



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Blending: A Nova Ajuda Pública ao Desenvolvimento?

Pedro Jorge da Encarnação Rio

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de:

Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Fernando Jorge Cardoso, Professor Associado Convidado (com Agregação)

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

setembro, 2019

AGRADECIMENTOS

À minha mulher Helena e aos meus filhos Francisco e Matilde, pelo inestimável suporte emocional.

Ao meu orientador Fernando Jorge Cardoso, pela disponibilidade, pragmatismo e sentido crítico.

Ao Doutor Francisco Mantero, pelo entusiasmo e partilha de conhecimento.

Aos meus pais e aos meus sogros, pelas constantes palavras de incentivo.

Aos meus colegas de mestrado, pela amizade e espírito de entreajuda.

RESUMO

O eclodir da crise financeira internacional de 2008 veio consubstanciar uma tendência crescente desde a declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), designadamente a incapacidade dos países doadores provisionarem um montante de 0,7% do seu Produto Nacional Bruto (PNB) à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Nesta sequência, a Conferência de Adis Abeba (2015), foi determinante para enunciar a pertinência da inovação dos instrumentos financeiros no apoio à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos na Agenda 2030, nomeadamente ao nível da diversificação das fontes de financiamento das operações a executar no período 2016-2030.

É neste enquadramento de novos instrumentos financeiros disponíveis que emerge, internacionalmente, a importância do *blending*, enquanto mecanismo inovador que potencia a contratualização e/ou descentralização da APD.

Tomando como referência o contexto português no período pós 1974, o presente trabalho-projeto visa refletir sobre o impacto do processo de reforma administrativa na transformação do modelo de APD, estando o seu desenvolvimento subordinado à investigação das duas seguintes questões específicas:

- i. terá a reforma do setor da cooperação para o desenvolvimento acompanhado, efetivamente, o processo de reforma operado na administração pública nacional; e
- ii. poderá o *blending* desempenhar, de facto, um papel de destaque no seio da APD portuguesa, enquanto mecanismo emergente no financiamento do desenvolvimento.

A análise empreendida às duas questões de investigação reporta à observação do decénio 2007 - 2016, correspondente ao intervalo cronológico que medeia o primeiro ano de implementação do instrumento *blending*, a nível europeu, e o primeiro ano de execução da Agenda 2030.

Palavras-chave:

Reforma Administrativa; Ajuda Pública ao Desenvolvimento; Instrumento Financeiro *Blending*.

ABSTRACT

The outbreak of the 2008 international financial crisis has supported a growing trend since the Millennium Development Goals (MDGs) declaration, namely the inability of donor countries to provide 0,7% of their Gross National Product (GNP) to Official Development Assistance (ODA). Following this, the Adis Abeba Conference (2015) was instrumental to stating the relevance of innovation in financial instruments to support the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs), as set out in the Agenda 2030, notably in terms of funding sources diversification to execute the 2016-2030 period operations.

It is in this framework of new available financial instruments that the importance of blending emerges, at internationally, as an innovative mechanism that enhances the contracting and/or decentralization of ODA.

Taking the Portuguese context in the post-1974 period as a reference, this project work aims to reflect on the impact of the administrative reform process on the transformation of the ODA model, and its development is subordinated to the investigation of the following two specific questions:

- i. the reform of the development cooperation sector has, effectively, accompanied the reform process operated in the national public administration; and
- ii. blending can play a prominent role within Portuguese ODA, as an emerging mechanism for development financing.

The analysis of the two research questions relates in particular to the observation of the 2007 - 2016 decade, corresponding to the chronological gap between the first year of implementation of the blending instrument at European level and the first year of implementation of the 2030 Agenda.

Key-words:

Administrative Reform; Official Development Assistance; Blending Financial Instrument.

ÍNDICE

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	ii
Abstract.....	iii
Índice.....	iv
Índice de Quadros.....	v
Índice de Figuras.....	vi
Glossário de Siglas.....	vii
Introdução.....	1
1. Relevância do tema.....	3
2. Formulação dos objetivos.....	4
3. Estrutura da investigação.....	5
Capítulo I – Reforma Administrativa: enquadramento teórico.....	6
I.1. Uma breve resenha da relação Estado-Administração.....	6
I.2. A estrutura organizativa e comportamental da administração.....	10
I.3. A dimensão híbrida do processo de reforma administrativa.....	12
I.3.1. A iniciativa de natureza gestonária.....	16
I.3.2. A iniciativa de natureza pós-gestonária.....	18
Capítulo II – Ajuda Pública ao Desenvolvimento: sistematização analítica.....	22
II.1. A política de cooperação no contexto da reforma administrativa.....	22
II.2. A evolução da arquitetura da Ajuda Pública ao Desenvolvimento.....	27
II.3. O diagnóstico do atual modelo de financiamento do desenvolvimento.....	39
Capítulo III – Instrumento Financeiro Blending: reflexão crítica.....	53
III.1. A implementação do mecanismo blending no período 2007-2014.....	53
III.2. A avaliação do desempenho do mecanismo blending no período 2007-2014.....	59
III.3. A análise das perspetivas futuras do mecanismo blending em Portugal.....	63
Conclusão.....	65
Bibliografia.....	68

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 - Simplificação esquemática da relação histórica Estado-Administração	8
Quadro 1.2 - Características dos Modelos de Administração	21
Quadro 2.1 - Evolução monetária e percentual dos dois principais instrumentos financeiros (SOFID)	51
Quadro 2.2 - Análise SWOT (SOFID)	51
Quadro 3.1 - Matriz do Enquadramento Lógico (MEL) da avaliação de desempenho do Blending	62

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 - Evolução da APD portuguesa (2012-2016) (valores líquidos)	29
Figura 2.2 - Taxa de variação APD portuguesa (%) (preços correntes)	30
Figura 2.3 - Evolução da APD portuguesa (2012-2016).....	31
Figura 2.4 - Composição da APD portuguesa (2012-2016) (média) (valores líquidos).....	31
Figura 2.5 - Ranking dos doadores CAD/OCDE (2016)	32
Figura 2.6 - Evolução da APD bilateral portuguesa (2012-2016) (valores líquidos)	32
Figura 2.7 - Distribuição ADP bilateral por tipo de financiamento (2012-2016) (valores líquidos).....	33
Figura 2.8 - Distribuição ADP bilateral por tipo de financiamento (2016) (%) (valores líquidos).....	33
Figura 2.9 - Distribuição do veículo donativos por canal de ajuda (2015-2016) (%) (valores líquidos).....	34
Figura 2.10 - Distribuição geográfica da ADP bilateral portuguesa (2012-2016) (%) (valores líquidos).....	35
Figura 2.11 - Distribuição da APD bilateral portuguesa (2012-2016) (montantes brutos) (milhares €)	35
Figura 2.12 - Distribuição setorial da ADP bilateral portuguesa (2012-2016) (%) (média)...	36
Figura 2.13 - Distribuição da APD multilateral (2012-2016) (%) (média) (valores líquidos)	37
Figura 2.14 - Evolução da APD multilateral (2012-2016) (valores líquidos).....	38
Figura 2.15 - Grau de ligamento da APD bilateral portuguesa (2009-2012) (%).....	41
Figura 3.1 - Tipologia e objetivos dos instrumentos financeiros do blending: redução de custo e de risco.....	54
Figura 3.2 - Evolução da contribuição da UE, por facilidade (milhões de euros).....	58
Figura 3.3 - Montante financiado pela UE, via blending, por setor (milhões de euros).....	59
Figura 3.4 - Lista das questões de avaliação, por indicador de desempenho.....	60

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ACP - África, Caraíbas e Pacífico

AIF - Asian Investment Facility

APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento

CAD - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CICL - Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.

CIF - Caribbean Investment Facility

DEVCO - European Commission Directorate-General for International Cooperation and Development

EDFI - European Development Finance Institutions

FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento

IDE - Investimento Direto Estrangeiro

IFCA - Investment Facility for Central Asia

IFP - Investment Facility for the Pacific

IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

ITF - EU-Africa Infrastructure Trust Fund

LAIF - Latin American Investment Facility

MF - Ministério das Finanças

MEL - Matriz do Enquadramento Lógico

MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros

NIF - Neighbourhood Investment Facility

NPM - New Public Management

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONGD - Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento

ONU - Organização das Nações Unidas

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PAC - Programa Anual de Cooperação

PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PED - Países em Desenvolvimento

PIC - Programa Indicativo de Cooperação

PNB - Produto Nacional Bruto

RNB - Rendimento Nacional Bruto

SEE - Setor Empresarial do Estado

SENEC - Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação

SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento

SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

UE - União Europeia

USD - United States Dollar

INTRODUÇÃO

Chevallier (1997) e Wright (1994) aludem à existência de uma realidade convergente ao nível dos desafios organizacionais e de contexto que as entidades públicas e as entidades privadas enfrentam, consubstanciando-se os desafios comuns mais prementes: i) na dificuldade de definição de uma identidade organizacional; ii) na constante mudança tecnológica e de comportamentos; iii) na concorrência; iv) na necessidade de melhoria da produtividade; e v) na capacidade de resposta às exigências, quer dos cidadãos, quer dos clientes, no que à qualidade dos serviços prestados e dos produtos fornecidos diz respeito.

De facto, com o alargamento das funções do Estado para áreas mais complexas, nomeadamente para as áreas sociais, e com o advento da globalização e das novas tecnologias, o contexto no qual o modelo administrativo burocrático se desenvolve deixa de ser previsível e a mudança passa a ser uma constante, desfavorecendo modelos organizacionais assentes em procedimentos rígidos, padronizados e rotineiros. Conforme referem Pierre e Peters (2000), a administração pública não pôde manter uma estrutura rígida numa sociedade em acelerado processo de transformação, pelo que, em razão do reconhecimento desta disfunção, emergiu, primeiramente, a reforma gestonária. Complementarmente, a jusante, a implementação da reforma pós-gestonária, através da qual surgiram os vários modelos neweberianos, não pretende contrariar objetivos alcançados pela nova gestão pública em ganhos de produtividade e de eficiência, mas sim dar uma nova dimensão à prestação de contas e à definição dos objetivos das políticas públicas, através de mecanismos conducentes à democraticidade e à consulta de todos os interesses conexos (*stakeholders*).

Grosso modo, num ambiente fortemente vincado pelo princípio da legalidade, as crescentes responsabilidades dos servidores públicos, perante os diversos *stakeholders*, têm conduzido ao aumento da exigência da prestação de contas, nomeadamente através da definição de normas, princípios e métodos tendentes à defesa da imagem de eficácia, rigor e transparência. Desta forma, enquanto entidade pública instrumental da função política, subordinada à função legislativa e controlada pela função jurisdicional, o processo de modernização da administração pública portuguesa reveste-se de grande importância, sobretudo na forma como esta organização se relaciona com os seus cidadãos e com o exterior. Atualmente, procedimentos como a monitorização de desempenho, a fixação de objetivos e a fixação de competências tornaram-se centrais nos planos estratégicos e operacionais de qualquer entidade pública, em virtude, por um lado, do seu papel central na prossecução das políticas públicas concebidas e, por outro lado, da crença generalizada na superioridade da gestão privada sobre a gestão pública (pressuposto de que a produção provisionada pelo setor público é ineficiente e mais cara para os cidadãos).

De acordo com Mozzicafreddo e Gouveia (2011), nas últimas três ou quatro décadas, o processo de reforma em Portugal foi mais orientado, programado e organizado do que o processo de

modernização. Com efeito, estes autores destacam que a modernização das instituições e dos comportamentos - com características de mudanças organizacionais, culturais e institucionais - resulta de processos mais distanciados da decisão e da intenção, também motivados pelo contexto de mudanças difusas, distinguindo-se, assim, das reformas decorrentes de processos decisórios de reformas organizacionais e programadas, geralmente induzidos e de resposta às situações e contingências.

No caso concreto da política pública setorial de cooperação para o desenvolvimento, em virtude de mudanças rápidas e estruturais de contexto, a evolução da APD teve, ao longo dos últimos anos, de ser capaz de se reinventar constantemente, acompanhando o processo de reforma contínuo ocorrido na administração pública portuguesa, como forma de se consubstanciar numa política cada vez mais relevante e instrumental no apoio aos países parceiros. Para além deste aspeto, sendo a APD uma pequena parte do financiamento ao desenvolvimento, e sendo esse financiamento apenas uma parte do contributo para os desafios globais, a cooperação para o desenvolvimento tem vindo a estar, cada vez mais, focada na coerência entre políticas e nas questões da governação e das regras globais.

Atualmente, face à complexificação do sistema e à diversificação crescente dos atores, verifica-se a necessidade de uma especialização dos países doadores e dos países parceiros, ou seja, de uma afirmação de qual a sua identidade e missão, de qual a sua abordagem e mais-valia no seio do sistema (e perante a divisão internacional do trabalho nesta área) e de como querem ser reconhecidos pelos outros parceiros. No entender de Ferreira *et al.* (2015), isto tem reflexos evidentes nas escolhas políticas, nas estratégias, nas abordagens e formas de atuação, e na organização da cooperação (incluindo no plano institucional e no plano financeiro).

Precisamente em matéria de financiamento do desenvolvimento, designadamente no que à APD diz respeito, verifica-se que o panorama do financiamento do desenvolvimento tem passado por mudanças assinaláveis no presente século. Se em 2000 os países em desenvolvimento tinham poucas opções disponíveis para financiar o seu desenvolvimento e os fundos provenientes dos chamados doadores "tradicionais" constituíam a vasta maioria dos fundos externos, em 2015 o crescimento de outras formas de apoio ao desenvolvimento mudou, em boa parte, o contexto nesta matéria. Com efeito, os financiamentos provenientes dos doadores não-membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) (como a China ou a Índia), os fundos climáticos, os investimentos de impacto social, o crescimento de vários fluxos privados, as organizações filantrópicas, os fundos verticais globais e outros demais atores e instrumentos vieram diversificar as fontes de financiamento e complexificar o sistema. Em traços genéricos, o financiamento do desenvolvimento está, naturalmente, interligado com as alterações de poder e influência registadas na economia internacional. À escala europeia, uma das formas preferenciais de executar o orçamento destinado à APD tem sido através das European

Development Finance Institutions (EDFI)¹, que se materializam em veículos acreditados pela própria UE para com esta cofinanciar os projetos e programas contratados. Nesta sequência, um dos mecanismos que tem vindo a granjear grande protagonismo no atual quadro da cooperação para o desenvolvimento tem sido o *blending*, surgindo como um dos mecanismos mais eficazes na alocação de recursos financeiros para o cumprimento dos ODS, conforme plasmados na referida Agenda 2030. Nesta sequência, em virtude do intrincado vigente xadrez da cooperação internacional para o desenvolvimento, composto por uma grande multiplicidade de *players*, interesses e instrumentos, torna-se fundamental compreender a lógica de funcionamento de um dos principais mecanismos de financiamento do desenvolvimento atual.

1. Relevância do tema

Desde os anos 80 do século XX, as administrações públicas ocidentais têm realizado mudanças substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas. Essas reformas administrativas vêm consolidando novos discursos e práticas derivadas do setor privado, que as usam como benchmarks para as organizações públicas em todas as esferas de governo (Secchi, 2009). Especificamente na administração pública portuguesa, no atual quadro de responsabilidade que a sua ação exige, a construção de um perfil adequado para o exercício de funções públicas pressupõe a dotação de um conjunto de instrumentos, técnicos e organizacionais, que permita responder com êxito às referidas questões.

Setorialmente, em matéria de cooperação internacional para o desenvolvimento, enquanto política pública coordenada pela administração pública portuguesa e objeto de análise deste trabalho-projeto (por motivos imputáveis ao histórico profissional do autor), Sousa (2015) afirma que, ao longo dos últimos quarenta anos, dois dos eixos estratégicos da cooperação portuguesa que têm vindo a ganhar maior preponderância são: (i) o tendencial reforço da participação nas instituições, com relevo da cooperação multilateral no conjunto da APD; e (ii) a imperiosidade da diplomacia ativa, a qual passou a apresentar uma crescente dimensão económica.

É no encaixe desta última dimensão que, segundo Fernandes (2014), os debates em curso, no seio do CAD-OCDE, em matéria de financiamento ao desenvolvimento, levam-nos a refletir no modelo de cooperação para o desenvolvimento no período pós 2015, em virtude de um novo contexto vigente, assente em novos objetivos globais de desenvolvimento sustentável e com novos instrumentos financeiros disponíveis. Nesta sequência, relativamente à política pública de cooperação internacional

¹ A rede EDFI é uma associação europeia de instituições financeiras de desenvolvimento, fundada em 1992, constituída por 15 instituições bilaterais, com a missão de financiar, a médio e longo prazo, investimentos promovidos pelo setor privado em países emergentes e em desenvolvimento, apoiando o crescimento e o desenvolvimento sustentável das economias intervencionadas. As instituições da EDFI podem atuar sozinhas ou em cofinanciamento com outras congéneres, em modo de partilha de risco e de experiência, conferindo maior credibilidade aos projetos (disponível em <http://www.sofid.pt>).

para o desenvolvimento, o eclodir da crise financeira internacional de 2008 veio consubstanciar uma tendência crescente desde a declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), designadamente a incapacidade dos países doadores de provisionarem um montante correspondente a 0,7% do seu Produto Nacional Bruto (PNB) à APD. Desta forma, a Conferência de Adis Abeba², realizada em julho de 2015, foi determinante para enunciar a relevância dos instrumentos financeiros inovadores no contexto do apoio à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos na Agenda 2030, nomeadamente a diversificação das fontes de financiamento a executar no período 2016-2030.

É neste enquadramento de novos instrumentos financeiros disponíveis que emerge a importância do *blending*, enquanto mecanismo inovador que potencia a contratualização e/ou descentralização da ajuda. Em termos técnicos, o *blending* constitui-se como um instrumento financeiro que combina as subvenções dos doadores com empréstimos ou investimentos de capital, provenientes de financiadores públicos ou privados, podendo as subvenções ser estrategicamente utilizadas como veículo catalisador de financiamentos adicionais, através da redução da exposição ao risco. Dito de uma outra forma, este mecanismo, se bem implementado, pode constituir-se como um solução de alto potencial para vencer o desafio atual do desenvolvimento, por via do apoio público à mobilização de financiamento comercial, permitindo desta forma, simultaneamente, o crescimento inclusivo e sustentável das economias-alvo e a redução do risco para os investidores privados.

2. Formulação dos objetivos

Tendo por base o contexto português, o presente trabalho-projeto tem como objetivo central refletir sobre o impacto do processo de reforma administrativa na transformação do modelo de APD. Em sentido mais estrito, o seu desenvolvimento procura dar resposta às duas seguintes questões específicas: i) terá a reforma do setor da cooperação para o desenvolvimento acompanhado, efetivamente, o processo de reforma operado na administração pública nacional; e ii) poderá o *blending* desempenhar, de facto, um papel de destaque no seio da APD portuguesa, enquanto mecanismo emergente no novo paradigma do financiamento do desenvolvimento. A análise empreendida às duas questões de investigação apresentadas reporta, globalmente, à observação do decénio 2006-2017, correspondente ao intervalo cronológico que medeia o primeiro ano de implementação do instrumento financeiro *blending*, a nível europeu, e o primeiro ano de execução da Agenda 2030.

² A Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento tem vindo a ser moldada por uma série de eventos. No caso específico da temática do Financiamento do Desenvolvimento, a mesma iniciou um conjunto de trabalhos, em 2002, na Conferência de Monterrey.

3. Estrutura da investigação

O desenvolvimento do documento está estruturado em três partes, sequenciais e complementares. No primeiro capítulo, procede-se ao enquadramento teórico do processo de reforma administrativa levado a cabo em Portugal no período pós 1974, mediante a identificação das principais iniciativas de modernização administrativa gizadas e a contextualização dos diferentes modelos de reforma aplicados. No segundo capítulo, tomando como referência a política de cooperação para o desenvolvimento, empreende-se uma sistematização analítica da evolução do modelo nacional de APD no quadro vigente da administração pública portuguesa, numa ótica relacional de causa-efeito, destacando-se, com recurso a informação estatística, a análise do intervalo compreendido entre os anos de 2012 e 2016, traduzido pelo período mais atual da cooperação portuguesa, predominantemente marcado por novas opções estratégicas e institucionais para o setor do desenvolvimento e identificado com os grandes cortes financeiros impostos pelo programa de assistência económico-financeira da *troika*. Por fim, no terceiro capítulo, tendo por base o estudo comparativo entre a realidade portuguesa e a restante realidade europeia, desenvolve-se uma reflexão crítica sobre a importância do *blending* no atual contexto do financiamento ao desenvolvimento, por via da avaliação da implementação do mecanismo durante o seu primeiro quadro de execução (2007-2014).

Importa, ainda, salientar que a metodologia adotada na conceção deste trabalho assentou, por um lado, na revisão e sistematização de literatura da especialidade (plano teórico) e, por outro lado, na recolha e tratamento de dados estatísticos disponibilizados por organizações de referência (plano empírico, via fontes secundárias de informação).

CAPÍTULO I – REFORMA ADMINISTRATIVA: ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Assente numa perspetiva bidimensional (tempo-espço), este primeiro capítulo, através de um exercício de revisão de literatura, traça uma abordagem da evolução histórica do conceito de ciência da administração pública, centrada essencialmente na relação da máquina administrativa portuguesa com o Estado e com as respetivas formas de poder político vigentes. Neste sentido, não obstante as divergências políticas, sociais, económicas e culturais existentes, o trabalho adota a definição de ciência da administração pública como o estudo das instituições, das suas visões e das suas atividades, com vista à satisfação das necessidades coletivas de uma comunidade (Lynn Jr., 2005).

Durante várias décadas foi amplamente considerado que a administração pública encarnava o interesse geral e o monopólio da definição do bem comum, enquanto os particulares (noção mais próxima do mercado ou da economia privada) procuravam naturalmente interesses próprios, geralmente em contradição com o bem comum. De acordo com Meier e Capers (2012), atualmente, a distinção entre o coletivo e o individual, entre a prossecução de objetivos políticos e a prossecução de objetivos económicos ou profissionais continua a existir, muito embora de forma muito mais matizada, em virtude, principalmente, do esbatimento da linha entre o que é público e o que é privado e da evidência, cada vez mais acentuada, de que o interesse geral não é apenas racional, neutro e imparcial, mas também rodeado de jogos de influência, pressões e preferências políticas e valorativas.

Grosso modo, neste primeiro capítulo, procede-se ao enquadramento teórico do processo de reforma administrativa levado a cabo em Portugal no período pós 1974, mediante a identificação das principais iniciativas de modernização gizadas e a contextualização dos diferentes modelos de reforma aplicados.

I.1. Uma breve resenha da relação Estado-Administração

A ciência da administração pública é definida por Carvalho (2013) como o estudo das instituições, das suas visões e das suas atividades, com vista à satisfação das necessidades coletivas de uma comunidade, assegurando uma boa governação, ou seja, é o agendamento, formulação, decisão, implementação e avaliação de políticas públicas conducentes à resolução dos problemas da comunidade, fazendo uso eficaz e eficiente dos recursos escassos à sua disposição. Numa perspetiva complementar, a administração pública plasma-se num conjunto de meios, que visa perseguir fins formalmente definidos ao nível político. A sua ação centra-se na definição de instituições e no desenho de sistemas de gestão propícios a atrair profissionais competentes em gerir o processo de políticas públicas, em conformidade com a vontade e com os critérios de quem politicamente governa. Neste contexto, a gestão pública traduz-se no conjunto de decisões e práticas sobre os recursos disponíveis, e potenciais, através de métodos, técnicas, comportamentos e saberes orientados para os resultados, eficiência e eficácia da ação pública.

Ora, a este propósito, segundo Mozzicafreddo (2017), a preocupação em equacionar as questões da administração pública no âmbito do Estado de direito, no sistema político democrático e nos modelos de Estado subsequentes, assenta no entendimento do Estado como estrutura política de coordenação do conjunto da sociedade e de preservação da coesão das partes constituintes. Já a administração pública é a instância executora e reguladora das políticas do Estado, conforme a vontade coletiva, regularmente manifestada no sistema político democrático. Visto de um outro prisma, a administração pública consubstancia-se na instituição que fornece serviços públicos e cuja estrutura permite efetuar a mediação entre o Estado e o sistema político e os indivíduos, empresas e demais organizações da sociedade civil. O seu papel marca a diferença na legitimidade do sistema, para melhor ou pior, na proximidade entre serviços e cidadãos e, ao mesmo tempo, entre o sistema político e a democracia. Ainda de acordo com Mozzicafreddo (2017), o desafio está, precisamente, em encontrar o equilíbrio entre ambas as situações, de forma a inovar na resposta aos problemas que ensombram a matriz básica da administração pública e, em consequência, que ensombram a confiança no sistema democrático.

Sob uma perspetiva histórica, assente numa abordagem meramente esquemática, é justo mencionar que os modelos de gestão pública têm-se sucedido ao longo dos anos, estando geralmente associados às mudanças no modelo de Estado, com todas as implicações ao nível organizacional e comportamental que daí advêm. Assim sendo, segundo Rocha (2001), a cada modelo de Estado corresponde um modelo de administração pública, o qual procura refletir as preferências e os valores que aquele procura promover.

Nesta senda, conforme nota Araújo (2007), é possível identificar três grandes modelos de Estado, a que se associam três diferentes modelos de administração. O primeiro modelo corresponde ao desenvolvimento do Estado Liberal, que vigorou no início do século XX, influenciado pelas ideias liberais, e que reduziu ao mínimo a sua intervenção na vida económica e social. Corresponde a este modelo uma administração pública neutral que se limitou a executar as decisões do Governo, de acordo com as regras da gestão. O segundo modelo surge após a Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento do Estado de bem-estar social. Este modelo caracteriza-se, essencialmente, pela intervenção do Estado na vida económica e social da sociedade, em consequência do aumento das suas funções. A este modelo de Estado está associado o modelo de administração profissional, que se caracteriza pelo aumento da atividade da administração pública e pela profissionalização e o poder dos seus funcionários. Não obstante, as últimas décadas têm representado um ataque ao modelo de administração profissional associado ao Estado de bem-estar, iniciando um terceiro modelo. Desta forma, a influência das ideias neoliberais e das teorias económicas, associadas a um contexto económico difícil, estiveram na origem de um novo modelo de Estado, ao qual se associa uma administração pública orientada pela racionalidade gestionária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia.

Com efeito, mediante o raciocínio gizado por Araújo (2007), é possível estabelecer a seguinte simplificação esquemática da relação entre os vários modelos de Estado existentes e os seus modelos administrativos subjacentes:

Quadro 1.1 - Simplificação esquemática da relação histórica Estado-Administração

Modelo de Estado	Modelo Administrativo
Liberal	Neutral
Providência	Burocrático
Neoliberal	Gestionário e Pós-Gestionário

Fonte: Construção própria.

Contudo, esta disposição analítica não é consensual na literatura. Conforme sustentam os autores Ferlie, Osborne e McLaughlin (2002), são genericamente indicados 4 estádios de desenvolvimento dos modelos de administração pública, a saber:

- O primeiro, associado ao Estado minimalista, preconizado pela intervenção minimalista do Estado, o que não significa inexistência de atuação;
- O segundo, correspondendo a uma segunda fase, no início do século XX e à constatação da existência de algumas desigualdades nas relações entre o Governo e o setor privado, assumindo o Estado um papel fundamental na prestação de alguns serviços públicos essenciais;
- O terceiro estádio corresponde ao desenvolvimento do *Welfare State* (1945-1980) e ao modelo *Beveridgiano*. O Estado volta a ter um papel fundamental na provisão de serviços públicos;
- O último estádio de desenvolvimento corresponde ao Estado pluralista, que surge na sequência das críticas feitas no Reino Unido ao *Welfare State*. No final do século XX as necessidades sociais passaram a ser sentidas de forma mais individualizada, devido ao facto de se conseguir assegurar já um padrão mínimo de necessidades coletivas. A este nível, a resposta de Thatcher foi a privatização e mercantilização dos serviços públicos na sua quase totalidade, no que respeita a satisfações de ordem económica.

No âmbito de outra sistematização empreendida por Ferraz (2018), este autor refere que "poderia ainda ser identificado um quinto estágio de desenvolvimento, correspondendo o mesmo aos modelos que surgem no contexto da atual crise (modelos pós-gestionários: *New Public Service*, *Governance* e *Neoweberianismo*)".

Tecendo uma síntese cronológica, pode dizer-se que as tradicionais relações verticais do Estado-nação e do seu sistema administrativo hierárquico e centralizado, encabeçado pelo governo, deram lugar às relações horizontais da governação como processo interacionista de exercício do poder, no qual o Estado partilha a sua ação e age em parceria com os outros interlocutores, naquilo a que Deleon (2005) convencionou denominar de sistema de plataforma, multidimensional e multinível, em rede. Este novo paradigma na natureza das fronteiras do Estado com a sociedade permite àquele manter a sua posição central apenas para coordenar as atividades dos diferentes atores, entre os quais a distribuição de poder é dinâmica e a influência é recíproca. Grosso modo, nas atuais sociedades ocidentais democráticas, de multiplicidade complexa, em que se verificam profundas mudanças nas relações dos cidadãos com as administrações públicas, a governação surge colocando a tónica na cidadania, ao mesmo tempo que promove iniciativas de desburocratização. Desta forma, tem-se vindo a fomentar a integração dos cidadãos no processo de governação, estabelecendo uma relação contratual entre a sociedade e o governo, tendo como objetivo melhorar a eficiência e a eficácia do serviço prestado (lógica de mercado), assim como a legitimação do exercício do poder. Não obstante esta tendência, vale a pena destacar uma diferença considerável entre as realidades administrativas do mundo anglo-saxónico e da Europa continental (na qual Portugal se insere). Com efeito, contrariamente ao cenário prevalecente no mundo anglo-saxónico, em que as sociedades baseiam a sua idiossincrasia no empirismo, porquanto a administração pública é, sobremaneira, influenciada pela sociedade civil (sistema *bottom-up*), na Europa continental, o papel do Estado tem grande ascendente sobre a função da economia (sistema *top-down*).

Em bom rigor, a definição de ciência da administração estabelecida por Carvalho (2013), já anteriormente apresentada, ganha uma dimensão redobrada no caso dos estados de bem-estar social ou Estados-providência, como é o caso particular do Estado português. Com o advento da industrialização e a consequente consolidação de grandes aglomerados populacionais urbanos, os estados começaram a substituir a rede de solidariedade social secular existente na era da pré-industrialização, evidente sobretudo no meio rural dos países do Sul da Europa. Segundo Silva (2002), o facto de as políticas sociais serem cada vez mais vistas como parte integrante das economias políticas nacionais, e consequentemente como elementos definidores da natureza dos estados modernos, tem contribuído para definir a forma tributária como hoje concebemos os estados providência, sobretudo em torno de aspetos institucionais e de constelações de outputs. Este autor ressalva que, atualmente, nos estados de bem-estar social, o *trade-off* eficiência-equidade plasmado na definição de políticas públicas assenta essencialmente em três princípios teóricos agregadores de indicadores, designadamente: i) os efeitos da cidadania social na posição dos indivíduos perante o

mercado de trabalho; ii) o sistema de estratificação social que daí resulta; e iii) a relação que se estabelece entre estado, mercado e família na provisão socioeconómica.

De facto, conforme percecionam Denhardt e Denhardt (2003), uma das maiores mudanças atuais reside na gestão do processo de conceção de políticas públicas. Na ótica de Peters e Savoie (2000), o Estado-providência *keynesiano*, intervencionista e redistribuidor, que durante a segunda metade do século XX absorveu grande parte das receitas públicas de quase todos os países ocidentais, esgotou a sua capacidade de resposta. Em sua substituição, emergiu um Estado-regulador, produtor de regras (Burkard, 1999). A política pública é então entendida como o resultado de um complexo sistema de interações entre vários grupos e organizações, numa possível reunião entre múltiplos interesses e opiniões (Denhardt e Denhardt, 2003). Em todos os momentos do processo de uma política pública, a participação do Estado não é total e exclusiva. Normalmente, é adotada uma participação inclusiva, na qual é chamado a intervir um conjunto de atores que, movimentando-se fora do sistema político, participam pontualmente nele.

Nesta sequência, as políticas públicas, resposta do Estado às necessidades e exigências da sociedade, correspondem a algumas premissas, sendo que a procura do bem comum em todas as áreas da sociedade é que move a sua formulação, resultado da convergência possível de múltiplos conflitos de interesse, entre grupos de pressão e salvaguarda do interesse público, finalidade da ação política e, geralmente, consubstanciada numa relação do tipo *trade-off* entre o imperativo da eficiência económica e a justiça da equidade social. Enquanto elemento formulador de regras, cabe ao Estado a determinação do ponto de equilíbrio entre estas duas dimensões essenciais à tomada de decisão.

Tendo em conta esta assunção, para Lowi (1972) é possível classificar uma política pública, de acordo a sua natureza e segundo a sua finalidade. Nesta medida, este autor determinou quatro tipologias distintas de políticas, designando-as por: i) distributivas; ii) redistributivas; iii) reguladoras; e iv) constitutivas. Com efeito, uma política distributiva procura, conforme a sua própria designação, a distribuição de benefícios na sociedade, através da alocação de bens e serviços públicos em benefício de toda a comunidade, procurando a sua harmonização. De igual modo, a política redistributiva procura uma harmonização da sociedade com a atribuição de benefícios a grupos específicos da sociedade, através de bens e serviços provenientes de grupos favorecidos. Por outro lado, a terceira categoria de política pública, a política de carácter regulador, define a imposição de medidas tidas como necessárias para a concertação da sociedade, através de uma ação dispersa pela comunidade ou dirigida a um grupo específico. Por fim, a tipologia constitutiva permite estabelecer a base sobre a qual se determinam as restantes políticas, numa clara orientação de sentido delimitativo.

I.2. A estrutura organizativa e comportamental da administração

Nesta sequência, a estrutura organizativa e comportamental da administração pública e da estrutura política tem vindo, ao longo do tempo, a constituir-se como um dos principais fatores do défice de

funcionalidade e de responsabilidade pública dos atos administrativos. Este déficit deve, porém, ser entendido no contexto do desenvolvimento das sociedades - devido ao aumento da intervenção administrativa e das funções de regulação do Estado, em resultado da aceleração do crescimento das últimas décadas e, em grande parte, das assimetrias e descontinuidade deste crescimento - e, ainda, no âmbito de expansão contínua dos direitos dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2001a).

Na opinião deste autor, esta realidade estrutural não invalida, porém, as deficiências do funcionamento e de coordenação dos subsistemas da administração, da expansão redundante dos serviços, das incongruências do circuito decisório e do déficit de responsabilidade perante as decisões administrativas, tanto na esfera da administração, como na esfera do poder político. A questão da responsabilidade dos atos administrativos, perante os cidadãos ou, mais quotidianamente, perante os utentes dos serviços, sintetiza, em grande parte, os problemas de disfuncionalidade da administração. Especificamente no caso português, de uma forma sumária, pode-se afirmar que os principais elementos de disfuncionalidade na administração pública residem, por um lado, nas suas estruturas organizativas e, por outro lado, nas práticas e atitudes públicas dos seus decisores, de acordo com o seguinte diagnóstico:

- o aumento das funções administrativas e das medidas institucionais, num contexto de especialização e de exigências técnicas, torna o circuito decisório complexo e descoordenado;
- as formas organizativas do trabalho, por um lado, preconizadas num modelo operacional de baixa produtividade e, por outro lado, assentes em formas centralizadas e segmentadas das responsabilidades, limitam o seguimento dos processos e incidem negativamente na responsabilização individual pelo desempenho do serviço público; e
- os efeitos negativos dos comportamentos e práticas informais que resultam da estrutura organizativa existente e que deixam lugar para que, entre outros efeitos, se consolide o fechamento e a autonomização das questões relativas à relação laboral e à diminuição do controlo público.

Nesta sequência, é torna-se necessária a prossecução de alguns aspetos centrais para o desenvolvimento de iniciativas de modernização ou de reforma da administração pública, designadamente a minimização de riscos, a negociação com as diversas partes potencialmente divergentes, o compromisso e a eficiência. Em razão da necessidade de definir explícita e claramente os objetivos a prosseguir, os decisores políticos devem estabelecer um referencial para avaliar a eficácia da decisão. Não obstante esta realidade, especificamente em contexto político, a formulação de objetivos não se reduz à mera explanação de um desejo ou intenção, porquanto assenta

essencialmente num meio para arregimentar apoio, consubstanciando-se, antes de mais, na representação de uma visão futura com o propósito de encontrar outros atores disponíveis para concretizá-la (March e Olsen, 1983).

Presentemente, afigura-se importante abordar a modernização da administração pública no contexto prático da gestão política, ou seja, não simplesmente como uma política de redução de pessoal e de diminuição de custos imediatos, nem como uma reforma que descaracteriza a sua função e princípios de identidade, mas sobretudo como uma reforma onde os próprios agentes estejam interessados e obtenham, em termos gerais, benefícios da mesma, em alinhamento com os propósitos dos diferentes grupos de cidadãos, naquilo a que se convencionou denominar de burocracia representativa (Meier e Capers, 2012).

Assim sendo, os princípios da motivação e do empenhamento são de interesses e de recompensas: a integração e o apoio dos agentes na modernização não é uma questão de mentalidade, mas de processos, de competências, de autonomias e, ainda, de formas de participação e de negociação. Com efeito, a reforma da administração é uma política pública no sentido em que é uma representação social, um discurso e uma prática política sobre administração. Neste particular, a adesão a uma ideia de reforma é facilitada quando esta integra os saberes, posições e interesses dos atores, articulando naturalmente interesses recíprocos e, além disso, quando existe uma relativa coincidência entre as explicações que a proposta de reforma fornece e os quadros explicativos e cognitivos dos agentes dos serviços em causa.

Não obstante, a este propósito, Rosenbloom (1993), seguindo uma perspectiva analítica mais incisiva, sustenta que a separação da reforma da administração da questão política implica que os elementos constitutivos do corpo político da sociedade - tais como os objetivos da democracia, a evolução dos direitos da cidadania, os protestos e as expectativas sociais, as eleições e as escolhas coletivas - se situem fora do âmbito da gestão pública.

I.3. A dimensão híbrida do processo de reforma administrativa

Na esteira do raciocínio gizado anteriormente e seguindo a constatação estabelecida por Pitschas (1993), a primeira grande transformação da era contemporânea da administração pública ocorreu através do estabelecimento do chamado modelo burocrático. Com efeito, este modelo clássico de organização administrativa, formalizado por Max Weber³, constituía para o autor o modo de melhor organizar e racionalizar, legal, económica e tecnicamente, a civilização moderna. No entender de Pitschas (2003), este modelo foi fortemente influenciado por elementos tradicionais da administração europeia continental e, em especial, pela administração alemã, os quais moldaram, sobremaneira, o seu paradigma teórico.

³ Vide obra "*Teoria da Organização Económica e Social*".

Desta forma, enunciando Bilhim (2009), com a instauração do modelo burocrático ou weberiano acreditava-se ser possível autonomizar a administração da política e regular o seu funcionamento, sobretudo pela noção de um serviço público assente na seguinte caracterização:

- organização fundada em normas e procedimentos escritos (racionais, legais e exaustivos);
- carácter formal das comunicações;
- hierarquia da autoridade;
- impessoalidade no relacionamento;
- separação entre propriedade e administração;
- rotinas e procedimentos padronizados;
- recrutamento baseado na competência e na meritocracia, através de concursos públicos;
- especialização da administração, estabelecida pelo carácter formal e pela divisão do trabalho; e
- profissionalização dos funcionários.

Nesta medida, conforme sublinha Pitschas (2007), a eficácia deste modelo está ligada à natureza das tarefas públicas e das funções administrativas. A sua vigência absoluta e integral foi muito importante durante o século XX, mais concretamente no período pós guerra, numa época em que foi relevante a manutenção da lei, da ordem e da paz, tendo este modelo sido essencial na agregação de recursos dos Estados para a construção de infraestruturas e para o desenvolvimento económico, tecnológico e da segurança social. Não obstante, com o desenvolvimento do Estado-providência, cresceu igualmente a alienação dos administrados, em função do crescente poder da burocracia (no seu sentido mais técnico), com consequências inibidoras da iniciativa dos servidores públicos, por um lado, e da participação dos cidadãos, por outro lado.

Aliado ao crescente poder da burocracia, o surgimento de problemas de natureza económico-financeira foi o fator mais influente na necessidade de reforma da gestão pública (Kickert e Stillman, 1996). É, pois, na esteira desta disfunção que Rocha (2001) afirma que o objetivo central de todo o processo de modernização administrativa está intimamente relacionado com a necessidade de reforma do modelo burocrático. Este autor sustenta que, no âmbito deste modelo, as organizações adotam estruturas organizacionais piramidais, hierarquizadas e orientadas para o cumprimento de normas, processos e procedimentos standardizados, numa lógica puramente mecanicista, confrontando-as inevitavelmente com amplas dificuldades em lidar com problemas emergentes, cada vez mais frequentes, e de natureza imprevisível.

Neste contexto, a dificuldade em lidar com os problemas emergentes levou à procura de novas formas de governação baseadas em modelos mais liberais. A classe política estava decidida em reduzir as fronteiras do Estado, através de políticas de contenção das despesas e com o recurso à privatização. O controlo e o rigor das despesas públicas surge como uma preocupação generalizada por parte dos governos para recuperar a confiança dos cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços prestados. A ideia era fazer menos, mas fazer aquilo que o Governo queria fazer, preferencialmente através do setor privado. Conforme destaca Araújo (2007), a reforma da gestão pública foi consequência da crise do Estado de bem-estar, mas também consequência de uma crise de instituições.

Deste modo, segundo a análise sintética desenvolvida por Rocha (2001), os decisores públicos pretenderam convergir a gestão pública à gestão privada, essencialmente por via da:

- orientação para o mercado;
- autonomia de gestão (flexibilidade organizacional, financeira, humana e jurídica);
- privatização das atividades não essenciais do Estado;
- orientação participativa dos cidadãos e da gestão para a qualidade;
- importação de técnicas e de ferramentas de gestão empresarial;
- separação do financiamento da prestação de serviços; e
- criação de agências públicas e independentes dos governos (agencificação).

Numa perspetiva analítica sumária, pode-se mencionar que, em virtude da ascensão do paradigma do neoliberalismo e da globalização, começa a emergir, com particular relevância nas últimas décadas do século XX, a primeira grande reforma da administração pública na era contemporânea, materializada no conceito do *New Public Management* (NPM), modelo essencialmente caracterizado pela absoluta crença na superioridade da gestão privada sobre a gestão pública. Pelas razões anteriormente apresentadas, não é despidendo afirmar que a reforma gestionária tem notoriamente, na sua génese, uma motivação de cariz interno, porquanto a sua oportunidade teve mais que ver com limitações intrínsecas do modelo burocrático do que com circunstâncias de contexto.

Ainda assim, conforme já mencionado, o papel do Estado está em constante mutação. Já não basta ser eficiente ou fomentar a produtividade e qualidade dos serviços públicos prestados, na medida em que o público procura maior protagonismo na definição das políticas públicas e na definição dos objetivos a alcançar, resultando num maior fracionamento e distribuição da responsabilidade da coisa pública pela sociedade. Desenvolvem-se redes de políticas públicas com partilha de responsabilidade pela administração pública, pelo governo democraticamente eleito e pelos diversos grupos interessados, desde empresas privadas, cidadãos, organizados em grupos de interesse ou não, e organizações não governamentais (Carapeto e Fonseca, 2005). Nesta ordem de ideias, o Estado torna-

se permeável e inclusivo a novas formas de influência de atores externos ao ambiente político, ao criar as condições para que a participação ocorra de forma satisfatória aos objetivos definidos e ao partilhar a autoridade em determinadas ações (Milward e Provan, 2000).

Tendo como pilar a tendência cada vez mais em voga da participação dos cidadãos na orgânica das democracias, surge a segunda reforma administrativa, comumente cunhada de reforma pós-gestionária. Com efeito, seguindo a análise de Pitschas (2007), a reconfiguração administrativa mostra que, por um lado, a racionalização interna do setor público, em termos de eficácia e eficiência, está a adquirir uma importância primordial na reformulação das funções estatais no início do novo século. Por outro lado, a reorganização destas funções assume uma importância crescente, exigindo uma redução das tarefas estatais, o desenvolvimento de uma nova parceria entre o Estado e a sociedade, bem como a reestruturação e o controlo da cooperação entre o Estado e os protagonistas privados, interligando vários níveis de desenvolvimento do Estado e da sociedade. Para tal, é necessário um modelo de coordenação adequado, no que se convencionou denominar de racionalização externa, em virtude do seu foco de ação de centrar no exterior da esfera administrativa, essencialmente assente:

- numa estrutura em rede;
- no fomento da prestação de contas; e
- no estímulo ao estabelecimento de parcerias.

Face ao anteriormente exposto, é justo mencionar que, contrariamente ao referido na reforma gestionária, a motivação do surgimento da reforma pós-gestionária é claramente externa. Assim sendo, baseando esta linha de raciocínio na teoria desenvolvida por March e Olsen (1983), a grande questão do sucesso da implementação da reforma pós-gestionária reside na complexidade da relação administração pública-contexto externo, na medida em que esta relação é o fator limitante que pode criar o enquadramento ideal à emergência do modelo de contentor de lixo, enquanto processo de decisão caracterizado pelas denominadas anarquias organizadas, as quais assentam em três princípios fundamentais, nomeadamente:

- as preferências problemáticas (os indivíduos, propositadamente ou não, não conseguem definir claramente as suas predileções e os seus objetivos);
- a tecnologia imprecisa (os indivíduos detêm uma compreensão fragmentada e rudimentar do rumo organizacional pretendido e de qual o papel que terão de desempenhar; e

- a participação fluida (constante entrada e saída de determinados membros do processo de decisão, conduzindo a uma grande variabilidade do tempo e do esforço devotados por cada um deles às questões inscritas na agenda).

O enquadramento teórico do processo reformista desenvolvido no presente documento adota um método descritivo das duas principais linhas de modernização levadas a cabo na administração pública portuguesa contemporânea, interligando-as com os diferentes modelos implementados, mas não pretendendo contemplar a análise individual e exaustiva destes. Globalmente, assenta numa abordagem analítica mais segmentada, teorizada por Mozzicafreddo (2001a), tomando por referência as tipologias de reforma elaboradas por Peters. Com efeito, aquele autor menciona que a maioria dos países da União Europeia (UE) - incluindo Portugal - tem vindo a realizar, nas últimas décadas, várias iniciativas de reforma, tanto no contexto das reformas baseadas na lógica do mercado (privatizações, agências independentes, contratualismo, análise custo-benefício, entre outras), como no contexto das iniciativas participacionistas (principalmente orientação para o cliente e para o utente, instâncias de reclamação, avaliação da qualidade dos serviços) e das iniciativas de desregulamentação e desburocratização, nomeadamente flexibilização na relação laboral e simplificação de procedimentos, respetivamente.

Feita a ressalva sobre o objeto analítico adotado neste documento, mais focado na importância da contemporaneidade no processo de reforma administrativa em Portugal, convém realçar que Pollitt e Bouckaert (2011), numa abrangência temporal mais ampla, identificam três ondas de reforma administrativa, à escala internacional:

- 1965-1970: ênfase no planeamento, na racionalidade e na hierarquia (Modelo Burocrático);
- Finais dos anos 70 a finais dos anos 2000: nova gestão pública (Modelo Gestionário); e
- Finais dos anos 90 a 2010: governança, redes, parcerias, *joining up*, transparência, confiança (Modelos Pós-Gestionários, embora sem predominância de qualquer um deles sobre os restantes).

I.3.1. A iniciativa de natureza gestionária

Com o alargamento das funções do Estado para áreas mais complexas, nomeadamente para as áreas sociais, e com o advento da globalização e das novas tecnologias, o contexto no qual o modelo burocrático se desenvolve deixa de ser previsível e a mudança passa a ser uma constante, desfavorecendo modelos organizacionais assentes em procedimentos rígidos e estandardizados, como era o caso das organizações e estruturas burocráticas. Nesta senda, se o contexto se altera

constantemente, e deixa de ser previsível, as normas e procedimentos que haviam sido previamente definidas deixam de fazer sentido, gerando as chamadas disfunções burocráticas, traduzidas pela incapacidade de um rápido reajustamento das rotinas e procedimentos padronizados à constante mudança de contexto (Ferraz, 2013).

É em resposta a este cenário que começa a ser desenhado, primeiramente nos países anglófonos, sob forte influência do neoliberalismo económico e das políticas reformistas de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan, um modelo alternativo ao modelo burocrático, denominado de *New Public Management* ou Nova Gestão Pública. Em bom rigor, este modelo surge enquadrado na corrente gestionária ou managerial, sobretudo caracterizada pela crença na superioridade da gestão privada sobre a gestão pública, mediante o pressuposto fundamental de que a produção provisionada pelo setor público é ineficiente e sai mais cara aos cidadãos do que a executada pelo setor privado, pelo que o primeiro e grande objetivo reformista consiste na privatização do setor público e na limitação da sua abrangência (Rocha, 2001).

Com efeito, segundo Hood (1991), os principais elementos caracterizadores do modelo gestionário são:

- o estilo e as práticas de gestão privada;
- a competição no setor público (entre os vários organismos);
- a disciplina no uso de inputs (controlo de custos);
- o ênfase nos resultados e no controlo de *outputs* (resultados);
- a utilização de standards específicos e avaliação de desempenho;
- a divisão das unidades orgânicas; e
- a profissionalização da gestão.

Em sentido lato, o grande eixo catalisador do modelo managerial pode ser traduzido pela estreita relação existente entre a noção de modernização, marketização e minimização da administração pública, por um lado, e as dimensões do primado do cliente, do paradigma do mercado e da legitimação do modelo pelos resultados, por outro lado. Neste contexto, assumem especial relevância conceitos-chave como:

- a celeridade, a simplificação, a flexibilização e a atualização pelas tecnologias de informação e comunicação (ao nível da modernização da administração);
- a competição, a eficiência, a qualidade, a eficácia e a economicidade (ao nível da marketização da administração); e

- a privatização, a contratualização e os serviços partilhados (ao nível da minimização da administração).

Fundamentalmente, Rocha (2001) sugere que o novo modelo managerial, através de uma análise aos fatores críticos de sucesso das empresas privadas, pretendia a importação de práticas comuns na gestão privada, assentes essencialmente nos princípios da desregulação da economia (primazia do mercado), da descentralização administrativa (pulverização de estruturas organizativas) e da delegação de competências (estabelecimento de indicadores de performance). De uma forma mais detalhada, o mesmo autor divide o timing da reforma do estado administrativo ou burocrático no estado managerial, notando que, numa primeira fase, situada nos anos 80 do século XX, houve uma preocupação em aumentar a eficiência dentro das estruturas existentes. Nesta fase, a reforma orientou-se para a diminuição do défice do modelo burocrático e para a melhoria da gestão orçamental nas organizações públicas.

A jusante, numa segunda fase, algures entre os anos 90 do século XX, verificou-se essencialmente a introdução do conceito de mercado. A este propósito, assiste-se à desagregação das grandes unidades burocráticas para novas estruturas, autónomas e descentralizadas, com competências delegadas para o cumprimento de resultados que passam a ser contratualizados (Ferraz, 2013). Numa abordagem mais político-administrativa, Majone (1997) percebe que, com a implementação da reforma gestionária, o Estado deixa de ser interveniente e planeador, convertendo-se em regulador do comportamento dos atores que intervêm no processo público.

Contudo, não obstante a benevolência teórica dos seus postulados, sobretudo alicerçados na liberalização e privatização das atividades económicas e sociais do Estado, na redução do peso do setor público, na flexibilização do regime de trabalho e na delegação de competências aos organismos intermédios, também o modelo gestionário, à semelhança do modelo burocrático, apresentou aspetos disfuncionais limitativos da sua absoluta e prolongada aplicação. Com efeito, conforme sublinha Ferraz (2013), a falência da nova gestão pública está ligada sobretudo à incapacidade de coordenação administrativa e de controlo financeiro, por parte do governo, das estruturas autónomas que haviam criado, o que, complementado por um quadro de desorçamentação e crescente endividamento, conduziu a um aumento significativo da despesa do Estado, tornando-o pouco eficiente e, desta forma, contrariando o pressuposto central enunciado pelo próprio modelo.

I.3.2. A iniciativa de natureza pós-gestionária

Em razão da incongruência verificada entre os postulados do modelo gestionário e a situação económico-financeira muito débil em que o país se encontrava na viragem para a segunda década do século XXI, começou a ser desenhada uma nova reforma administrativa, comumente designada de

reforma pós-gestionária, aglutinadora de vários modelos administrativos, dos quais se destacam essencialmente a Governança, o *New Public Service* e o Neoweberianismo ou Burocracia Liberal.

A implementação da reforma pós-gestionária, não pretende contrariar objetivos alcançados pela nova gestão pública em ganhos de produtividade e de eficiência, mas sim dar uma nova dimensão à prestação de contas e à definição dos objetivos das políticas públicas, através de mecanismos conducentes à democraticidade e à consulta de todos os interesses conexos (*stakeholders*).

Conforme nota Fonseca (2003), as tradicionais relações verticais do Estado-nação, e do seu sistema administrativo hierárquico e centralizado encabeçado pelo governo, deram lugar às relações horizontais da governação como processo interacionista de exercício do poder, em que o Estado partilha o seu poder e age em parceria com outros interlocutores, mantendo a sua posição central apenas para coordenar as atividades de diferentes atores, entre os quais a distribuição de poder é dinâmica e a influência recíproca. Tal traduz uma mudança na natureza das fronteiras entre o Estado e a sociedade.

A mesma autora destaca que nas atuais sociedades complexas, em que se verificam profundas mudanças nas relações entre os cidadãos e as administrações públicas, a governação surge colocando a tónica na cidadania. Fomenta-se, assim, a integração dos cidadãos no processo de governação, estabelecendo uma relação contratual entre a sociedade e o governo, tendo como objetivo melhorar a eficiência e a eficácia do serviço prestado, assim como a legitimação do exercício do poder. Grosso modo, de acordo com a sistematização empreendida por Denhardt e Denhardt (2003), os princípios gerais que norteiam os vários modelos pós-gestionários, neste trabalho denominados por modelos neoweberianos, por uma questão de simplificação analítica, podem ser condensados nos seguintes critérios:

- promoção da articulação de interesses dos cidadãos, em alternativa a controlar e a dirigir a sociedade para novas direções;
- primazia à noção coletiva de interesse público, tendente à coordenação de interesses e de responsabilidades, em oposição a soluções rápidas condicionadas por escolhas particulares;
- as políticas e os programas públicos são mais eficazes e responsáveis através de esforços coletivos e procedimentos colaborativos;
- o interesse público é o resultado da concertação de valores e não da agregação de interesses próprios individuais;
- a administração pública não deve meramente responder aos anseios de “clientes”, mas focar-se na construção de relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos;
- além do mercado, deve ser dada atenção à lei, aos valores da comunidade, às normas políticas e profissionais e aos interesses dos cidadãos;

- as organizações públicas e as redes em que participam, tendem a ter maior sucesso através de procedimentos colaborativos e de liderança partilhada, baseada em respeito por todos;
- o interesse público é melhor defendido por funcionários públicos e cidadãos com propostas significativas para a sociedade, do que por gestores empresariais, agindo como se os recursos públicos fossem seus.

Com efeito, de acordo com Secchi (2009), uma clara, e talvez a mais marcante, distinção entre os três modelos apresentados reside na natureza da relação da administração com o cidadão. Desta forma, no modelo burocrático, o cidadão é chamado de utente dos serviços públicos. Por sua vez, na retórica do modelo gestor, os cidadãos são tratados como clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público. Já sob o guarda-chuva da reforma neweberiana, os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação.

De facto, o objetivo central da reforma pós-gestionária consubstanciou-se na necessidade de aproximação da administração aos cidadãos, através de um paradigma híbrido, assente numa estrutura hierarquizada com alguns níveis de autonomia e de responsabilização, que privilegiou, essencialmente:

- a introdução de técnicas de gestão profissional;
- a desburocratização e a simplificação de normas e de procedimentos;
- a definição de uma estrutura em rede;
- o fomento da prestação de contas; e
- o estímulo às parcerias.

Entre nós, parece evidente que as mais recentes reformas da administração pública encetadas pelo governo em 2011, em resposta à crise económico-financeira, traduzem, também em Portugal, um movimento tendente a uma maior centralização administrativa, a uma maior coordenação de competências e a um maior controlo económico (Ferraz, 2013). Como sugere Peters (2009), a lógica básica do Estado neweberiano assenta, essencialmente, na conceção da retenção de alguns dos valores da eficiência, enquanto se recapturam alguns dos valores da probidade, da previsibilidade e da prestação de contas, centrais nos modelos tradicionais de administração pública.

Face ao anteriormente exposto, tomado como referência a caracterização desenvolvida por Ferraz (2018) relativamente aos principais modelos administrativos contemporâneos, sugere-se a seguinte simplificação esquemática:

Quadro 1.2 - Características dos Modelos de Administração

	Modelo Burocrático	<i>New Public Management</i>	Neoweberianismo
Pressuposto de Funcionamento	Modelo hierarquizado, centralizado que promove a coordenação a partir do topo, procurando garantir mecanismos de controlo	Descentralização, delegação, contratualização de objetivos	Maior centralização, coordenação e controlo com vista a minorar os excessos de estruturas demasiado autónomas
Configuração Organizacional	Hierarquizada, piramidal	Flexível, horizontal	Combinação de estrutura hierarquizada com alguns níveis de autonomia e responsabilização
Responsabilização	Pelo cumprimento de regras e procedimentos	Pelo cumprimento de resultados, no âmbito dos contratos de gestão e do ciclo de gestão	Híbrida / partilhada, procurando conciliar as vantagens de ambos os modelos

Fonte: Construção própria. Adaptado de (Ferraz, 2018).

CAPÍTULO II – AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO: SISTEMATIZAÇÃO ANALÍTICA

No presente capítulo, tomando como referência a centralidade que a administração pública ocupa na sociedade portuguesa contemporânea, empreende-se uma sistematização analítica do impacto que as constantes mutações operadas na máquina administrativa tiveram na evolução da política pública de cooperação para o desenvolvimento, designadamente ao nível da conceção dos seus instrumentos estratégicos de ação. Mediante uma perspetiva analítica setorial, assente na motivação do autor para a escolha do tema, o desenho da pesquisa aborda, metodologicamente, a relação que o contínuo processo de reforma administrativa tem assumido com a definição da ajuda pública ao desenvolvimento, enquanto mecanismo privilegiado da política de cooperação nacional. Nesta sequência, numa ótica relacional de causa-efeito, destaca-se, com recurso a informação estatística, a análise do intervalo compreendido entre os anos de 2012 e 2016, traduzido pelo período mais atual da cooperação portuguesa, predominantemente marcado por novas opções estratégicas e institucionais para o setor do desenvolvimento e geralmente identificado com os grandes cortes financeiros impostos pelo programa de assistência económico-financeira da *troika*.

Independentemente das eventuais virtudes e do potencial efeito catalisador destas reformas, a verdade é que, no caso concreto da política de ajuda pública ao desenvolvimento, a integração de todos os stakeholders é um fator particularmente sensível para a implementação, sustentada e sustentável, das medidas nucleares necessárias à estruturação política e socioeconómica dos países-alvo em desenvolvimento. Em boa razão, a este propósito, enquanto elementos propulsores de todo o mecanismo de cooperação, as instituições públicas ligadas ao setor do desenvolvimento devem convergir com os restantes atores no cumprimento deste desígnio. Enquadrado nesta linha de pensamento, Fukuyama (2004) aponta a questão da capacidade institucional das organizações públicas como o principal fator limitante neste quesito. Segundo este economista, existem quatro aspetos centrais, e comunicantes, do poder dos estados, que devem ser considerados na avaliação do funcionamento das suas instituições, particularmente: i) o modelo de conceção e de gestão organizacional; ii) a base de legitimidade das organizações, maioritariamente assente na relação Estado-administração-sociedade; iii) a conceção do sistema político; e iv) os fatores culturais e estruturais vigentes.

II.1. A política de cooperação no contexto da reforma administrativa

A administração pública é uma instituição que fornece serviços públicos, cuja estrutura efetua a mediação entre o Estado e o sistema político e os indivíduos, as empresas, as organizações e as redes sociais: o seu papel marca a diferença na legitimidade do sistema, para melhor ou pior, na proximidade entre serviços e cidadãos para os quais estes contribuem e, ao mesmo tempo, entre o sistema político e a democracia. O desafio está, precisamente, em encontrar o equilíbrio entre ambas as situações de

forma a inovar na resposta aos problemas que ensombram a matriz básica da administração pública e, em consequência, na confiança no sistema democrático (Mozzicafreddo, 2001b).

De acordo com Mozzicafreddo e Gouveia (2011), nas últimas três ou quatro décadas, o processo de reforma em Portugal foi mais orientado, programado e organizado do que o processo de modernização. Com efeito, estes autores destacam que a modernização das instituições e dos comportamentos - com características de mudanças organizacionais, culturais e institucionais - resulta de processos mais distanciados da decisão e da intenção, também motivados pelo contexto de mudanças difusas, distinguindo-se, assim, das reformas decorrentes de processos decisórios de reformas organizacionais e programadas, geralmente induzidos e de resposta às situações e contingências.

No caso concreto da política pública setorial de cooperação para o desenvolvimento, importa sobretudo definir previamente o conceito do seu objeto de ação. Nesta sequência, mediante a conceção analítica de Sen (2003), o desenvolvimento consiste na eliminação das privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem ponderadamente a sua condição de cidadãos. No fundo, o que as pessoas podem efetivamente realizar é influenciado pelas oportunidades económicas, pelas liberdades políticas, pelos poderes sociais e por outras condições como a boa saúde, a educação básica e o estímulo às suas iniciativas.

Nesta medida, face ao anteriormente exposto, e conforme definido pelo Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (CICL)⁴, a política de cooperação para o desenvolvimento é um vetor chave da política externa portuguesa, que assenta num consenso nacional alargado entre as principais forças políticas e a sociedade civil, tendo como objetivo a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável dos países parceiros, num contexto de respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito.

Ainda de acordo com aquele organismo público, a conceção da política de cooperação portuguesa tem em atenção as novas oportunidades e desafios nacionais e internacionais, bem como os compromissos assumidos internacionalmente, devendo estar alinhada e ser instrumental para os interesses nacionais e responder de forma eficaz e estruturante aos objetivos e prioridades dos países parceiros. Noutras palavras, a cooperação deve ser entendida como um investimento e não como uma despesa, como desenvolvimento e não como ajuda, que deve complementar e reforçar outras vertentes da política externa, nomeadamente a diplomacia económica e a ação cultural externa, com vantagens mútuas.

Com efeito, em virtude de mudanças rápidas e estruturais de contexto, a evolução da APD teve, ao longo dos últimos anos, de ser capaz de se reinventar constantemente, acompanhando o processo de reforma contínuo ocorrido na administração pública portuguesa, como forma de se

⁴ Consultado no sítio institucional da internet, disponível em <http://www.instituto-camoes.pt>.

consubstanciar numa política cada vez mais relevante e instrumental no apoio aos países parceiros. Para além deste aspeto, sendo a APD uma pequena parte do financiamento ao desenvolvimento, e sendo esse financiamento apenas uma parte do contributo para os desafios globais, a cooperação para o desenvolvimento tem vindo a estar, cada vez mais, focada na coerência entre políticas e nas questões da governação e das regras globais.

Atualmente, face à complexificação do sistema e à diversificação crescente dos atores, verifica-se a necessidade de uma especialização dos países doadores e dos países parceiros, ou seja, de uma afirmação de qual a sua identidade e missão, de qual a sua abordagem e mais-valia no seio do sistema (e perante a divisão internacional do trabalho nesta área) e de como querem ser reconhecidos pelos outros parceiros. No entender de Ferreira *et al.* (2015), isto tem reflexos evidentes nas escolhas políticas, nas estratégias, nas abordagens e formas de atuação, e na organização da cooperação (incluindo no plano institucional e no plano financeiro).

Não obstante o constante ajustamento às orientações emanadas do processo de reforma administrativa, Teixeira (2010) destaca que, desde a sua génese, a política de cooperação portuguesa sempre se materializou estruturalmente pela operacionalização de linhas programáticas assentes em três eixos tradicionais: i) integração europeia; ii) relação atlântica; e iii) relação privilegiada com os países lusófonos.

Na esteira desta ressalva, Ferreira *et al.* (2015) formaliza um resumo das principais fases caracterizadoras da cooperação portuguesa, considerando, grosso modo, a existência de quatro momentos diferenciadores, conforme seguidamente se apresentam:

Período de 1976 a 1990. Institucionalmente marcado pela criação do Instituto da Cooperação Económica (1976) e pela Direção-Geral de Cooperação (1979), esta fase é caracterizada pelo início de esforços tutelados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) de negociação e cooperação com as antigas colónias portuguesas. Só no Governo de 1983-82 surge o termo "política de cooperação". Neste período, a cooperação é tratada de forma abstrata e sem grandes preocupações de contabilização, tendo sido importante, neste quesito, a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, em 1986.

Período de 1991 a 2002. O início da década de 1990 é um ponto de viragem para a cooperação portuguesa. Inicialmente, o país é readmitido no CAD-OCDE como doador. De seguida, os programas de Governo passam a conter intenções e prioridades setoriais e são criados o Fundo para a Cooperação Económica (1994) e depois a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (1999), enquanto braços financeiros da cooperação. Posteriormente, é decidida a criação do Programa Anual de Cooperação (PAC) e do Programa Indicativo de Cooperação (PIC) com os destinatários da ajuda ao desenvolvimento e é elaborado o primeiro documento de orientação estratégica da cooperação (1999). Simultaneamente, a Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais para o

Desenvolvimento (ONGD), criada em 1985, começa a consolidar-se, nomeadamente após a aprovação da lei que reconhece o estatuto destas organizações, em 1994.

Período de 2003 a 2011. Fase de grande consolidação da cooperação portuguesa, com a reestruturação e profissionalização do setor. De entre as mudanças mais relevantes, destacam-se: a consolidação de uma agência de cooperação (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento) e de uma estratégia agregadora dos vários atores (Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, 2005); a estruturação dos processos e programas de cooperação (programas indicativos plurianuais alinhados com os principais países parceiros, fichas de projeto, definição de critérios e indicadores e desenvolvimento de uma capacidade de avaliação, nomeadamente externa); a incorporação dos princípios internacionais de eficácia da ajuda e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) no *modus operandi* da ação portuguesa; o processo de profissionalização da cooperação, incluindo uma maior especialização dos recursos humanos nesta área; a criação e revisão de instrumentos relevantes para o funcionamento do setor (agentes da cooperação, bolsas, entre outros); a estruturação do relacionamento com a sociedade civil e particularmente com as ONGD (linhas de cofinanciamento em cooperação e em educação para o desenvolvimento e aprofundamento do relacionamento com a Plataforma Portuguesa das ONGD); o surgimento da educação para o desenvolvimento como uma prioridade da cooperação portuguesa, objeto de orientações estratégicas específicas; a tentativa de aumentar a coerência (Resolução sobre a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento) e a coordenação entre atores (nomeadamente através de mecanismos como a Comissão Interministerial para a Cooperação ao nível intergovernamental ou o Fórum da Cooperação no plano do diálogo e consulta entre várias entidades); a abertura ao público e aos jovens (Dias do Desenvolvimento, entre outros); a criação de instrumentos de financiamento na área da educação (Fundo da Língua, com comissão decisória de seis Ministérios); e a criação de organismos/mecanismos orientados para a mobilização do setor privado (Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento e Fundo Empresarial para a Cooperação Portuguesa).

Período 2012 ao presente. Período marcado pelo programa de assistência económico-financeira de Portugal, originando grandes cortes financeiros, bem como marcado por novas opções estratégicas e institucionais para a cooperação portuguesa.

Com efeito, importa pois empreender uma proposta de sistematização empírica entre as principais fases pelas quais passou a política e o sistema da cooperação portuguesa (acima identificadas) e os três modelos de reforma administrativa desenvolvidos (descritos anteriormente). Mediante a produção de uma abordagem analítica, assente essencialmente na correspondência dos mais relevantes marcos históricos da política de cooperação nacional com as principais transformações operadas na máquina administrativa portuguesa, é possível constatar a seguinte relação causa-efeito:

- Modelo burocrático - fase I e primeira etapa da fase II;
- Modelo gestor - segunda etapa da fase II e primeira etapa da fase III;
- Modelo pós-gestor - segunda etapa da fase III e fase IV.

Neste particular, impõe-se ainda sublinhar a considerável perda de capacidade de vários ministérios setoriais no plano bilateral, verificados sobretudo entre a segunda etapa da fase III e a fase IV, em resultado das severas restrições financeiras vigentes no país e do conseqüente processo de racionalização da administração pública.

Com efeito, gizando um paralelismo entre a sistematização analítica proposta e as quatro dimensões da reforma administrativa portuguesa enunciadas por Mozzicafreddo (2001c) (lógica de mercado, participacionista, desregulamentação e desburocratização), é possível teorizar que, com a implementação do modelo gestor, passou a vigorar um novo cenário na política de cooperação para o desenvolvimento, assente maioritariamente:

- na simplificação administrativa, envolvendo o aligeiramento dos procedimentos administrativos, a linguagem, a acessibilidade, a qualidade dos serviços prestados e os prazos dos procedimentos (incluindo o *marketing* público);
- no aumento da qualificação e da motivação dos agentes, informatização dos serviços e coordenação dos subsistemas administrativos internos; e
- nas mudanças da estrutura do poder e da estrutura organizativa, incluindo a descentralização e delegação de poderes, a contratualização de serviços e as transferências para o sector privado de serviços públicos, a autonomia e responsabilização dos agentes dos serviços ligados à cooperação e a criação de agências independentes de regulação das atividades ligadas ao setor;

A partir da segunda etapa da fase III, correspondente à implementação do modelo pós-gestor (ou neoweberiano), a cooperação passou a privilegiar uma política fundamentalmente baseada:

- na instituição de mecanismos de participação dos cidadãos e da sociedade civil, no sentido de responder tanto à necessidade, por parte dos serviços, de uma maior aproximação ao seu público-alvo, como de adequar as respostas administrativas às especificidades dos problemas que os seus *stakeholders* apresentam.

Baseado nas considerações de Mozzicafreddo (2001c), é justo afirmar que, para além de um mero exercício de modernização administrativa, com o postulado do modelo neweuberiano, está também em causa, quer a capacidade do cidadão em influenciar o diagnóstico, a decisão e a aplicação das medidas de ação traçadas, quer a necessidade de aprofundar o grau de democracia e de equidade social no cumprimento das mesmas.

II.2. A evolução da arquitetura da Ajuda Pública ao Desenvolvimento

De acordo com o CAD, a APD é o conjunto de recursos - sejam créditos, donativos ou transações de capital - disponibilizados pelos chamados países doadores, através de organismos públicos, a nível local, central ou agências, com o objetivo de promover o desenvolvimento dos países em desenvolvimento (PED). Entre os critérios da sua definição estão a exigência de que:

- esses fluxos contribuam para o desenvolvimento económico e de bem-estar dos países recetores;
- efetivamente se destinem a países-alvo que constam da lista elaborada pelo CAD; e
- essa transferência de recursos seja efetuada por via de donativos ou de empréstimos com um carácter concessional, possuindo um elemento de doação de pelo menos 25%.

Neste contexto, o conceito de APD abrange apenas os fundos canalizados pelo setor público, de forma bilateral (diretamente com o país beneficiário) ou multilateral (por via de organizações internacionais), não contemplando, por isso, toda a diversidade de outros fluxos que compõem a ajuda ao desenvolvimento global, como por exemplo os fluxos privados ou os donativos movimentados através de ONGD, desde que não provenientes de dinheiros públicos.

Em razão do esboço traçado no ponto anterior, é correto afirmar que a cooperação para o desenvolvimento encontra-se atualmente num período de transformação acelerada e de transição evidente, através da complexificação do sistema e da proliferação de atores, da diversificação de meios de financiamento, das alterações na governação global da ajuda ao desenvolvimento e da interseção crescente com uma multiplicidade de áreas e setores. Conforme sublinha Ferreira *et al.* (2015), estas alterações na arquitetura global têm implicações profundas na forma de fazer cooperação, de pensar estrategicamente sobre qual o contributo de cada ator para o Desenvolvimento e sobre as opções ao dispor de cada país para aproveitar as suas vantagens comparativas.

Numa altura em que o modelo tradicional da ajuda ao desenvolvimento, enquanto transferência de recursos do chamado "Norte desenvolvido" para o "Sul em desenvolvimento", é cada vez mais interpelado e ultrapassado por outras formas de cooperação, Ferreira (2014) estabelece que, apesar de tal já ser evidente em muitas análises, nos últimos anos tornou-se ainda mais claro que a ajuda ao desenvolvimento não permite, por si só, dar resposta aos objetivos a que propõe - a

erradicação da pobreza e o desenvolvimento -, sendo apenas uma pequena peça de um *puzzle* complexo e intrincado, com muitas variáveis e vetores. Esta autora sustenta que, tendo quem conta as atuais dinâmicas de crescimento e desenvolvimento nas várias regiões do mundo, existe o risco real da perda de importância relativa da ajuda ao desenvolvimento, face a outros fluxos (internos e externos) e intervenientes.

Nesta mesma ótica, designadamente no que à APD diz respeito, verifica-se que o panorama do financiamento do desenvolvimento tem passado por mudanças assinaláveis no presente século. Se em 2000 os países em desenvolvimento tinham poucas opções disponíveis para financiar o seu desenvolvimento e os fundos provenientes dos chamados doadores "tradicionais" constituíam a vasta maioria dos fundos externos, em 2015 o crescimento de outras formas de apoio ao desenvolvimento mudou, em boa parte, o contexto nesta matéria. Com efeito, os financiamentos provenientes dos doadores não-membros do CAD (como a China ou a Índia), os fundos climáticos, os investimentos de impacto social, o crescimento de vários fluxos privados, as organizações filantrópicas, os fundos verticais globais e outros demais atores e instrumentos vieram diversificar as fontes de financiamento e complexificar o sistema. Em traços genéricos, o financiamento do desenvolvimento está, naturalmente, interligado com as alterações de poder e influência registadas na economia internacional.

Em termos gerais, quantitativos e relativos, os fluxos públicos internacionais, particularmente a ajuda ao desenvolvimento disponibilizada pelos países da OCDE, são cada vez menos importantes no financiamento do desenvolvimento. Neste mesmo sentido, o peso da APD nos fluxos externos totais diminuiu de 37%, em 2002-2006, para 30%, em 2010-2014, não sendo despiendo sublinhar que a maioria dos países em desenvolvimento obtém menos de 2% do seu Rendimento Nacional Bruto (RNB) da ajuda ao desenvolvimento (Summer, 2013). Contudo, conforme nota a plataforma Development Initiatives⁵, isto não significa que a ajuda ao desenvolvimento tenha perdido relevância, enquanto fluxo que tem como único objetivo a promoção do desenvolvimento. Embora tenha representado apenas 4% do financiamento do desenvolvimento nos países de rendimento médio, entre 2002 e 2011, essa ajuda representou 54% para os países mais pobres. Ainda segundo aquele relatório, em 2013 a APD continuava a ser o principal fluxo financeiro internacional em 43 países.

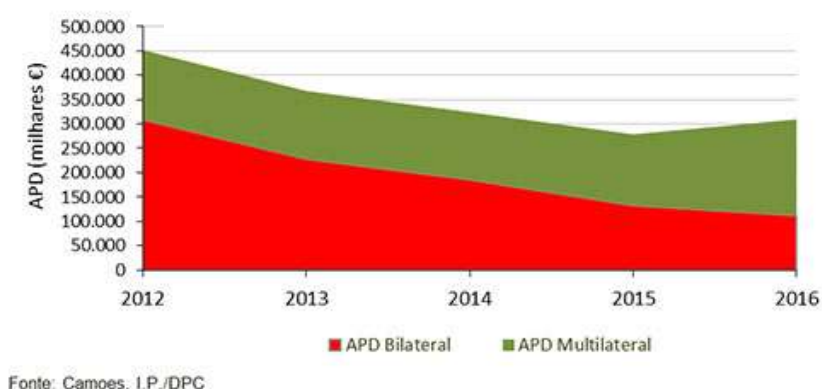
A nível nacional, o recurso a fontes alternativas e inovadoras de financiamento do desenvolvimento é um tema cada vez mais abordado nos fora da especialidade e nos discursos dos decisores políticos do setor, até como reflexo de uma maior pressão sobre os orçamentos da ajuda pública ao desenvolvimento. Ainda assim, entre nós, esta realidade continua a apresentar reflexos bastante tímidos na prática, não sendo alheia, a este facto, uma abordagem ainda bastante tradicional e/ou conservadora na forma como se formula e implementa a política de cooperação para o desenvolvimento no nosso país.

⁵ Vide relatório "*Investments to End Poverty : Real Money, Real Choices, Real Lives*" (setembro de 2013).

Esta perceção resulta evidente através do estudo pormenorizado dos principais indicadores de caracterização da APD portuguesa, que em seguida se apresenta. Para o efeito, a consulta da informação foi desenvolvida na base de dados (disponibilizada no sítio oficial) do CICL (entidade executora da APD nacional). O intervalo cronológico analisado (2012-2016) reporta-se ao período mais atual da cooperação portuguesa (fase IV, conforme descrito no ponto anterior), predominantemente marcado por novas opções estratégicas e institucionais para o setor do desenvolvimento e geralmente identificado com o modelo pós-gestionário da reforma administrativa.

A APD portuguesa, após um período de tendência positiva entre 2010 e 2011, iniciou, a partir de 2012, um ciclo decrescente. O facto de Portugal se encontrar, até junho de 2014, sob um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) justifica este comportamento. Em 2015, a tendência negativa ainda se manteve, representando uma diminuição global de 14%, face a 2014, situando-se, em valores líquidos, nos 279 milhões de euros. A recuperação ocorreu em 2016, assinalando-se uma subida de 11% face ao ano anterior, o que correspondeu a uma APD total de 310 milhões de euros, coincidindo com uma fase de recuperação do crescimento económico em Portugal.

Figura 2.1 - Evolução da APD portuguesa (2012-2016) (valores líquidos)



Em 2011, a APD portuguesa registou uma variação positiva de 3,9% face a 2010, apesar da conjuntura desfavorável. 2012 foi um ano cujas restrições de natureza orçamental ditaram uma descida, tanto na ajuda bilateral, na ordem dos 9,9%, como na componente multilateral, em 13,9%. O ano de 2013, ainda por razões de contenção orçamental, acentuou esta tendência, mais marcante na APD bilateral (-26,2%), atingindo uma descida na APD total de 18,6%. Em 2014, apesar de ainda se verificar uma redução, esta foi menos acentuada, tanto a nível bilateral, como a nível multilateral, totalizando uma descida global de 11,8%. Em 2015, ano onde a APD total se situou nos 279 milhões de euros, a APD bilateral registou 133 milhões de euros, o que corresponde a um decréscimo de cerca de 285 face a 2014. Nesse ano, a componente multilateral apresentou um aumento de 55, situando-se

em 146 milhões de euros. Em 2016, apesar de se ter verificado um aumento da APD total para os 310 milhões de euros, registou-se nova descida da APD bilateral (-15%), compensada, porém, por uma subida na componente multilateral (+35%).

Figura 2. 2 - Taxa de variação APD portuguesa (%) (preços correntes)

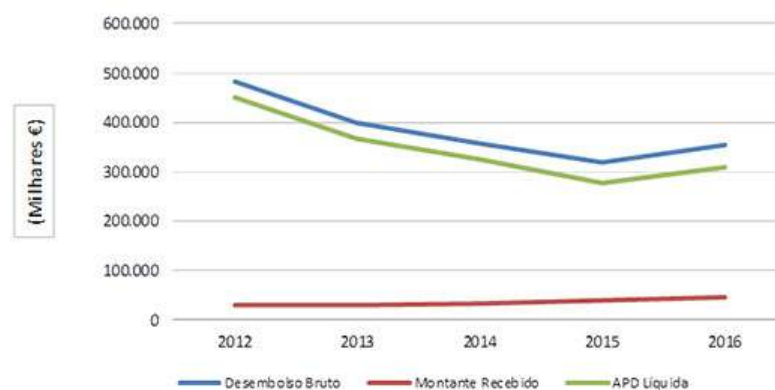
Taxa de variação calculada a preços correntes (%)							
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
APD Bilateral	-50,57	14,76	-9,93	-26,21	-18,56	-28,57	-14,96
APD Multilateral	12,61	-13,11	43,94	-2,12	-0,87	5,45	35,14
APD Total	33,09	3,90	-11,24	-18,60	-11,84	-14,03	11,29
APD Líquida - Valores absolutos (€)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
APD Bilateral	299.042.056	343.175.288	309.083.860	228.070.587	185.742.689	132.680.632	112.826.726
APD Multilateral	190.921.555	165.889.696	142.763.664	139.733.704	138.518.542	146.075.112	197.410.212
APD Total	489.963.611	509.064.984	451.847.524	367.804.291	324.261.231	278.755.744	310.236.938

Fonte: Camões, I.P./DPC

A variação positiva da APD de 2011 face a 2010 foi motivada por um incremento da ajuda bilateral, onde as linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais a países parceiros da cooperação portuguesa assumiram um peso significativo na APD global. Este tipo de ajuda influencia, em grande medida, a variação anual da APD bilateral. A tendência negativa da APD desde 2012 explica-se, por um lado, pela diminuição geral do esforço financeiro do Estado português (motivada por razões de contenção orçamental) e, por outro lado, pelo período de reembolso de dívida a Portugal por parte do Estado angolano, iniciado em 2009. Em 2015 e 2016, a menor utilização de linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais pelos países parceiros, pelo facto destas se encontrarem em fase final de desembolso, contribuiu para a variação negativa.

O volume da APD multilateral de 2015 confirmou uma tendência de estabilização dos últimos quatro anos. Contudo, 2016 ficou marcado por uma assinalável variação positiva nesta componente, que atingiu 197 milhões de euros (146 milhões de euros em 2015), explicada pelo aumento da contribuição para o Orçamento da Comissão Europeia para a Ajuda Externa, em resultado da entrada em vigor, no final de 2016, de novas regras sobre recursos próprios.

Figura 2.3 - Evolução da APD portuguesa (2012-2016)

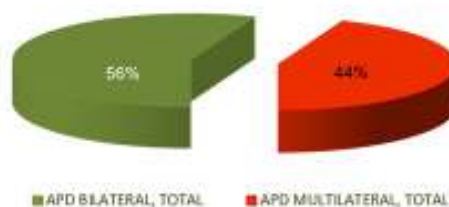


Fonte: Camões, IP/DPC

O peso da APD portuguesa no Rendimento Nacional Bruto (rácio APD/RNB), em 2016, situou-se nos 0,17%, o que representou uma ligeira subida face a 2015. A quebra do rácio nos últimos quatro anos refletiu os efeitos do programa de ajustamento económico e financeiro a que Portugal esteve sujeito, bem como uma menor utilização das linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais colocadas à disposição dos países parceiros. O registo de um rácio APD/RNB de 0,17%, num ano marcado por um crescimento económico consubstanciado num RNB mais elevado, representa um esforço adicional do lado da APD portuguesa.

A APD bilateral portuguesa representa, em média, para o período 2012-2016, 56% da APD total, confirmando a concentração geográfica nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e em Timor-Leste, enquanto a APD multilateral atingiu um peso relativo de 44%, sendo maioritariamente dirigida para as instituições da UE, para o Grupo Banco Mundial e para as instituições da Organização das Nações Unidas (ONU).

Figura 2.4 - Composição da APD portuguesa (2012-2016) (média) (valores líquidos)

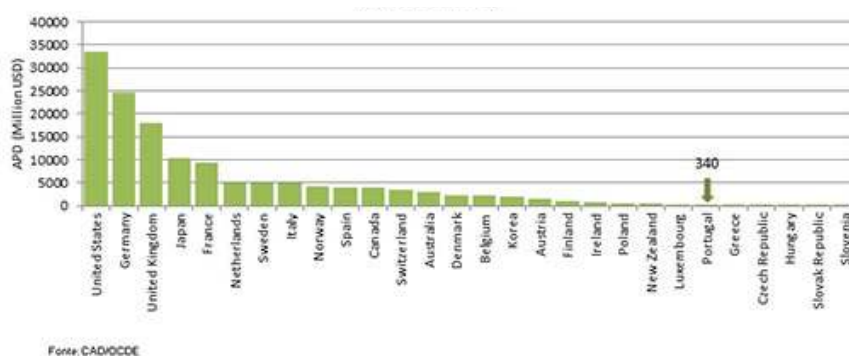


Fonte: Camões, IP/DPC

Em 2016, a APD do conjunto dos países membros do CAD-OCDE totalizou, a preços correntes, 142,6 biliões de dólares americanos (USD), o que representa uma subida de 8,9% em

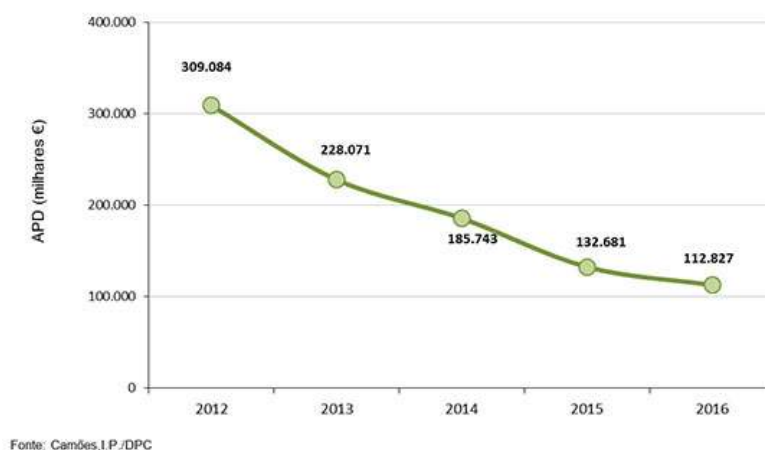
termos reais, face ao ano anterior. Portugal manteve-se no 23.º lugar no ranking dos 29 países doadores.

Figura 2.5 - Ranking dos doadores CAD/OCDE (2016)



A APD bilateral portuguesa tem vindo a prolongar o ciclo de tendência decrescente, tendo atingido 133 milhões de euros em 2016. Este valor representa 36% do total da APD portuguesa nesse ano e uma variação de cerca de -15% face a 2015, motivada, sobretudo, pelo reembolso de dívida a Portugal pelo Estado angolano, pelo início do período de reembolso de linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais por parte de Cabo Verde, bem como pela menor utilização das linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais por parte dos países parceiros. Em termos médios, entre 2012 e 2016, a APD bilateral atingiu 56% do total da ajuda.

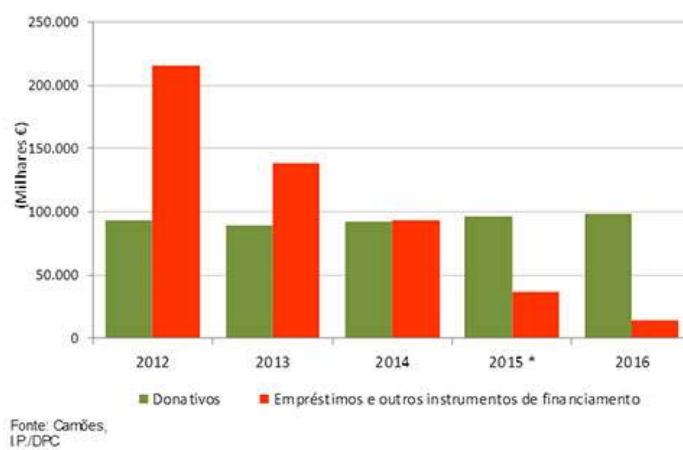
Figura 2.6 - Evolução da APD bilateral portuguesa (2012-2016) (valores líquidos)



A distribuição da APD bilateral por tipo de financiamento ilustra a tendência em quebra da componente linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais e a manutenção, em baixa, da

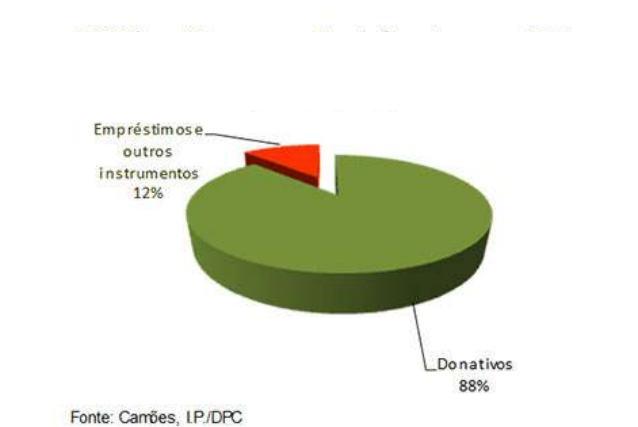
componente donativos. Em 2015, os donativos superaram a componente empréstimos e surgem, pela primeira vez, dois novos tipos de financiamento (a bonificação de juros e as participações de capital social ou *equity*), com valores ainda pouco expressivos. A componente linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais, muito expressiva, sobretudo em 2011 e 2012, passou a registar uma tendência decrescente e, conseqüentemente, um menor peso na APD bilateral.

Figura 2.7 - Distribuição ADP bilateral por tipo de financiamento (2012-2016) (valores líquidos)



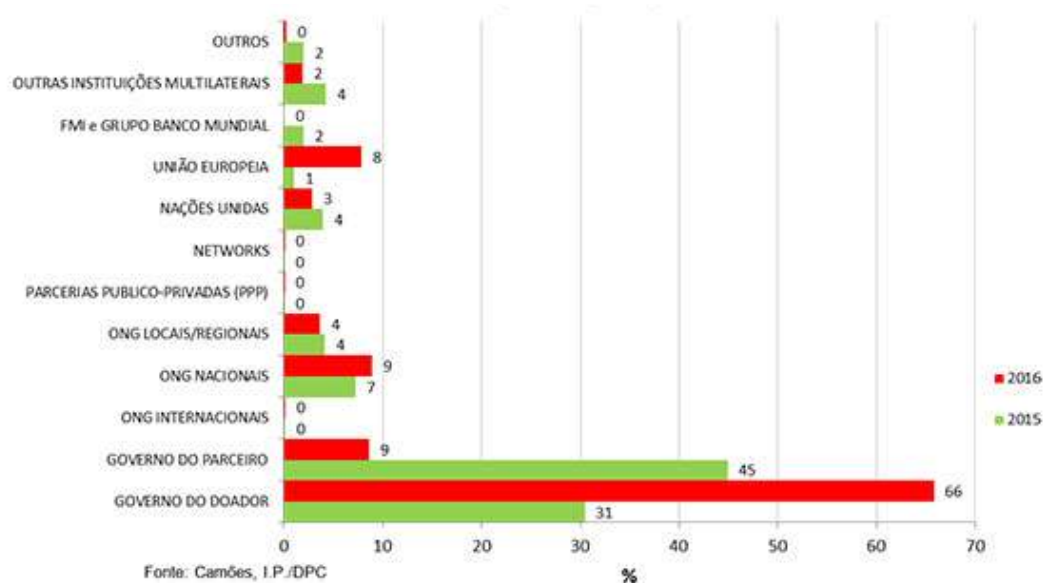
Em 2016, o peso da componente relativa a linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais foi de 12% da APD bilateral, correspondendo, em termos absolutos, ao valor mais baixo desde 2007. A ajuda em donativos subiu 16% no seu peso relativo, comparativamente a 2015, tendo representado 88% da APD bilateral.

Figura 2.8 - Distribuição ADP bilateral por tipo de financiamento (2016) (%) (valores líquidos)



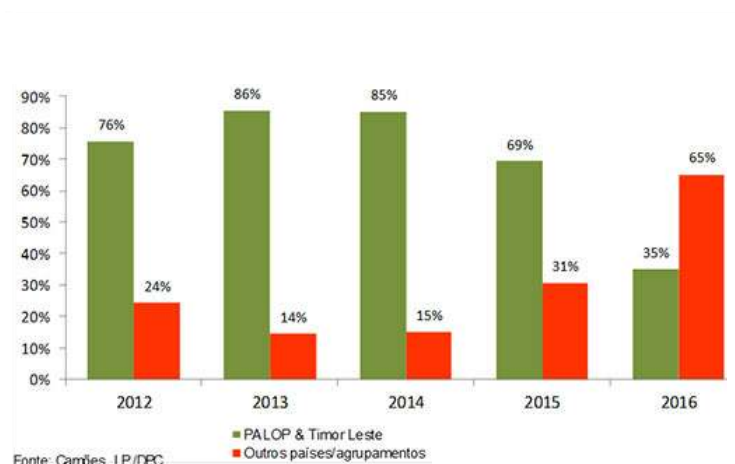
A distribuição dos donativos da APD bilateral, em 2016, por canal de ajuda (identifica a entidade responsável pela implementação da atividade de cooperação), indica que o canal mais utilizado é o das entidades públicas do Governo doador (66%). De assinalar a subida do peso relativo do canal ONGD nacionais (9%), o que traduz um aumento da ajuda canalizada através da sociedade civil, assim como a subida do peso relativo do canal União Europeia (8%), por via das contribuições para o mecanismo da UE de apoio financeiro a favor dos refugiados sírios na Turquia.

Figura 2.9 - Distribuição do veículo donativos por canal de ajuda (2015-2016) (%) (valores líquidos)



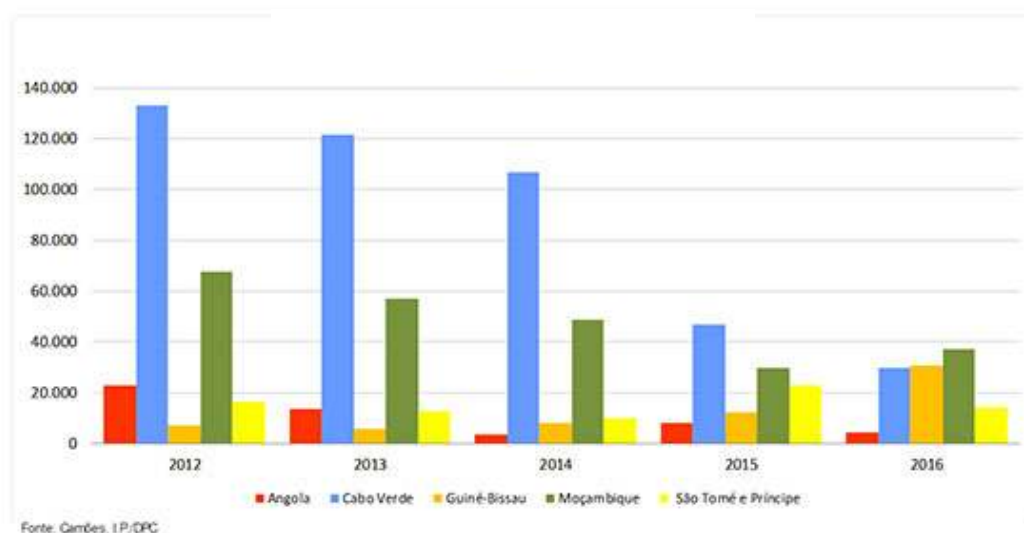
A APD portuguesa apresenta uma regular e forte concentração geográfica nos PALOP e em Timor-Leste. Esta tendência, muito sublinhada em 2010 e 2011, onde, em conjunto, os PALOP e Timor-Leste receberam, respetivamente, 80% e 90% da APD bilateral, registou uma descida em 2012 para 76%, voltando a acentuar-se em 2014 (85%) e a regredir em 2015 (69%). Em 2016, o reembolso da dívida por parte de Angola a Portugal, o reembolso de linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais por Cabo Verde, assim como a redução da utilização das linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais pelos países parceiros, explicam a acentuada redução do peso relativo para 35%.

Figura 2.10 - Distribuição geográfica da ADP bilateral portuguesa (2012-2016) (%) (valores líquidos)



A análise da distribuição da APD bilateral em montantes brutos (para evitar a distorção introduzida pelos montantes recebidos), revela que Moçambique e Cabo Verde foram, à semelhança dos quatro últimos anos, os principais destinatários da ajuda bilateral, tendo recebido, em 2016, em termos brutos, 37,2 milhões de euros e 30,7 milhões de euros, respetivamente. Uma parte expressiva destes montantes refere-se a linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais destinadas à construção de equipamentos e infraestruturas e a investimentos nos setores das energias renováveis, ambiente e habitação social, entre outros.

Figura 2.11 - Distribuição da APD bilateral portuguesa (2012-2016) (montantes brutos) (milhares €)



Em termos setoriais, as prioridades da cooperação portuguesa obedecem a dois critérios fundamentais:

- prioridades definidas pelos países parceiros nas suas estratégias nacionais de desenvolvimento; e
- potencialidades específicas da cooperação portuguesa, por via, por um lado, da língua e história comuns e, por outro lado, do conhecimento e experiência acumulados, apontando assim para a concentração nas áreas da educação e da formação e do reforço da capacidade e qualidade administrativa do Estado.

O agrupamento setorial "Infraestruturas e Serviços Sociais", composto pelos setores da Educação, Saúde, População e Saúde Reprodutiva, Água e Saneamento, Governo e Sociedade Civil, Outras Infraestruturas e Serviços Sociais, concentrou, em termos médios, no período considerado, 52% da APD bilateral. Com uma expressão significativa encontra-se o agrupamento "Setorialmente Não Alocável", que inclui a ajuda a programas, as ações relacionadas com a dívida, a ajuda humanitária ou o apoio a refugiados. Este agrupamento representou, no período em análise, 34% do total da APD bilateral, em resultado da utilização de linhas de crédito e/ou empréstimos concessionais por parte de alguns países parceiros, como Marrocos, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe, mas também pelo gradual aumento dos apoios concedidos em matéria de refugiados. O terceiro agrupamento setorial é o das "Infraestruturas e Serviços Económicos", composto pelos setores dos Transportes, Comunicações, Bancos e Serviços Financeiros, que reuniu 11% da APD bilateral.

Figura 2.12 - Distribuição setorial da ADP bilateral portuguesa (2012-2016) (%) (média)

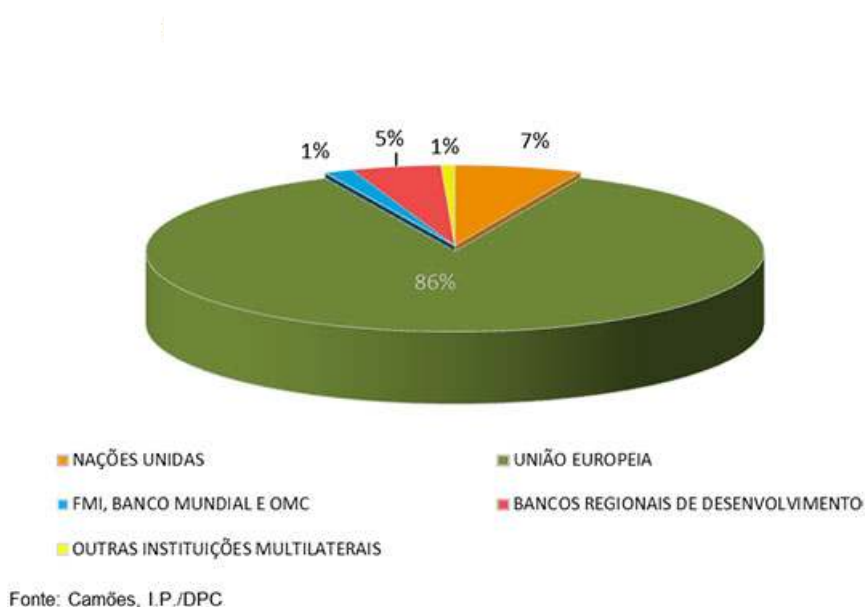


Fonte: Camoes, I.P./DPC

A APD multilateral representou, em média, no período 2012-2016, 44% do total da ajuda. Em 2016 registou valores correspondentes a 197 milhões de euros, uma subida assinalável de 35% face a 2015 (146 milhões de euros), explicada pela variação positiva da contribuição de Portugal para o Orçamento da Comissão Europeia para a Ajuda Externa.

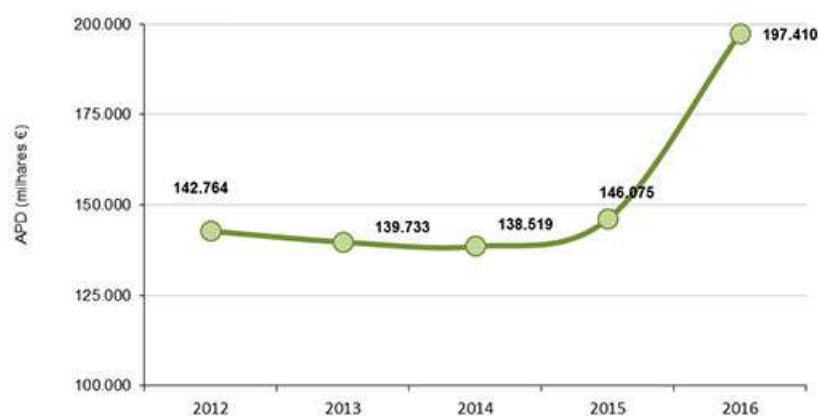
86% da APD multilateral portuguesa é dirigida a instituições da UE, sobretudo, por via das contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), que financia a ajuda da UE aos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), e para o orçamento da Comissão Europeia destinado aos países em desenvolvimento não contemplados pelo FED. As contribuições para os Bancos Regionais de Desenvolvimento, para o Grupo Banco Mundial e para a Organização Mundial do Comércio (OMC) representaram, em conjunto, 6% da ajuda. As instituições da ONU também canalizaram, em média, 7% da APD multilateral portuguesa.

Figura 2.13 - Distribuição da APD multilateral (2012-2016) (%) (média) (valores líquidos)



Entre 2012 e 2014 assistiu-se a uma ligeira diminuição do volume da APD multilateral, que se deveu à redução das contribuições APD para as instituições da UE e para os Bancos Regionais de Desenvolvimento. Essa tendência foi invertida em 2015 e, sobretudo, em 2016, ano em que se verificou um aumento exponencial da ajuda portuguesa dirigida às instituições da UE e da ONU, num conjunto de 91% do total da APD multilateral.

Figura 2.14 - Evolução da APD multilateral (2012-2016) (valores líquidos)



Fonte: Camões, I.P./DPC

Sumariamente, em termos gerais, no que diz respeito à APD, assistiu-se, em 2012, a uma queda de 11 pontos percentuais, dos 509 milhões de euros, em 2011, para os 452 milhões, o que significa que apenas 0,28% do RNB foi dedicado à APD. O CICL justifica esta quebra com a necessidade de controlo do défice público e de consolidação orçamental e pelo facto de Portugal se encontrar sob um programa de assistência económica e financeira. De acordo com a análise empreendida por Oliveira (2013a), desde há vários anos que a APD portuguesa tem sofrido oscilações, nunca ultrapassando os 0,29% do RNB/APD⁶, ou seja, muito aquém do rácio RNB/APD de 0,33%, que deveria ser atingido em 2006 e muito mais ainda da meta dos 0,7% estipulada internacionalmente, que deveria ter sido alcançada em 2015. Globalmente, no que respeita à sua distribuição, a APD portuguesa, em 2012, manteve-se quase inalterada face a anos anteriores, com a APD multilateral a corresponder a cerca de um terço (32%) e a APD bilateral a dois terços (68%) do volume total.

De uma forma mais incisiva, o Grupo de Trabalho AidWatch da Plataforma Portuguesa das ONGD⁷ menciona que, nas últimas décadas, a cooperação portuguesa conheceu transformações profundas, procurando adaptar-se quer à conjuntura interna, quer ao panorama internacional. Atualmente, Portugal está muito longe da meta acordada no quadro da UE, em que cada Estado-Membro deveria destinar 0,7% do seu RNB à APD. Genericamente, Portugal surge abaixo da média europeia, seja comparado com todos os atuais Estados-Membros da UE, seja em comparação com os Estados-Membros da UE no período anterior ao alargamento aos países do leste europeu. Ainda de acordo com este relatório, em termos de execução orçamental, 2011 registou o valor mais baixo, com

⁶ À exceção dos 0,63% RNB/APD em 2004, valor inflacionado pelo perdão da dívida a Angola nesse ano.

⁷ Vide Relatório "Aid Watch 2012 - Uma Leitura da Cooperação Portuguesa desde 2003".

62% de execução do total de fundos alocados à cooperação, ao mesmo tempo que se verificou a maior concentração de verbas no Ministério das Finanças (MF), com 65% dos fundos e a sua mais baixa taxa de execução, de 46%.

Contudo, não é apenas no plano quantitativo que Portugal apresenta um desempenho questionável. Apesar de acompanhar o debate sobre a qualidade da cooperação para o desenvolvimento, pautado pela promoção do desligamento progressivo da APD face a outras prioridades, pela promoção da transparência dos fluxos de APD, da apropriação local ou da previsibilidade, também nestas questões a Cooperação Portuguesa continua a apresentar incoerências, designadamente ao nível da ajuda ligada. Além disso, a transparência dos fluxos da APD portuguesa tem sido alvo de críticas, tanto a nível interno, como internacional, na medida em que Portugal tem feito avanços e recuos na disponibilização da informação pública neste setor, na criação de condições de programação e de monitorização plena dos fluxos de APD. Também ao nível do relacionamento do Governo com a sociedade civil, nomeadamente com as ONGD, têm existido avanços e recuos (Oliveira, 2013a). Positivamente, de acordo com esta autora, importa salientar, em anos mais recentes, a estruturação e profissionalização dos diversos intervenientes no setor, assim como a criação de um ambiente de diálogo participado entre os diversos intervenientes, na definição de políticas setoriais e de rumos estratégicos para a cooperação.

Com efeito, face ao anteriormente exposto, resulta claro que as debilidades identificadas revelam, sobremaneira, uma subvalorização da cooperação para o desenvolvimento no quadro das políticas públicas portuguesas, tornando claro que o seu reconhecimento como política de Estado, transversal a ciclos eleitorais, permitiria condições de maior consenso, coerência e relevância políticas e também uma maior estabilidade ao nível institucional. Esta constatação é devidamente aprofundada por Oliveira (2013a), que sublinha "a crescente subalternização da política de cooperação para o desenvolvimento face a outras políticas, no domínio dos Negócios Estrangeiros, como a diplomacia económica ou a promoção da língua portuguesa.

II.3. O diagnóstico do atual modelo de financiamento do desenvolvimento

Ao longo das últimas décadas, a noção e as práticas da APD têm vindo a afirmar-se através de uma pluralidade de regras e opções estratégicas, construídas ora com base em relações interestatais, ora em interesses económicos e/ou compromissos políticos. Os organismos públicos nacionais, em função da conjuntura dos respetivos países, desempenham, neste contexto, um importante papel na definição da ajuda ao desenvolvimento que terá impacto nos países parceiros e na promoção do bem-estar das suas populações. Se, até 2015, a cooperação portuguesa terá privilegiado a ajuda bilateral, os tempos mais recentes revelam a ênfase dada à APD multilateral, nomeadamente ao orçamento destinado à ação externa da UE. Neste contexto, baseado nos pressupostos do Grupo de Trabalho Aid

Watch da Plataforma Portuguesa das ONGD⁸, Portugal tem vindo a apostar na cooperação delegada, uma estratégia de gestão que possibilita que a Comissão Europeia delegue verbas a um Estado-Membro para a execução de programas de cooperação e, por outro lado, que os Estados-Membros transfiram os seus recursos para a própria Comissão. Não obstante esta tendência mais recente, a Plataforma Portuguesa das ONGD⁹ alertava que "em termos de afetação da APD, destaca-se a aposta na cooperação delegada, a qual, podendo ter várias justificações, comporta riscos importantes. Desde logo, a estratégia de centrar a cooperação portuguesa nesse instrumento, paralelamente com uma diminuição drástica nos projetos bilaterais, torna o CICL numa instituição meramente executora de projetos conjuntos, esquecendo que essa cooperação delegada é atribuída com base no reconhecimento da *expertise* que a cooperação portuguesa tem desenvolvido com os países parceiros em determinadas áreas. Para além disso, a cooperação delegada é encarada quase exclusivamente como uma fonte de entrada de recursos financeiros, sem que seja também equacionada a possibilidade de delegação de cooperação noutros países, em determinadas áreas".

A par desta aposta, a cooperação portuguesa tem vindo a dedicar-se igualmente à gestão de fundos fiduciários que permitem uma resposta mais célere face a situações emergentes particulares, através do apoio a ministérios setoriais e a Organizações da Sociedade Civil (OSC). Em linha com reflexões realizadas noutros países e no seio do CAD/OCDE, Portugal tem apoiado a mobilização de outros recursos e instrumentos financeiros para a concretização dos ODS, com vista a permitir aos países parceiros uma melhor gestão das verbas alocadas.

Neste seguimento, os empréstimos concessionais são uma tendência atual na relação dos países do CAD/OCDE com os PED. Nos últimos anos, o volume de APD dos Estados-Membros tem sido sustentado, em grande parte, pelo peso crescente e significativo dos empréstimos e das linhas de crédito concessionais. Segundo Oliveira (2013a), entre 2001 e 2011, os empréstimos bilaterais duplicaram dos 8 mil milhões de USD para os 16 mil milhões. Em Portugal, registou-se em 2012 um dos valores mais elevados de sempre de empréstimos concessionais caracterizados como APD bilateral, que foram canalizados para Países de Desenvolvimento Médio ou para países que não são tradicionalmente parceiros de Portugal. De acordo com Oliveira (2013b)¹⁰, a "eliminação do Programa de Orçamento da Cooperação, que permitia identificar as verbas de APD bilateral dotadas a cada ministério, não permite avaliar, com detalhe, qual o peso do MF, em 2012. Porém, o volume de empréstimos concessionais (dois terços da APD bilateral) conduz à dedução que o MF mantém o protagonismo no contexto da cooperação portuguesa e que o MNE, apesar do papel de coordenação e de definição política nesta área, continua a representar um papel subalterno face aos interesses económicos e à visão economicista, atualmente dominante nas diversas esferas".

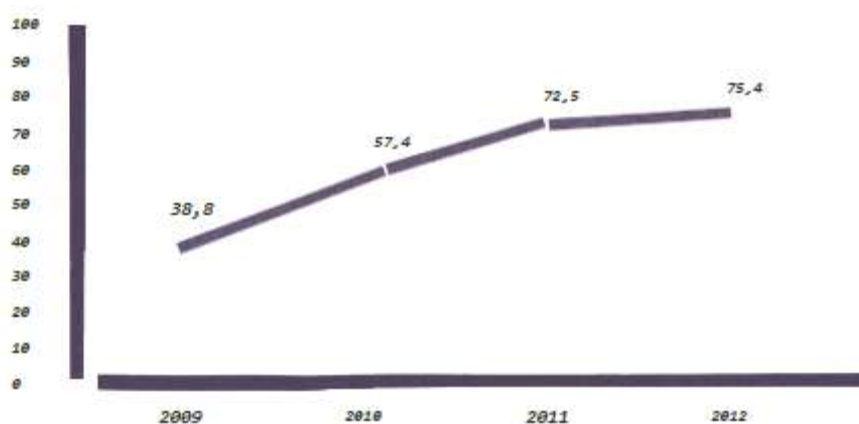
⁸ Vide Relatório "Aid Watch Portugal 2017 - A Cooperação Portuguesa no Início da Era Pós 2015".

⁹ Vide "Relatório Sombra sobre o Exame Inter pares à Cooperação Portuguesa pelo CAD/OCDE 2015".

¹⁰ Vide Relatório "Abertura e Transparência: Um compromisso que (ainda) não passou à prática".

Desta forma, os constrangimentos da despesa pública, conjugados com a pressão dos compromissos assumidos na ajuda ao desenvolvimento, levam muitos países doadores, como Portugal, a classificar como APD fluxos que consideram como contributo para o desenvolvimento do país parceiro. Aqui reside o risco da revisão das condições e dos critérios de elegibilidade da APD, na medida em que os países financiadores, no contexto do CAD/OCDE, podem influenciar e incentivar a adoção de métodos para aumentar os níveis de APD, sem implicações reais nos orçamentos dedicados à cooperação para o desenvolvimento. Atualmente, o conceito de APD prevê a transferência de recursos em forma de empréstimos em condições muito mais favoráveis que as de mercado, cujo nível de liberalidade (que reúne elementos como as taxas de juro, o período de carência e os prazos de amortização) é de, pelo menos, 25%.

Figura 2.15 - Grau de ligação da APD bilateral portuguesa (2009-2012) (%)



Fonte: Oliveira (2013a). Adaptado de CICL.

De facto, já no decorrer de 2015, o documento "*Relatório Sombra sobre o Exame Inter pares à Cooperação Portuguesa pelo CAD/OCDE 2015*" destacava que "perante o corte no orçamento da cooperação para o desenvolvimento, a questão da ajuda ligada é ainda mais preocupante, uma vez que mais de 70% dos fundos consistem em instrumentos financeiros e empréstimos concessionais que estão condicionados à aquisição de serviços e bens a Portugal¹¹. Neste âmbito, o mesmo documento sublinha que "o objetivo de promoção da internacionalização das empresas portuguesas é claro e evidente, diminuindo a componente dos donativos e gerando questões de sustentabilidade da dívida externa dos países parceiros".

¹¹ O enorme aumento da percentagem da Ajuda Ligada entre 2009 (38,8%) e 2012 (75,4%) é um dos principais reflexos de duas questões: o papel demasiado proeminente do Ministério das Finanças no processo de decisão sobre a política de cooperação e a promoção da internacionalização das empresas portuguesas utilizando instrumentos financeiros ligados à APD).

Com efeito, o panorama mundial alterou-se substancialmente, desde o início do século, com a emergência de outros doadores de programas de desenvolvimento, como as economias emergentes, o investimento privado, as fundações, entre outros, alargando e diversificando o espetro de escolhas dos PED. Além desta tendência, assiste-se também a uma maior diversidade das fontes de financiamento do desenvolvimento¹², que passa, por exemplo, pelas remessas da diáspora, com um peso cada vez mais importante, e pelo investimento privado (de empresas nacionais ou estrangeiras) ou pelo próprio sistema de impostos ao nível dos países (Oliveira, 2013a). Por outro lado, a austeridade económica dos países financiadores, sobretudo aqueles que integram o CAD/OCDE, tem também um peso significativo na equação, ao classificarem cada vez mais como APD outros fluxos que não têm impacto direto e real no desenvolvimento das populações mais desfavorecidas. A discussão intensificou-se no final de 2012, com alguns Estados-Membros do CAD/OCDE a sublinharem a urgência da revisão do conceito, de forma a integrar outros "esforços" em prol do desenvolvimento.

De acordo com Ferreira (2014), o debate sobre os resultados da ajuda ao desenvolvimento, a sua eficiência e sustentabilidade, tem-se reforçado particularmente ao longo da última década, dando origem a uma agenda internacional de eficácia da ajuda, expressa, por exemplo, nos princípios aprovados em Paris, no ano de 2005, e no processo de implementação de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Eficaz, discutido em Busan, no ano de 2011. Esta discussão, que não descarta os compromissos quantitativos, mas que coloca o principal acento tónico na qualidade da ajuda e do desenvolvimento que se pretende atingir, decorreu em paralelo com outros debates internacionais, como foi o caso da definição de uma agenda global de desenvolvimento para o período pós-2015, substituindo os ODM, ou do debate alargado sobre o financiamento do desenvolvimento. Assim sendo, a reflexão sobre o papel da ajuda ao desenvolvimento neste quadro é uma parte pequena, porém fundamental, da discussão sobre a reformulação do sistema mundial do desenvolvimento.

Neste contexto, conforme anteriormente mencionado, reinventada a arquitetura institucional da cooperação portuguesa, fundamentalmente impulsionada pelo processo contínuo de transformação da administração pública e assente em plataformas colaborativas em rede e numa multiplicidade de novos atores (setores público, privado e social), um dos maiores desafios contemporâneos da ajuda pública ao desenvolvimento prende-se com a dificuldade de captação de fontes de financiamento alternativas. Neste enquadramento, o eclodir da crise financeira internacional de 2008 veio consubstanciar uma tendência acentuada desde a declaração dos ODM, designadamente a incapacidade dos países doadores de provisionarem um montante correspondente a 0,7% do seu RNB à APD.

¹² Em 2011, por exemplo, as fontes de financiamento dos PED foram as seguintes (em milhares de milhões de USD): 529,9 em empréstimos de longo-prazo; 471,6 em investimento direto estrangeiro; 343,4 em remessas; 211,4 em despesas militares; 179,6 em empréstimos de curto-prazo; 148,7 em APD dos países CAD/OCDE; 197,3 de outros financiamentos (outros fluxos oficiais, ajuda ao desenvolvimento privada, cooperação para o desenvolvimento de países fora do CAD/OCDE, etc...).

Ainda na esteira de Ferreira (2014), constata-se que o aumento exponencial dos atores da "ajuda não pública" - ONGD, fundações privadas, universidades, organizações religiosas e outras entidades - é também um problema para a captação dos fluxos reais da ajuda ao desenvolvimento. Segundo esta autora, estima-se que as organizações privadas e filantrópicas canalizem mais de 50 mil milhões USD por ano para os PED, e várias destas organizações têm orçamentos e *portfolios* bastante superiores ao orçamento da ajuda ao desenvolvimento de vários países doadores. Nesta área, a crescente interação entre fluxos públicos e privados, através de parcerias e ações conjuntas, levanta questões sobre como contabilizar os vários recursos financeiros, sobre o papel de cada interveniente e sobre como assegurar que os objetivos de desenvolvimento são mantidos.

O facto é que a APD tem perdido importância, quer em termos estratégicos, quer em termos financeiros, face a outros fluxos que promovem o desenvolvimento. Estrategicamente, tem havido mudança no discurso. A combinação da crise económica no Ocidente com uma maior capacidade negocial e margem de manobra para definição de políticas por parte dos PED deu origem a uma nova retórica, menos assistencialista, em que se enfatizam as parcerias com benefícios mútuos. Adicionalmente, em termos financeiros, a ligação entre os diversos fluxos que promovem o desenvolvimento - como as remessas dos emigrantes, o investimento direto estrangeiro (IDE), o comércio e outros - será cada vez mais importante, pelo que é absolutamente essencial uma reflexão sobre o papel da ajuda ao desenvolvimento, enquanto geradora de sinergias e multiplicadora de fundos.

Com efeito, paralelamente, numa altura em que os orçamentos da APD sofrem pressões consideráveis nos doadores ocidentais, o atual sistema estatístico e a definição de concessionalidade acabam por incentivar uma maior utilização de empréstimos, em contraponto a uma diminuição de donativos, já que é uma forma atrativa de aumentar a ajuda sem custos orçamentais claros. Outra questão de assinalável importância é que, tendo em conta o crescimento previsível de instrumentos que combinam fontes públicas e privadas e o carácter multidimensional da agenda de desenvolvimento pós-2015, é necessário encontrar metodologias para distinguir claramente entre os fluxos oficiais e os fluxos privados que sejam mobilizados pela ação pública, de forma a garantir a total transparência do processo.

Segundo Fernandes (2014), os constantes debates decorridos no seio do CAD-OCDE, designadamente em matéria de financiamento ao desenvolvimento, levaram-nos a refletir sobre o modelo de cooperação para o desenvolvimento no período pós-2015, em virtude de um novo contexto vigente, assente em novos objetivos globais de desenvolvimento sustentável e com novos instrumentos financeiros disponíveis. A este propósito, a Conferência de Adis Abeba, realizada em julho de 2015, foi determinante para enunciar a relevância dos instrumentos financeiros inovadores no contexto do apoio à implementação dos ODS, definidos na Agenda 2030, nomeadamente a diversificação das fontes de financiamento das operações a executar no período 2016-2030.

De facto, o novo contexto global do sistema internacional de cooperação assenta na otimização técnica e financeira da ajuda ao desenvolvimento, como forma de garantir, com a eficácia desejável, os seus elementos críticos de sucesso. A este propósito, Sousa (2015) afirma que a política de cooperação portuguesa tem vindo a ser condicionada por múltiplos fatores, tornando-se, na sua ótica, imperioso atender aos seguintes aspetos essenciais:

- a necessidade de ser concebida como uma das políticas relevantes, coerente com as restantes opções do Executivo;
- a indispensabilidade da existência de uma "unidade estratégica" da política de cooperação, que implique uma só entidade coordenadora, com estruturas eficazes, capazes de conciliar a "unidade de ação estratégica" com a descentralização na intervenção do terreno;
- a definição criteriosa das orientações e dos objetivos a que deverá obedecer a política de ajuda ao desenvolvimento, quer em termos geográficos, quer em termos setoriais;
- a criação de condições propiciadoras de uma cooperação empresarial que permita uma internacionalização da economia portuguesa, com maximização das vantagens competitivas dinâmicas;
- a utilização eficaz de instrumentos como, por exemplo, o crédito de ajuda, o capital de risco, o microcrédito ou os microfinanciamentos;
- a escolha das parcerias mais adequadas, numa perspetiva de internacionalização, procurando-se, nomeadamente, maximizar as sinergias decorrentes de complementaridades existentes entre organismos públicos e privados;
- a disponibilização dos meios humanos, técnicos e financeiros adequados aos objetivos e às estratégias a prosseguir (distinguindo-se, de uma forma clara, a cooperação empresarial da institucional);
- o controlo rigoroso e a monitorização/fiscalização da aplicação dos recursos disponíveis e dos programas de cooperação a concretizar (adotando-se, sempre que necessário, o princípio da concentração, ao nível do número de países-objeto de ajuda e do número de projetos);
- a utilização de instrumentos e de processos/meios de cooperação eficientes, procurando-se ir ao encontro dos interesses dos países recetores e concedendo-se uma relativa autonomia no acompanhamento e na execução de projetos às embaixadas e às agências/delegações existentes, a nível local; e
- a existência de uma adequada articulação entre os organismos responsáveis pela implementação da política de cooperação e um sistema de informações que se

pretenda eficaz e ao serviço de uma estratégia de internacionalização da economia nacional.

Em consonância com esta análise, em 2016, a Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (SENEC), Teresa Ribeiro¹³, enunciava as principais recomendações do CAD-OCDE, em resultado da sua avaliação à cooperação portuguesa, designadamente:

- diminuição do peso relativo da ajuda "ligada";
- maior planificação e coordenação dos programas de cooperação;
- melhor identificação de prioridades exequíveis;
- concentração da gestão da cooperação;
- flexibilização e simplificação de regulamentos;
- maior apropriação de resultados pelos parceiros; e
- partilha de abordagens e avaliação de resultados.

A este propósito, conforme exposto na análise elaborada pelo CAD-OCDE à evolução da cooperação portuguesa, no período 2010-2014, e expresso no "*Relatório Sombra sobre o Exame Inter pares à Cooperação Portuguesa pelo CAD/OCDE 2015*", são quatro os grandes fatores limitantes identificados, no âmbito da prossecução desta política pública setorial, designadamente: i) os efeitos da crise financeira internacional; ii) a instabilidade política e a falta de orientações estratégicas; iii) as consequências da fusão entre o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e o Instituto Camões; e iv) os problemas na coordenação da cooperação para o desenvolvimento.

A crise financeira internacional teve obviamente um grande impacto na cooperação portuguesa, refletindo-se não só num decréscimo acentuado dos montantes de APD mas, sobretudo, na implementação de um conjunto de medidas que retiraram às políticas de cooperação grande parte do seu (já escasso) peso político. Estas medidas colocaram as políticas de cooperação sobretudo ao serviço da promoção da língua portuguesa e assumiram-nas como um instrumento da diplomacia económica, com vista à internacionalização das empresas portuguesas e à captação de investimento estrangeiro. O programa de austeridade imposto pela *troika* obrigou a uma redefinição global das políticas públicas, com consequências transversais para todos os setores de atividade. A política de cooperação não foi exceção. Contudo, face a uma redução tão acentuada dos recursos, impunha-se uma gestão mais eficaz e criteriosa, o que não aconteceu. A maioria das medidas implementadas no

¹³ Intervenção na sessão de abertura do Seminário de Cooperação Internacional "Desenvolvimento, Cultura, Língua: Portugal no Mundo", realizado em Lisboa, subordinada às principais recomendações do CAD-OCDE à cooperação portuguesa.

setor da cooperação teve, apenas, como objetivo cortar custos, muitas vezes de forma cega, sem ter em conta que esses cortes teriam impactos negativos muito além apenas da questão financeira e sem qualquer perspetiva ou visão estratégica que permitisse salvaguardar algumas das mais-valias da cooperação portuguesa.

Relativamente à questão da instabilidade política e da falta de orientações estratégicas, de acordo com a orgânica do Governo, é ao SENEK que cabe a tutela política do setor da cooperação para o desenvolvimento. Apesar dos sucessivos governos reiterarem que a política de cooperação é uma política de Estado, cuja estabilidade deveria, por isso, ultrapassar as contingências dos ciclos políticos, a definição e implementação das políticas de cooperação estão há muitos anos dependentes da visão que cada SENEK tem para esta área. Esta situação cria problemas, uma vez que, normalmente, uma mudança de SENEK traz consigo profundas alterações nas orientações estratégicas que são definidas e implementadas. A este paradigma, acresce o facto de que, não obstante as mudanças de SENEK, nos últimos anos, tem sido o MF o principal condutor da política de cooperação, por via da definição dos montantes alocados a este processo.

A fusão entre o Instituto Camões e o IPAD, que resultou no CICL, foi justificada como mais uma consequência da crise e da necessidade de cortar despesa pública, mas criou problemas e desafios adicionais para o setor. Existem claras oportunidades para sinergias e complementaridades entre a promoção da língua portuguesa e a cooperação para o desenvolvimento, particularmente no setor da educação. No entanto, os objetivos específicos das duas áreas são distintos e deve, por isso, haver uma clara separação entre os dois domínios de intervenção, de modo a que, caminhado paralelamente, um não se sobreponha ao outro. Adicionalmente, a fusão significou um *downgrade* da política de cooperação, criando-se uma lei orgânica em que um SENEK tutela apenas uma Direção de Serviços (uma vez que o CICL responde perante 3 secretários de Estado).

Outro dos principais problemas que prejudica a eficácia da cooperação portuguesa, que subsiste há vários anos e para o qual nenhum Governo conseguiu até agora encontrar uma solução é a incapacidade de conseguir que a agência de cooperação portuguesa assuma, efetivamente, um papel de coordenação eficaz da cooperação portuguesa, em geral, e das suas estratégias, em particular. O facto de não haver um instrumento orçamental integrado, que permita perceber quais as verbas dirigidas por cada ministério para a área da cooperação, dificulta também não só a monitorização da aplicação da APD, como a capacidade coordenadora do CICL.

No enalço da identificação dos quatro fatores limitantes identificados, a SENEK elencou, no referido seminário, quatro eixos prioritários de ação, para o período pós-2015, decompostos nas seguintes medidas:

Eixo prioritário 1 - Coordenação política da cooperação pelo MNE e pelo CICL

- Negociação de prioridades temáticas com países parceiros, em coordenação estreita com Embaixadas e em sintonia com os objetivos estratégicos da política externa;
- Coordenação interministerial através de mecanismos institucionais próprios (Comissão Interministerial para a Cooperação; competências reforçadas do CICL; programas orçamentais), aproveitando as vantagens da eficácia na execução de projetos de cooperação por entidades especializadas da administração pública;
- Reforço da coordenação com as Regiões Autónomas e com as Autarquias; e
- Reforço da coordenação com instituições do ensino superior, fundações e outras organizações da sociedade civil.

Eixo prioritária 2 - Financiamento

- Recuperação do orçamento do CICL, através do recurso a diferentes fontes de financiamento público;
- Utilização mais eficaz da APD como catalisadora de fontes de financiamento europeias e internacionais, quer através da administração pública, quer apoiando projetos de organizações da sociedade civil, incluindo ONGD;
- Reforço de equipas dedicadas, no CICL, à cooperação delegada da UE, a novos mecanismos de financiamento (*blending*) e à elaboração de programas cofinanciados pelo setor privado; e
- Negociação de parcerias sustentadas com agências de cooperação de países terceiros.

Eixo prioritário 3 - Planificação

- Concentração de verbas destinadas à cooperação com definição prévia de objetivo percentual de RNB destinado à APD;
- Reforço do apoio do CICL a outros ministérios executores da cooperação;
- Reforço de mecanismos de avaliação e gestão por resultados;
- Consolidação de mecanismos de previsibilidade de financiamento de projetos plurianuais; e
- Diminuição do número de projetos e aumento do volume de cada um.

Eixo prioritário 4 - Simplificação de procedimentos administrativos

- Alteração de medidas atualmente inibidoras da execução eficaz de projetos de cooperação delegada e da contratação de agentes de cooperação com elevada experiência e formação; e
- Remoção de obstáculos a uma execução mais fluida, transparente e eficaz da cooperação portuguesa e implementação das necessárias medidas legislativas.

Mediante esta proposta de ação, os decisores políticos responsáveis pela cooperação portuguesa para o desenvolvimento esperam almejar os seguintes resultados específicos:

- Cooperação portuguesa com marca identitária forte, concentrada em setores estratégicos e mais apta à internacionalização, com a necessária mobilização de parceiros e diversificação de financiamento;
- Objetivos da cooperação portuguesa convergentes com os objetivos da agenda global e coerente com os objetivos estratégicos da política externa;
- Política de ajuda ao desenvolvimento orientada para a capacitação de pessoas e instituições (aposta reforçada na formação, enquanto processo facilitador da perpetuação do relacionamento entre países); e
- Financiamento assente em três pilares: (i) Orçamento do Estado; (ii) Fundos Europeus (cooperação delegada); e (iii) Parcerias (instituições financeiras internacionais, agências de desenvolvimento, atores privados e outros).

Sousa (2015) complementa este diagnóstico da cooperação portuguesa, afirmando que, ao longo dos últimos quarenta anos, dois eixos estratégicos da cooperação portuguesa têm vindo a ganhar preponderância, nomeadamente: o tendencial reforço da participação nas instituições internacionais, com relevo da cooperação multilateral no conjunto da ajuda pública ao desenvolvimento, e a imperiosidade da diplomacia ativa, a qual passou a apresentar uma crescente dimensão económica.

Não obstante as proclamações políticas e as intenções manifestadas pelos agentes políticos competentes, a verdade é que os níveis de APD reportada, em 2018, pelos membros do CAD-OCDE diminuíram 2,7% face a 2017, tendo a APD portuguesa registado uma das maiores quedas, segundo dados publicados por aquele organismo¹⁴. Em bom rigor, no contexto nacional, as verbas que Portugal canalizou em 2018 para a APD sofreram um decréscimo de 15,6%, representando o equivalente a 0,17% do RNB, face aos 0,18% registados no ano anterior. Segundo a informação da OCDE, a descida

¹⁴ Vide Relatório "Development Aid Drops in 2018, Especially to Neediest Countries" (2019).

deve-se, sobretudo, a uma diminuição das contribuições do país para agências multilaterais e à queda dos montantes destinados ao acordo de empréstimos bilaterais com países parceiros.

Especificamente em termos financeiros, é pois num enquadramento caracterizado por novos instrumentos disponíveis que emerge a importância das instituições financeiras de crédito ao desenvolvimento, enquanto atores centrais na missão de colmatar o fosso existente entre os investimentos comerciais entre países e a ajuda pública ao desenvolvimento. Com efeito, em sede de financiamento do desenvolvimento, um dos principais *stakeholders* deste novo paradigma é a EDFI, rede associativa formada por quinze instituições financeiras bilaterais que operam no setor da cooperação para o desenvolvimento, mais especificamente no financiamento de investimentos promovidos por empresas públicas ou privadas, em economias menos avançadas. Estas instituições financeiras são mandatadas pelos seus governos, de forma a: (i) promover o crescimento em negócios sustentáveis; (ii) ajudar a reduzir a pobreza e a melhorar a vida das pessoas; e (iii) contribuir para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável, através da promoção de ações ao nível económico, social e ambiental.

No caso específico português, a congénere nacional é a Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento (SOFID), empresa financeira de crédito sujeita ao regime jurídico-legal do setor empresarial do Estado, criada em finais de 2007. Enquanto instituição financeira portuguesa de desenvolvimento externo, a SOFID é o único instrumento público-privado liderado pelo Estado e colocado à disposição das empresas nacionais para financiar os seus investimentos em países emergentes e em desenvolvimento (numa lógica de internacionalização da economia portuguesa), que integram a lista do CAD-OCDE. Dito de outra forma, a missão da SOFID é contribuir para o crescimento económico dos países em desenvolvimento (países de rendimento médio e países menos avançados), em articulação com as estratégias do Estado português em matéria de progresso socioeconómico, cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento, mediante a oferta de serviços e produtos financeiros, junto de empresas públicas ou privadas, desde que geridas de forma comercial. Foi com base neste entendimento que, nos programas integrados de cooperação, a Sociedade passou a ser considerada como um importante instrumento de uma nova política de cooperação empresarial.

Neste contexto, de acordo com o enunciado por Pinto (2016), na qualidade de instituição pertencente à banca de desenvolvimento, a SOFID apresenta características que a diferem da tradicional banca comercial. Segundo a autora citada, enquanto esta banca aposta no financiamento de projetos de baixo risco, sobretudo centralizados nos países desenvolvidos, a banca de desenvolvimento baseia a sua atividade no financiamento de projetos de maior risco nos países em desenvolvimento e/ou em economias emergentes, com o intuito de colmatar o fosso existente entre os investimentos comerciais entre países e a ajuda pública ao desenvolvimento. Essencialmente, estas instituições atuam em cooperação com os respetivos governos nacionais para o fornecimento de:

- Fundos para a assistência técnica;
- Estudos de viabilidade e consultoria de gestão; e
- Assessoria para a implementação de políticas nas áreas de governance responsável, em conformidade com as regulamentações ambientais e as boas práticas empresariais.

Neste sentido, conforme a informação disponibilizada pela empresa, Pinto (2016) corrobora que a SOFID é a instituição financeira de desenvolvimento portuguesa e o único instrumento bilateral colocado à disposição das empresas nacionais em processos de internacionalização, apoiando e financiando os seus investimentos em países emergentes e em vias de desenvolvimento. Em bom rigor, esta instituição tem por objeto a prática das operações permitidas aos bancos, excetuando a receção de depósitos ou de outros fundos reembolsáveis, mantendo sempre presente nas suas atividades de financiamento a preocupação com a sustentabilidade integrada dos projetos em que participa (de ordem económica, financeira, ambiental e social), sendo esta igualmente uma componente de distinção da banca de desenvolvimento com a banca de investimento.

Apesar de ser uma empresa pública, a SOFID é uma sociedade com fins lucrativos, não tendo quaisquer obrigações de serviço público. Contudo, a disponibilização de instrumentos de apoio à internacionalização da economia portuguesa é fundamental para a melhoria da competitividade das empresas portuguesas no contexto global. Assim, no âmbito das suas competências e do seu mandato, a SOFID cumpre o papel de principal instrumento de apoio ao investimento direto das empresas portuguesas, nomeadamente das pequenas e médias empresas (PME), em países fora do espaço OCDE. Fundamentalmente, as parcerias desenvolvidas com as diferentes PME assentam nas seguintes ações:

- Concessão de empréstimos;
- Concessão de garantias;
- Participação de carácter temporário no capital social das empresas;
- Prestação de serviços de consultoria em matéria de investimentos e formas de financiamento; e
- Desenvolvimento de quaisquer outras ações que se revelem úteis para o sucesso das iniciativas de investimento nos países destinatários.

Genericamente, a SOFID pode conceder empréstimos, garantir operações financiadas pela banca local ou, ainda participar mesmo no capital de empresas (operações de capital de risco). Neste sentido, Pinto (2016) desenvolveu uma análise à atividade operacional da SOFID, no período 2010-2015, mediante a qual constatou dois aspetos principais, mormente que: (i) as garantias bancárias constituem-se como o principal instrumento financeiro utilizado pela SOFID, desde o início da sua atividade; e (ii) não obstante esta situação, os empréstimos têm vindo, gradual e consistentemente, a

ganhar maior volume na carteira de projetos contratados pela instituição, tendo mesmo o seu peso, no montante global da atividade de financiamento da empresa, superado o peso das garantias, no ano de 2015 (53% e 47%, respetivamente).

Quadro 2.1 - Evolução monetária e percentual dos dois principais instrumentos financeiros (SOFID)

Operações	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Empréstimos (€)	400 694	860 264	2 379 683	4 126 797	5 489 700	5 029 765
Garantias (€)	1 774 136	1 791 240	5 957 246	5 459 326	8 072 214	4 420 519
TOTAL (€)	2 174 830	2 651 504	8 336 929	9 586 123	13 561 914	9 450 284
Empréstimos (%)	18	32	29	43	40	53
Garantias (%)	82	68	71	57	60	47
TOTAL (%)	100	100	100	100	100	100

Fonte: Pinto (2016)

Os princípios em que assenta a ação interventora da SOFID são os da adicionalidade (isto é, só participa em projetos em que acrescente, com a sua presença, algum valor), da consistência (que o mesmo é dizer, só aposta em projetos sólidos) e da eficiência (implicando uma adequada gestão dos recursos disponíveis). Desta forma, numa perspetiva mais alargada, tomando como referência estes princípios, a mesma autora formula uma sistematização do contexto interno e externo da atividade da SOFID, conforme quadro que se segue:

Quadro 2.2 - Análise SWOT (SOFID)

Pontos Fortes	Contexto interno
<i>Staff</i> especializado e com elevado <i>know-how</i> Contacto pessoal e efetivo com os clientes	
Pontos Fracos	Contexto interno
Estrutura organizacional de dimensão reduzida Dificuldade em negociar linhas de <i>funding</i>	
Oportunidades	Contexto externo
Serviços gratuitos de apoio técnico e de consultoria financeira Aumento do capital social (entrada de novos acionistas)	
Ameaças	Contexto externo
Fase económica recessiva das economias emergentes ou em desenvolvimento Tendência de evolução negativa da <i>euribor</i> nos vários prazos	

Fonte: Pinto (2016)

Com efeito, em termos gerais, segundo Sousa (2015), as instituições financeiras internacionais têm atualmente ao seu dispor uma vasta gama de instrumentos, tais como:

- Instrumentos tradicionais de concessão a longo-prazo;

- Instrumentos destinados a atenuar riscos importantes, como o risco cambial ou o risco país;
- Instrumentos destinados a promover o desenvolvimento dos mercados locais;
- Subsídios para a prestação de serviços básicos a grupos-alvo, de acordo com os níveis de serviço pré-contratado; e
- Combinação de vários instrumentos, de uma forma flexível, tendo em vista a facilitação da intervenção pública e/ou privada (*blending*).

Face ao vigente xadrez da cooperação internacional para o desenvolvimento, composto por uma grande multiplicidade de players, interesses e instrumentos, torna-se fundamental compreender a lógica de funcionamento de um dos principais, senão do principal, mecanismo de financiamento do desenvolvimento atual. Neste contexto, é justamente sobre o último instrumento listado (*blending*) que o próximo capítulo do presente documento se irá debruçar, mediante a avaliação da *performance* do mecanismo no período de 2007 a 2014 (intervalo correspondente ao seu primeiro quadro de execução), assente em três indicadores de desempenho, designadamente: (i) relevância estratégica; (ii) valor acrescentado; e (iii) resultados alcançados.

CAPÍTULO III – INSTRUMENTO FINANCEIRO BLENDING: REFLEXÃO CRÍTICA

No presente capítulo, tomando como referência a implementação do mecanismo *blending*, por parte da ajuda ao desenvolvimento da UE, durante o período 2007-2014 (primeiro quadro de execução), desenvolve-se uma reflexão crítica do atual modelo de cooperação, inspirado na nova agenda multilateral para o desenvolvimento, adotada em 2015 pelas Nações Unidas (Agenda 2030). A este nível, mediante uma perspetiva analítica mais focada na questão do financiamento ao desenvolvimento, essencialmente centrada na temática do *blending*, a discussão dos resultados obtidos permitirá estabelecer uma relação comparativa atual entre a realidade europeia e a realidade portuguesa.

A este propósito, é justo afirmar que o atual modelo de cooperação é claramente orientado por uma conceção progressivamente menos assistencialista, com uma forte aposta na capacitação institucional e humana e na mobilização do investimento e na promoção do comércio. Neste sentido, de forma a inverter as consequências negativas da acentuada redução da APD, verificada sobretudo nas últimas décadas, foi indispensável diversificar fontes de financiamento.

III.1. A implementação do mecanismo *blending* no período 2007-2014

Conforme verificado anteriormente, nas formas tradicionais de financiamento, tal como concebidas pela APD atual, o volume financeiro alocado pelos maiores doadores mundiais à cooperação para o desenvolvimento, nos quais se destaca a UE, conjuntamente com os seus Estados-Membro, não é suficiente para o cumprimento da Agenda 2030. Ainda assim, à escala europeia, uma das formas preferenciais de executar o orçamento destinado à APD tem sido através das EDFI, que se materializam em veículos acreditados pela própria UE para com esta cofinanciar os projetos e programas contratados. Nesta sequência, um dos mecanismos que tem vindo a granjear grande protagonismo no atual quadro da cooperação para o desenvolvimento tem sido o *blending*, surgindo como um dos mecanismos mais eficazes na alocação de recursos financeiros para o cumprimento dos ODS, conforme plasmados na referida Agenda 2030.

Em termos técnicos, o *blending* constitui-se como um instrumento inovador para o financiamento de políticas públicas na área do desenvolvimento, que combina as subvenções dos doadores - na forma de subvenção ao investimento, bonificação de juros, assistência técnica, capital de risco e/ou garantias - com empréstimos ou investimentos de capital, provenientes de financiadores públicos ou privados, podendo as subvenções ser estrategicamente utilizadas como veículo catalisador de financiamentos adicionais, através da redução da exposição ao risco. De uma forma mais esquematizada, o *blending* articula-se mediante a combinação de subvenções da UE com financiamento (via empréstimo ou via capital) de entidades financeiras públicas ou privadas acreditadas para o efeito. Neste caso, o destinatário do financiamento (setor público ou privado) beneficia de vantajosas condições concessionais, graças ao aporte da Comissão Europeia. Os objetivos

principais da utilização dos diferentes instrumentos financeiros, que a UE contempla no âmbito do mecanismo *blending*, são a redução do custo de financiamento dos projetos e a redução do risco de investimento nos mesmos, de acordo com a seguinte lógica operacional:

Figura 3.1 - Tipologia e objetivos dos instrumentos financeiros do blending: redução de custo e de risco



Fonte: Sousa (2017)

Na verdade, a noção de cofinanciamento no desenvolvimento não é nova, remontando as suas origens à década de 70 do século passado. O que realmente é inovador é, por um lado, a diversificação de um conjunto de novos instrumentos financeiros (essencialmente cinco, conforme quadro 3.1), no complemento à forma tradicional de execução da APD, e o seu veículo de implementação. Com efeito, esta nova modalidade de financiamento é executada através das EDFI, devidamente acreditadas pela UE, mediante a canalização das verbas destinadas aos projetos, via facilidades de investimento. Desta forma, dada a natureza integradora deste mecanismo, por maioria de razão, a sua implementação visa, designadamente:

- Criar o necessário e desejado efeito de alavancagem, de forma a aumentar o impacto e a melhorar a eficácia da ajuda;
- Fomentar o apoio às reformas nos países-alvo, em função de uma maior coordenação entre os vários *stakeholders* envolvidos na operação;
- Traduzir uma forma sustentável e acessível para a obtenção significativa de financiamento adicional para os programas e projetos planeados;

- Facilitar o acesso a serviços públicos, a infraestruturas e ao crédito, dinamizando o desenvolvimento socioeconómico dos países-alvo; e
- Permitir a atenuação dos riscos associados ao investimento em novos mercados e setores, maioritariamente caracterizados por economias vulneráveis e informais.

Independentemente das virtudes positivas e do potencial impacto catalisador deste instrumento financeiro, a verdade é que, no caso concreto da política de APD, a integração de todos os *stakeholders* é essencial para a implementação, sustentada e sustentável, das medidas multi-setoriais necessárias à estruturação política e socioeconómica das sociedades dos PED.

Estruturalmente, a nível europeu, este mecanismo pode ser articulado através de dois tipos de facilidades: (i) as facilidades geográficas; e (ii) as facilidades temáticas. Neste seguimento, nas facilidades geográficas, as áreas de atuação dividem-se por zonas geográficas, com gestão independente e destinadas principalmente ao setor público (e com exceções ao setor privado, designadamente fundos de investimento ou parcerias público-privadas). Os setores prioritários são as infraestruturas, as energias renováveis, a água e o saneamento, as tecnologias de informação e comunicação (TIC) e o contexto social. Já as facilidades temáticas, com âmbito geográfico global, são destinadas ao setor privado local (embora não exclusivamente) e com enfoque em dois setores prioritários: a eletrificação rural e o *agribusiness*. Globalmente, de uma forma praticamente uniforme e transversal, a forma como o mecanismo *blending* é operacionalizado no espaço europeu pode ser sistematizado nas seguintes questões-chave:

- Que vantagens o *blending* outorga às empresas?
- Uma empresa pode apresentar projetos do tipo *blending* para executá-los diretamente ou deve sempre haver uma licitação?
- O financiamento a que a empresa tem acesso é na modalidade concessional?
- Qual é a quantia da subvenção e o rácio subvenção-financiamento reembolsável indicativo?
- Quando se deve apresentar um projeto ao *pipeline*?
- A relação da empresa com a UE será direta ou através da entidade acreditada (EDFI)?

Relativamente à primeira questão, as empresas (através dos seus sócios/parceiros locais) podem receber apoio financeiro reembolsável das EDFI, juntamente com doações da UE, mediante determinadas condições pré-estabelecidas para a execução de projetos locais, em setores priorizados pela UE.

No que toca à segunda questão, nas facilidades geográficas, geralmente o destinatário do financiamento e da subvenção é o setor público do país beneficiário do investimento, sendo a

execução do projeto adjudicada através de um processo de licitação. Não obstante, existem certas exceções que permitem às empresas executar diretamente os projetos, como é o caso das parcerias público-privadas ou de fundos de investimento. Por outro lado, nas facilidades temáticas, existe a possibilidade das empresas apresentarem projetos através de entidades acreditadas e receberem financiamento diretamente (através de uma filial localizada no país de destino do investimento), sem necessidade de uma licitação. As facilidade temáticas também podem destinar-se a financiar o setor público, havendo, nestes casos, um processo de licitação para eleger a empresa executora do projeto.

No que à terceira questão diz respeito, a contribuição da UE permite alcançar um elemento de liberalidade no financiamento dos projetos, tanto para o setor público, como para o setor privado local.

Quanto à quarta questão, não há uma percentagem de subvenção mínima ou máxima relativamente ao total da operação, dependendo do orçamento de cada facilidade, nível de reembolso ou qualidade/tipo das operações. O estudo/análise terá em contra, entre outros aspetos, as necessidades da situação macroeconómica do país beneficiário; a viabilidade económico-financeira do projeto; o valor acrescentado do projeto; e o impacto previsto da operação. Também não existe um rácio subvenção-financiamento reembolsável único, pelo que a análise é feita caso a caso. Geralmente, por cada euro de contribuição da UE, a entidade acreditada financiará, de forma reembolsável, em torno dos seis euros.

Relativamente à quinta questão, a recomendação da UE é que os projetos sejam apresentados quando já estejam delineados (isto é, quando já se conheça o setor de atividade, o custo global do investimento, a adicionalidade do projeto e quando esteja em coerência com as prioridades da UE), sem necessidade de estarem totalmente definidos.

Por fim, no que respeita à última questão, dado que o projeto é apresentado e estruturado através de uma entidade acreditada, será esta que servirá de intermediária na relação da empresa com a UE (incluindo as etapas de estruturação da operação, formalização, prestação de contas, supervisão ou avaliação da execução).

Com efeito, na prática, de acordo com o CAD-OCDE¹⁵, os eixos fundamentais da gestão do mecanismo *blending* baseiam-se nas seguintes questões basilares:

- Porquê - a formulação dos projetos tem de estar agregada ao conceito de desenvolvimento racional, conforme postulado na Agenda 2030;
- Quem - o objetivo prioritário da ação externa tem de promover o incremento da mobilização do investimento comercial;
- Onde - a execução das operações planeadas tem de estar adaptada às reais necessidades estruturantes do contexto local;

¹⁵ Vide documento "Blended Finance Principles: for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals" (2018).

- Como - a implementação dos projetos tem de assentar no estabelecimento de parcerias sólidas e efetivas, numa lógica de rede de trabalho integrada; e
- Para quê - o controlo de gestão dos projetos tem de contemplar sistemas de monitorização, capazes de garantir a transparência do processo e os resultados esperados.

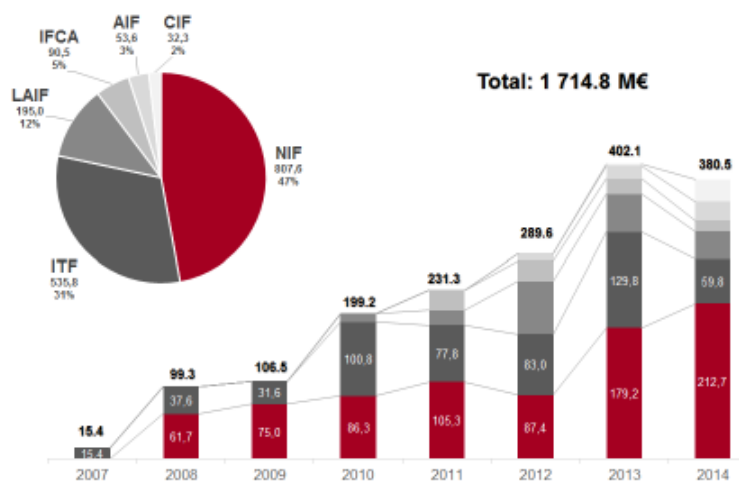
Em virtude do anteriormente exposto, de seguida, desenvolve-se uma reflexão crítica sobre a utilização do mecanismo *blending* pelas instituições europeias, no período 2007-2014. Para tal, foi consultada a informação disponibilizada pela Unidade de Avaliação da European Commission Directorate-General for International Cooperation and Development (DEVCO)¹⁶, através do qual se procede à avaliação da implementação do mecanismo no período considerado. O âmbito da análise produzida contempla o volume total da ajuda europeia canalizada através deste mecanismo, mediante as sete facilidades de investimento (veículo de financiamento preferencial do *blending*) existentes à altura, com uma cobertura geográfica global e de abrangência temática multissetorial, designadamente:

- EU-Africa Infrastructure Trust Fund (ITF);
- Neighbourhood Investment Facility (NIF);
- Latin American Investment Facility (LAIF);
- Caribbean Investment Facility (CIF);
- Investment Facility for Central Asia (IFCA);
- Asian Investment Facility (AIF); e
- Investment Facility for the Pacific (IFP).

Com efeito, o total de financiamento europeu alocado ao investimento, via facilidades, durante o período 2007-2014, superou os 2 mil milhões de euros (2.316,2), montante que representa 4% do financiamento total da DEVCO. Em termos práticos, o valor apresentado corresponde ao financiamento de um total de 203 projetos, distribuídos por 46 países, no conjunto das sete facilidades identificadas. De facto, desde 2007, a contribuição da UE através do *blending* cresceu substancialmente até 2013, com uma taxa de crescimento médio anual de 27,9%, até ao máximo de 402 milhões de euros registado nesse ano. No ano seguinte, em 2014, verificou-se uma ligeira desaceleração, na ordem dos 5%, para os 380 milhões de euros. Conforme é possível constatar pela imagem infra, a facilidade NIF foi a estrutura mais amplamente financiada ao longo de todo o período considerado.

¹⁶ Vide Relatório "Evaluation of Blending" (2016).

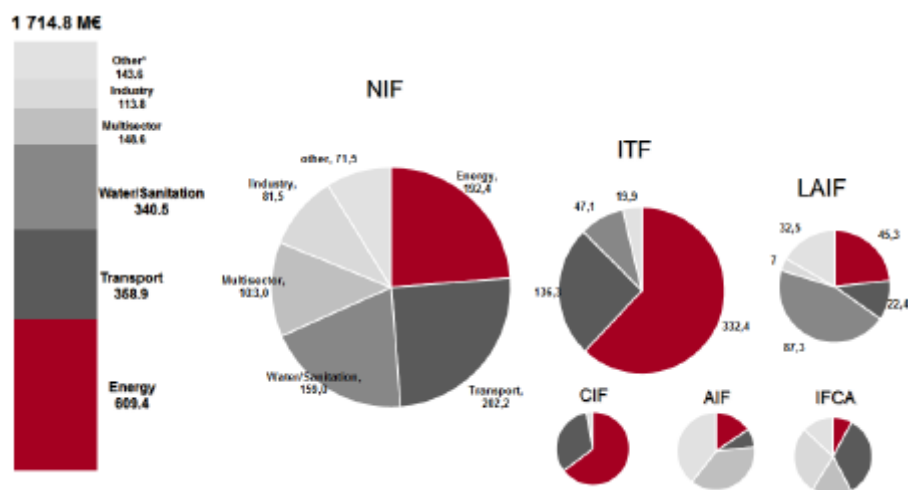
Figura 3.2 - Evolução da contribuição da UE, por facilidade (milhões de euros)



Fonte: DG DEVCO Evaluation Unit (2016)

Em termos setoriais, a energia foi, de longe, o setor mais provisionado pelo mecanismo *blending* (35%), seguido dos transportes (21%) e da água e saneamento (20%). Em boa razão, estes três setores são os mais representativos em cada uma das facilidades, exceto nos casos da AIF e IFCA. Não obstante, ainda que dominantes, as proporções destes três setores variam de facilidade para facilidade, em função da vocação económica de cada uma destas. Assim sendo, conforme verificável pela imagem que seguidamente se apresenta, estes três setores representam, por exemplo, 96% do financiamento da ITF, com maior peso para o setor energético. No caso da NIF, os setores mencionados representam 68% do financiamento total, sendo o peso de cada um deles muito similar. Já no que respeita à LAIF, combinados, os três setores representam 80% do financiamento total da estrutura, embora o setor dominante seja o setor da água e do saneamento, com uma representação de 45% do total do provisionamento financeiro. Em contrapartida, nas facilidades IFCA e AIF, estes setores representam apenas 42% e 30% da dotação total da estrutura, respetivamente. Em bom rigor, em ambas as facilidades, o setor da indústria e outros setores (incluindo serviços financeiros, proteção ambiental e educação) representam a maioria do financiamento, por larga margem.

Figura 3.3 - Montante financiado pela UE, via *blending*, por setor (milhões de euros)



Fonte: DG DEVCO Evaluation Unit (2016)

III.2. A avaliação do desempenho do mecanismo *blending* no período 2007-2014

Para efeito do processo de avaliação proposto, foi constituída uma amostra de 52 projetos do *pipeline* de operações financiadas pelas sete facilidades, composta por projetos selecionados através de dois critérios, nomeadamente o critério regional (local de implementação) e o critério setorial (atividade económica). Importa realçar a representatividade e a fiabilidade da amostra da pesquisa, porquanto a sua constituição comporta 25,6% (acima de um quarto) da totalidade dos projetos implementados no período em análise.

Complementarmente, em razão da natureza analítica da investigação, a abordagem metodológica da pesquisa assentou na definição de um *portfolio* de nove questões de avaliação, agregadas em três eixos de análise, tendo em conta as dimensões económica, social e ambiental, definidas nos princípios orientadores dos ODS, designadamente:

- Indicador de desempenho 1: Relevância estratégica;
- Indicador de desempenho 2: Valor acrescentado; e
- Indicador de desempenho 3: Resultados alcançados.

Por fim, em termos metodológicos, importa destacar que a recolha da informação constante no relatório de avaliação do *blending* (fonte de pesquisa secundária) permitiu o seu posterior tratamento, de acordo com a aplicação da técnica da Matriz do Enquadramento Lógico (MEL), que consiste na

sistematização dos dados recolhidos, por via do cruzamento da informação relativa ao trinómio indicadores de desempenho x questões de avaliação x conclusões objetivamente verificáveis.

Com efeito, numa primeira fase, foi delineado um conjunto de 9 questões de avaliação, abrangendo os 3 indicadores de desempenho definidos, com base em critérios de correlação, conforme devidamente esquematizado no quadro analítico que se segue:

Figura 3.4 - Lista das questões de avaliação, por indicador de desempenho

Relevance pillar	
EQ1 Strategic relevance	To what extent is blending strategically relevant and valuable?
EQ2 Project Alignment	Has the EU pro-actively guided the pipeline of projects in order to align the portfolio with policy targets?
EQ3 Financial Efficiency	Has blending used the right level of grants?
Value-added pillar	
EQ4 Instrument	To what extent has the appropriate blending instrument or mix of instruments been selected?
EQ5 Policy Reform	To what extent have blended projects contributed to leverage policy reforms in beneficiary countries?
EQ6 Project quality	To what extent has blending delivered better quality projects in terms of relevance, efficiency and effectiveness?
Results pillar	
EQ7 Finance Barriers	To what extent has blending contributed to improving access to finance for MSMEs?
EQ8 Aid effectiveness and visibility	To what extent have blended projects promoted coordination between European aid actors, lowered aid transaction costs and enhanced visibility of EU aid?
EQ9 Results	To what extent have the projects funded through blending contributed to development outcomes in the infrastructure-related sectors, climate change and private sector development and in how far have they benefited the poor and disadvantaged groups?

Fonte: DG DEVCO Evaluation Unit (2016)

Através do estudo do quadro analítico apresentado, é possível verificar que cada um dos indicadores de desempenho está agregado a três questões de avaliação. Nesta sequência, será pela observação do grau de cumprimento de cada uma destas questões que, posteriormente, se fará a apreciação da *performance* do mecanismo, em cada um dos projetos da investigação, com a consequente extrapolação para o universo dos 203 projetos implementados entre os anos de 2007 e 2014 (inclusive).

Assim sendo, a primeira questão de avaliação, centrada no critério da Relevância Estratégica, pretende aferir em que medida o *blending* foi estrategicamente relevante e/ou valioso em cada um dos projetos implementados. A segunda questão de avaliação, assente no critério do Alinhamento dos Projetos, pretende atestar se a UE terá orientado ativamente o *pipeline* de projetos, de forma a alinhá-los com os objetivos políticos prosseguidos. A terceira questão de avaliação, e última relacionada com o indicador de desempenho 1 - Relevância Estratégica, pretende despistar o critério Eficiência Financeira das operações, por via da constatação da alocação do nível de subsídios atribuídos, no âmbito do financiamento *blending*.

Em termos do segundo indicador de desempenho - Valor Acrescentado, foram definidas as seguintes três questões de avaliação, subjugadas aos critérios Instrumento (questão de avaliação 4), Reforma Política (questão de avaliação 5) e Qualidade dos Projetos (questão de avaliação 6). Efetivamente, a questão de avaliação 4 pretende entender em que medida a seleção do *blending* para financiamento das operações foi a opção mais apropriada. Relativamente à questão de avaliação 5, a sua formulação visa perceber em que medida os projetos financiados pelo *blending* contribuíram para alavancar as reformas políticas pretendidas, nos países-alvo beneficiários. Quanto à questão de avaliação 6, o seu objetivo é rastrear em que medida o *blending* foi capaz de gerar projetos de melhor qualidade, designadamente ao nível da sua relevância, eficiência e eficácia.

Por fim, relativamente ao indicador de desempenho 3 - Resultados Alcançados, foram gizadas as questões de avaliação 7 (critério Barreira Financeira), 8 (critério Eficácia e Visibilidade dos Projetos) e 9 (critério Resultados). Nesta exata medida, a questão de avaliação 7 pretende aferir em que medida o *blending* contribuiu para melhorar o acesso ao financiamento por parte das micro, pequenas e médias empresas envolvidas nos projetos. Por seu lado, a questão de avaliação 8 tem como objetivo responder em que medida os projetos financiados pelo mecanismo *blending* promoveram e/ou incrementaram a coordenação entre os vários atores da ajuda da UE, por um lado, e em que medida contribuíram para diminuir os custos de transação da ajuda e para aumentar a visibilidade da ajuda da UE, por outro lado. Já no que se refere à questão de avaliação 9, a sua conceção visa entender até que ponto os projetos financiados pelo *blending* contribuíram para a melhoria dos resultados de desenvolvimento, fundamentalmente nos setores das infraestruturas, mudanças climáticas e desenvolvimento do setor privado, bem como para o benefício dos grupos mais vulneráveis da população-alvo da intervenção.

Consumada a exposição sobre os objetivos pretendidos em cada uma das questões de avaliação gizadas, importa desenvolver a apresentação das conclusões formuladas pelo grupo de trabalho da DG DEVCO, fazendo-as corresponder a cada uma das questões de avaliação e a cada um dos indicadores de desempenho definidos, mediante a técnica analítica da MEL, conforme esquematização que se segue:

Quadro 3.1 - Matriz do Enquadramento Lógico (MEL) da avaliação de desempenho do Blending

Indicador de Desempenho	Questão de Avaliação	Conclusão
1	1 a 3	1 e 2
2	4 a 6	3 a 7
3	7 a 9	8 e 9

Fonte: Construção própria. Adaptado de DG DEVCO Evaluation Unit (2016)

Com efeito, o conjunto das nove conclusões formuladas demonstra globalmente, ainda que não de forma totalmente atingida, o sucesso do desempenho do mecanismo *blending*, levado a cabo pela UE, durante o período 2007-2014 (único período em que existem dados objetivamente conhecidos, por via da conclusão do seu período de implementação). Neste sentido, importa essencialmente destacar as seguintes conclusões:

Conclusão 1 - O mecanismo permitiu uma maior abrangência da ajuda da UE, com otimização ao nível da sua vantagem estratégica;

Conclusão 2 - O mecanismo, particularmente no caso dos projetos aprovados numa fase mais precoce, não atingiram o seu máximo potencial estratégico e não contribuíram, tanto quanto poderiam tê-lo feito, para os desafios de desenvolvimento dos países de mais baixo rendimento;

Conclusão 3 - Em muitas situações, o mecanismo agregou significativo valor à cooperação para o desenvolvimento da UE, tanto ao nível dos subsídios alocados, como ao nível dos empréstimos concedidos pelas instituições financeiras internacionais, devidamente acreditadas para o efeito;

Conclusão 4 - Os subsídios agregados ao mecanismo desempenharam um importante papel no apoio ao desenvolvimento do setor privado, designadamente ao setor financeiro;

Conclusão 5 - As principais EDFI certificadas pela UE, em função de procedimentos internos de controlo a que estão obrigadas, são cruciais para a garantia da elevada qualidade dos projetos financiados pelo mecanismo. Desta forma, o criterioso e metuculoso processo de aprovação dos projetos, bem como a provisão de subsídios à assistência técnica de suporte ao desenvolvimento, contribui para a qualidade dos projetos, situação particularmente sensível no caso dos projetos que pressupõem maior risco;

Conclusão 6 - O valor acrescentado real, resultante da implementação do mecanismo, foi menor do que o valor acrescentado potencial, com maior incidência nos projetos mais antigos;

Conclusão 7 - Foi desenvolvido um conjunto de boas práticas de gestão para agregação de valor dos projetos, com particular destaque para a implementação de procedimentos conducentes à melhoria contínua dos mesmos;

Conclusão 8 - Em grande medida, os projetos financiados pelo mecanismo *blending* têm sido bem sucedidos, com a obtenção de resultados esperados, particularmente ao nível da sua aceitação, apropriação e respetiva continuidade, por parte dos seus beneficiários; e

Conclusão 9 - A conceção dos projetos foi, genericamente, bem conseguida. Como consequência, a maioria das operações deverá atingir o impacto pretendido (situação só verificável numa análise a efetuar no médio-prazo). Não obstante, existem alguns casos de não compreensão cabal da lógica de intervenção, sobretudo observáveis nos projetos mais antigos, o que impacta, negativamente, na maximização dos resultados preconizados.

III.3. A análise das perspetivas futuras do mecanismo *blending* em Portugal

O sucesso da concretização deste modelo de cooperação, de cariz marcadamente multilateral, obriga a um compromisso duradouro com políticas públicas claras, liderança, coerência e a convocação de uma filigrana de atores e de organizações cujo contributo ativo se assume como indispensável. É, pois, na intersecção de uma renovada arquitetura internacional para o desenvolvimento e de um contexto nacional neste domínio marcado por vulnerabilidades, que importam ultrapassar, que o novo modelo de cooperação tem vindo a ser afinado e materializado nos programas estratégicos de cooperação em negociação com países parceiros, com particular relevância para o planeamento e implementação de programas e projetos, cujo financiamento possa ser futuramente executado, recorrendo, com o equilíbrio necessário, a mais fundos europeus, a mecanismos financeiros disponibilizados pelas instituições multilaterais, ao *procurement*, ao financiamento exclusivamente privado e ao mecanismo *blending* (indelevelmente consubstanciado pela alavancagem de financiamento externo e/ou privado) (Mantero, 2017).

Grosso modo, é neste enquadramento de novos instrumentos financeiros disponíveis que emerge, na generalidade, a importância das instituições financeiras de crédito ao desenvolvimento, enquanto atores centrais na missão de colmatar o fosso existente entre os investimentos comerciais entre países e a APD e, na especialidade, a importância do *blending*, enquanto mecanismo inovador que potencia a contratualização e/ou descentralização da ajuda, em conformidade com o contexto

vigente da política setorial da cooperação portuguesa, mais alinhada com a caracterização orientadora dos modelos administrativos pós-gestionários.

Contudo, não obstante o desígnio assumido pela SENEK para a política de cooperação portuguesa (vide ponto II.3.) e a realidade animadora objetivamente expressa na avaliação empreendida pelo grupo de trabalho da DEVCO à implementação do *blending*, o facto que importa assinalar neste ponto é que, em Portugal, este mecanismo, que constitui igualmente uma oportunidade para a competitividade e internacionalização das empresas portuguesas, tem ainda uma expressão de implementação inexistente. Na verdade, a SOFID, enquanto congénere portuguesa das EDFI, e veículo privilegiado para a implementação deste tipo de produto financeiro, continua sem capacidade para exercer a sua missão (seja por falta de capital, por problemas de gestão ou por défice de recursos humanos), impedindo assim as empresas nacionais de aceder ao *blending* e a outros mecanismos de financiamento disponíveis na UE. Por outro lado, a cooperação portuguesa deveria ser mais célere em concluir o processo contratual com a Comissão Europeia, como forma de permitir às empresas e às ONGD portuguesas o acesso à execução de projetos de cooperação delegada da Comissão. Com efeito, esse acesso não deve ser exclusivo do Estado, através do CICL (ou de Ministérios setoriais que têm as suas estruturas próprias de cooperação), ao qual deve competir a coordenação, o acompanhamento e a avaliação da execução desses projetos por parte das empresas e das ONGD que os contratualizam.

Com efeito, neste segmento de análise, a singularidade portuguesa deve ser entendida de forma holística, não descurando os aspetos culturais vigentes, para se fixar apenas em variáveis políticas ou em variáveis técnico-financeiras de gestão. Conforme preconizado por Fukuyama (2004), a questão da capacidade institucional das organizações, no seu todo, é crucial para que as instituições públicas ligadas ao setor do desenvolvimento possam convergir com os restantes atores no cumprimento das suas exigências. Caso este desiderato seja alcançado, será possível a política de cooperação portuguesa alinhar com as melhores práticas europeias em curso, na área do desenvolvimento internacional.

CONCLUSÃO

Conforme indicado nas suas considerações preliminares, este trabalho-projeto pretendia, acima de tudo, constituir-se num documento de análise crítica sobre a centralidade que a administração pública portuguesa ocupa na sociedade contemporânea, mormente sob um ponto de vista setorial, baseado na relação que o contínuo processo de reforma administrativa tem assumido com a definição de ajuda pública ao desenvolvimento, enquanto mecanismo privilegiado da política de cooperação nacional. Neste sentido, para a reflexão sobre o impacto do processo de reforma administrativa na transformação do modelo de APD, foram formuladas duas questões de investigação nucleares, designadamente: i) terá a reforma do setor da cooperação para o desenvolvimento acompanhado, efetivamente, o processo de reforma operado na administração pública nacional; e ii) poderá o *blending* desempenhar, de facto, um papel de destaque no seio da APD portuguesa, enquanto mecanismo emergente no financiamento do desenvolvimento.

Assim sendo, relativamente à primeira questão, partindo da exposição desenvolvida no capítulo I, em virtude do enquadramento efetuado às duas grandes reformas empreendidas, esta investigação expõe duas realidades irremediavelmente vinculadas à noção de processo de reforma administrativa. Por um lado, a supremacia do contexto de reforma sobre a tipologia do modelo administrativo. Na verdade, resulta evidente que o elemento catalisador de todas as transformações produzidas tem sido o contexto, umas vezes relacionado com as debilidades estruturais do País, nomeadamente o caso crónico do aumento dos gastos sociais na despesa pública (vide natureza específica dos Estados-providência), outras vezes com a alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos e, outras ainda, com as novas tendências de transformação da estrutura do Estado. Por outro lado, a natureza híbrida da administração pública, consubstanciada na sua complexidade organizacional e no paradigma comportamental dos seus agentes, tem redundado no desenho de soluções reformistas de carácter heterogéneo, tornando muito difícil o exercício teórico de limitar, no tempo e no espaço, um modelo de reforma expurgado de aspetos mais relacionados com a caracterização de outros modelos.

Complementarmente, ainda no âmbito da primeira questão de investigação, de acordo com a sistematização desencadeada ao longo do capítulo II, é possível afirmar que as constantes mutações operadas na máquina administrativa, sobretudo as verificadas ao longo das últimas quatro décadas, tiveram, a jusante, um impacto direto e categórico na evolução da política pública de cooperação para o desenvolvimento, designadamente ao nível dos seus instrumentos estratégicos de ação. Sob uma ótica mais institucional, é correto referir que a evolução da arquitetura da política pública de cooperação para o desenvolvimento acompanhou, proporcionalmente, as diferentes transformações ocorridas na administração pública portuguesa, iniciadas com a necessidade de reforma do modelo burocrático ou weberiano. Nesta senda, sobretudo desde 2012, resulta evidente que o sistema de cooperação português está em clara consonância com as principais linhas orientadoras dos modelos

pós-gestionários, devidamente plasmadas nos seus objetivos específicos e, mais recentemente, assumidas publicamente pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em bom rigor, através dos eixos de ação da integração, da valorização, da comunicação e das parcerias, o atual modelo de cooperação português pretende assentar, essencialmente, no alinhamento com os objetivos da agenda internacional da cooperação para o desenvolvimento, mediante a aposta em mecanismos de cofinanciamento nacional, europeu e internacional (quer público, quer privado) e através da inclusão dos vários agentes económicos, do mundo académico e da sociedade civil. Com efeito, para a concretização deste desígnio, os agentes responsáveis pela política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento deverão ser capazes de gerir uma crescente diversidade e complexidade de aspetos, tais como: operar em várias agendas; utilizar várias combinações de instrumentos, de acordo com os contextos de cada país-alvo; combinar abordagens bilaterais com abordagens multilaterais; e gerar parcerias entre os vários atores, quer no plano nacional, quer no plano internacional. Nesta esteira, sendo a ajuda pública ao desenvolvimento uma parte pequena do financiamento ao desenvolvimento, e sendo esse financiamento apenas uma parte do contributo para os desafios globais, a cooperação para o desenvolvimento deverá estar cada vez mais focada na coerência entre políticas e nas questões da governação e das regras globais.

Quanto à segunda questão de investigação, no capítulo III, por via da reflexão crítica efetuada à implementação do instrumento financeiro *blending*, o tratamento da informação recolhida confirma que a sua *performance*, enquanto instrumento inovador para o financiamento de políticas públicas na área do desenvolvimento, responde positivamente aos desafios atuais mais urgentes do setor, mormente ao nível dos seguintes pontos estratégicos: i) cria o necessário e desejado efeito de alavancagem, de forma a aumentar o impacto e a melhorar a eficácia da ajuda; ii) fomenta o apoio às reformas nos países-alvo, em razão de uma maior coordenação entre os vários *stakeholders* envolvidos nas operações; iii) traduz uma forma sustentável e acessível para a obtenção significativa de financiamento adicional para os programas e projetos planeados; iv) facilita o acesso a serviços públicos, a infraestruturas e ao crédito, dinamizando o desenvolvimento socioeconómico dos países-alvo; e v) permite a atenuação dos riscos associados ao investimento em novos mercados e setores, maioritariamente caracterizados por economias vulneráveis e informais. Contudo, por razões de natureza diversa, designadamente organizacionais, culturais, políticas e técnico-financeiras, a sua utilização por parte das instituições portuguesas é, presentemente, inexistente. Para que a situação possa ser revertida, com aplicação futura, é necessário entender que o reconhecimento das dificuldades e falhas atualmente prevaletentes constitui uma oportunidade para refletir, debater e tomar decisões sobre como melhorar a atuação da cooperação portuguesa em várias áreas. A crise económica e financeira, que se refletiu na diminuição dos montantes da ajuda pública ao desenvolvimento (de acentuada tendência decrescente até ao momento atual), com impactos particularmente negativos na cooperação bilateral, pode, e deve, ser aproveitada para trabalhar de forma mais integrada e estruturada, em prol de objetivos concretos e partilhados e, por via destes, maximizar o impacto da

intervenção da cooperação portuguesa. Esta é, pois, uma necessidade urgente, porque só com a implementação de estratégias e abordagens que agreguem os vários intervenientes, criando *clusters* ou cadeias de valor acrescentado entre os atores de determinado setor, será possível assegurar um aumento da coerência e da eficácia, num sistema particularmente caracterizado pela dispersão e pela fragmentação.

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, Joaquim. F. (2007), "Avaliação da Gestão Pública: A Administração Pós-Burocrática", Conferência na Universidade Nacional à Distância (UNED), Corunha, Espanha.
- Bilhim, João (2009), *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Burkard, Eberlein, (1999), "L'État régulateur en Europe", *Revue Française de Science Politique*, nº 2. Vol. 49.
- CAD-OCDE (2018), *OECD DAC Blended Finance Principles: for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals*. Paris.
- CAD-OCDE (2019), *Development Aid Drops in 2018, Especially to Neediest Countries*. Paris. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>.
- Camões, I.P./MNE (2018), "Estatísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento", Sistema Integrado de Cooperação Portuguesa. Disponível em <http://www.instituto-camoes.pt>.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Carvalho, Elisabete (2013), "Decisão na Administração Pública: diálogo de racionalidades", *Sociologia, Problemas e Práticas*, N.º 73.
- Chevallier, Jacques (1997), "La gestion publique à l'heure de la banalisation", *Revue Française de Gestion*, n.º 115.
- Comissão Europeia (2016), *Evaluation of Blending Report*. DG DEVCO Evaluation Unit, Brussels.
- Deleon, Linda (2005), "Public Management, Democracy, and Politics". In: Ferlie, E. Lynn, L. & Pollitt, Ch. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003), *The new service public? Serving, not Steering*, NY, M.E. Sharpe.
- Development Initiatives (2013), *Investments to End Poverty : Real Money, Real Choices, Real Lives*. Development Initiatives Report, setembro de 2013.
- EDFI (2015), *Investing for a Greener Future*. Brussels. Disponível em <http://www.sofid.pt>.
- Ferlie, Ewan, Osborne, Stephen. P. e McLaughlin, Kate. (2002), "New public management: current trends and future prospects", em Kate McLaughlin e P. Stephen Osborne e Ewan Ferlie (orgs.), London: Routledge.
- Fernandes, Ana Paula (2014), "Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento no Pós 2015" comunicação apresentada no 1.º ciclo de conferências O Financiamento do Desenvolvimento e a Cooperação, realizado no âmbito das Conferências de Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 3 e 4 de dezembro de 2014, Lisboa.
- Ferraz, David (2013), "Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reforma da Administração Pública", in César Madureira e Maria Asensio (org.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora.
- Ferraz, David (2018), *Atores Políticos e Administrativos: Dicotomia ou Complementaridade na Seleção de Dirigentes Públicos?*. Lisboa, ISCTE-IUL. Tese de Doutoramento, pp.39-40 e 144.
- Ferreira, Patrícia Magalhães (2014), *A ajuda ao desenvolvimento: revisão do conceito e novas abordagens*. IMVF Brief 1/2014. Instituto Marquês de Valle Flor, Lisboa.

- Ferreira, Patrícia M., Fernando J. Cardoso e Fernanda Faria (2015), *O papel de Portugal na arquitetura global do desenvolvimento: opções para o futuro da cooperação portuguesa*, IMVF & ecdpm, 978-989-97279-9-1.
- Fonseca, Fátima (2003), "Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local" in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Fukuyama, Francis (2004), *A Construção de Estados: Governação e Ordem Mundial no Século XXI*, Gradiva, 1.ª Edição.
- Hood, C. (1991), "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*, vol.69, n.º 1, pp. 3-19.
- Kickert, Walter, J. e Richard J. Stillman (1996), "Chaging European States: Chaging Public Administration", in *Public Administration Review*, Vol. 56, n.º 1.
- Lynn, Laurence E. Jr. (2005), "A concise history of the field". In Ferlie, E. Lynn, L. & Pollitt, Ch. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.
- Lowi, T. J. (1972), "Four systems of policy, politics, and choice", *Public Administration Review*, pp. 298-310
- Majone, Giandomenico (1997), "From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, vol. 17 (2).
- Mantero, Francisco (2017), "A nova dinâmica Europa África: uma oportunidade que o Estado não deve deixar as empresas portuguesas perderem". Artigo *Jornal de Negócios*. 29 de novembro de 2017.
- March, James G. e Johan, Olsen (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government". *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2, pp. 281-296
- Meier, Kenneth J. e Jurée K. (2012), "Representative bureaucracy: four questions". In. Peters, Guy and Pierre, John. *The Sage Handbook of Public Administration*.
- Milward, H. Brinton e Keith G. Provan (2000), "Governing the Hollow State". In *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 10, Issue 2, pp. 359-380.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Modernização da Administração Pública e Poder Político" in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Políticas Públicas de Concertação Social: Cidadania e Mercado", *Sociedade e Trabalho*, vol. 12/13.
- Mozzicafreddo, Juan (2001c), "Cidadania e Administração Pública em Portugal" in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan. e Carla Gouveia (2011), "Contexto e Etapas de Reforma na Administração Pública em Portugal" in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Projetos de inovação na gestão pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Mozzicafreddo, Juan, (2017), "Como tornar a Administração Pública um serviço Público no contexto de Estados e Sociedades complexas", *Estudos de Administração e Sociedade*, vol.nº2 (2017) 19-46
- Oliveira, Ana Filipa (2013a), *Cooperação Portuguesa: Uma Política de Estado?*. FactSheet, Plataforma Portuguesa das ONGD, dezembro de 2013.

- Oliveira, Ana Filipa (2013b), *Abertura e Transparência: Um Compromisso que (Ainda) Não Passou À Prática*. FactSheet Transparência da Cooperação para o Desenvolvimento, Plataforma Portuguesa das ONGD, dezembro de 2013.
- Peters, B. Guy e Donald J. Savoie (2000), *Governance in the Twenty-first Century-Revitalizing the Public Service*, London, McGill-Queen's University Press.
- Peters, B. Guy (2009), "Still the century of Bureaucracy? The role of public servants", *Public Policy and Administration*, nº 30.
- Pierre, Jon e B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, St Martin's Press.
- Pinto, Helena (2016), *Avaliação da Performance das Instituições Financeiras de Crédito ao Desenvolvimento: O Caso Específico Português*. Lisboa. ISCTE Business School. Tese de Mestrado, pp. 12-27.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber theory on bureaucracy and new public Management", *Indian Journal of Public Administration*, vol. XXXIX, nº 4.
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da Administração Pública da União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 31-46.
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público- Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Plataforma Portuguesa das ONGD (2012), *Relatório Aid Watch 2012: Uma Leitura da Cooperação Portuguesa desde 2003*. Grupo de Trabalho AidWatch da Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa.
- Plataforma Portuguesa das ONGD (2015), *Relatório Sombra sobre o Exame Inter-Pares à Cooperação Portuguesa pelo CAD-OCDE 2015*. Lisboa.
- Plataforma Portuguesa das ONGD (2017), *Relatório Aid Watch 2017: A Cooperação Portuguesa no Início da Era Pós 2015*. Grupo de Trabalho AidWatch da Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2011), "Trajectories of modernization and reform", em *Public Management Reform- a comparative analysis – New Public management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford e New York, Oxford University Press (Third edition).
- Ribeiro, Teresa (2016), *As Principais Recomendações do CAD-OCDE à Cooperação Portuguesa*. Intervenção na sessão de abertura do Seminário de Cooperação Internacional "Desenvolvimento, Cultura, Língua: Portugal no Mundo". Janeiro 2016. Lisboa.
- Rocha, J. A. Oliveira. (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora.
- Rosenbloom, David H. (1993), "Have an administrative rx? Don't forget the politics", *Public Administration Review*, Vol. 53, nº 6.
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reformas de administração", *Revista de Administração Pública*, 43 (2).
- Sen, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como Liberdade*, Lisboa, Gradiva, 1.ª Edição.
- Silva, Pedro A. (2002), "O Modelo de Welfare da Europa do Sul: Reflexões sobre a utilidade do conceito", *Sociologia, Problemas e Práticas*, N. 38. Sousa, António R. (2015), *O Sistema de*

Cooperação Português no Quadro da Economia Internacional, Diário de Bordo Editores, 1.^a Edição.

Sousa, Mariana (2017), *Financiamento ao Desenvolvimento*. Apresentação no Seminário Diplomático. Janeiro 2017. Lisboa.

Sumner, Andy (2013), "Aid agencies of the future. Poverty, geography and the double dilemma", Guest blog, *The Economist*, 3 de Junho de 2013.

Teixeira, Nuno S. (2010), "Política Externa Portuguesa - Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa" in *Relações Internacionais*, N.º 28.

Wright, Vincent (1994), "Rephrasing the state: the implications for public administration on", *West European Politics*, Vol. 17.