



# Relatório de Término de Projeto

---

## PCR

**Nome do Projeto:** Programa de Apoio à Competitividade de APLs do Estado de Minas Gerais

**País:** Brasil

**Setor/Subsetor:** Competitividade e Inovação

**Equipe de Projeto Original:** Gregorio Arévalo (RE1/FI1), Jefe; Flora Painter (RE1/RE1); Nicolas Uauy (RE1/FI1); Juliana S. Parahyba (RE1/FI1); Valnora Leister (LEG/OPR); Wagner Guerra (COF/CDR); Ulises Guardiola, Tania Gasi y Antonio Carlos Rossin, Consultores; y Almudena Carrasco (RE1/FI1).

**Número do Projeto:** BR-L1021

**Número de Empréstimo:** 2117/OC-BR

**Data do CRG:**19/02/2016

**Data de Aprovação Final:** 04/07/2016

**Equipe PCR: Autora Principal e Membros:** Vanderleia Radaelli (CTI/CDR), e Mariela Rizo (IFD/CTI/).

## **Acrônimos e Abreviações**

|           |   |
|-----------|---|
| APL       | Arranjo Produtivo Local   |
| BACEN     | Banco Central do Brasil   |
| BID       | Banco Interamericano de Desenvolvimento                           |
| CAT       | Comitê Assessor Técnico   |
| CIDE      | Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico                  |
| EGL       | Entidade de Governança Local                                      |
| FBCF      | Formação Bruta de Capital Fixo                                    |
| FIEMG     | Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais                |
| IBGE      | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                   |
| IEL-MG    | Instituto Euvaldo Lodi de Minas Gerais                            |
| IGP-DI    | Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna                  |
| IPCA      | Índice de Preços ao Consumidor Amplo                              |
| IPEA      | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                          |
| MDIC      | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior      |
| PAC       | Programa de Aceleração do Crescimento                             |
| PEA       | População Economicamente Ativa                                    |
| PME       | Micro e Pequenas Empresas   |
| PMC       | Plano de Melhoria da Competitividade                              |
| ROP       | Regulamento Operativo do Programa                                 |
| SEBRAE    | Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas                     |
| SEBRAE-MG | Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais     |
| SEDE - MG | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais |
| SELIC     | Taxa de Juros do Governo Federal Brasileiro                       |
| UGP       | Unidade Gestora do Programa                                       |

## Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. Informação Básica .....</b>                        | <b>1</b>  |
| <b>II. O Projeto .....</b>                               | <b>2</b>  |
| a. Contexto do Projeto.....                              | 2         |
| b. Descrição do Projeto.....                             | 10        |
| <i>i. Objetivo(s) de Desenvolvimento.....</i>            | <i>10</i> |
| <i>ii. Componentes .....</i>                             | <i>10</i> |
| c. Revisão da Qualidade do Desenho (se aplicável ) ..... | 12        |
| <b>III. Resultados.....</b>                              | <b>13</b> |
| a. Efeitos Diretos.....                                  | 13        |
| b. Externalidades.....                                   | 14        |
| c. Produtos.....   | 17        |
| d. Custos do Projeto .....                               | 19        |
| <b>IV. Implementação do Projeto.....</b>                 | <b>21</b> |
| a. Análise de Fatores Críticos.....                      | 21        |
| b. Desenvolvimento do Mutuário/Órgão Executor .....      | 25        |
| c. Desenvolvimento do Banco.....                         | 25        |
| <b>V. Sustentabilidade .....</b>                         | <b>25</b> |
| a. Análise de Fatores Críticos.....                      | 25        |
| b. Riscos Potenciais .....                               | 26        |
| c. Capacidade Institucional.....                         | 27        |
| <b>VI. Monitoramento e Avaliação.....</b>                | <b>27</b> |
| a. Informação sobre Resultados.....                      | 27        |
| b. Monitoramento Futuro e Avaliação Ex-Post .....        | 30        |
| <b>VII. Lições Aprendidas .....</b>                      | <b>30</b> |

## Anexos

1. [Quadro Custo de Projeto](#)
2. [Agenda do Seminário de Encerramento](#)
3. [Lista de Presença](#)
4. [Avaliação Final](#)
5. [Tabela de Resultado](#)

## I. Informação Básica

### DADOS BÁSICOS (MONTANTES EM USD)

|  |  |
|--|--|
| <b>Nº PROJETO:</b> BR-L1021  | <b>TÍTULO:</b> Programa de Apoio à Competitividade de Arranjos Produtivos Locais do Estado de Minas Gerais   |
| <b>Mutuário:</b> Estado de Minas Gerais<br><b>Órgão Executor (OE):</b> Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais | <b>Data da Aprovação pelo Diretório:</b> 15/01/2009<br><b>Data da Efetividade do Contrato de Empréstimo:</b> 22/10/2009  |
| <b>Empréstimo(s):</b> -<br><b>Sector:</b> Competitividade e Inovação   | <b>Data da Elegibilidade do Primeiro Desembolso:</b> 29/06/2010  |
| <b>Instrumento de Empréstimo:</b> Inovação   | <b>Meses em Execução:</b><br>* Desde a aprovação: 69<br>* Desde a efetividade do contrato: 59  |
|  | <b>Períodos de Desembolso</b><br><b>Data Original de Último Desembolso:</b> 22/10/2012<br><b>Data Atual de Último Desembolso:</b> 22/10/2014<br><b>Extensão Acumulada (Meses):</b> 24 – Prorrogação do prazo de desembolso previsto na Cláusula 3.04 do Contrato de Empréstimo, implementada via Instrumento de Alteração Contratual firmado em 16 de abril de 2012. |
|  | <b>Extensão Especial (Meses):</b> -  |
|  | <b>Montante do Empréstimo(s)</b><br>* <b>Montante Original:</b> USD10.000.000<br>* <b>montante Atual:</b> USD0.000.000<br>* <b>Pari Passu (se aplicável):</b> 60% BID<br><b>Desembolsos:</b> USD10.000.000<br>* <b>Montante atual:</b> 100 (%)<br><b>Custo total do projeto (estimativa original):</b> USD16.700.000   |
|  | <b>Redirecionamento</b><br><b>Tem este Projeto redirecionamento?</b><br><b>Fundos recebidos de outro Projeto</b> [ NO ]<br><b>Fundos mandados para outro Projeto</b> [ NO ]  |
| <b>Investimento Combate a Pobreza (PTI):</b> Sim/Não<br><b>Equidade Social (SEQ):</b> Sim/Não<br><b>Classificação Ambiental:</b> A, B, ou C        | <b>Em estado de "Alerta"</b><br><br><b>Está o projeto "em alerta" no PAÍS:</b> Sim/Não<br><b>Caso afirmativo, favor indicar motivos (Classificações OD, PI, e/ou indicadores relevantes de PAIS):</b><br><b>Comentários de relevância da classificação de alerta deste projeto (se aplicável):</b>   |

#### Resumo da Classificação do Desempenho\*

|    |   |  |  |  |
|----|---|--|--|--|
| OD | <input checked="" type="checkbox"/> Muito Provável (MP) | <input type="checkbox"/> Provável (P)                | <input type="checkbox"/> Pouco Provável (PP) | <input type="checkbox"/> Improvável (I)            |
| PI | <input type="checkbox"/> Muito Satisfatório (MS)        | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfatório (S) | <input type="checkbox"/> Insatisfatório (I)  | <input type="checkbox"/> Muito Insatisfatório (MI) |
| SU | <input checked="" type="checkbox"/> Muito Provável (MP) | <input type="checkbox"/> Provável (P)                | <input type="checkbox"/> Pouco Provável (PP) | <input type="checkbox"/> Improvável (I)            |

\* OD = Objetivos do Desenvolvimento; PI = Progresso na Implementação; SU = Sustentabilidade

## II. O Projeto

### a. Contexto do Projeto

**Contexto das políticas:** O Programa de Apoio à Competitividade de Arranjos Produtivos Locais (APL) do Estado de Minas Gerais esteve desde sua concepção totalmente alinhado com as estratégias de desenvolvimento territorial adotado pelo governo do Brasil em âmbito federal. Desde a retomada da capacidade de ação dos Estados - União e unidades federadas - ao final dos 1990, após o esforço de controle do processo inflacionário que consumiu os esforços das políticas públicas nas duas décadas anteriores, o Brasil passou a construir um modelo de desenvolvimento orientado a: (i) potencializar a capacidade de crescimento de estruturas industriais regionalmente distribuídas - os APL; (ii) aumentar a produtividade, a eficiência e capacidade de geração de valor nas cadeias produtivas; (iii) fomentar a disseminação de competências técnicas, gerenciais e econômicas de vanguarda, das quais as duas longas décadas de estagnação tinham mantido o país afastado. Modelos de intervenção foram sendo concebidos e experimentados com base nestas três macro-metas de política e programas foram criados nos Estados e nas instituições privadas ou para-estatais de alcance nacional a fim de catalisar aquela orientação. A partir de então, surgiram no país as primeiras tentativas de transformar aglomerações produtivas setoriais de base territorial em política de desenvolvimento. Curiosamente, uma das primeiras iniciativas, senão a primeira, deu-se justamente em Minas Gerais, com a identificação, no Estado, de aglomerações industriais que pudessem ser identificadas ao conceito de cluster, posto em evidência alguns anos antes por Michael Porter<sup>1</sup>. Dois anos depois, em 1999, o Projeto Cresce Minas, deu origem ao primeiro programa de ações em Arranjos Produtivos Locais do Brasil, antes mesmo do surgimento do conceito<sup>2</sup>.

Por meio do Fundo Multilateral de Investimentos, o BID apoiou o SEBRAE a construir uma metodologia de intervenção passível de ser replicada em todo o país. A adesão em âmbito nacional foi vertiginosa e logo depois do apoio dado pelo FUMIN um conjunto de Estados dentro eles Minas Gerais buscaram o Banco para que os apoiasse na implementação de um programa de APL a fim de integrar e sistematizar as ações estaduais nessa matéria. Em poucos anos, as iniciativas inspiradas no conceito de APL atingiam duas a três centenas. Um grande grupo de Instituições – agências governamentais federais e estaduais, bancos públicos e privados, universidades, fundações de estímulo à pesquisa, de forma quase simultânea, lançaram suas iniciativas sob o conceito de APL<sup>3</sup>. A contribuição do BID na formulação das políticas públicas em APL foi estratégica, decisiva e diferenciada. Estratégica porque participou da concepção dos modelos de intervenção. Decisiva porque deu convicção técnica aos dirigentes políticos e das instituições capazes de desenvolver projetos e programas. E diferenciada, porque aproximou as

---

<sup>1</sup> Neste estudo foram identificadas mais de 40 aglomerações empresariais em Minas Gerais. A partir dele teve início a elaboração de diretrizes de crescimento baseadas nas análises e cruzamentos de dados coletados em torno de 26 setores de atividades em 37 microrregiões econômicas de Minas Gerais. Como resultado, foram agrupados oito blocos de atividade econômica relevante em Minas Gerais: produção vegetal, proteína animal, indústria leve, indústria pesada, construção, indústria tecnológica, serviços e atividades tradicionais.

<sup>2</sup> O conceito de Arranjo Produtivo Local, ao que tudo indica, nasceu nos primeiros anos do século, em grupo de discussão organizado em torno do BNDES como sucedâneo nacional para o conceito de *cluster*. Quando o Sebrae lançou, em 2001, o Programa de Desenvolvimento de Distritos Industriais, apoiado pelo BID/FOMIN, inspirado no conceito e modelo italianos, o conceito de APL ainda não estava difundido. Em poucos anos, contudo, todos haviam homogeneizado os conceitos e o conceito de APL dominou hegemonicamente.

<sup>3</sup> O projeto "[Análise do Mapeamento e das Políticas para APLs no Brasil](#)", financiado pelo BNDES, apresenta resultados importantes sobre essas políticas.

equipes técnicas nacionais das vanguardas mundiais destes domínios, por meio de experiências de *benchmarking* internacional.

É justamente neste contexto que nasce o Programa de Apoio à Competitividade de APLs do Estado de Minas Gerais. Até então apesar de estudos e políticas públicas para implantação de programas de APL remontarem os anos 1990 tanto governo do Estado, FIEMG e SEBRAE atuavam de forma esparsa e orientada a ações locais, utilizando recursos, metodologias e expectativas de resultados diferentes. Nesse sentido, a implementação do Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais do Estado de Minas Gerais foi fundamental ao dar coesão e unidade concentrando ações dispersas em distintas instituições em uma política centralizada, pensada conjuntamente por esses atores e que possibilitou atitudes concretas e orientadas para as PMEs, atingindo um tecido econômico ampliado.

O período de planejamento, execução e finalização do Programa de Apoio à Competitividade de APLs compreende o período de 2004-2014<sup>4</sup>, conforme detalhado na figura abaixo.

Figura 1 – Evolução do planejamento, execução e finalização do projeto.



Fonte: Elaboração própria.

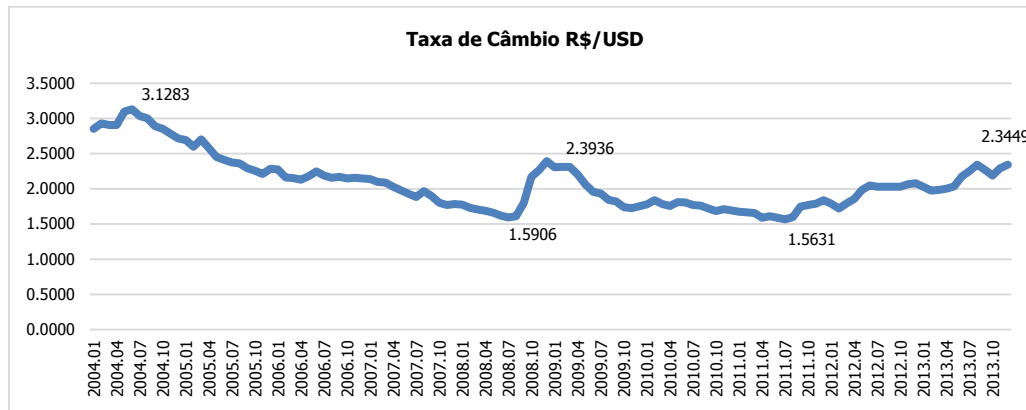
**Contexto macroeconômico:** O período compreendido pelo desenho e execução do programa apresenta diferentes e importantes nuances no que tange ao contexto político, social e econômico do Brasil<sup>5</sup>, a considerar-se ainda a crise econômica vivenciada a partir de 2008 e que repercutiram diretamente sobre o ritmo, planejamento e cronograma de implementação das ações do Programa. O início da execução do programa coincidiu com a situação adversa da crise financeira internacional iniciada em 2008. Os efeitos da crise sobre o nível de preços no Brasil apresentavam vertentes bem distintas. De um lado, o colapso da crise americana levou a uma significativa fuga de capitais das economias emergentes, incluindo aí o Brasil, desencadeando uma depreciação da taxa de câmbio (Gráfico 1). Essa desvalorização do real em relação ao dólar elevou o custo dos produtos importados, gerando pressões inflacionárias. Esse efeito dos

<sup>4</sup> É importante registrar, que o período com suspensão de negociações transcorrido entre 2005 e final de 2007 deveu-se primordialmente a problemas de natureza fiscal do Estado de Minas Gerais, a qual, por legislação do país impede a solicitação de recursos internacionais.

<sup>5</sup> Especificamente no contexto político, o período é marcado por continuidade de governo, tanto no âmbito federal quanto do estado de Minas Gerais: Luís Inácio Lula da Silva ganha a eleição presidencial em 2002 e governa até 2010 com dois mandatos consecutivos, fazendo ainda a sua sucessora, Dilma Rousseff, a partir de 2011. Da mesma forma, Aécio Neves é eleito governador de Minas Gerais em 2002, reeleito em 2006 e consegue também ser sucedido por um político aliado (e também vice governador eleito em 2006) em 2010, Antônio Anastasia. No âmbito federal, o governo Lula é marcado pela continuidade de uma política econômica pautada, por um lado, na meta inflacionária e na busca do superávit primário, e por outro lado, em uma expansão de políticas sociais e maior atuação do Estado no investimento total da economia. Em Minas Gerais, o governo de Aécio Neves é marcado pela política intitulada Choque de Gestão, a qual visava a reversão do quadro de déficit orçamentário que o governo se encontrava desde 1996.

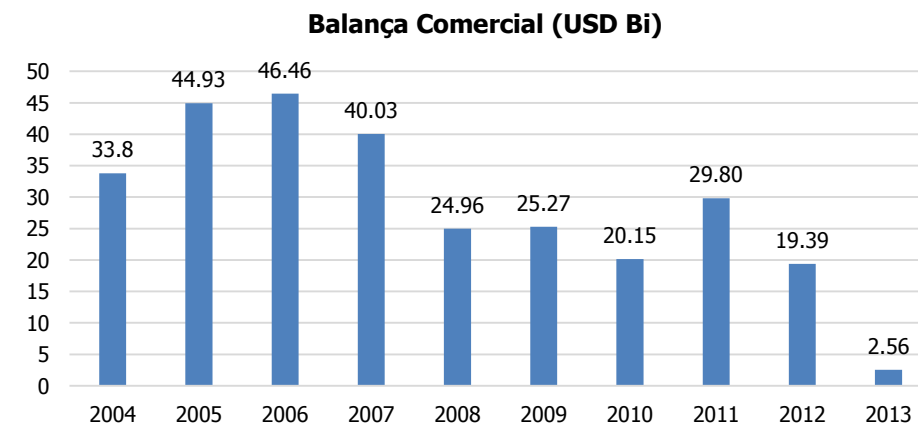
importados sobre a inflação ocorre de duas formas: (i) os bens finais chegam ao país a um preço mais elevado, permitindo ao produtor nacional recompor suas margens de lucro que, até então, estavam comprimidas devido à concorrência direta com os produtos estrangeiros; (ii) o câmbio desvalorizado pressiona os custos de produção, já que vários produtos utilizam insumos importados.

Gráfico 1 – Brasil: Taxa de Câmbio - 2009/2013



Fonte: Bacen, 2014

Gráfico 2 – Saldo da Balança Comercial Brasileira



Fonte: MDIC, 2014

De fato, de 2004 a 2007, o saldo da Balança Comercial Brasileira (Gráfico 2) se manteve sob patamares extraordinários de crescimento. Este resultado se deu, principalmente, pela conjugação de um longo período de crescimento da demanda mundial e por um forte aumento dos preços das *commodities* nos mercados internacionais, principalmente pelo processo acelerado de urbanização desencadeado por Índia e China. Em 2008 e 2009, repetem-se os resultados, entretanto, muito abaixo dos níveis observados nos quatro anos anteriores. O saldo da Balança alcança seu pior desempenho em 2013 –, 7,5 vezes menos que o período anterior.

Apesar de saldos menos expressivos a partir de 2007, a Corrente de Comércio (Tabela 1), continuou a se manter intensa. Embora tenha interrompido sua trajetória ascendente em 2009, observa-se a retomada do crescimento em 2010, principalmente pela demanda mais forte de Índia e China pós-crise, assim como a crise nos países árabes, contribuindo desta forma para a elevação dos preços internacionais das *commodities*.

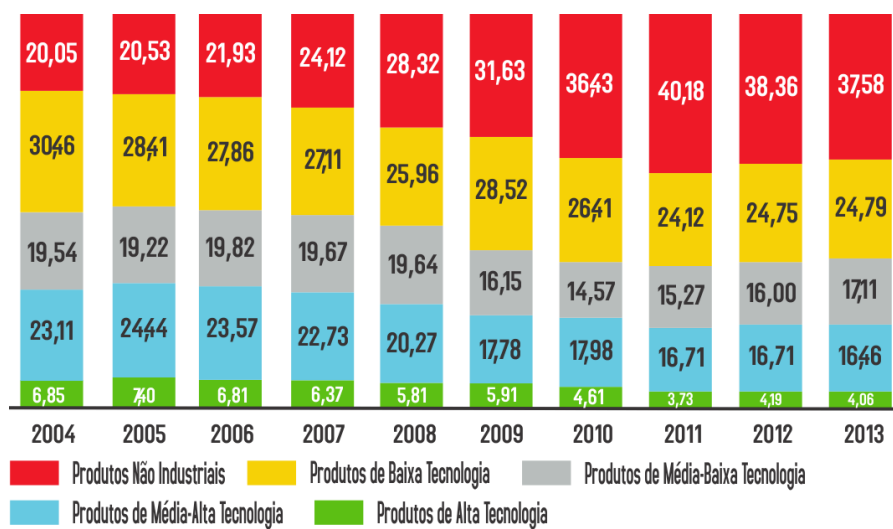
Tabela 1 – Corrente de Comércio e % de Importações e Exportações Brasileiras

|                               | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Corrente de Comércio (USD bi) | 159,51 | 192,13 | 229,16 | 281,27 | 370,93 | 280,72 | 383,68 | 482,28 | 465,76 | 481,80 |
| % importações                 | 39,39  | 38,31  | 39,86  | 42,88  | 46,64  | 45,50  | 47,37  | 46,91  | 47,92  | 49,73  |
| % exportações                 | 60,61  | 61,69  | 60,14  | 57,12  | 53,36  | 54,50  | 52,63  | 53,09  | 52,08  | 50,27  |

Fonte: Elaboração própria baseado em dados MDIC (2014)

Um fator preocupante na Balança Comercial diz respeito à participação das importações, que vem aumentando sistematicamente, chegando a quase 50% das transações no ano de 2013. Ao contrário das economias em desenvolvimento, que procuram o equilíbrio de sua matriz exportadora, no Brasil, tem se observado nos últimos anos um aumento significativo das exportações de commodities, alcançando quase metade de toda a exportação brasileira. Tal fato é verificado na participação do país por Categoria de Produto exportado (Gráfico 3), onde pode ser observado a partir de 2007 um aumento sistemático nas exportações de produtos não industriais. Grande parte se deve a demanda da China e outros países por minério de ferro e soja. Simultaneamente observa-se o decréscimo da participação da exportação de produtos de alta e média tecnologia o que vem fazendo surgir um acalorado debate em torno da chamada “reprimarização” da pauta exportadora brasileira e do risco da “desindustrialização” da economia do País.

Gráfico 3 – Brasil: Exportação por Intensidade Tecnológica (%)



Fonte: Elaboração própria baseado em dados: MDIC (2014)

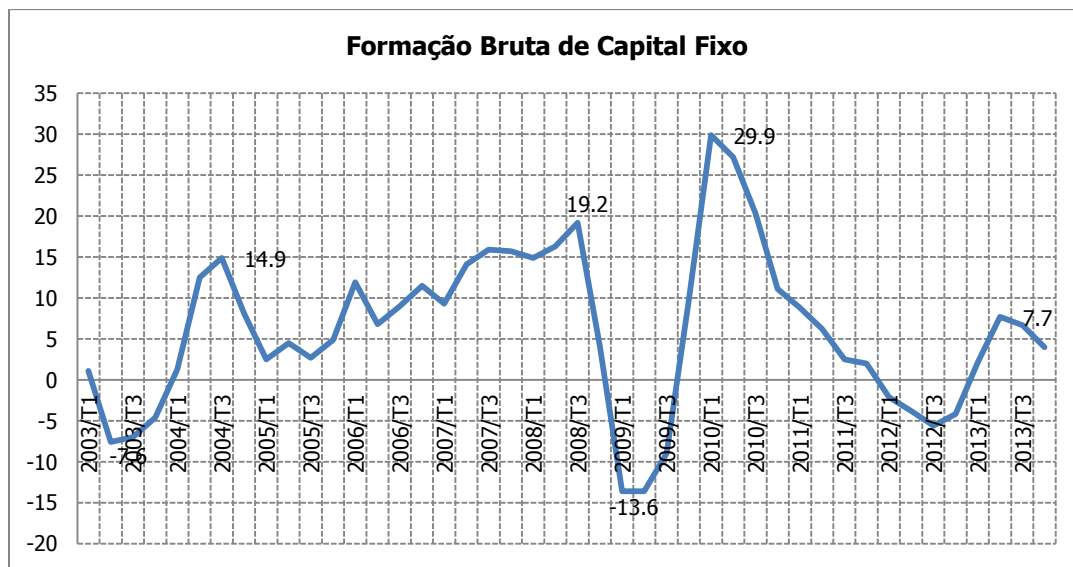
Em 2009, entre os componentes da demanda, a Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF (taxa de investimento na produção) (Gráfico 4) voltou a ser o destaque negativo, com queda de 17,0% na comparação entre o segundo trimestre de 2009 e o mesmo período do ano anterior. Com esse

resultado, o pior em toda a série histórica do IBGE, a variação acumulada no ano ficou negativa. Também por isto, a taxa de investimento voltou a cair, passando de 16,6% para 15,7%. A queda abrupta do nível de atividade reverteu as expectativas dos empresários quanto à trajetória de demanda futura, fazendo com que a maioria dos planos de aumento de capacidade produtiva fosse cancelada ou, pelo menos, adiada.

Impulsionada por uma demanda aquecida, e também pelos programas de incentivo à construção civil por parte do governo – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Minha Casa, Minha Vida – o FBCF apresentou forte trajetória de crescimento a partir do segundo trimestre de 2009. No quarto trimestre de 2010 começa a cair significativamente até alcançar um score negativo no primeiro trimestre de 2012 – o que se repetiu pelos 3 trimestres posteriores. Para isso contribuíram diversos elementos: o aumento das taxas de juros, a partir do ciclo de elevação da taxa Selic; a queda sistemática do índice de confiança do setor industrial, que desde maio de 2013 encontra-se em terreno pessimista; a redução do nível de utilização da capacidade instalada e o aumento do nível de estoques na indústria; e a desvalorização do câmbio, que encarece a compra de bens de capital importados.

Esta combinação entre desaceleração econômica no mercado interno e aumento do grau de incerteza proveniente do ambiente externo tem se refletido em níveis de confiança cada vez mais baixos por parte dos empresários, deprimindo ainda mais as decisões de investimentos.

Gráfico 4 – Brasil: Formação Bruta de Capital Fixo



Fonte: IBGE (2014)

Para a condução da Política Econômica neste ambiente de instabilidade, o Brasil não precisou lançar mão de grandes pacotes econômicos. O governo federal e o Banco Central adotaram medidas dirigidas. As principais foram a redução na taxa básica de juros (Selic), que facilitou o financiamento da indústria, e a redução de tributos, como o corte na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre veículos, material de construção e eletrodomésticos da linha branca.

## Inflação

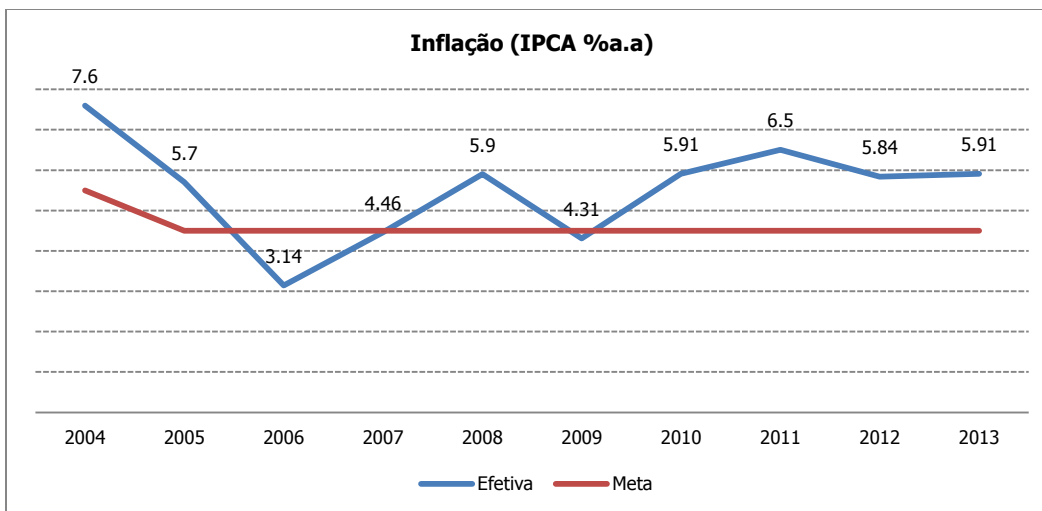
De 1995 a 2003 a taxa de crescimento média do PIB real foi de 2,18% ao ano, enquanto de 2004 a 2010 o crescimento médio subiu para 4,42%. Essas taxas mais elevadas estão associadas

ao surgimento de um novo regime de crescimento, cuja força motora é o mercado interno, fomentado pela melhora na distribuição de renda e redução da pobreza, expansão do crédito e recuperação relativa da renda do trabalho.

Os instrumentos principais da intervenção governamental sobre a distribuição de renda e redução da pobreza são a política de valorização do salário mínimo e os programas sociais de transferência de renda. Embora já houvesse um movimento anterior de recuperação do valor real do salário mínimo, a partir de 2004 ele passa a ser mais intenso e em 2007 culmina em uma regra explícita de indexação do salário mínimo à inflação do ano anterior mais o crescimento real do PIB de dois anos anteriores. Entre 2000 e 2005, os preços monitorados (aqueles que não são definidos pela oferta-demanda do mercado) foram o agrupamento que mais impactou a inflação. Em todos os anos sua taxa de variação foi maior que a banda superior da meta de inflação. Parte dessa pressão elevada é explicada pela indexação dos contratos de serviços públicos ao Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), muito afetado pelo câmbio. Em 2006, a dinâmica inflacionária alterou-se. Destaca-se a queda na taxa de variação dos monitorados, causada por mudanças regulatórias nos setores de telefonia e energia elétrica, além de novas políticas no setor de combustíveis.

Além desse comportamento diferenciado dos preços monitorados, as transformações da dinâmica inflacionária estão relacionadas às condicionantes e resultados do novo modelo de crescimento brasileiro. A primeira variável importante é a taxa de câmbio. A partir de meados de 2004, a taxa de câmbio real passa a valorizar-se intensamente. Isso reflete em parte os ganhos no valor das exportações com o aumento dos preços de commodities, em parte a entrada de divisas na conta de capitais atraídas pela alta taxa de juros e a boa fase da economia brasileira. Em 2007, a alta de preços de commodities intensifica-se ao mesmo tempo em que a política de acumulação de reservas dissipa parte da pressão para apreciação do câmbio. Somando esses dois fatores, o repasse para preços internos de alimentos torna-se mais forte. Nos anos de 2007, 2008, 2011 e 2012 a variação dos alimentos e bebidas foi superior ou próximo de 10% ao ano. Apenas em 2009 os preços de alimentos e bebidas cresceram em ritmo abaixo do centro da meta, em virtude da queda dos preços de commodities com a crise internacional. Em 2011 o maior impacto na inflação decorreu do aumento 6,20% nos preços dos bens e serviços monitorados e de 6,63% nos preços livres, ante 3,13% e 7,09%, respectivamente, já em 2012, 3,65% nos preços dos bens e serviços monitorados e de 6,56% nos preços livres, e finalmente em 2013 elevações de 7,29% nos preços livres e de 1,54% nos preços dos monitorados. A aceleração nos preços livres evidenciou, em especial, o aumento na variação dos preços comercializáveis enquanto a desaceleração dos preços monitorados foi influenciada pela redução nas tarifas de energia elétrica, pela estabilidade nas tarifas de ônibus urbano e pela menor variação das tarifas de água e esgoto. O tripé macroeconômico das metas de inflação (Gráfico 5) na política monetária, câmbio flutuante e superávits primários na política fiscal foi adotado em 1999 e é mantido há mais de uma década.

Gráfico 5 – Inflação 2004/2013



Fonte: Bacen, 2014

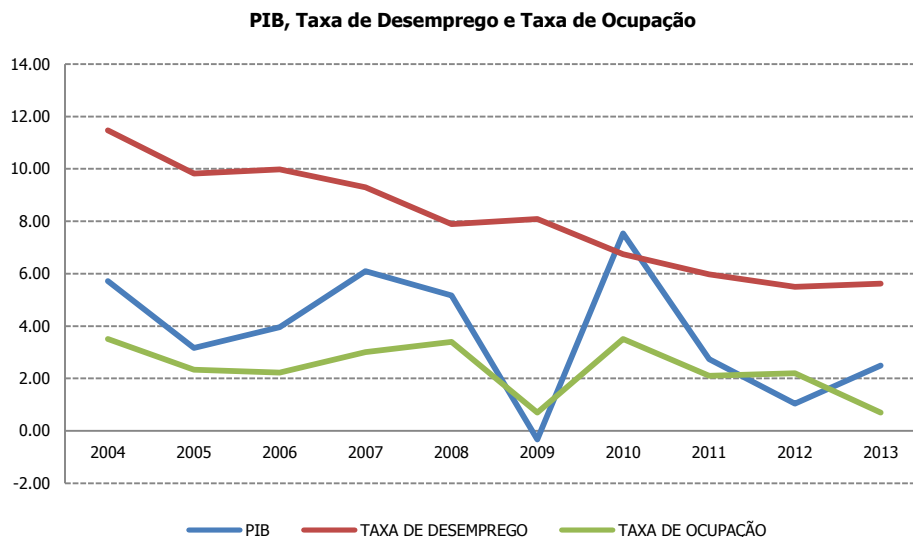
Dado que no regime de metas para a inflação o papel da política monetária é eminentemente reativo, respondendo aos desvios da inflação em relação à meta e às expectativas de inflação, podem-se apontar três fatores condicionantes da dinâmica inflacionária recente: (i) as intervenções governamentais nos preços monitorados, que até meados da década eram a maior fonte de pressões inflacionárias da economia, têm ajudado a segurar a inflação. No vencimento de contratos firmados nas privatizações dos serviços públicos de telefonia e energia elétrica, as regras de reajustes foram alteradas, com a substituição de indexadores inadequados e critérios mais apropriados de repasse de custos e ganhos de produtividade. Para o setor de combustíveis, deu-se uma combinação de políticas: a Petrobras suavizando repasses dos preços internacionais do petróleo, alíquota variável da CIDE em sentido contrário às flutuações do preço do petróleo, e a difusão do etanol como substituto à gasolina pelos motores bicomcombustíveis; (ii) os preços de *commodities*, que também são determinantes do atual padrão de crescimento brasileiro. Os efeitos do fortalecimento do mercado interno sobre a inflação são mais visíveis no setor de serviços industriais. Nos últimos anos têm apresentado taxas de variação de preços acima do centro da meta, inclusive no ano de 2009, em que a economia esteve em recessão. Isso sugere que não se trata apenas de um aquecimento conjuntural da demanda agregada, mas sim de uma mudança de preços relativos na economia brasileira. Provavelmente é uma transformação decorrente da melhora na distribuição de renda e redução do desemprego, que pressionam os preços de serviços pela via de aumento de custos de mão-de-obra e pelo aumento da demanda por parte da população antes sem acesso a boa parte desses serviços. Tal interpretação é válida também para os alimentos e bebidas fora do domicílio, que sofrem pressão de custo direta pelos outros tipos de alimentos, mas também têm a característica de serem serviços. Embora seja uma mudança estrutural, o aumento dos preços dos serviços foi acentuado pelo aquecimento excessivo da economia em 2010; (iii) o aquecimento do mercado interno que também provoca efeitos na direção oposta sobre preços de setores em que há economias de escala. É o caso dos produtos industrializados, em que a expansão da demanda e do crédito ao consumo propiciou ganhos de produtividade no setor de bens de consumo duráveis, especialmente na indústria automobilística. Os preços dos produtos industrializados também são contidos pela taxa de câmbio, que se apreciou fortemente nos últimos anos.

### A Questão do Emprego

Ao longo da última década, o mercado de trabalho no Brasil vem apresentando um cenário extremamente favorável, ao conjugar queda expressiva do nível de desemprego e aumento de salário real. A taxa de desocupação média passou de 11,5%, em 2004, para 5,6%, em 2013

(Gráfico 6). Já os rendimentos reais habitualmente recebidos apresentaram um incremento médio anual próximo a 3% entre 2004 e 2013. A explicação do IPEA (2014) para o fenômeno da diminuição da Taxa de Desemprego e Taxa de Ocupação frente a um avanço moderado da economia tem a ver com as mudanças econômicas e sociais pelas quais o país vem passando nas últimas décadas, a saber: (i) a permanência maior dos homens na escola vem retardando o seu ingresso no mercado de trabalho, enquanto o aumento da cobertura previdenciária contribui para retirá-los mais cedo da População Economicamente Ativa (PEA); No caso das mulheres, a trajetória é justamente inversa: entre 1950 e 2010, a proporção feminina na PEA acelerou de 13,6% para 48,9%. Este expressivo aumento das mulheres na força de trabalho é reflexo de uma série de alterações na sociedade brasileira, que passou a reconhecer não só os direitos das mulheres, mas, também, a sua capacidade intelectual. Adicionalmente, a proporção de mulheres chefes de família saltou de 27%, em 2001, para 36%, em 2012. A taxa de participação dos jovens de 18 a 24 anos apresenta queda nos últimos três anos, enquanto as demais faixas etárias apresentam trajetória ascendente. Em um primeiro momento, este movimento poderia indicar que estes jovens não estão disponíveis para o trabalho porque estão se dedicando aos estudos. No entanto, a literatura disponível dá claras evidências de que não é isto o que está acontecendo. Muito pelo contrário, mais recentemente, uma série de estudos vem mostrando que cresce o número de jovens denominados “nem-nem”, que são aqueles que nem estudam, nem trabalham, nem procuram emprego. Este aumento da inatividade dos jovens pode ainda se tornar um fator limitador para futuros ganhos de produtividade da economia, uma vez que eles não estão nem se qualificando nem adquirindo experiência no mercado de trabalho.

Gráfico 6 – Brasil: PIB, Taxa de Desemprego, Taxa de Ocupação



Fonte IBGE, 2014; IPEA, 2014

Portanto, de um ponto de vista macroeconômico, a execução do programa deu-se em um ambiente econômico adverso, instável e de baixa previsibilidade com relação ao crescimento das empresas industriais. No caso daquelas beneficiárias diretas do Programa, em sua essência micro e pequenas empresas, os efeitos adversos após a eclosão da crise financeira de 2008 foram ainda mais pronunciados em virtude de suas frágeis estruturas internas, o que colaborou para uma maior deterioração da competitividade das mesmas. A grande maioria das empresas participantes do Programa apresentava a mesma trajetória da indústria em âmbito nacional: queda da produção, da produtividade do trabalho e ao aumento dos custos de mão de obra com deterioração da posição competitiva da indústria no comércio internacional, particularmente nos

produtos de maior sofisticação tecnológica. Este cenário de incerteza e instabilidade aprofundou a adoção de estratégias passivas de sobrevivência no mercado adiando e em muitos casos anulando a disposição de realizar novos investimentos, sobretudo naqueles de maior maturação e de resultado incerto como aqueles trazidos pelo programa.

## **b. Descrição do Projeto**

### **5. Objetivos de Desenvolvimento**

Amparado pela Lei Estadual nº 15.523/05 que cria o Programa de Consolidação das Cadeias Produtivas – Minas do Princípio ao Fim e autoriza a operação de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 23 de janeiro de 2009, o Estado de Minas Gerais por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (SEDE) assinou no dia 22 de outubro de 2009 o contrato de empréstimo número 2117/0C-BR para implantar o Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) do Estado de Minas Gerais. Para alcançar o propósito de fortalecer os instrumentos e mecanismos de inovação e articulação dos atores locais do APL e os níveis estadual e federal (empresas, instituições de apoio e pesquisa e outros) o Estado de Minas Gerais instituiu como executor do programa o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), no contexto de uma estrutura gestora do Programa que incluiu como unidade de controle a SEDE e de apoio técnico o Comitê Assessor Técnico (formado pelo IEL, SEDE e SEBRAE).

**Objetivo principal:** O objetivo do Programa foi o de contribuir para o desenvolvimento econômico do Estado, aumentando a produtividade e a competitividade das empresas envolvidas em até 7 (sete) APLs<sup>6</sup>.

**Objetivos específicos:** (i) Fomentar a articulação das entidades federais, estaduais e locais promotoras de APLs e elaborar, em conjunto com as empresas e instituições dos APLs, seus Planos de Melhoria de Competitividade (PMCs); (ii) Implantar as atividades propostas nos Programas de Melhoria Competitivas (PMC) dos APLs nas seguintes áreas de apoio: capacitação e assessoria empresarial; tecnologia industrial básica e inovação tecnológica e organizacional; meio ambiente e desenvolvimento social; logística; comercialização, prospecção de mercado e exportações; e governança, gestão e administração do APL; e (iii) Desenvolver e implantar um Sistema de Monitoramento, Avaliação e Identificação das lições aprendidas, que permita fazer uma avaliação e difusão dos resultados e impactos do Programa.

### **6. Componentes**

O Programa foi organizado em três componentes. O primeiro esteve orientado a seleção dos APL e no apoio a preparação dos Planos de Melhoria da Competitividade (PMC). O segundo componente financiou a execução dos projetos identificados nos PMC como sendo os prioritários para a competitividade dos APL. Por fim, o terceiro componente financiou ações de fortalecimento da institucionalidade de apoio ao setor produtivo.

---

<sup>6</sup> Os APL selecionados inicialmente pelo Programa foram: Calçados (Nova Serrana), Eletroeletrônico (Santa Rita do Sapucaí), Biotecnologia (Região Metropolitana de Belo Horizonte), Fundição (Divinópolis, Cláudio e Itaúna), Móveis (Ubá), Calçados (Região Metropolitana de Belo Horizonte) e Fruticultura (Jaíba). Durante a execução do programa, foram também inseridos os APL de Malhas (Jacutinga), Metalmeccânico (Ipatinga) e TI (Região Metropolitana de Belo Horizonte), que receberam ações pontuais de fomento tais como missões, estudos ou aquisições de equipamentos.

**Componente I – Desenvolvimento de um modelo público-privado de apoio à melhoria da competitividade dos APL.** O objetivo deste componente foi o de apoiar a articulação das ações das distintas instituições e empresas envolvidas nos APL, bem como financiar e viabilizar a elaboração dos PMCs. Para este fim foram financiadas:

- Consultorias especializadas para apoiar a concepção e elaboração dos PMCs,
- Capacitação e assistência técnica para formação e fortalecimento das Entidades de Governança Local (EGLs);
- Realização de eventos de sensibilização e de divulgação do Programa; e
- Promoção de eventos de mobilização e de aprovação dos PMCs.

**Componente II – Execução dos Planos de Melhoria da Competitividade dos APLs selecionados.** O objetivo deste componente foi financiar as atividades propostas nos PMCs em seis linhas de apoio:

1. Governança, gestão e administração em nível do APL: foram realizadas atividades visando criar e/ou fortalecer a Entidade de Governança Local (EGL), posicionando-a e capacitando-a para ser uma liderança do APL e representante das empresas. Foram realizadas atividades relacionadas ao monitoramento das ações dos PMCs, a elaboração de planejamentos estratégicos e de planos de comunicação, qualificação da equipe técnica das EGLs e incentivo à cultura da cooperação.

2. Capacitação e assessoria empresarial: foram realizadas atividades visando aperfeiçoar as estruturas gerenciais e empresariais através de ações como capacitações coletivas, estudos e consultorias individuais. Estas ações objetivaram qualificar os recursos humanos, os processos internos e as instalações das empresas atendidas pelo programa.

3. Tecnologia industrial básica e inovação tecnológica e organizacional: foram realizadas atividades visando o aperfeiçoamento da capacidade técnica produtiva das empresas participantes através de atividades relacionadas ao desenvolvimento de projetos e produtos; ao desenvolvimento e aplicação de sistemas de gestão da qualidade; à realização de oficinas e de estudos de prospecção tecnológica. As ações buscaram desenvolver a cultura da inovação entre as empresas participantes do APL, visando sua melhor colocação perante seus pares mundiais e em iguais condições de competição.

4. Meio ambiente e desenvolvimento social: foram realizadas ações visando enraizar a cultura da sustentabilidade ambiental, social e econômica nas empresas. As ações realizadas abrangeram atividades relacionadas ao apoio ao licenciamento ambiental, programas de produção mais limpa, programas de saúde, segurança e medicina do trabalho, bem como ações de contrapartida sociais que envolveram as comunidades locais.

5. Logística e Infraestrutura: foram realizadas ações visando solucionar um dos principais gargalos da indústria mineira, como mapeamento e fortalecimento dos canais de distribuição, consultorias para estudo e implementação de logística compartilhada, estudos de melhorias de modas logísticos, dentre outras.

6. Posicionamento de mercado, comercialização e prospecção: foram realizadas atividades visando aumentar o *market-share* das empresas nos mercados de atuação, consolidando os valores reais dos negócios, expandido sua cobertura para mercados ainda não explorados e apresentando às empresas do APL novos compradores e consumidores. Para atender estes objetivos foram realizadas ações de posicionamento estratégico do APL no mercado de atuação, apoio à participação em feiras e missões empresariais, ações de benchmarking e realização de rodadas de negócios.

**Componente III – Desenvolvimento de um sistema de acompanhamento, avaliação e identificação de lições aprendidas.** O objetivo deste componente era o de implantar um sistema de monitoramento e avaliação que permitisse um acompanhamento preciso dos resultados intermediários e finais das atividades do Programa por meio de estudos e pesquisas realizadas tanto em nível geral como em cada APL, bem como a coleta sistemática de lições aprendidas durante sua execução.

### **c. Revisão da Qualidade do Desenho**

O desenho do Programa contemplou as melhores práticas internacionais em programas de competitividade territorial baseada em APL. A incorporação de estratégias exitosas já testadas em países desenvolvidos e a novidade na introdução de mecanismos descentralizados de governança participativos em cada APL, a exigência de contrapartidas financeiras para poder ter acesso aos recursos técnicos e financeiros disponíveis segundo o grau de externalidade dos projetos apoiados, a incorporação da articulação publico-privada, privada-privada e publico-publico não demorou para atrair a atenção dos formuladores de política. O esquema teórico-analítico seduziu os especialistas que por muitas décadas mostravam-se carentes de um plano metodológico tão sólido, testado e coletivamente construído. O fato é, que quando se passou a fase da execução, esse modelo teórico-analítico com que o programa esteve baseado mostrou-se excessivamente otimista e considerando a dinâmica e as trajetórias tecnológicas alguns setores industriais operando em economias típicas da América Latina, o desenho resultou utópico.

Essa desilusão se deveu em parte ao elevado grau de expectativas com relação ao papel qualitativo que seria desempenhado pela demanda empresarial em um contexto em que o ineditismo do financiamento de bens públicos de uso coletivo deveria fomentar, sem experiências anteriores, associatividade em processos colaborativos de produção, de inovação em produto e processo, fornecedores, capital humano e incorporação de tecnologias. A essa incerteza adiciona-se o tempo demandado, não previsto a época do desenho, para atividades de motivação e sensibilização empresarial, do surgimento de novas demandas, do hiato entre as atividades de identificação e priorização das ações de competitividade identificadas no componente 1 e sua efetiva execução no componente 2 em um contexto econômico de turbulência econômica e financeira em que as estratégias concorrenciais passaram a não ter aderência com as ações do programa e passaram a visar a obtenção dos resultados no curto prazo. De maneira geral, o desenho do programa superestimou o nível de colaboração empresarial em vigor e ainda mais na disposição que as empresas teriam em colaborar a partir das ações do programa. Durante a fase de desenho, não foi identificado esse risco e nem incorporado como medida mitigadora a transferência do apoio para outra empresa quando da comprovação de que a empresa não tinha disposição em participar de projetos de colaboração efetiva ou ainda de possibilitar o envolvimento maior de instituições técnicas entre os grupos de empresas mais alinhadas com os objetivos do programa. O apoio teria chegado a um número menor mais qualitativo de empresas.

Tendo sido encerrada a execução do programa entende-se que o projeto no momento de seu desenho alinhou-se a práticas internacionais bem sucedidas e que já contavam com experiências concretas, contexto diferente daquele em que o programa deparou-se durante a execução. Entretanto, cabe ressaltar que os resultados do programa foram encontrados satisfatórios em que pese o tempo demandado para a execução. Ademais, a concepção do programa foi essencial para que o governo brasileiro, em seus distintos níveis, passasse a vislumbrar as políticas públicas de desenvolvimento territorial como uma agenda de trabalho a ser implantada no país.

#### **Revisão da Qualidade do Desenho ("Quality -At- Entry")**

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Muito Satisfatório (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfatório (S) | <input type="checkbox"/> Insatisfatório (i) | <input type="checkbox"/> Muito Insatisfatório (MI) |
|--|--|---|--|

### III. Resultados

#### a. Efeitos Diretos

| ALCANCE DO (s) OBJETIVO(S) DE DESENVOLVIMENTO (OD)  |   |
|---|---|
| <b>Objetivo(s) de Desenvolvimento (Propósito):</b><br>O objetivo do programa é contribuir para o desenvolvimento econômico do Estado, aumentando a produtividade e a competitividade das empresas envolvidas em até 7 (sete) APLs.<br>Classificação: MP   |   |
| Indicadores Chaves de Efeitos Diretos   |   |
| <b><u>Efeitos Diretos Planejados:</u></b><br><u>Término de Projeto</u><br><br>1.1 15% de adesão das empresas do APL ao Programa   | <b><u>Efeitos Diretos Obtidos</u></b><br><br>1.1 33,02% <u>média de adesão</u> ao Programa (2014)<br><br>1.2. Adesão por APL: <ul style="list-style-type: none"><li>• APL de Biotecnologia da RMBH -&gt; 51% (61; 119)</li><li>• APL de calçados de NOVA SERRANA -&gt; 36% (247; 687)</li><li>• APL de calçados e bolsas RMBH -&gt; 14% (53; 378)</li><li>• APL de eletroeletronico de SANTA RITA DO SAPUCAÍ -&gt; 76% (114; 150)</li><li>• APL de fruticultura da REGIÃO do JAÍBA -&gt; 48% (90; 186)</li><li>• APL de fundição de DIVINÓPOLIS -&gt; 48% (54; 113)</li><li>• APL de móveis de UBÁ -&gt; 38% (120; 320)</li></ul> |
| 2. Aumento de pelo menos 10% no número de empresas que desenvolveram novas linhas de produto, serviços e processos.<br>Classificação: P   |   |
| Indicadores Chaves de Efeitos Diretos:  |   |
| <b><u>Efeitos Diretos Planejados:</u></b><br><u>Término de Projeto</u><br><br>2.1 aumento de 10% no número de empresas que desenvolveram novas linhas de produto, serviços e processos.   | <b><u>Efeitos Diretos Obtidos</u></b><br><br>2.1. Resultado por APL: <ul style="list-style-type: none"><li>• APL de biotecnologia da RMBH -&gt; 15% (68%; 78%)</li><li>• APL de calçados de NOVA SERRANA -&gt; 13% (79%; 89%)</li><li>• APL de calçados e bolsas RMBH -&gt; 14% (84%; 96%)</li><li>• APL de eletroeletronico de SANTA RITA DO SAPUCAÍ -&gt; 0% (90%; 90%)</li><li>• APL de fruticultura da REGIÃO do JAÍBA -&gt; 36% (55%; 75%)</li><li>• APL de fundição de DIVINÓPOLIS -&gt; (-18%) (80%; 65%)</li><li>• APL de móveis de UBÁ -&gt; 4% (96%; 100%)</li></ul>  |
| <b>Reformulação [X] N/A</b>   |   |
| Os indicadores de resultado foram reduzidos conforme sugerido pela Ajuda à Memória de 13 a 15 de dezembro de 2011. Foi realizado Workshop com os parceiros locais para a revisão do Marco Lógico do Programa. Dois dos indicadores de resultados foram excluídos (" aumento de pelo menos 10% em Consórcios, associações e etc., entre as empresas do APL e entre estas e outros agentes da cadeia da cadeia produtiva" e "aumento de pelo menos 15% no número de entidades (não empresas) participando de ações do APL") uma vez que as ações planejadas não necessariamente poderiam contribuir para os mesmos. |   |
| Resumo dos Objetivo de Desenvolvimento Classificação (OD):  |   |
| [x ] Muito Provável(MP)                      [ ] Provável (P)                      [ ] Pouco Provável (LP)                      [ ] Improvável (I)  |   |

O programa alcançou um nível satisfatório de cumprimento com relação aos seus efeitos diretos planejados. Em geral as empresas participantes do programa obtiveram resultados bastante superiores as metas estabelecidas. Do mesmo modo, a maioria das empresas que responderam a pesquisas de acompanhamento coincidem que o programa colaborou para o aumento de sua competitividade. Segundo as empresas respondentes mudanças de natureza comportamental tais como uma maior propensão para colaborar e de investir em novas tecnologias refletiram-se no desempenho das empresas e que por essa razão estariam motivadas a participarem em um segundo programa.

#### **Estratégia de País:**

O programa esteve alinhado com a Estratégia do Banco no Brasil que se orientava ao fortalecimento das instituições de promoção do crescimento e de bem-estar social além da integração internacional competitiva em âmbito regional e mundial (EBP 2010-2015).

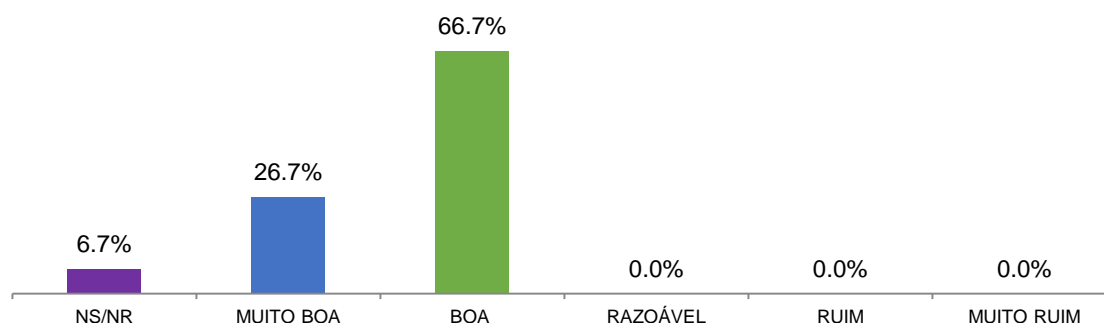
### **b. Externalidades**

As principais externalidades observadas pela execução do Programa foram:

- 1. Acesso a instituições públicas e fortalecimento das capacidades do setor público:** a aglomeração das empresas em Arranjos Produtivos Locais permitiu por um lado que as demandas setoriais endereçadas ao setor público fossem mais representativas e qualitativamente superiores do que seriam feitas por um agente isolado. Por outro lado, o setor público teve suas capacidades fortalecidas com a redução dos custos de bens públicos insumos que seriam dispendiosos em função dos ganhos de escalas externas e de rendimentos decrescentes derivados de custos subaditivos.
- 2. Fortalecimentos das capacidades de cooperação interorganizacional do setor privado:** o fato de que sob um APL se encontrem trajetórias históricas de construção de identidades e formação de vínculos territoriais a partir de uma base social, cultural e política comum fez com que a interação, a cooperação e a confiança entre os atores econômicos, particularmente do setor privado, fossem mais percebidas. Tanto a existência de incentivos econômicos como a forma de atuação das lideranças no interior de cada APL também agiram em favor de uma maior cooperação interorganizacional entre atores vinculados diretamente ou não a própria execução do programa.
- 3. Externalidades tecnológicas associadas a efeitos de spillover:** muitas das ações concebidas e implementadas pelo programa provocaram mudanças no ritmo e na forma com que as empresas apoiadas passaram a incorporar inovações de produtos e de processos em suas unidades produtivas. Um outro conjunto de externalidades associadas ao melhor enfrentamento das incertezas relacionadas ao aumento da concorrência e ao avanço de novas tecnologias foi também observado na maioria das empresas beneficiadas.
- 4. Externalidades Multissetoriais:** a maioria dos APL apoiados não estavam localizados próximos a grandes centros urbanos ou aglomerações urbano industriais que são mais fáceis de se obter ganhos logísticos. Neste caso, os elevados custos de transporte (o território do Estado de Minas Gerais é superior ao da França) induziram as empresas beneficiadas direta ou indiretamente a desenvolverem soluções criativas e estratégicas para as empresas de modo a reduzirem os custos de logística antes mesmo que seus produtos chegassem ao mercado. Investimentos adicionais e complementares nas unidades industriais que possuíam um alto custo de relocação também favoreceu que outros setores industriais que não aquele do APL sofressem o efeito arraste com ampliação das capacidades produtivas.

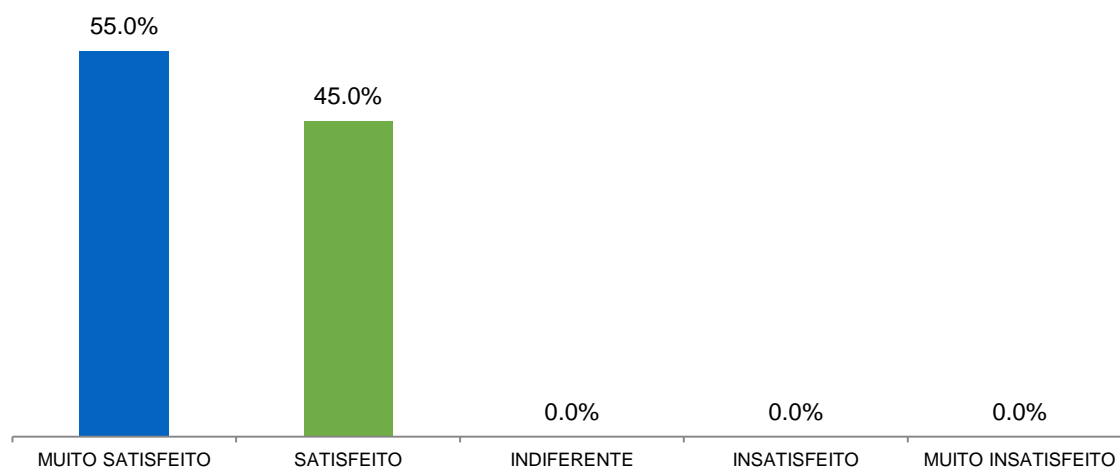
5. **Externalidades Sócio-ambientais:** durante toda a execução do programa um conjunto de ações foi realizado no âmbito de aspectos sociais e de meio ambiente, com o intuito de conscientizar os empresários para mensuração, controle e mudança em problemas dessa natureza. Podem ser destacadas aqui ações de saúde e segurança do trabalho, produção mais limpa (P + L), licenciamento ambiental, responsabilidade social e a sustentabilidade das cidades. Apesar de não ser possível para o momento a mensuração das externalidades dessas ações na melhoria social e de meio ambiente no entorno do APL, os indicadores de satisfação dos empresários participantes em cada uma das ações realizadas demonstra que elas foram bem assimiladas e que podem gerar resultados importantes. Os gráficos que apresentam a satisfação dos empresários em cada ação são apresentados abaixo.

Gráfico 1 - Melhoria do seu empreendimento em relação à saúde e segurança do trabalho após a ação Saúde e Segurança do Trabalho



Fonte: UGP.

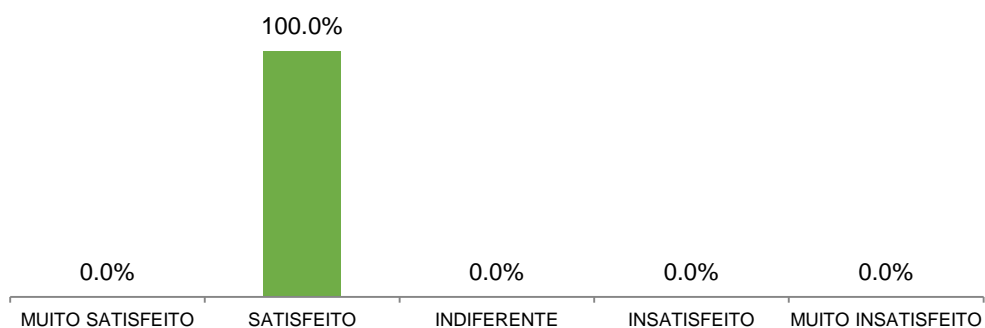
Gráfico 2 - Satisfação frente ao planejamento e realização da ação Produção mais Limpa<sup>7</sup> - Total



Fonte: UGP.

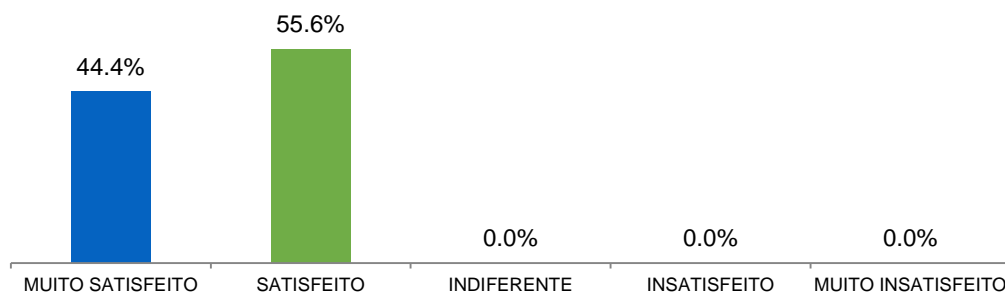
Gráfico 3 - Satisfação em relação aos resultados obtidos através da ação Licenciamento Ambiental<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ação realizada nos APL Calçados de Nova Serrana e Fundições.



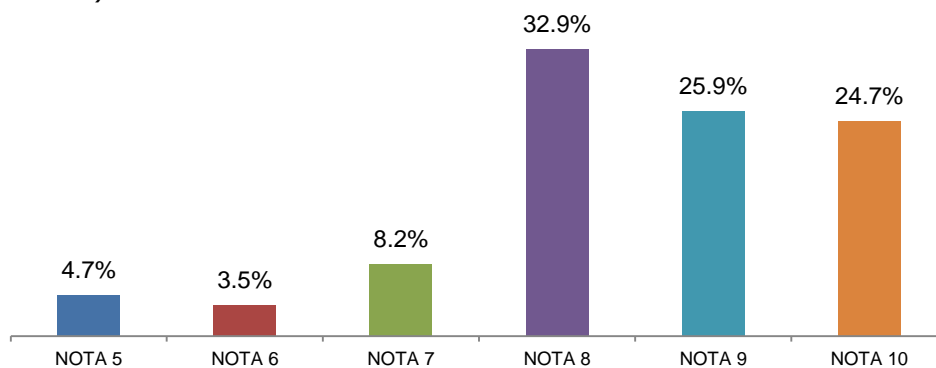
Fonte: UGP.

Gráfico 4 - Satisfação em relação aos resultados obtidos através da ação Responsabilidade Social<sup>9</sup>, Total



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 11- Avaliação da relevância da reunião sobre Cidades Sustentáveis<sup>10</sup> (para notas de escala de 0 a 10)



Fonte: Elaboração própria.

<sup>8</sup> Ação realizada nos APLs Calçados de Nova Serrana e Calçados e Bolsas da RMBH.

<sup>9</sup> Ação realizada nos APLs Biotecnologia e Calçados e Bolsas da RMBH.

<sup>10</sup> Ação realizada nos APLs Móveis de Ubá e Fundições.

### c. Produtos

| PROGRESSO NA IMPLEMENTACAO (PI)   |   |  |
|---|---|--|
| Componentes ("Outputs"):  | Indicadores Chaves de Produto:  |  |
| <b>1. Desenvolvimento de um modelo público-privado de apoio à melhoria da competitividade dos APL:</b><br>Custo total do Componente 1:<br>USD1.645,000,00<br>Contraparte: USD 820,000,00<br>BID: USD= 825,000,00<br>Desembolso BID: 50,1%<br><br><u>Classificação:</u> MS | <u><b>Produtos Planejados</b></u><br><u>Ao final de 24 meses de execução</u><br><br>1.1 7 Diagnósticos realizados (após 24 meses execução)<br>1.2 7 PMCs elaborados (após 24 meses execução)<br>1.3 Estruturação e Operacionalização da UGP e das 7 EGLs (após 24 meses execução)   | <u><b>Produtos Obtidos</b></u><br><br>1.1 7 Diagnósticos (2012)<br>1.2 7 PMCs Elaborados (07/2011)<br>1.3 Estruturação e operacionalização da UGP e de 7 EGLs (2012)   |
|   | Explique brevemente diferenças entre os produtos planejados e os atuais (se aplicável).<br>[ X ] N/A  |  |
|   | <b>Reestruturação.</b> Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente consequências dessas mudanças.<br>[ X ] N/A  |  |
| <b>2. Execução das ações dos PMCs dos APL</b><br>Custo Total do Componente 2:<br>USD=14.157.000,00<br>Contraparte: USD=5.937.000,00<br>BID: USD= 8.220,000,00<br>Desembolso BID: 58,1%<br><br><u>Classificação:</u> S   | <u><b>Produtos Planejados</b></u><br><u>Ao final do Programa</u><br><br>2.1 - Capacitação e Assessoria Empresarial<br>2.2.1. (330) empresas capacitadas nos APL<br>2.2.2 (380) colaboradores capacitados nos APL<br><br>2.2 - TIB, inovação tecnológica e organizacional<br>2.2.1 (487) empresas e produtores beneficiados em atividades de TIB nos APL<br>2.2.2 (2) Centros implantados nas atividades de TIB e inovação<br>2.2.3 (5) técnicos capacitados nas atividades de TIB e inovação<br>2.2.4 (1) Laboratório implantado<br>2.2.5 (3) Planos elaborados nas atividades de TIB e inovação<br><br>2.3 - Meio-ambiente e desenvolvimento social<br>2.3.1 (695) empresas e propriedades beneficiadas nas atividades de meio ambiente e desenvolvimento social<br>2.3.2 (450) colaboradores beneficiados nas atividades de meio ambiente e desenvolvimento social<br>2.3.3 (10) planos elaborados nas atividades de meio ambiente e desenvolvimento social | <u><b>Produtos Obtidos</b></u><br><u>Término de Projeto (2014)</u><br><br>2.1 - Capacitação e Assessoria Empresarial<br>2.2.1. (290) empresas capacitadas<br>2.2.2 (1490) colaboradores capacitados<br><br>2.2 - TIB, inovação tecnológica e organizacional<br>2.2.1 (64) empresas e produtores beneficiados<br>2.2.2 (2) Centros implantados em Nova Serrana<br>2.2.3 (8) Técnicos Capacitados em TIB e Inovação<br>2.2.4 (1) Laboratório implantado Santa Rita do Sapucaí<br>2.2.5 (3) Planos elaborados nos APL de Biotecnologia, Móveis e Bolsas e Calçados .<br><br>2.3 - Meio-ambiente e desenvolvimento social<br>2.3.1 (346) empresas e propriedades beneficiadas<br>2.3.2 (1268) colaboradores beneficiados<br>2.3.3 (11) planos elaborados nos APL de Eletroeletrônica, Fundição, Calçados e Bolsas da RMBH, Biotecnologia, Fundição e Calçados e Bolsas |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p>2.4 - Logística e Infraestrutura<br/>2.4.1 (20) Planos e Estudos realizados nas atividades de logística</p> <p>2.5 - Posicionamento de mercado, comercialização e prospecção<br/>2.5.1 (164) empresas beneficiadas pelas atividades de Comercialização, prospecção de mercado e exportação<br/>2.5.2 (3) Estudos e planos realizados<br/>2.5.3 (34) Feiras, mostras, missões e eventos realizados pelas atividades de comercialização, prospecção de mercado e exportação</p> <p>2.6 - Governança, gestão e administração do APL<br/>2.6.1 (8) Técnicos capacitados<br/>2.6.2 (13) Planos, estudos e modelos elaborados<br/>2.6.3 (1) Sistema de informação implantado nas EGLs</p> | <p>de Nova Serrana.</p> <p>2.4 - Logística e Infraestrutura<br/>2.4.1 (50) - (2) Planos e (48) Estudos individuais por empresa</p> <p>2.5 - Posicionamento de mercado, comercialização e prospecção<br/>2.5.1 (509) empresas beneficiadas<br/>2.5.2 (12) Estudos e planos realizados<br/>2.5.3 (22) Feiras, mostras, missões</p> <p>2.6 - Governança, gestão e administração do APL<br/>2.6.1 (19) Técnicos capacitados<br/>2.6.2 (7) Planos elaborados<br/>2.6.3 (1) Sistema de Informação em Rede implantado em 5 EGLs</p> |
| <p>Explique brevemente diferenças entre produtos planejados e atuais (se aplicável): as diferenças entre os produtos planejados e aqueles efetivamente realizados são explicadas pelas seguintes razões:</p> <p>2.2.1 – O número de empresas foi menor devido a meta superestimada de adesão empresarial nas ações de capacitação, apesar de inúmeras sensibilizações algumas ações tiveram menos empresas participantes que o planejado, entretanto o número de colaboradores (item 2.1.2) participantes das ações foi maior, uma vez que as horas dedicadas a cada empresa atendida pôde ser estendido.</p> <p>2.2.1 – O número de empresas foi menor devido a alteração de escopo de diversas ações que propunham atendimento individual às empresas, porém a demanda dos beneficiários foi maior para a elaboração de estudos de prospecção tecnológica e de inovação, ação sem participação empresarial direta e sim pesquisa.</p> <p>2.3.1 – O número de empresas foi menor devido a alteração de escopo de diversas ações que propunham atendimento individual às empresas, porém a demanda dos beneficiários foi maior para a elaboração de estudos e planos de impacto ambiental e sustentabilidade, ação sem participação empresarial direta e sim pesquisa. A disseminação destes planos e boas práticas comprova o aumento de participação de colaboradores beneficiados (item 2.3.2).</p> <p>2.5.3 – O número de feiras foi menor que o planejado devido ao aumento de participantes por evento, demonstrado pelo elevado número de empresas beneficiadas (item 2.5.1).</p> <p>2.6.2 – O número de planos elaborados para a Governança foi menor que o planejado uma vez que as EGLs preferiram direcionar os recursos e esforços para ações diretas aos beneficiários.</p> |  |  |

**Modificação.**

Em função dos ganhos cambiais a Unidade Executora conjuntamente com as Instituições parceiras propuseram ao Banco apoiar com ações do programa ao setor metalomecânico. A principal justificativa é que o mesmo é composto por um conjunto de diversas atividades econômicas que produzem bens e serviços com tecnologias baseadas em técnicas e conhecimentos quanto ao beneficiamento, processamento e transformação de metais e seus derivados. Um dos pontos de melhoria para o setor identificados foi a tecnologia em soldagem, logo o Programa apoiou a aquisição de equipamentos e implantação de um Centro de Tecnologia de Soldagem no APL Metalmeccânico do Vale do Aço de MG.

Minas Gerais figura como o segundo maior estado brasileiro em número de estabelecimentos de TI e o terceiro em número de empregos no setor. Alguns dos desafios do setor são dificuldades para o desenvolvimento de novos produtos e soluções, além de falta de canais de cooperação adequados com os centros de apoio, diante deste cenário o Programa apoiou ações de Prospecção e Inteligência de Mercado e promoveu um Programa de Cooperação com a Universidade de Stanford aos empresários do APL de TI da RMBH.

O setor de confecção apresenta relevância para o desenvolvimento de regiões, devido ao perfil de mão de obra intensiva e por apresentar produção pulverizada em muitas micro e pequenas empresas. Um gargalo do setor está ligado a estratégia incipiente em comercialização e segmentação de nichos de mercado, assim o Programa apoiou uma ação ampla de Prospecção de Mercado no APL Circuito das Malhas do Sul de MG.

| <b>3. Desenvolvimento e Implantação de um sistema de monitoramento, avaliação e de identificação e divulgação das lições aprendidas do Programa</b>                | <b><u>Produtos Planejados</u></b>  | <b><u>Produtos Obtidos</u></b>  |
|--|--|---|
| Custo Total do Componente 3:<br>USD= 340000,00<br>Contraparte:USD= 75000,00<br>BID: USD=265000,00<br>Desembolso BID:77,9%  | <u>Ao final de 30 meses de execução</u>  | <u>Término de Projeto</u>   |
| <u>Classificação:</u> S  | 3.1 Sistema de Informações Primárias (SIP) implementado<br>3.2 Sistema de Informações Secundárias (SIS) implementado<br>3.3 Sistema de Monitoramento implementado<br>3.4 Plano de Comunicação implementado e (2) oficinas semestrais e atividades de avaliação, aprendizagem, difusão e troca de experiências realizadas para Divulgação das Lições aprendidas em cada APL.<br>3.5 (2) avaliações do Programa Implementadas. | 3.1 (2) pesquisas realizadas em 2012 e 2013 para estruturação do SIP; (1) SIP implementado.<br>3.2. (1) Sistema de Informações Secundárias (SIS) implementado.<br>3.3 Sistema de Monitoramento realizado via EPM e MS-Project<br>3.4 (1) Plano de Comunicação implementado e (2) workshops semestrais para troca de experiências realizadas para Divulgação das Lições aprendidas em cada APL.<br>3.5 Realizada (1) avaliação intermediária e (1) avaliação final |
| <b>Reestruturação.</b> Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente consequências dessas mudanças.<br>[ X ] N/A |  |   |
| <b>Resumo do Progresso de Implementação – Classificação:</b>   |  |   |
| [ ] Muito Satisfatório (MS)  | [ X ] Satisfatório (S)   | [ ] Insatisfatório (I)  |
|  |  | [ ] Muito Insatisfatório (MI)   |

**d. Custos do Projeto**

| Custo Total Projeto - Planejado<br>(Milhares de USD) | Custo Total do Projeto - Atual<br>(Milhares de USD) | % Diferença |
|--|---|-------------|
|--|---|-------------|

|  | BID           | Contrapartida | Total         | BID          | Contrapartida | Total         |                  |
|--|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|------------------|
| Administração e avaliação                  | 682           | 698           | 1380          | 139          | 1.516         | 1.655         | (+) 20%          |
| <b>Componente I</b>                        | <b>383</b>    | <b>257</b>    | <b>640</b>    | <b>825</b>   | <b>820</b>    | <b>1.645</b>  | <b>(+) 157%</b>  |
| <b>Componente II</b>                       | <b>8.610</b>  | <b>5.176</b>  | <b>13.786</b> | <b>8.220</b> | <b>5.937</b>  | <b>14.157</b> | <b>(+) 26,9%</b> |
| Governança, gestão e adm. do APL           | 637           | 78            | 715           | 1.492        | 1.048         | 2.540         | (+) 255,0%       |
| Capacitação e assessoria empresarial       | 1008          | 1690          | 2698          | 1.016        | 919           | 1.935         | (-) 28,3%        |
| TIB e inovação                             | 3990          | 1627          | 5617          | 2.885        | 1.799         | 4.684         | (-) 16,6%        |
| Logística e infraestrutura                 | 680           | 106           | 786           | 307          | 229           | 536           | (-) 31,8%        |
| Posicionamento de mercado, comercialização | 1176          | 1162          | 2338          | 1.143        | 1.598         | 2.741         | (+) 17,2%        |
| Meio-ambiente e desenvolvimento social     | 1119          | 513           | 1632          | 1.377        | 344           | 1.721         | (+) 5,4%         |
| <b>Componente III</b>                      | <b>190</b>    | <b>449</b>    | <b>639</b>    | <b>265</b>   | <b>75</b>     | <b>340</b>    | <b>(-) 46,8%</b> |
| Auditoria externa                          | 135           | 0             | 135           | 181          | 0             | 181           | (+) 34,1%        |
| Imprevistos                                | 0             | 107           | 107           | 0            | 0             | 0             |                  |
| Custos financeiros                         | 0             | 13            | 13            | 0            | 0             | 0             |                  |
| <b>Total</b>                               | <b>10.000</b> | <b>6.700</b>  | <b>16.700</b> | <b>9.630</b> | <b>8.348</b>  | <b>17.978</b> | <b>(+) 7,6%</b>  |

O custo inicial do programa foi estimado em USD16.700.000 dos quais USD10.000.000 seriam financiados pelo BID e o restante seria por financiado por aportes locais. O custo final do programa foi de USD17.978.000 dos quais USD9.630.000 foram aportados pelo BID y USD8.348.000 pelo governo do Estado de Minas Gerais e pelos sócios do setor privado participantes.

Como consequência direta do maior aporte local e menor gasto correspondente do BID, o percentual de cofinanciamento que havia sido estimado em 40% do total dos gastos alcançou ao final do programa 47% dos recursos totais. Com relação ao aporte do BID, de uma estimativa original de 60%, ao final da execução do programa essa relação caiu para 53% do total dos gastos.

O menor aporte por parte do BID com relação ao originalmente planejado se deveu principalmente as seguintes razões: (i) a demora entre a assinatura do contrato-elegibilidade e primeiro desembolso não impediu que parceiros do programa (SEBRAE e FIEMG) iniciassem a preparação de algumas ações previstas (contratação de estudos, consultoria, equipe técnica, etc); (ii) efeito cambial que alterou o montante de recursos disponíveis; (iii) além disso, algumas das atividades que originalmente haviam sido previstas para serem financiadas pelo Banco acabaram sendo financiadas pela contrapartida local sem prejuízo aos objetivos, metas e alcance do programa.

Com relação as variações agregadas entre o custo planejado e o executado cabe destacar os seguintes aspectos:

- (i) Os gastos do Componente I excederam em 157% em função das interrupções no programa cujos custos planejados acabaram mostrando-se subdimensionados quando da execução propriamente dita: (a) da preparação até a assinatura do contrato; (b) da assinatura até a elegibilidade; (c) da elegibilidade e o primeiro desembolso. A maior parte desse incremento nos gastos do componente foi assumido pelos recursos de contrapartida local.

- (ii) Os gastos do Componente II foram incrementados em 26,9% com relação ao orçamento vigente, passando de USD13.786.000 para USD14.157.000. Esse incremento foi fundamentalmente financiado com recursos locais que alcançaram a cifra de USD5.937.000, valor bastante superior ao que havia sido orçamentado, de USD5.176.000. Em contraposição, os aportes do BID alcançaram USD8.220.000, inferior ao valor orçamentado originalmente, USD8.610.000.
- (iii) O gasto do componente III acabou sendo inferior ao planejado. O gasto efetivamente realizado alcançou USD340.000 enquanto que o valor estimado era de USD639.000. Este menor valor pode ser explicado, sobretudo pela desvalorização do real frente ao dólar quando da implementação das atividades desse componente.

#### **IV. Implementação do Projeto**

##### **a. Análise de Fatores Críticos**

##### Fatores Internos que facilitaram a implementação do projeto:

1. **Metodologia:** A aplicação em todos os APL de uma metodologia estruturada de intervenção, realizada por uma empresa de consultoria internacional, foi fundamental para orientar os processos e as tomadas de decisão com relação as intervenções do programa. Na ausência de estatísticas e de informações sistematizadas com respeito as aglomerações espaciais brasileiras a existência de um regulamento operativo estruturado e um manual de procedimentos que conectava as distintas instituições ao programa permitiu que os planos de melhoria de competitividade (PMC) fossem o plano comum para o desenvolvimento do setor, tanto das empresas como do governo. Em entrevistas as empresas com frequência a relevância de ter um PMC “específico e seu” foi o principal produto do programa por ter uma rota tecnológica, concorrencial, mercadológica e inovadora do próprio setor de atuação. O fato da metodologia instituir, por exemplo, a obrigatoriedade e as condições para a contrapartida das empresas atribuiu ao programa uma perspectiva de pertinência e de apropriação entre os atores participantes.
2. **Cooperação Interinstitucional:** ainda que Minas Gerais tenha implementado programas similares, esse programa teve como diferencial a adequada gestão e colaboração entre o setor público e o privado ao longo da execução do programa. Esse alinhamento permitiu a obtenção de ganhos de economia de escala e escopo tanto do setor público como do privado e potencializou os resultados ao dispor de um número maior de instrumentos de apoio sem que houvesse duplicação dos mecanismos de oferta.
3. **Respaldo internacional:** a existência de mecanismos de revisão de propostas de projeto em âmbito local, regional e pelo Banco induziu o aumento da qualidade dos projetos submetidos e garantiu que os mesmos estivessem alinhados às prioridades definidas nos PMC reduzindo com isso o risco de captura do programa por parte dos maiores APL ou de grupos particulares de empresas.
4. **Pagamento contra reembolsos.** A existência de um mecanismo flexível para a prestação de contas e dos recursos aplicados no programa garantiu um risco fiduciário baixo para o programa mesmo que o fluxo dos recursos envolvesse mais do que duas instituições, o que reforça o alinhamento institucional.

5. **Difusão dos resultados:** o fato do programa ter sido executado em parceria com representantes da indústria, SEBRAE e FIEMG, também é um ponto importante e que favoreceu enormemente a implementação do programa. As ações do programa não apenas eram de conhecimento público dentro do Estado, mas alcançou também instâncias similares de cooperação público privado em outras unidades da federação e dentro do governo federal.
6. **Uma UGP atuante:** parte do sucesso do programa deveu-se ao fato de que a execução dos projetos esteve concentrada em uma UGP que tinha fácil e rápida interlocução com o setor privado e com as empresas. Além da UGP ter o respaldo dos APL apoiados também conseguiu formar uma equipe técnica de alto nível e relativamente estável o que permitiu, por exemplo, que os processos de aquisições fossem facilitados.
7. **A existência de uma Política Nacional de APL:** o programa foi executado sendo observado por atores de outras unidades da federação e por *policy makers* da política pública nacional em matéria de APL. Isso contribuiu para aumentar a exposição e o senso de responsabilidade na entrega e implementação das atividades planejadas. O fato de que o BID estivesse financiando quase que ao mesmo tempo outros três programas de APL em outros 3 estados diferentes também foi importante para que as equipes do programa de Minas tentassem fazer a diferença, o que de fato ocorreu.

#### Fatores internos que dificultaram a execução do projeto

Os principais **problemas** encontrados durante a execução do programa foram os seguintes:

- 1) **Tempo de execução:** o programa a época de seu desenho considerou que o tempo de execução de 3 anos seria suficiente para alcançar os objetivos do programa. Entretanto, essa estimativa desconsiderou as diferenças institucionais entre os parceiros do programa (SEDE, SEBRAE, FIEMG) e a necessidade jurídica de acordos de cooperação específicos que acabaram por consumir um tempo considerável daquele que deveria ser da execução. Esse reduzido tempo de execução também desconsiderou as distancias e os requerimentos logísticos em um estado do tamanho de Minas Gerais cujo território é maior do que o da França. Outro componente que fez com que os tempos extrapolassem aqueles planejados foi considerar que as ações seriam imediatamente implementadas quando da conclusão dos Planos de Melhoria da Competitividade. Esse planejamento esperava que em 6 meses os diagnósticos e os PMC pudessem estar concluídos. Na prática, os PMC consumiram em média 18 meses para serem entregues e validados e o processo de contratação da empresa de consultoria levou quase um ano para ser completado. A combinação desses três elementos diretamente associados aos tempos de execução – 3 anos – impôs sérias restrições à implementação de políticas de longo prazo bem como criou por muitas vezes atritos institucionais desnecessários.
- 2) **Objetivos ambiciosos num numero excessivo de ações:** não só os objetivos do programa foram superestimados para serem cumpridos no prazo como o número de ações, logo de processos de aquisições, previstos pelo programa foi excessivo. O custo transacional para as instituições decorrentes desse numero excessivo de ações limitou que ações complementares como divulgação do programa em âmbito internacional e implantação de um sistema de construção de capacidades em avaliação de impacto fossem implantados. Com frequência, as empresas participantes viam-se envolvidas em 4 ou 5 ações simultâneas (mercado, logística, ambiental, gestão, etc) o que diminuiu a capacidade da UGP em capturar

informações preciosas com relação aquelas ações que tiveram maior impacto na competitividade das empresas.

- 3) **Valor do empréstimo:** mesmo considerando que a relação dólar/real quando do desenho do programa era próximo a 3 o que faria com o que o projeto em reais estivesse ao redor de 30 milhões, os valores dos projetos concorrentes dentro das instituições parceiras do programa eram substancialmente superiores, o que impactava na definição de prioridades cotidianas. Ao longo dos anos aquela relação de 3 chegou a alcançar 2,15 o que reforçou a perda de prioridade do programa nas emergências cotidianas cujas prioridades são definidas no bojo de alguns critérios específicos. Somado a isso, se for considerado que o programa previa um numero excessivo de ações o fato do valor do empréstimo ter sido baixo culminou em uma pulverização dos recursos o que trouxe dificuldades para a captura precisa de informações relacionados ao impacto do programa. Não obstante, essa baixa priorização do programa também foi manifestada pelo governo federal e também pelo próprio Banco cujas dificuldades de entendimento sobre o valor do programa dada sua complexidade institucional acabavam por serem suplantadas com argumentos relacionados a seu baixo desempenho e reduzido valor. Cabe destacar, que a avaliação de impacto realizada sobre o programa indicou que os resultados do mesmo tendem a ocorrer depois de uns 7 anos de execução e que mesmo em tempo inferior a isso as empresas beneficiadas direta e indiretamente pelo programa já haviam tido repercussões positivas em seu ímpeto exportador e na adoção de novas tecnologias em suas unidades produtivas.
- 4) **Mudanças nas equipes técnicas:** em projetos de natureza complexa e que integram múltiplas instituições a rotatividade nas equipes técnicas configura um fator de perda de memória institucional, custos adicionais, atrasos redundantes e tende implicitamente a reforçar a perda de prioridade institucional. Durante a execução do programa ocorreram repetidas trocas das equipes técnicas, ainda que estas tenham sido mais pronunciadas por parte do Governo do Estado, estando os demais parceiros, Sebrae e Fiemg com equipes técnicas mais estáveis ao longo da execução do programa. Cabe destacar que as mudanças também ocorreram com relação aos especialistas do Banco que estavam a cargo do programa e isso gerou ressentimentos adicionais e que de alguma forma impactaram para a execução do programa. A esse aspecto, ficou claro que o poder de decisão técnico sobre o acompanhamento do programa deve ficar no país em função da logística e dos tempos de reação.
- 5) **Mudanças nas políticas do Banco:** as mudanças nas políticas de aquisições do Banco ao longo da execução do programa foram no sentido de melhorar a execução e tornar mais ágil a tomada de decisões quanto a melhor opção dada pela política.. Entretanto, as mudanças nas políticas combinadas com a troca das equipes técnicas aprofundou temporalmente a assimetria de informação entre o Banco e a UGP do programa, fato esse sanado a partir de 2012. O pedido para a mudança na aplicação das políticas do Banco foi incorporado no Instrumento de Alteração Contratual No. 2 datado de 19 de novembro de 2012.
- 6) **Dificuldade de controlar comportamentos rent-seeking e de captura:** o programa seguiu uma característica comum a programas que trabalham com APL que é o da captura por determinados setores/empresas com algum atributo que lhes confere maior prestígio na obtenção de recursos (peso político, numero de emprego, percentual exportado, etc). Sendo a UGP uma entidade de representação de classe que reúne todas as indústrias do estado de Minas Gerais e em face da reduzida

diversidade e heterogeneidade das empresas no interior de cada APL, as demandas das empresas líderes, e que ocupam posições de liderança das estruturas locais de governança tendiam a fazer maior pressão a fim de garantir a captura do programa para seu benefício e respaldo público.

- 7) **Monitoramento e avaliação:** a UGP não foi capaz de colocar em prática uma metodologia de captura de informação estatisticamente relevante por parte dos beneficiários do programa. O fato do programa ter de fato ter sua execução nos últimos 2 anos de validade do contrato requereu da UGP um esforço de focalização e à época as metodologias para avaliação de impacto não encontravam-se amplamente disseminadas. Como forma de mitigar esse gap o Banco propiciou a UGP a participação de cursos especializados em avaliação de impacto e monitoramento a fim de reforçar suas capacidades institucionais para que sejam aplicadas em um novo programa.
- 8) **Sustentabilidade:** a UGP encontrou elevada resistência para a sensibilização e mobilização para inclusão nos APL de empresas que não estivessem sindicalizadas à época da implementação das atividades do programa. A consequência direta é que as empresas sindicalizadas demonstraram-se contrárias ao pagamento de contrapartidas, ainda que parcial, dos serviços oferecidos. Contribuíram para esse comportamento de barganha empresarial um aspecto histórico-cultural ou ainda o fato de que o Brasil estava implementando sua política nacional de APL com o qual as empresas tinham a disposição mais de um órgão atuante e mesmo organismo internacional com o qual podiam selecionar aquelas atividades cujo custo-benefício mais lhe fossem convenientes.
- 9) **Metodologia para a construção dos PMC:** entre a realização dos PMC e sua aplicação propriamente dita transcorreu um longo período de tempo com o qual os PMC tiveram de ser revisados já que já que muitos aspectos do APL sofreram transformações desde a elaboração dos planos-piloto em 2005. Em alguns APL foi observado que teria sido mais assertivo refazê-los e não apenas revisá-los. No trabalho de revisão foram aproveitados os esforços de planejamento já realizados, mas consultorias internacionais certamente teriam enriquecido o plano de desenvolvimento, tendo em vista que muito se modificou desde 2005.
- 10) **Fluxo de comunicação:** o programa careceu de um melhor alinhamento técnico e institucional desde a retomada do programa no que concerne ao estabelecimento de um eficiente fluxo de comunicação e divisão de responsabilidades entre as partes.

#### Fatores Externos que dificultaram a execução do projeto:

1. **Dificuldade de se atender a uma agenda estratégica de longo prazo.** Diante de situações que exigiam intervenções imediatas, observou-se a priorização de algumas ações com efeito no curto prazo, o que dificultou a implementação de uma gestão de projetos mais eficaz entre os distintos atores do programa. Em algumas ocasiões, a urgência para a realização de determinadas atividades acabou por colocar em segundo plano aquelas ações possuem perspectiva de efetividade no longo prazo.
2. **Mudanças no contexto externo e interno.** Entre o período de concepção do programa e o prazo final de execução foram consumidos ao redor de uma década. Ao longo desses últimos 10 anos foram tantas as alterações no mercado internacional de

bens e serviços que afetaram diretamente as empresas e foram tantos os instrumentos de apoio ao setor produtivo nacional criados como forma de sustentar a competitividade das empresas que o programa em boa medida foi tornando-se uma agenda antiga. A estratégia do Banco frente a essas mudanças no cenário econômico foi o de flexibilizar naquelas atividades que eram tidas como prioritárias na época da concepção do programa mas que não mais estava na agenda empresarial, como por exemplo, a propensão exportadora das empresas nacionais.

#### **b. Desempenho do Mutuário/Órgão Executor**

O desempenho da unidade executora teve aspectos positivos e negativos, que foram ampliados substancialmente devido ao tempo de execução do programa. Entretanto, em que pese os atrasos e o tempo consumido para a execução total do Programa e das dificuldades relacionadas ao monitoramento e avaliação das ações e ao formato do arranjo institucional desenhado para o Programa, conclui-se que a Unidade Executora soube conduzir o Programa de forma responsável, lastreada nas melhores alternativas técnicas, e cumpriu as metas e os objetivos do Programa e soube resguardar os princípios do Banco com relação ao uso dos recursos. De outro modo, em que pese seu esforço e priorização, a UGP ficou refém de uma agenda político institucional que limitou a atuação do programa em áreas de maior risco (inovação em sentido stricto), de uma governança muitas vezes bastante débil no âmbito de APL de menor sofisticação técnica e tecnológica e onde o sindicato definia ex ante o limite de intervenção do programa o que contribuiu para reduzir substancialmente a autonomia técnica da UGP.

#### **Desempenho do Mutuário/Órgão Executor**

☐ Muito Satisfatório (MS)    ☒ Satisfatório (S)    ☐ Insatisfatório (I)    ☐ Muito Insatisfatório(MI)

#### **c. Desempenho do Banco**

De acordo com as instituições participantes do programa o acompanhamento do Banco foi satisfatório. A presença do Banco foi bastante reduzida no começo da execução do programa. Entretanto, depois de haverem sido implementadas mudanças internas, organizacionais e de equipe técnica a cargo do programa, o Banco assumiu o controle no monitoramento do desempenho da operação através de um trabalho bastante próximo da UGP e do governo do estado a fim de que os objetivos do programa fossem alcançados. Na medida em que a execução do programa foi avançando foi necessário realizar pequenas modificação no escopo e na escala das atividades e no orçamento alocado como forma de otimizar o uso dos recursos e o Banco mostrou-se bastante flexível e coordenado frente a esses requerimentos.

#### **Desempenho do Banco**

☐ Muito Satisfatório (MS)    ☒ Satisfatório (S)    ☐ Insatisfatório (I)    ☐ Muito Insatisfatório(MI)

### **V. Sustentabilidade**

#### **a. Análise de Fatores Críticos**

Programas de desenvolvimento territorial costumam ser desenhados sob o arcabouço institucional e não têm a ambição de serem autossustentáveis ainda que falhas de mercado importantes sejam, e nesse caso, foram atacadas. Da mesma forma, o presente programa não pretendia obter a sustentabilidade das instituições que participaram da execução do mesmo e de

nenhum fornecedor de serviços em particular, mas da competitividade dos setores em seu conjunto.

Feitas ressalvas, os principais fatores críticos para a sustentabilidade do programa foram:

- 1) **Acompanhamento técnico especializado.** As ações pontuadas com maior relevância para as empresas participantes do programa foram as ações básicas de capacitação, o que demonstra que essas empresas ainda possuem um nível pouco sustentável de competitividade. Assim, é primordial que ações locais sejam reforçadas pelos parceiros para manutenção do crescimento dos APL.
- 2) **Capacitação das entidades de governança local (EGL) e das próprias empresas.** A execução do programa mostrou ser temeroso considerar que o tempo de execução do programa (aproximadamente 2 anos) seja suficiente para capacitar as EGL de maneira satisfatória. Da mesma forma, aliada à atuação em forma de capacitação, é necessário considerar a viabilidade econômica e financeira para a manutenção dessas entidades através da contribuição das empresas participantes. A se considerar a baixa adesão ao financiamento do programa via contrapartida financeira por parte das empresas (a FIEMG precisou arcar com contrapartidas maiores em todos os APL), é temeroso pensar que a sustentabilidade dos EGL possa ser delegada à execução financeira por parte das empresas.
- 3) **Fortalecimento dos sindicatos:** o aproveitamento da estrutura sindical como Entidade de Governança Local contribuiu para o fortalecimento dos sindicatos. Tiraram proveito do programa aqueles melhor preparados e com uma agenda de competitividade melhor delineada. Ainda assim, cabe destacar que o nível técnico esperado dos sindicatos foi superestimado quando do desenho do programa já que muitos ainda demonstram ter um foco estratégico difuso frente a outras ações por eles desempenhadas para o atendimento dos interesses de seus associados. Esse fator pode ter sido crucial frente a ausência de critérios de seleção rigorosos.
- 4) **Compartilhamento de riscos:** O padrão pouco participativo do empresariado no que tange à partilha de riscos mostrou-se diretamente ligado ao fato de que os mecanismos e os critérios de participação do programa não foram adequadamente estabelecidos ex ante o que deu margem de captura para empresas com visão de curto prazo e que não viam o programa em seu conjunto como uma ferramenta estratégica de consolidação e expansão de sua competitividade.

## **b. Riscos Potenciais**

A "Avaliação Intermediária do Programa" realizada em 2012 apontou alguns aspectos que poderiam afetar a sustentabilidade do Programa: (a) forte dependência dos recursos técnicos e financeiros da FIEMG, Sistema SEBRAE e Governo do Estado com reduzido aporte financeiro das empresas participantes do programa (valores inferiores obtidos não atingiram os valores definidos no ROP) e de algumas instituições beneficiárias como os Sindicatos Setoriais cujos custos foram assumidos pela FIEMG; (ii) a insuficiente relação inter-organizacional mais estreita entre instituições, associações empresariais e grupos de empresas, dificulta a fundamental alavancagem de recursos financeiros (reembolsáveis e não reembolsáveis) junto a outras fontes nacionais e internacionais; (iii) reduzido número de ações presenciais de sensibilização e mobilização para inclusão nos APL de empresas não sindicalizadas no momento da implementação de algumas das atividades do programa; e (iv) o risco da reduzida vontade e

capacidade das empresas beneficiárias para pagar pelos serviços recebidos, em alguns casos em decorrência da situação econômico-financeira, mas em outros devido a fatores histórico-culturais de receber recursos a custo reduzido ou mesmo zero.

### c. Capacidade Institucional

A Órgão Executor realizou esforços consideráveis desde o início do projeto para operá-lo de forma eficiente e consequentemente alcançar seus resultados. Não foram mensurados esforços no sentido de aprender e incorporar conhecimento novo no processo. Tanto a FIEMG como o Sebrae-MG já atuavam com os APL contemplados pelo Programa, conhecendo as necessidades, contextos, bem como a governança de cada um deles. Isto foi fator importante para alinhar as estratégias e garantir a execução do Programa considerando as especificidades locais.

De acordo com a "Avaliação final do Programa" as Entidades de Governança Local (EGLs) foram os atores mais fortalecidos no processo. A Unidade Gestora do Programa (UGP) ainda que tenha manifestado que esperava um maior aprendizado durante o projeto, em termos técnicos e estratégicos, avançou muito na implantação extensiva do gerenciamento de projetos internamente.

#### Classificação de Sustentabilidade (SU) :

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muito Provável (MP) | <input checked="" type="checkbox"/> Provável (P) | <input type="checkbox"/> Pouco Provável (PP) | <input type="checkbox"/> Improvável (I) |
|--|--|--|---|

## VI. Monitoramento e Avaliação

### a. Informação sobre Resultados

O desenho do programa considerava a implementação de um sistema de monitoramento e avaliação ao início da execução de modo que esse sistema seria uma fonte permanente de informação para a gestão do programa e posteriormente para a realização da avaliação de impacto dos resultados. Entretanto, em função do tempo decorrido entre o diagnóstico para a realização dos PMC e a execução do programa a construção de linhas de base e de um sistema de monitoramento foram prejudicados, incidindo diretamente sobre a avaliação de impacto do programa. A inexistência de um sólido sistema de informações repercutiu diretamente sobre a qualidade das informações obtidas resultando ser impossível realizar avaliações de impacto que apontasse a efetividade das intervenções do programa e, igualmente, não fez jus ao esforço brindado pela unidade executora para a operacionalização do mesmo. Não obstante, a unidade executora foi bastante exigente na coleta das informações em atividades financiadas pelo programa e isso incluiu valorosa informação sobre as empresas beneficiárias. Foi com base nessas informações que permitiu a UGP preparar relatórios semestrais ao Banco. No relatório de avaliação final foram sistematizadas as informações de monitoramento, análise e avaliação do programa com base nas informações coletas e apresentadas nos relatórios de satisfação, de monitoramento e controle. Em cada um dos casos, foi utilizada uma metodologia particular para objetivos diferenciados de pesquisa. Apresentam-se abaixo informações resumidas da população-alvo, do método e da metodologia de análise desses trabalhos. Abaixo, uma breve descrição da metodologia adotada e de seus resultados principais.

#### **RELATÓRIO A: Relatório quantitativo PROGRAMA DE APOIO À COMPETITIVIDADE DOS APL'S DE MG / Agosto 2014**

**Pesquisa executada com o objetivo de avaliar as ações realizadas pelos Arranjos Produtivos Locais de Minas Gerais – Pesquisa Satisfação**

**População alvo:** Participantes das ações realizadas pelo Programa de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais de Minas Gerais.

**Método:** Quantitativo com aplicação de entrevistas pessoais utilizando questionário estruturado com perguntas abertas e fechadas.

**Metodologia de análise:** Como nem todas as avaliações utilizaram o mesmo instrumento de coleta de dados e, em alguns casos, as escalas de mensuração utilizadas nos diferentes Arranjos Produtivos Locais (APL) não seguiram o mesmo padrão, foi criado um indicador (Índice de Favorabilidade – IF) com o objetivo de padronizar e viabilizar comparativos.

O Índice de Favorabilidade representa a comparação entre o total de pontos obtidos por determinado item e o máximo de pontos possíveis a serem atingidos por aquele item. Este indicador possibilita uma análise de quanto o item avaliado pode melhorar. É uma informação importante, pois reflete o desafio e a oportunidade de melhoria.

$$IF = \frac{\mu}{N} \times 100$$

Onde:

IF = Índice de Favorabilidade

$\mu$  = Média das notas atribuídas

N = nota máxima possível

## **RELATÓRIO B – Relatório Quantitativo PROGRAMA DE APOIO À COMPETITIVIDADE DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DE MINAS GERAIS - Setembro 2014**

**Pesquisa realizada nos anos de 2013 e 2014, com o objetivo de avaliar o programa de APL's - Apoio à Competitividade de Arranjos Produtivos Locais de Minas Gerais – Pesquisa Monitoramento e Controle**

**População alvo:** Empresários do Estado de Minas Gerais, cuja atividade da empresa faça parte de um dos 07 (sete) Arranjos Produtivos Locais (APL) e que tenha participado de uma ou mais ações do programa.

**Método:** Quantitativo com aplicação de entrevistas pessoais utilizando questionário estruturado com perguntas abertas e fechadas.

**Amostra da pesquisa:** A amostra deste estudo corresponde ao universo de empresas participantes do PROGRAMA DE APOIO À COMPETITIVIDADE DOS APL DE MG. Ocorreram duas rodadas de levantamento de dados, denominadas T0 (dados de 2012, enviados em 2013) e T1 (dados de 2013, enviados em 2014). O Relatório apresenta a descrição da amostra de cada etapa do levantamento e análise dos resultados apurados.

A Pesquisa de Monitoramento e Avaliação (M&A) consistiu em uma coleta de dados, através da aplicação de um questionário com 7 (sete) perguntas aos empresários que participaram de uma ou mais ações do Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais de Minas Gerais. As perguntas versaram sobre dados cadastrais da empresa, faturamento, empregos diretos, mercado atuante, inovação, governança e uma questão Aberta: na qual o empresário pode descrever suas percepções

## **RELATÓRIO C – Relatório de Avaliação Final PROGRAMA DE APOIO À COMPETITIVIDADE DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DE MINAS GERAIS**

A metodologia de trabalho estruturou-se segundo as seguintes grandes linhas de intervenção:

- Análise Documental do Programa: Revisão técnica de toda documentação relacionada ao projeto;

- Entrevistas estruturadas e semiestruturadas (Entidades de Governança Local – EGLs, Beneficiários do Programa, Fornecedores, Empresas Não-participantes): Foram selecionadas amostras representativas dos principais atores de campo do projeto e a partir de questionários específicos, estas forneceram informações relacionadas ao objeto desta avaliação.
- Entrevistas estruturadas e semiestruturadas com os principais agentes do programa (FIEMG, IEL, SEDE, SEBRAE, BID), com o objetivo de confirmar dados coletados sobre a operação e execução do Programa.
- Coleta e processamento de dados secundários com o objetivo de verificar o desempenho dos indicadores estabelecidos no Marco Lógico.

Para a revisão documental, foram disponibilizados pela UGP todos os documentos relacionados ao projeto em meio digital, tais como Contratos, ROP, Marco Lógico, PMCs, Relatórios de Desembolso, Relatórios de Monitoramento, Planos de Ação e outros disponíveis no IEL-MG. Nas visitas de campo foram realizados contatos diretos entre beneficiários, EGLs, empresas não participantes, com a equipe do IEL-MG envolvidos com o desenho e a implementação do Programa, representantes do BID, dentre outros. As principais fontes de informações para esta avaliação estão sintetizadas nas tabelas abaixo. Foi também ouvida a representante do BID, atuais e ex-atores estratégicos e a maioria dos técnicos e gestores do programa. Os respectivos questionários, instrumentos para a coleta destes dados podem ser vistos no Anexo 3 do Relatório de Avaliação Final.

Tabela 2 – Perfil das Empresas Pesquisadas

| <b>Perfil das Empresas Pesquisadas – Porte</b> |              |                |              |               |              |
|--|--------------|----------------|--------------|---------------|--------------|
|  | <b>Micro</b> | <b>Pequena</b> | <b>Média</b> | <b>Grande</b> | <b>Total</b> |
| Beneficiários                                  | 4            | 19             | 26           | 1             | 50           |
| Não Participantes                              | 2            | 9              | 3            | 0             | 14           |
| Fornecedores                                   | 2            | 12             | 0            | 0             | 14           |
| <b>Total</b>                                   | <b>8</b>     | <b>40</b>      | <b>29</b>    | <b>1</b>      | <b>78</b>    |

Fonte: Elaboração própria

Tabela 3 – Amostra das Empresas Pesquisadas

| <b>Empresas Pesquisadas - Origem e Atuação</b> |              |           |               |           |            |               |                   |            |
|--|--------------|-----------|---------------|-----------|------------|---------------|-------------------|------------|
|  | Fruticultura | Fundição  | Calçados (NS) | Móveis    | Eletrônico | Biotecnologia | Calçados e Bolsas | TOTAL      |
| Beneficiários                                  | 10           | 9         | 5             | 10        | 11         | 9             | 4                 | 58         |
| Não Participantes                              | 1            | 3         | 0             | 2         | 4          | 2             | 1                 | 13         |
| Fornecedores                                   | 6            | 4         | 3             | 8         | 2          | 5             | 4                 | 32         |
| EGL  | 3            | 1         | 3             | 1         | 1          | 2             | 2                 | 13         |
| <b>TOTAL</b>                                   | <b>20</b>    | <b>17</b> | <b>11</b>     | <b>21</b> | <b>18</b>  | <b>18</b>     | <b>11</b>         | <b>116</b> |

Fonte: Elaboração própria

Como fonte de dados secundários foram utilizadas bases de dados do Governo Federal e Estadual para verificação dos indicadores de efetividade do Marco Lógico.

Pela UGP foram disponibilizados como subsídios para análise os seguintes documentos:

- Marco Lógico do Programa (antigo e revisado)
- 100% dos Contratos com Fornecedores
- Regulamento Operativo, Relatórios Semestrais de Progresso (posterior RMPs)
- MS Project dos APL
- Ajudas Memória – Missões do BID
- Dados Financeiros

- Relatório de Pesquisa Quantitativa de Satisfação das Ações
- Relatório das Pesquisas Primárias realizadas junto aos beneficiários do Programa (anos base: 2012 e 2013)
- Todas as evidências das ações executadas

A consultoria responsável pelo relatório também participou do Workshop Final: Troca de Experiências, na condição de ouvinte para a coleta de informações relevantes para a avaliação final.

## **Comentários**

No geral as contribuições e disponibilidade da equipe de envolvidos foram muito satisfatórias, entretanto foi observada a dificuldade em se entrevistar beneficiários principalmente dos APL de Fundação e Calçados de Nova Serrana. Por outro lado, entidades de Governança Local, como os de Eletroeletrônica em Santa Rita do Sapucaí foram de fundamental importância para a mobilização dos empresários em prol da realização desta avaliação.

Em relação aos indicadores estabelecidos no Marco Lógico foi verificada a impossibilidade de acesso ao meio de verificação para o cálculo dos mesmos tais e quais foram prescritos. Recomenda-se na eventualidade de um novo Programa que neste nível de mensuração, os beneficiários se comprometam formalmente a informar sistematicamente seus dados financeiros e sociais como condição para participação e permanência dos mesmos no Projeto e sejam penalizados caso descumpram esta cláusula. Uma alternativa no caso da disparidade da informação seria uma auditoria por amostragem confrontando dados informados com observados in loco e/ou base de dados institucionais.

### **b. Monitoramento Futuro e Avaliação Ex-Post**

O programa não previa nenhum processo/mecanismo estabelecido e programado para a coleta de informações futuras e avaliação ex-post do programa. Esse sistema será implementado num programa futuro dadas as lições aprendidas do atual programa.

## **VII. Lições Aprendidas**

As lições aprendidas do Programa sistematizadas pela "Avaliação Final do Programa" foram organizadas em 6 dimensões relacionadas ao aprendizado do processo de gestão do projeto junto às entidades envolvidas no Programa.

### **Gerenciamento de Projetos**

- **É melhor prever prazos de execução mais realistas desde o início do Projeto.** Em 2011, verificou-se que o tempo de execução não seria suficiente para implementar um projeto dessa complexidade. Foi solicitado formalmente a prorrogação por 24 meses o tempo de execução original, o que foi considerada razoável e necessário pela equipe do projeto. **(Fonte: PMR2013)**
- **Na medida em que se assegura o desenvolvimento das capacidades internas no setor público, a execução produz resultados em termos de avanço físico.** Supôs-se que a execução da SEDE através de uma instituição especializada iria alcançar maior eficiência e rapidez na execução. O grau de colaboração entre as instituições foi reforçado mesmo quando se percebeu algumas diferenças de abordagem entre o SEBRAE (estratégia de nicho) e SEDE e IEL (de natureza mais transversal). A equipe manteve-se em constante

interlocução com os executores de forma a contribuir para alcançar um enfoque que caráter estratégico permita avançar desafios transversais do setor. **(Fonte: PMR2013)**

- A lacuna observada pela Avaliação Intermediária relacionada ao Monitoramento fez com que os técnicos procurassem em conjunto com o Banco benchmarking relacionados ao tema. A consultoria contratada para auxiliar nesta atividade não correspondeu às expectativas da UGP e esta desenvolveu seu Próprio modelo tendo como referência as boas práticas do PMBoK. Hoje a UGP possui forte competência nessa área e segundo entrevistados isso se tornou um marco no Sistema sobre como gerenciar projetos **(Fonte: UGP)**.

### **Trabalhos em Parceria**

- **O comprometimento da execução não deve estar centrado apenas em uma instituição.** Esperava-se que as entidades parceiras do Programa se envolvessem mais profundamente no planejamento e implementação do Programa, com a sugestão de propostas que agregassem valor aos projetos. Em alguns APL essa integração não aconteceu da maneira que se esperava, dessa forma buscou-se o alinhamento dos objetivos do Programa através de reuniões e workshops com as equipes das instituições envolvidas. **(Fonte: 5º RSP)**.
- Houve uma evolução na forma de atuação das diferentes entidades, conforme o avanço da implementação do programa. Em particular, o SEBRAE-MG adotou um modelo de ação baseado na transformação estratégica dos APL, concentrando seu trabalho em empresas mais inovadoras e/ou predispostas a mudança. A SEDE e a FIEMG, por outro lado, priorizaram atingir o maior número possível de beneficiários com alguma ação, com foco na melhoria gradual e contínua da maior quantidade de empresas possível em cada APL. **(Fonte: PMR2013)**

**Inovação: Definir melhor os objetivos do planejamento do Programa e selecionar expertos no assunto que possam agregar a esta fase de planejamento.** Esperava-se que o planejamento do Programa trouxesse um aprendizado maior para a equipe do Programa em termos técnicos e estratégicos. O planejamento não trouxe grandes inovações a serem incorporadas para o planejamento da instituição executora. Na verdade a instituição possui um grau elevado de maturidade em planejamento de projetos e precisa avançar no monitoramento e avaliação dos mesmos. **(Fonte: 5º RSP)**.

**Planos de Melhoria da Competitividade: Os planos deveriam ter sido elaborados por uma consultoria especializada e não apenas revisados, já que muitos aspectos do APL sofreram transformações desde a elaboração dos planos-piloto em 2005.** Ao longo da construção dos PMCs de Santa Rita e de Nova Serrana foi observado que seria mais assertivo refazê-los e não apenas revisá-los. No trabalho de revisão foram aproveitados os esforços de planejamento já realizados, mas consultorias internacionais certamente enriqueceriam muito o plano de desenvolvimento, tendo em vista que muito se modificou desde 2005. **(Fonte: 5º RSP)**.

**Sobre os estudos:** Os estudos que envolvem o poder público deveriam ser realizados por estes ou em parceria com estes. Devem voltar o foco para algo que impacta o APL e que ao mesmo tempo seja de viável implementação a curto ou médio prazo. Aqui é importante e faz diferença a parceria com o poder público. Outros estudos deveriam ser focalizados em temas que o próprio APL possa implementar (que tenha responsabilidade sobre o mesmo). Novamente a questão da cooperação e a importância do não desperdício de recursos em Planos e Estudos que perderão sua validade se não articulados para sua implementação.

**Comunicação:** Alinhar desde o início de qualquer programa o fluxo de comunicação e responsabilidades entre as partes. O fluxo de comunicação e responsabilidade da tomada de decisão por parte do Banco deve ser bem definido e acordado entre os parceiros no início do Programa. O Programa sofreu alguns atrasos por indefinição e falta de comunicação entre as partes isto fez com que a equipe de projeto promovesse *a posteriori* um alinhamento entre todos os parceiros do Programa, bem como as atribuições e responsabilidades de cada parte. **(Fonte: 5º RSP).**

**Aquisições:** Alinhamento entre as unidades envolvidas no programa quanto às prioridades e trâmites internos da documentação de forma a não impactar o cronograma. Apesar do fluxo de processos estar bem definido, algumas etapas foram percebidas como críticas, em relação a sua duração. A quantidade de trâmites necessários para uma contratação envolve várias áreas da entidade como: orçamento, suprimentos, superintendência, jurídico, presidência e outros tornando a tramitação de documentos morosa. O alinhamento realizado resultou em maior eficiência e praticidade para o processo. Contudo, devido a quantidade de inúmeros projetos e pessoas envolvidas na Entidade, este alinhamento deve ser feito periodicamente como forma de não se perder informações com o tempo. **(Fonte: 5º RSP).**

- Uma lição aprendida diz respeito a falta de experiência dos analistas em contratação com o BID. A aproximação com o BID resultou na flexibilização do mesmo e após elaboração de um procedimento padrão, compartilhado entre a equipe o tempo de contratação passou de 6 para 3 meses. **(Fonte: UGP).**

Em relação às Lições Aprendidas as seguintes recomendações podem ser consideradas na iminência de um novo programa.

**Gerenciamento de Projetos:** Em relação ao **Planejamento**, as incertezas e riscos devem ser consideradas desde o primeiro instante. Isto é condição *sine qua non* para a etapa de Planejamento de Projetos que antecede a execução. Fatores que impeçam ou interfiram em cronogramas pré-estabelecidos devem ser mapeados, analisados e ações de mitigação devem ser estabelecidas, ainda mais quando há a presença uma rede ampla de atores com naturezas, competências e finalidades distintas.

Da mesma forma considerando esta ampla rede de atores com culturas e objetivos distintos, estes atores devem estar em constante **alinhamento** com os níveis de planejamento, execução e monitoramento de projetos. Como apontado em relação aos riscos, é sugerido que se mapeie inicialmente as competências distintivas que possam contribuir ou interferir nos objetivos do projeto de forma a: a) conhecer as competências disponíveis e incorporá-las às etapas em que se fizerem necessárias e b) antecipar-se aos conflitos técnicos e de interesse que possam vir a ocorrer durante a execução do projeto. Esses aspectos combinados com os objetivos ambiciosos do programa em que pese a dissipação dos recursos num numero excessivo de atividades impacto severamente o planejamento e o controle das atividades em um ambiente econômico de rápida mudança - mercado alvo domestico e externo.

Sobre o monitoramento, as mesmas recomendações anteriores são aplicáveis. Recomenda-se que ao iniciar o programa, o sistema já esteja concebido e os envolvidos habilitados a operá-lo. Para tanto, questões importantes como a definição da Linha de Base e o retrato dos indicadores no momento em que se inicia o projeto já deverão estar definidos. Ao proceder desta forma a equipe pode promover ajustes em seu marco lógico de forma a torná-lo mais executável.

**Trabalhos em Parceria:** Quando mais de uma instituição esteja participando de um projeto desta natureza, é indispensável que o alinhamento, o conhecimento das competências e limitações sejam compartilhados e as responsabilidades estabelecidas/revistas exaustivamente antes que o projeto se inicie. Principalmente quando estão envolvidas entidades de classe e representantes do setor público: o conflito de interesses é certo.

**Inovação:** A inovação ocorre quando se rompe com padrões tradicionais de execução seja de forma planejada ou no decorrer de um processo em face de necessidade de melhorias incrementais dos mesmos. Em relação ao planejamento, recomenda-se um **benchmark** anterior a esta fase. O aprendizado com outras instituições pode incorporar aos processos tradicionais novas formas de concepção, além, é claro, do que foi apontado pela UGP: contar com o auxílio dos experts nesta fase inicial. Quanto a melhoria incremental, recomenda-se um banco de melhores práticas compartilhadas entre os atores de maneira a promover o conhecimento novo e ao mesmo tempo fortalecê-lo perante os próprios executores e também outras entidades que possivelmente replicarão o programa como um todo ou partes do mesmo.

**Planos de Melhoria da Competitividade:** Quando ocorre uma lacuna enorme entre um diagnóstico e a execução, como foi verificado neste projeto, com certeza é muito provável que o que se identificou anteriormente torna-se obsoleto em relação a realidade. Principalmente quando se trata de competitividade no ambiente de rápidas e grandes transformações. Em que pese a satisfação dos beneficiários e a percepção dos mesmos que as ações deste programa contribuíram para a melhoria de sua competitividade e sustentabilidade, tais ações. Entretanto, algumas ações de capacitação ao empresariado visam mais a manutenção das empresas no mercado que sua celeridade em relação à competitividade. Algumas destas ações ainda possuem um desenho básico que não alcançam a cadeia de valor em sua totalidade, o entorno, conforme o próprio comentário do BID "ações conservadoras sem muito caráter transformador".

**Comunicação e Aquisições:** Em uma eventual réplica do programa e se referem a uma melhor preparação prévia ao arranque do programa. O fluxo de comunicação, principalmente, necessita ser melhor explorado entre os empresários de diversos segmentos e regiões a fim de trocar experiências e diminuir os obstáculos que impeçam o pleno desenvolvimento do Programa.