível nacional dos Estados Membros. Talvez a mais abrangente das iniciativas da CER, neste contexto, tenha tido lugar na CEDEAO. Nela, a Carta Africana foi regionalizada numa Conferência de Ministros da Função Pública da CEDEAO tendo isto sido acompanhado por esforços para o estabelecimento das comissões nacionais de coordenação. Estas têm por fim servir como mecanismos de monitorização e avaliação da implementação da Carta. Realizaram-se quatro Conferências Ministeriais da CEDEAO até 2008. Na segunda Conferência da CEDEAO foi recomendado que os Estados Membros nomeassem e comunicassem a designação dos Pontos Focais Nacionais (o que, foi sugerido, podia ser o presidente de uma comissão nacional de coordenação).²⁵

Na quarta Conferência dos Ministros responsáveis pela Função Pública da CEDEAO, a 9 de Maio de 2008, as deliberações recaíram sobre o “Programa de Trabalho Decente e Emprego Sustentável” que cobre os princípios e os direitos fundamentais no local de

²⁴ A presente secção é baseada, parcialmente, na acta da “Reunião de Consulta das CER: 9 de Julho de 2008, Joanesburgo, África do Sul.”

²⁵ Secretariado Executivo, *Relatório Final: Segunda Conferência dos Ministros da Função Pública da CEDEAO*. Abuja, 30 de Abril de 2004, p. 5.

trabalho e critérios internacionais de trabalho, oportunidades de emprego e rendimentos, protecção e segurança social e o diálogo social e o tripartismo.²⁶ Para além das várias recomendações apresentadas, que abordam as iniciativas que devem ser empreendidas pelos Estados Membros ao nível regional, foram adoptadas directrizes para um programa regional de prémios por inovações na prestação e reforma dos serviços públicos.²⁷ O que é notável na CEDEAO – sobre o modo como se tem relacionado com a NEPAD – é o grau em que adoptou, com empenho, a Carta Africana chegando ao ponto de replicar ao nível regional o que devia ser feito ao nível continental, quando e se a UA adoptar a Carta Africana. Ao nível da CEDEAO, isto inclui a eleição da sua Mesa própria como contraparte da Mesa continental, presentemente presidida pela África do Sul. Portanto, a CEDEAO tem estado a implementar, ao nível regional, as decisões e as resoluções que são projectadas para o nível continental.

Outros esforços das CER, para além da CEDEAO, reflectem níveis diferentes de cooperação regional e/ou esforços de integração mais gerais. Assim, a EAC – incluindo cinco Estados Membros, agora que o Ruanda e o Burundi se juntaram ao Quênia, Uganda e Tanzânia – está a contemplar o estabelecimento de uma união inter-parlamentar para facilitar a adopção da legislação no enquadramento da Assembleia Legislativa da África Oriental (EALA), dada a meta futura da passagem para uma federação; uma comunidade de integração regional federada no contexto do que é preconizado pela UA em termos de um futuro governo da união do continente. Assim, contemplar a Carta Africana no contexto da EAC poria mais pressão nos parlamentos nacionais em termos de harmonização da função pública e das reformas de governação. Presentemente, existe um Comité de Coordenação da Função Pública que funciona em conjunto com a EALA, ao nível regional, com o objectivo de contribuir para o Programa Ministerial ao nível continental. O que será de interesse aqui é saber-se como, e se ou não, este enquadramento em início na EAC, que aponta na direcção da CEDEAO, influenciará o modo como a trajectória regional do Programa dos

²⁶ Secretariado Executivo, *Relatório Final: 4a Conferência dos Ministros da Função Pública da CEDEAO*. Free Town, 9 de Maio de 2008, p. 7.

²⁷ *Ibid.*, p. 9.

Ministros Africanos evoluirá no âmbito do enquadramento tripartido da SADC-COMESA-EAC.

Relativamente às outras CER da África Oriental, no que diz respeito à Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), a preocupação é, presentemente, no contexto de se reorientar a IGAD para que se direcione à cooperação económica em oposição à sua preocupação dominante de resolução de conflitos regionais. Contudo, em termos de uma preocupação com a racionalização das CER, a questão surge sobre se a IGAD se devia especializar ou não numa função de segurança comunitária, viz-à-viz a COMESA e a EAC, pela qual, do ponto de vista do Programa de Ministros, poderia focalizar a dimensão de boa governação pós-conflito, de reconstruir a capacidade da função pública e de regenerar a prestação de serviços a par da reforma da governação pós-conflito. Isto reflectiria a vantagem comparativa da IGAD, digamos, em termos da experiência em resolução de conflitos regionais e dos desafios da recuperação pós-conflito, o que lhe permitiria fazer uma contribuição no contexto da cooperação alargada com a COMESA e a EAC.

Uma das questões que surgiu durante as consultas e que, até certo ponto, está reflectida no Relatório de Auditoria da UA, em termos de como promover os mandatos sectoriais, tais como a função e administração públicas e a adopção da Carta Africana, é a predominância de ministérios e departamentos de negócios estrangeiros/relações exteriores. Esta questão está relacionada com a observação de que, ao relacionar-se com outros ministérios dos Estados Membros da UA/CER, as instituições de negócios estrangeiros/relações exteriores estão relutantes em partilhar o poder com outros ministérios/departamentos. Isto aparece como uma questão cada vez mais fundamental nos assuntos inter-africanos. Em resultado da natureza cada vez mais focalizada na governação das relações inter-Africanas entre os diferentes Estados Membros, num contexto multilateral continental e regional, as chamadas “políticas de África” dos Estados Membros da UA/CER vão para além do domínio dos negócios estrangeiros/relações exteriores e da diplomacia. De facto, a própria probabilidade da UA/CER/NEPAD como um protogoverno, no contexto da governação pan-africana,

sublinha este ponto. Em resumo, as relações de um Estado Africano com outro Estado Africano constituem mais do que um simples envolvimento de política externa-diplomático. Portanto, a concentração das relações UA/CER nos departamentos de negócios estrangeiros pode não ser adequada à promoção de protocolos e mandatos de boa governação regional e continental relacionados com a concretização das metas e dos objectivos do Acto Constitutivo da UA e das Cartas, tais como, as relativas à Conferências Pan-Africana dos Ministros da Função Pública e Administração.

Assim, os ministros Pan-Africanos responsáveis pela função pública podem querer considerar a apresentação de uma recomendação segundo a qual os Estados Membros devem estabelecer ministérios e departamentos de cooperação e integração inter-Africanas. Estes podiam ser responsáveis por tratarem especificamente das relações de governação entre os Estados Membros, ao mesmo tempo que abordariam questões de coordenação ao nível nacional com outros Estados Membros, as CERs e com a UA, talvez em conjunto com as comissões nacionais para assuntos da UA – a par de departamentos de negócios estrangeiros/relações exteriores. No enquadramento da CEDEAO, alguns Estados Membros já possuem os referidos ministérios dedicados à cooperação regional e/ou ministérios da NEPAD. Contudo, enquanto os departamentos de negócios estrangeiros/relações exteriores se concentrariam especificamente nas dimensões diplomáticas das relações inter-Africanas no domínio da política externa, os ministérios/departamentos de cooperação/integração/parcerias providenciariam a conectividade ausente entre os níveis nacional, regional e continental na implementação dos mandatos e protocolos da UA/CER. Isto providenciaria um ponto de referência de governação para os pontos focais nacionais e comités de coordenação, tais como existem na CEDEAO e como se requer para a SADC (Re Comissões Nacionais da SADC). Por sua vez, isto facilitaria a inclusão institucional da Carta Africana ao nível nacional e regional, tal como acontece na CEDEAO.

PROMOÇÃO DO PROGRAMA MINISTERIAL: CENÁRIOS NA PROCURA DO CAMINHO FUTURO

Uma maior elaboração da dimensão da avaliação pelos pares numa relação de desenvolvimento entre as CER e o sector de função pública Africana sugere o potencial do referido sector surgir na linha da frente da reforma da governação e da reestruturação institucional do sistema inter-Africano. O Programa dos Ministros Africanos, no seu esforço de implementar a Carta da Função Pública para África, está preocupado não só com a prestação de serviços públicos, no sentido mais estreito, mas, de um modo mais alargado, relativamente à boa governação. Por outro lado, dada a natureza transversal deste sector na sua preocupação de construir sistemas institucionais eficientes e eficazes de prestação de serviços, tanto em termos de capacidades dos recursos humanos como técnicos, existe o potencial do sector da função pública em África funcionar como o ponto fulcral de ímpeto do renascimento Africano. Isto faria com que o actual sistema da UA fosse mais efectivo como uma instituição e, no processo, promoveria a sua transformação, a mais longo prazo, num governo da União Africana. Porque, num sentido verdadeiro, fazer com que o actual sistema UA/CER funcione mais eficazmente significa a construção real do governo da União Africana, ou, pelo menos o lançamento das fundações do governo continental com base nas CER como pilares de tal sistema.

O reconhecimento destas possibilidades significa a compreensão de que, antes dos líderes continentais se lançarem seriamente na busca do governo da união continental, ainda haverá muito a fazer no enquadramento de governação da UA, ainda incipiente, como existe já. Contudo, podemos argumentar que, no contexto político actual, a relevância do Programa dos Ministros Africanos pode residir mais sobre como pode contribuir para elaborar o que é uma arquitectura institucional da UA/CER, ainda muito incompleta e embrionária, do que nas várias especificidades técnicas de gestão e administração públicas, como uma disciplina relacionada com a capacitação. Em resumo, para se avançar nesta área, incluindo os elementos chave do programa de 2005-2008, necessitar-se-á de uma iniciativa de liderança da função pública de África, aos níveis continental, regional e nacional, na formulação de estratégias sustentáveis

para se avançar com outro nível de capacitação institucional, no enquadramento da UA/CER, interagindo com a agenda de governação política, económica e organizacional da NEPAD. Em essência, esta é a tarefa que define as actividades futuras.

Ao contemplar os cenários ilustrativos que possam descrever como este processo se pode desdobrar, há necessidade de se formular uma opção maximalista na elaboração das novas estruturas institucionais que pode, por agora, estar fora do alcance do sistema UA/CER, em termos das capacidades financeiras desse sistema e uma opção mais modesta e conservativa com base em novas relações de interacção entre estruturas já existentes, ao nível nacional, que possam ser mandatadas para implementar um programa regional de função e administração pública no contexto das CER. Do ponto de vista de um cenário ilustrativo o que se tentará apresentar nesta secção do presente documento é o esboço das duas possibilidades com opções possíveis que são implícitas em algumas das constatações que emergiram das consultas que tiveram lugar no Programa dos Ministros Africanos e que se fundamentam nos modelos institucionais já existentes e que operam no contexto das CER. O Cenário Um será indicado como um caminho de **edificação institucional** para a regionalização da administração pública que pode emanar, ou da UA, em Addis Abeba, ou da iniciativa das CERs, nas regiões. O Cenário Dois é designado como um modelo de **coordenação institucional em rede** para a regionalização da administração pública com o sistema UA/CER, tanto em termos de acomodar a coordenação inter-sectorial entre os Estados Membros das CER como em termos da regionalização da Carta Africana, como no caso da CEDEAO.

Cenário Um: Edificação institucional

Opção Um: Este cenário contemplaria a criação de novas estruturas dedicadas à institucionalização da administração pública no âmbito do sistema UA/CER. Isto podia acontecer numa das duas maneiras: uma, centrada na UA, a outra centrada na CER. Considerando a identificação das possíveis opções do Programa dos Ministros de

África para as CER, no contexto da opção centrada na UA, a suposição em vigor é o estabelecimento de uma Comissão de Serviço da União Africana (AUSC). Enquanto, como previsto, a AUSC “seria responsável pelo recrutamento, nomeações e promoções e aplicação da disciplina” e “por estabelecer as condições de serviço e o escalonamento de cargos ao abrigo dos Estatutos do Pessoal da UA”, entre outras responsabilidades, a AUSC assumiria, igualmente, a liderança continental na implementação da Carta da Função Pública de África em cooperação com as CER, no contexto do enquadramento de um Comité de Coordenação UA/CER, revigorado. Isto incluiria a formulação conjunta de políticas e o desenho de programas de uma agenda para as comissões de serviços com base nas CER. Estas replicariam as responsabilidades da AUSC ao nível das CER e executariam a implementação de um programa de boa governação, tomando como ponto de partida os elementos chave do Programa dos Ministros Africanos de 2005-2008. No enquadramento centrado na UA, prevêem-se dois tipos de comissões regionais: as comissões de funções públicas com base nas CER, associadas à AUSC, e as comissões regionais sobre reconstrução e desenvolvimento pós-conflito.

Relativamente à primeira categoria, seriam estabelecidas três comissões regionais conjuntas mas independentes entre si:

- Uma Comissão Conjunta de Serviços da África Austral tendo como fundamento as relações de cooperação entre a SADC e COMESA (no enquadramento tripartido que inclui também a EAC);
- Uma Comissão Conjunta de Serviços da África Oriental tendo como fundamento as relações de cooperação entre a COMESA e a EAC (no mesmo enquadramento tripartido que inclui também a SADC) mais a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD);
- Uma Comissão Regional de Serviços da CEDEAO para a África Ocidental;
- Uma Comissão Regional de Serviços de ECCAS para a África Central com uma cláusula de coordenação inter-se com a SADC e a COMESA; e

- Uma Comissão Regional de Serviços para o Norte de África (integrando a sub-região transcontinental Sudano-Saeliana) com uma cláusula para a coordenação inter-CER com a CEN-SAD.

Embora as referidas comissões regionais de serviços públicos, com base nas CER, possam adoptar os termos de referência da componente de PCRD, para além dos mandatos mais alargados da função pública e governação, os requisitos de PCRD podiam também justificar comissões regionais especializadas estabelecidas para desenvolver e implementar uma agenda de PCRD, estabilizadora e a longo prazo, e, de facto, interagir com as comissões da função pública com base nas CER, exercendo um papel de reconstrução estatal tipo “regime de tutela” Africano, visando os países e as regiões à sua volta que enfrentam conflitos e os que emergem de conflitos. Assim:

- Comissão Conjunta da África Austral para a Reconstrução e Desenvolvimento pós-conflito;
- Comissão Conjunta da África Oriental para a Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito;
- Comissão da África Ocidental para a Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito;
- Comissão da África Central para a Reconstrução e Desenvolvimento pós-conflito; e
- Comissão do Norte de África para a Reconstrução e Desenvolvimento pós-conflito.

Ao nível nacional, esta estrutura institucional será alargada com o estabelecimento do que foi proposto como sendo as Comissões Nacionais para Assuntos da União Africana (NAUACs), conjuntamente com os Comitês Nacionais CER/NEPAD em cada Estado Membro da CER, como no caso dos Pontos Focais da NEPAD na CEDEAO da África Ocidental e as possíveis Comissões Nacionais da SADC (SNCs) na África Austral. Estes Comitês Nacionais CER/NEPAD, ou pontos focais, estariam representados numa NAUAC do país. A questão mais importante que precisa de ser abordada aqui é a aparente incapacidade e/ou desejo político, pelo menos no caso da

SADC, de activar as SNCs que, no âmbito do mandato do Plano Estratégico Indicativo para o Desenvolvimento Regional (RISDP) devem desempenhar uma função participativa de monitorização e avaliação de questões transversais e sectoriais específicas.

Opção dois: A opção centrada nas CER preconizaria o ímpeto da edificação das instituições a emanar das CER. Com a iniciativa a mudar para as regiões, o enquadramento de unificação podia ser o próprio Programa de Ministros Africanos sob o ímpeto dado pela Mesa. De facto, a Conferência de Ministros da Função Pública da CEDEAO poderá servir como um modelo adequado para o efeito. Dependendo de quão activo o papel de liderança da Mesa será, a administração pública regional terá de desempenhar um papel particularmente activo orientando a inserção do Programa de Ministros Africanos nas suas CERs respectivas, como no caso da CEDEAO. Em essência, o grau da reforma e inovação no desempenho, gestão e governação da função pública dependeria da liderança regional neste sector. As iniciativas tornar-se-iam regionalizadas, ou no enquadramento em rede da Mesa ou como um reflexo da dinâmica da própria Região e das suas CER associadas.

Embora a arquitectura da comissão prevista no Cenário Um possa também emergir neste cenário, existe um caminho alternativo que poderia ser seguido, com base no modelo do Órgão de Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança da SADC (OPDSC). O OPDSC integra duas estruturas de comités inter-estatais: O Comité Inter-estatal de Defesa e Segurança (ISDSC/CIEDS) e o Comité Interestatal de Política e Diplomacia (ISPDC/CIEPD). De acordo com este modelo, a arquitectura da Comissão, no Cenário Um, podia ser consolidada pela SADC e outras CER na forma de um Órgão de Cooperação nas áreas de Governação, Planificação e Desenvolvimento (ou OGPDC) empoderando uma comissão inter-estatal e três comités inter-estatais, nomeadamente:

- Comité Inter-Estatal de Migração Transfronteiriça (ISCDMC);
- Comité Inter-Estatal de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito (ISPCRD); e

- Comité Inter-Estatal de Coordenação da Planificação Estratégica (ISCSPC).

Este modelo de órgão reflectiria o âmbito alargado da reforma da governação, incluindo os tipos de funções previstas ao abrigo da AUSC regionalizada. Além disto, especificamente no caso da SADC, podia interagir com o Orgão de Cooperação nas Áreas de Política, Defesa e Segurança, mais estruturado, e os seus CIEDS e CIEPD ou com quaisquer estruturas similares que existam nas CER. A dimensão crítica em ambos os cenários é que as estruturas ilustrativas previstas deviam incluir uma capacidade de planificação do cenário estratégico, a longo prazo, para o desenvolvimento e interacção gerais da CER com outras CER e a UA. Além disto, quer o cenário envolva a opção da comissão regional ou o modelo do órgão, a institucionalização de um complemento de função e administração públicas nas CER, devia ter como objectivo um maior grau de ordem e coerência no sistema de governação inter-Africano no âmbito da UA, ao mesmo tempo que prepara as CER para maior evolução num sistema da UA em mudança, contemplando um governo da União Africana eventual, que presidiria à Comunidade Económica Africana. As duas opções e cenários podiam ainda acomodar as funções regionalizadas de avaliação pelos pares, embora isto possa exigir Comissões Regionais de Avaliação pelos Pares adicionais e/ou, no caso do modelo do órgão, incluir a avaliação pelos pares como uma função do Comité Inter-estatal de Planificação Estratégica Coordenada. Contudo, as referidas estruturas de avaliação pelos pares regionalizadas seriam relevante só na medida em que a UA avança para um consenso e compromisso mais claros em relação à transformação eventual das CERs em CIRs, nas quais a adesão seria um incentivo para a harmonização no âmbito de uma agenda de integração a um ritmo variável.

Cenário Dois A: Coordenação Institucional em Rede

O presente cenário tem duas variantes que podem ser mutuamente exclusivas. A primeira variante envolveria a adopção ao nível nacional da agenda da CER no Programa dos Ministros Africanos, de um modo que permita uma maior conectividade

em rede entre os Estados Membros e as CER sem se estabelecerem novas estruturas. Activaria, ou poderia ter de activar, estruturas CER/NEPAD que nalguns casos **existem no papel** mas que têm ainda, por várias razões, de ser operacionalizadas. O primeiro cenário, assim como este, em primeiro lugar, deve poder acomodar as Comissões Nacionais para Assuntos da UA já propostas (NAUACs). A preocupação verdadeira aqui é a implementação do **Comité Nacional CER/NEPAD e/ou pontos focais**. Uma opção para activar os referidos comités e pontos focais seria através da função de supervisão parlamentar. Contudo, os parlamentos Africanos, de influência variável, têm estado ausentes no exercício do papel de supervisão monitorizando a implementação dos compromissos de integração e cooperação regionais ao nível nacional.

Uma rota alternativa para activar os referidos comités e pontos focais poderá ser o modelo do grupo de trabalho sectorial que orienta a cooperação no âmbito do Fórum do Diálogo Trilateral Índia-Brasil-África do Sul (IBSA). Neste contexto, os pontos focais designados do IBSA, nos ministérios de negócios estrangeiros/relações externas dos três países, trabalharam activamente para mobilizar o envolvimento de outros departamentos governamentais, da sociedade civil e do sector privado na implementação de uma variedade crescente de iniciativas de projectos trilaterais que emergem dos grupos de trabalho. Existem mais de 16 grupos de trabalho, incluindo um grupo de trabalho sectorial sobre função pública e administração. O sistema de grupo de trabalho do IBSA (que, na verdade, está a ser considerado para racionalização dada a sua proliferação) opera de acordo com o regime de liderança rotativa do IBSA, com um dos três países na presidência a implementar a agenda do IBSA durante um período de dois anos.

Deste modo, em conjunto com os pontos focais do IBSA para negócios estrangeiros/relações exteriores, outros departamentos governamentais que estão alinhados com o grupo de trabalho estão envolvidos na coordenação dos compromissos do IBSA, em assumir os compromissos dos grupos de trabalho individuais ao nível nacional, incluindo o alargamento à sociedade civil e ao sector privado. Entretanto, os pontos focais contrapartes de negócios estrangeiros nos outros

dois países parceiros estão, do mesmo modo, em contacto com outros ministérios e departamentos e os seus grupos de trabalho sectoriais nacionais do IBSA, na execução das suas responsabilidades, em conjunto com o país dirigente e as suas estruturas contrapartes do IBSA, durante o período de chefia rotativa.

Existe uma recomendação, que foi apresentada, pela qual o Conselho Executivo da UA, que integra os Ministros de Negócios Estrangeiros/Relações Exteriores se deve transformar num Conselho de Ministros mais alargado o que permitiria um âmbito mais alargado para a participação dos ministros/departamentos sectoriais nas deliberações sobre questões especializadas do sector de negócios estrangeiros, dado o foco mais político-diplomático de assuntos estrangeiros, por um lado, e a natureza técnica especializada dos ministérios e departamentos mais focalizados nos sectores (que podiam também reflectir os ministérios de cooperação/integração inter-Africana). Presumivelmente, se uma tal transformação tivesse lugar, um formato de conselho de ministros ao nível continental da UA podia ser replicado gradualmente no seio das CER. No caso de isto não acontecer, os Ministros Africanos de função pública e administração terão de decidir sobre o envolvimento dos ministérios de negócios estrangeiros/relações exteriores (e/ou ministérios da economia onde os pontos focais podem estar inseridos, especialmente ao nível das CER), para estruturarem, em concertação, um formato do grupo de trabalho sectorial na agenda de negócios estrangeiros/relações exteriores ao nível das CER, de modo a activarem os comités técnicos, incluindo o sector de função pública e administração, como uma prioridade de cooperação regional no âmbito das CER.

É também aqui onde a activação dos comités e pontos focais nacionais da CER/NAPD podem servir uma finalidade de grupo de trabalho sectorial. Aqui, as Comissões Nacionais da SADC são um ponto a apontar. Como previsto para cada Estado Membro da SADC, as Comissões Nacionais da SADC integram comités técnicos especializados para as deliberações governo-sociedade civil-sector privado. O formato do **subcomité sectorial** destas SNCs propostas é o seguinte:

- política e segurança;

- comércio e investimento;
- alimentação, agricultura e recursos naturais;
- infra-estrutura e serviços; e
- desenvolvimento social e humano.

Este formato teria de ser alargado para incluir o sector público e a governação de modo a acomodar o Programa de Ministros Africanos ao nível das CER no âmbito de um formato do comité de trabalho sectorial ou técnico das Comissões Nacionais da SADC (CNS). Assumindo que as SNCs na SADC podem ser e serão activadas (como deveriam ser ao abrigo do Tratado da SADC e do mandato do RISDP), o que em qualquer caso tem probabilidades de acontecer a ritmos variáveis, o desenvolvimento de um diálogo e de relações de trabalho entre os ministros dos negócios estrangeiros da SADC os seus contrapartes da função pública e administração seria a fim de avançar com a implementação. De facto, tal diálogo pode ser urgente, como um meio de activar as SNCs em conjunto com o estabelecimento de um enquadramento de coordenação de grupos de trabalho sectoriais similar ao IBSA. Em termos da adopção de uma agenda de cooperação regional que implemente o Programa dos Ministros Africanos, isto podia ser uma área de intervenção estratégica importante que os departamentos da função pública e administração podiam assumir para implementar a implementação já há muito devida dos comités Nacionais de CER/NEPAD, tais como as SNCs, e os pontos focais que ainda precisam de ser activados nos Estados Membros da SADC e que, de facto, adicionariam outra dimensão regional ao MAAP existente ao nível nacional.

CENÁRIO DOIS B: Coordenação Institucional em rede – CEDEAO

No que constitui uma segunda variante do presente cenário, qualquer um dos cenários acima [um e dois(a)] podia acomodar a iniciativa que a CEDEAO já implementou, independentemente da adopção da Carta Africana para a Função Pública e Administração pela UA. Neste caso, as CER podiam também estabelecer conferências de ministros da função pública da SADC, COMESA e EAC ou, dada a sua relação tripartida em início, uma conferência de ministros da função pública da SADC-COMESA-EAC. Um tal enquadramento podia promover a coordenação inter-sectorial

tipo IBSA em grupos de trabalho, incluindo os que possam ser dedicados à prestação de serviços públicos e à reforma da governação. Um tal cenário exigiria um estudo mais aprofundado por outras CERs sobre como a abordagem da CEDEAO funciona e como podia ser adaptada às suas circunstâncias regionais acompanhada por missões de intercâmbio entre a CEDEAO e outras CERs.

Pontos fortes e pontos fracos dos cenários

Cenário Um: O problema com o primeiro cenário de edificação de institucional é a eficácia de custos e a sustentabilidade se considerarmos os constrangimentos actuais em termos de recursos prevaletentes no sistema UA/CER; um (sistema) em que existe uma aversão compreensível à elaboração de novas estruturas institucionais como complemento da arquitectura actual da UA/CER. Este cenário pode ter mais relevância na projecção de como uma abordagem de edificação de instituições para integrar o Programa dos Ministros Africanos pode contribuir, com o tempo, para a evolução do enquadramento UA/CER num sistema governamental da união. Dada a realidade actual, uma tal evolução tem probabilidades de ocorrer de um modo fragmentado a ritmos variáveis com certas CER a poderem alcançar um nível de sustentabilidade antes de outras poderem subscrever às estruturas ilustrativas aqui sugeridas. A probabilidade das CERs adoptarem tais estruturas pode também reflectir como estão distantes de se transformarem em RISC como pode ser o caso da EAC, onde os líderes dos seus Estados Membros a colocaram no caminho de uma federação, em cujo caso a consolidação de uma burocracia da função pública federal pareceria inevitável.

Certamente, a racionalização das CERs, que faria com que as afiliações dos países fossem mais eficazes de custo e portanto, libertaria mais recursos para o desenvolvimento institucional, poderá fazer este cenário mais convincente na edificação da gestão e administração pública no sistema CER/CIR. Na análise final, contudo, a coisa mais importante é que, para o Programa de Ministros Africano permanecer relevante, terá de se manter a par da dinâmica e das tendências na

evolução do actual sistema da UA, em termos do Grande Debate em curso sobre o governo da União Africana, de modo a que possa adaptar a sua agenda a este discurso dadas, as suas implicações para tornar o sistema de governação de África mais eficiente e eficaz aos níveis continental, regional e nacional. O sector da função pública e administração de África tem interesse neste cenário que se desenrola, visto que ele modelará os sistemas de governação que um sistema de governo inter-Africano em transformação necessitará. De facto, devia estar numa posição de se envolver activamente neste discurso e afectá-lo.

Cenário Dois: O ponto fraco do presente cenário, incluindo a sua versão da CEDEAO, é que não devia requerer o estabelecimento de novas estruturas com todas as implicações de custos que trariam consigo. O que significa é um esforço mais concertado ao nível da rede da função pública e administração Africana, primariamente com os ministérios que servem de pontos focais – na sua maior parte, de negócios estrangeiros – na formulação de um sistema de grupo de trabalho técnico e/ou sectorial, incluindo uma componente de administração pública num regime de liderança rotativa pelos países, talvez acompanhada pela activação dos comités nacionais e os pontos focais existentes da CER/NEPAD se não estiverem operacionais. A questão que pode aparecer, e que tem de ser investigada, é o grau de eficiência da gestão de um tal enquadramento. Ao contrário do formato do grupo de trabalho sectorial do IBSA, que roda somente entre três países, a tentativa da CER Africana replicar uma tal enquadramento teria de lidar com muitos mais países e capacidades de governação variáveis entre estes países que são Estados Membros das referidas CERs. Há também a questão da CER a que um tal grupo de trabalho devia estar associada, nos casos em que exista sobreposição dos domínios regionais e inter-regionais como no caso da África Oriental e Austral, embora a cooperação tripartida entre a SADC, COMESA e EAC pudesse facilitar a resolução deste dilema. Relativamente à CEDEAO, ECCAS e UMA o processo pode ser mais simples. Mas como é que o regime rotativo da liderança no caso de países múltiplos funcionará ao adaptar o modelo vigente para três países do IBSA?

RECOMENDAÇÕES

Seguem-se algumas das recomendações relativas às prioridades associadas com as observações e cenários apresentados anteriormente para se implementarem as actividades futuras.

- Em preparação da Cimeira tripartida de Outubro entre a SADC, a COMESA e a EAC, a Mesa devia apreciar as possibilidades de introduzir na agenda da Cimeira uma estrutura de coordenação da função pública e administração tripartida para facilitar o estabelecimento de uma Conferência Tripartida de Ministros da Função Pública destas três CERs. Alternativamente, a Carta da Função Pública em África podia ser introduzida. Uma ou ambas facilitaria a harmonização das metas do programa de integração como preconizado pela Cimeira tripartida de Outubro.
- A curto prazo, o Programa de Ministros Africanos devia procurar fundamentar-se na Consulta da SADC de 2007 para estabelecer o Fórum Consultivo da Função Pública preconizado pelo referido exercício e acompanhado por esforços similares no processo de estabelecimento de fóruns consultivos de função pública noutras regiões. O facto de que a COMESA participou na Consulta da SADC sugere as possibilidades de um fórum consultivo da função pública SADC/COMESA para a África Austral e um fórum consultivo para a África Oriental enquanto para a África Ocidental, Central e do Norte, o estabelecimento de fóruns semelhantes pode ser um processo mais simples. Tais fóruns são essenciais se se considerar a necessidade de perpetuar um discurso contínuo sobre a função pública Africana e a reforma da governação e a capacitação ao nível regional da governação Africana.
- Os pontos de elevada prioridade, constantes na agenda das consultas, deviam ser sobre como implementar um enquadramento em rede com eficácia de custos para apresentar as preocupações da função pública e administração na agenda

da CER, inter-relacionada com o modo como tal agenda pode ajudar as CERs e as instituições, como o BAD e DBSA, a superar os desafios em termos de desenvolvimento de capacidades das CER.

- A formalização de tais fóruns consultivos regionais devia também incluir uma componente regional de PCRC num discurso contínuo com o objectivo de resolver os desafios regionais em termos de estabilidade que são impostos por certos “estados em conflito” e/ou estados que estão a atravessar um período de estabilização pós-conflito.
- Devido à natureza transversal dos ministérios e departamentos da função pública e administração, é importante que seja instituído um diálogo contínuo e relações de trabalho ao nível nacional entre os referidos ministérios/departamentos e os ministérios/departamentos de negócios estrangeiros/relações exteriores (ou ministérios da economia se forem esses os pontos focais das CERs). Uma tal colaboração será essencial para a formulação de uma agenda de função pública e administração da CER.
- A Mesa deve considerar realizar um estudo sobre o formato do grupo de trabalho sectorial do IBSA em termos de como poderá ser adaptável e ser aplicado para activar os comités técnicos UA/CER/NEPAD, com uma dimensão técnica/sectorial da função pública, ou como um mecanismo por si só ou conjuntamente com os comités nacionais CER/NEPAD ou os pontos focais da NEPAD.
- De igual prioridade, a Mesa deve encorajar outras CERs a estudar o modelo da CEDEAO de uma conferência regional de ministros da função pública e a examinar como é que a abordagem da CEDEAO pode ser adaptada e/ou replicada a outras circunstâncias regionais. Isto devia incluir o intercâmbio entre a CEDEAO e outras CERs na exploração de tais possibilidades.

- Há necessidade de considerar o estabelecimento de um Centro da Reforma da Governação Africana, **em rede**, como uma estrutura virtual (não uma nova instituição) que ligue os organismos continentais e regionais não governamentais já existentes para formular e implementar um programa de investigação contínuo; um programa que facilitaria a planificação do cenário a longo prazo sobre questões inter-Africanas de significativas na gestão e administração da função pública. Isto constituiria um meio de garantir que o Programa de Ministros Africanos se mantenha a par do processo fluído e das políticas de mudança no sistema UA/CER e, de facto, se torne um participante proactivo em influenciar e modelar a direcção da integração Africana aos níveis continental e regional.
- Como um corolário ao estabelecimento de uma rede de investigação da reforma da governação Africana, o Programa dos Ministros Africanos pode também encorajar o estabelecimento de um Fórum Africano de Integração, como uma iniciativa da sociedade civil para a promoção do diálogo dos sectores não-governamental e privado com os governos numa grande variedade de questões de cooperação e integração regionais em África e na África Austral e, também, para participar nas actividades de monitorização e avaliação relativas às iniciativas de integração continental e regional.
- Uma preocupação intimamente relacionada, no seguimento da recomendação acima, é a reflexão sobre como o MAAP pode ser regionalizado e adaptado como uma ferramenta de adesão da boa governação para o avanço da integração regional num sistema da CER/UA em mudança.
- A Mesa devia considerar a realização do estudo da 6ª Conferência Pan-Africana dos Ministros da Função e Administração Pública, e devia deliberar sobre a eficácia dos seus governos respectivos estabelecerem ministérios (e departamentos) de cooperação e integração inter-Africanas, em conformidade com o estabelecimento de um conselho de ministros que trabalharia com o

Conselho Executivo da UA no tratamento de questões de governação, em oposição à agenda puramente política-diplomática de relações estrangeiras, a fim de integrar a inclusão da Carta Africana e do Programa de Ministros na agenda nacional, regional e continental.