

# Relatório de Término de Projeto

---

## PCR

**Nome do Projeto:** Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial do Estado da Bahia (PROGREDIR)

**País:** Brasil

**Setor/Subsetor:** Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação

**Equipe de Projeto Original:** Gabriel Casaburi (RE1/FI1) Jefe; Miembros: Karen Pienknagura, Cristián Quijada (RE1/FI1); Pablo Angelelli (SDS/MSM); Rosina de Souza (LEG/OPR); Wagner Guerra (COF/GBR); Almudena Carrasco (RE1/FI1); y Annabella Gaggero (RE1/FI1)

**Número do Projeto:** BR-L1023

**Número(s) de Empréstimo(s), CT(s):** 1738/OC-BR

**Data do CRG:** 18 de Julho de 2017

**Data de Aprovação Final:** 20 de novembro de 2017

**Equipe PCR: Autor(a) Principal e Membros:** Vanderleia Radaelli (IFD/GBR) Jefe; Marcisgley Perez (CSC/GBR); y Blanca Torrico (IDF/CTI).

## Índice

<b>I. INFORMAÇÃO BÁSICA.....</b>	<b>4</b>
<b>II. O PROJETO .....</b>	<b>5</b>
A. CONTEXTO DO PROJETO .....	5
B. DESCRIÇÃO DO PROJETO .....	10
I. OBJETIVO(S) DE DESENVOLVIMENTO .....	10
II. COMPONENTES .....	11
C. REVISÃO DA QUALIDADE DO DESENHO (SE APLICÁVEL ) .....	11
<b>III. RESULTADOS.....</b>	<b>13</b>
A. EFEITOS DIRETOS .....	13
B. EXTERNALIDADES.....	13
C. PRODUTOS.....	14
D. CUSTOS DO PROJETO.....	16
<b>IV. IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO .....</b>	<b>17</b>
A. ANÁLISE DE FATORES CRÍTICOS .....	17
B. DESEMPENHO DO MUTUÁRIO/AGÊNCIA EXECUTORA.....	19
C. DESEMPENHO DO BANCO .....	20
<b>V. SUSTENTABILIDADE.....</b>	<b>20</b>
A. ANÁLISE DE FATORES CRÍTICOS .....	20
B. RISCOS POTENCIAIS .....	20
C. CAPACIDADE INSTITUCIONAL .....	20
<b>VI. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....</b>	<b>21</b>
A. INFORMAÇÃO SOBRE RESULTADOS .....	21
B. MONITORAMENTO FUTURO E AVALIAÇÃO EX-POST.....	21
<b>VII. LIÇÕES APRENDIDAS.....</b>	<b>21</b>

## Anexos

1. [Componentes do Programa Progredir](#)
2. [Análise detalhada de fatores críticos na implementação do projeto](#)
3. [Relatório Final Elaborado pela Unidade Executora](#)

## Acrônimos e Abreviações

APL	Arranjo Produtivo Local
BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social CDC
	Centro Digital de Cidadania
CLPs	Coordenadores Locais do Programa
CNI	Confederação Nacional da Indústria
FAPESB	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia IBGE
	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IEL
	Instituto Euvaldo Lodi
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
MPMEs	Micro, Pequenas e Médias Empresas
NE-APLs/BA	Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos APLs da Bahia OGL
	Organização de Governança Local
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PE	Projeto Estruturante
PEA	População Economicamente Ativa
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PGE	Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PIB	Produto Interno Bruto
PIM-PF	Pesquisa industrial Mensal de Produção Física PMC
	Plano de Melhoria da Competitividade
PN	Plano de Negócio
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PROGREDIR	Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial do Estado da Bahia RAIS
	Relação Anual de Informações Sociais
RedeAPL	Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia RETEC
	Rede de Serviço Tecnológico
ROP	Regulamento Operativo do Programa
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas SECEX
	Secretaria de Comércio Exterior / MDIC
SECTI	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia SEFAZ
	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia SELIC
	Taxa de Juros do Governo Federal Brasileiro
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SICM	Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia SMA
	Sistema de Monitoramento e Avaliação
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UGP	Unidade Gestora do Programa
UNEB	Universidade do Estado da Bahia

## I. Informação Básica

### DADOS BÁSICOS (MONTANTES EM US\$)

**Nº PROJETO:** BR-L1023

**Mutuário:** Estado da Bahia

**A agência Executora (AE):** Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) do Estado da Bahia

**Empréstimo (s):** 1738/OC-BR

**Sector:** Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação

**Instrumento de Empréstimo:** Projeto Específico

**TÍTULO:** Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial do Estado da Bahia (PROGREDIR)

**Data da Aprovação pelo Diretório:** 01/06/2006

**Data da Efetividade do Contrato de Empréstimo:** 07/07/2006

**Data da Elegibilidade do Primeiro Desembolso:** 27/11/2006

**Meses em Execução:**

\* Desde a aprovação: 102

\* Desde a efetividade do contrato: 100

**Períodos de Desembolso**

**Data Original de Último Desembolso:** 06/2006 07/07/2009

**Data Atual de Último Desembolso:** 11/2014 04/11/2014

**Extensão Acumulada (Meses):** 64

**Montante do Empréstimo(s)**

\* Montante Original: USD10.000.000,00

\* Montante Atual (saldo): USD5527313.30

\* Pari Passu (se aplicável):

Desembolsos USD5527313.30

\* Montante atual: (%) 62,22%

**Custo total do projeto (estimativa original):** USD16.700.000,00

**Redirecionamento**

**Tem este Projeto redirecionamento?**

Fundos recebidos de outro Projeto ☐

Fundos mandados para outro Projeto ☐

N/A ☒

**Investimento Combate a Pobreza (PTI):** Sim/Não

**Equidade Social (SEQ):** Sim/Não

**Classificação Ambiental:** A, B, ou C

**Em estado de "Alerta"**

**Está o projeto "em alerta" no PAIS:** Sim/Não

**Caso afirmativo, favor indicar motivos (Classificações OD, PI, e/ou indicadores relevantes de PAIS):**

**Comentários de relevância da classificação de alerta deste projeto (se aplicável):**

#### Resumo da Classificação do Desempenho

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

## **II. O Projeto**

### **a. Contexto do Projeto**

#### **Contexto das políticas**

O Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial do Estado da Bahia (PROGREDIR) esteve, desde sua concepção, alinhado com as estratégias de desenvolvimento territorial adotadas pelo governo do Brasil em âmbito federal. Desde o final dos anos 1990, surgiram no país esforços no sentido de transformar aglomerações produtivas setoriais de base territorial em espaços privilegiados para a realização de políticas de desenvolvimento. Neste contexto, a contribuição do BID na formulação das políticas públicas em Arranjo Produtivo Local (APL) tem sido decisiva. Por meio do Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), o BID apoiou o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) na construção de 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, vários Estados, dentre eles o da Bahia, solicitaram apoio do BID para a implementação de programa voltado a APLs. Em poucos anos, as iniciativas inspiradas no conceito de APL atingiram algumas centenas, na esfera da União e das unidades federadas, envolvendo grande grupo de instituições<sup>1</sup>. Além das agências federais e estaduais, essas iniciativas envolveram bancos públicos e privados, universidades e centros de pesquisa, fundações de estímulo à pesquisa, associações empresariais etc.

Na Bahia, a implementação de políticas de apoio para APLs foi inaugurada em 2003, com a criação da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia (RedeAPL), sob a coordenação da Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI). Ao privilegiar o aspecto local e a interação entre os diversos atores envolvidos no processo produtivo, com vistas a favorecer os processos de inovação, cooperação e aprendizado, em perspectiva sistêmica, tais políticas diferem marcadamente das que a precederam. De fato, nas décadas anteriores, o processo de desenvolvimento econômico da Bahia esteve pautado por forte atuação estatal via incentivos fiscais e financeiros com vistas a atrair blocos de investimentos industriais, dentro de lógica produtiva baseada em grandes empreendimentos polarizadores, a exemplo do Polo Petroquímico de Camaçari. Neste novo contexto observado a partir de 2003, nasceu o Programa PROGREDIR, com o apoio decisivo do BID. Este projeto constitui a principal ação de apoio aos APLs no Estado da Bahia, tendo por objetivo o fortalecimento da atividade empresarial de MPMEs, associações e cooperativas baianas, organizadas em APLs.

O período de planejamento, execução e finalização do Programa PROGREDIR compreende os anos de 2004 a 2014<sup>2</sup>, conforme detalhado a seguir.

- Ago. 2004 – início das negociações com o BID e do planejamento do projeto
- Abr. 2005 – documento inicial (contendo a metodologia de seleção de APLs)
- Maio 2006 – aprovação da operação de empréstimo do BID
- Jul. 2006 – assinatura do contrato (inicialmente c/prazo de 3 anos e 10 APLs)
- Dez. 2007 – conclusão da formatação da equipe técnica da UGP e retomada da implementação do Programa após período de interrupção
- 2008 – inclusão do APL de Sisal
- 2009 – 1ª prorrogação de prazo (18 meses)

---

<sup>1</sup> O projeto "Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil", financiado pelo BNDES, apresenta resultados importantes sobre essas políticas.

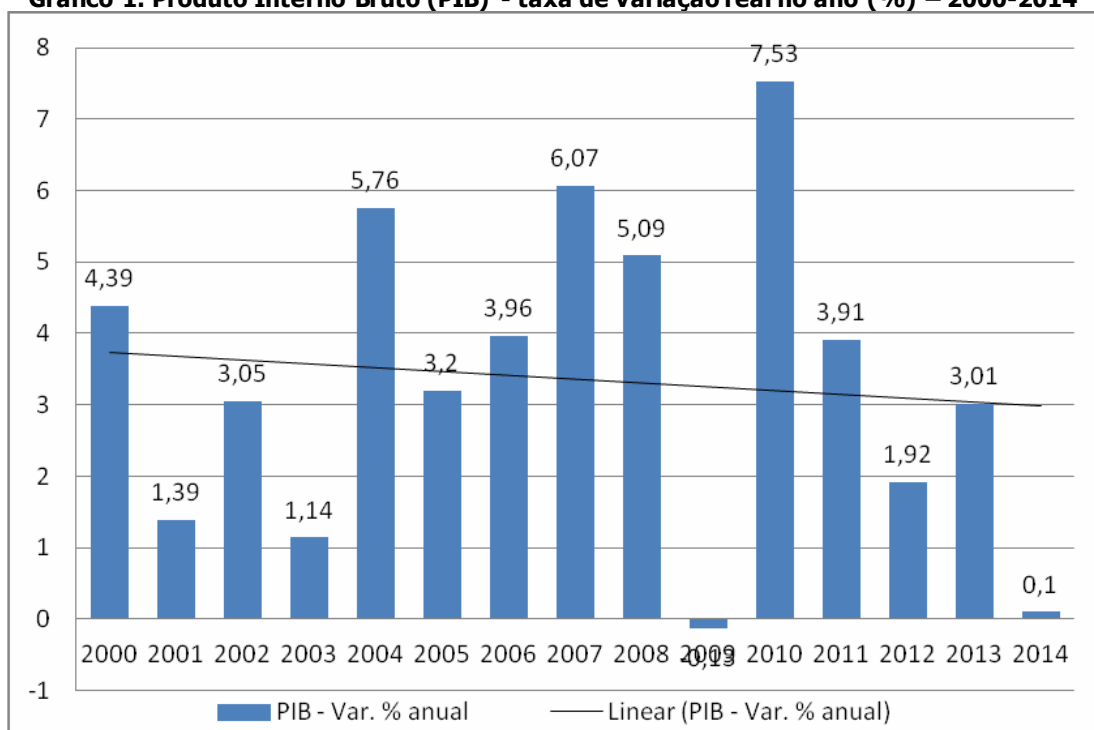
<sup>2</sup> Nesse período, ocorreram mudanças na coordenação das políticas de apoio a APLs no Estado da Bahia. No ano de 2007, em virtude da mudança de governo no Estado da Bahia, as estratégias de apoio aos APLs sofreram alterações. Dentre elas, a extinção da RedeAPL e a mudança da coordenação das políticas de fomento da SECTI para a Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia (SICM). Isto, como resultado das orientações propostas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Sob a coordenação da SICM, institui-se, via o Decreto Estadual 10.431, de 24/08/2007, o Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais da Bahia (NE-APLs/BA), que substituiu a RedeAPL. A mudança de coordenação teve impacto negativo na execução do projeto (como destacado adiante no item "Principais fatores internos que dificultaram a execução do projeto").

- 2011 – 2ª prorrogação de prazo (24 meses)
- Jul. 2012 – 3ª prorrogação de prazo (12 meses) e alterações do contrato original
- 2014 – 4ª prorrogação de prazo (10 meses)
- Dez. 2014 – término da execução do programa

### Contexto macroeconômico

Ao longo do período marcado pela implementação do Programa PROGREDIR, a economia brasileira passou por uma série de transformações no campo social, econômico e político, envolvendo fatores externos e internos que repercutiram no desempenho macroeconômico do país. Depois de crescer cerca de 2% a.a. ao longo de duas décadas, a economia brasileira alcançou a média de crescimento econômico de 4% a.a. entre 2000 e 2011. A crise internacional de 2008 interrompe o cenário de “bonança externa” e, em 2009, seu impacto negativo pode ser verificado na variação anual do Produto Interno Bruto (PIB). A partir de 2011, o esgotamento das fontes de dinamismo da economia brasileira torna-se evidente diante do retorno do crescimento econômico ao tímido patamar médio de 2,1% a.a. entre 2011 e 2014.

**Gráfico 1. Produto Interno Bruto (PIB) - taxa de variação real no ano (%) – 2000-2014**



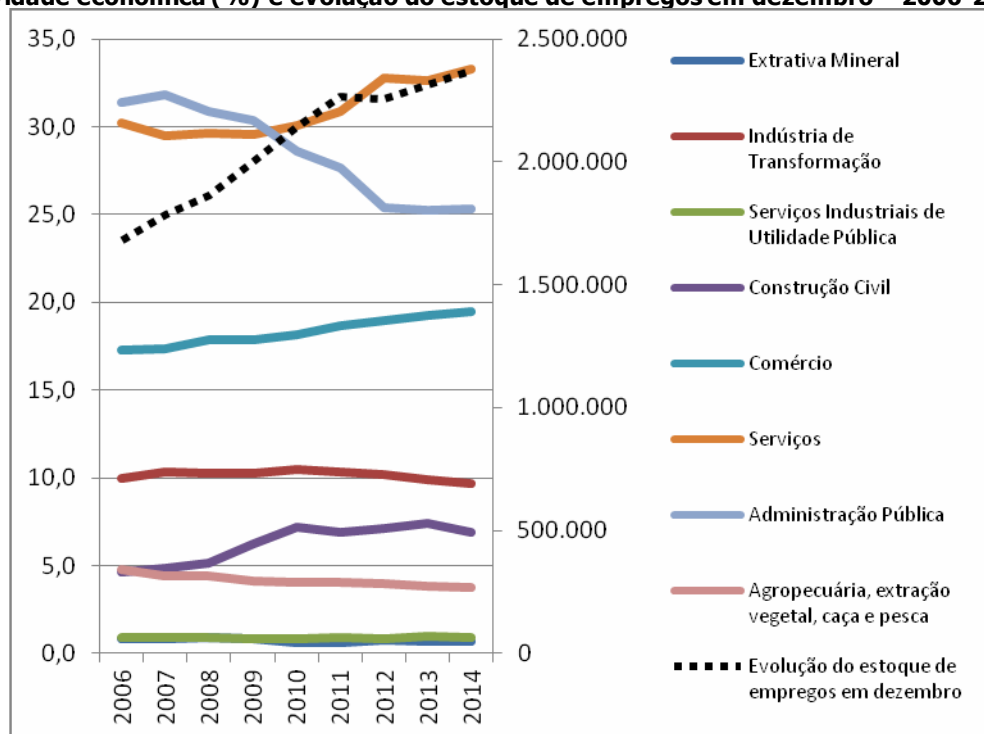
Fonte: Elaboração própria, baseado em IBGE.

### Bahia

Dentre os estados da região nordeste, a Bahia foi o que apresentou maior ampliação, em termos absolutos, no nível de emprego formal no período 2006-2014, com quase 700.000 postos de trabalho formais a mais que o contabilizado em 2006, segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). No âmbito setorial, houve o aumento da participação relativa no estoque de empregos nos setores de Serviços (de 30,2% para 33,3%), Comércio (de 17,3% para 19,5%) e Construção Civil (de 4,6% para 6,9%), enquanto os demais setores, Extrativa mineral (de 0,8% para 0,7%), Indústria de Transformação (de 10,0% para 9,7%), Administração Pública (de 31,4% para 25,3%) e Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca (de 4,8% para 3,8%), apresentaram decréscimos. Desde 2010, Serviços passou a ser o setor de maior participação relativa no mercado de trabalho formal baiano, deixando a Administração Pública em segundo lugar. Ainda que a participação relativa da Extrativa Mineral no nível de emprego formal seja muito pequena, esse setor é responsável pelos maiores rendimentos nominais médios em absoluto do ano de 2014 (R\$ 5.899,04), quase o dobro do segundo setor com maior

rendimento nominal médio, Serviços Industriais de Utilidade Pública (R\$3.818,47). Os setores que mais criaram vínculos empregatícios são justamente aqueles com menores rendimentos nominais médios para 2014 – Serviços (R\$1.849,36), Administração Pública (R\$2.818,91) e Comércio (R\$1.263,71).

**Gráfico 2. Bahia – Participação relativa do estoque de empregos em dezembro, segundo setor de atividade econômica (%) e evolução do estoque de empregos em dezembro – 2006-2014**



Fonte: Elaboração própria, baseado em RAIS.

A análise das importações e exportações realizadas pela Bahia mostra que, no período 2006-2014, uma série de transformações quantitativas e qualitativas ocorreu. No primeiro ano de implementação do Programa PROGREDIR, as exportações da Bahia representavam US\$6,77 bilhões de dólares e tinham como principais parceiros comerciais os EUA (18%), Argentina (12%) e México (8,7%), enquanto as importações representavam US\$ 4,47 bilhões de dólares, com as participações relativas de Chile (20%), Argentina (13%) e EUA (8,0%). Ao final do período de implementação do Programa, a China despontou como principal parceiro comercial da Bahia, representando 19% do montante de US\$9,31 bilhões de dólares que foi negociado no ano de 2014, seguida pelos EUA (11%) e pela Argentina (9,3%). Já quanto às importações realizadas pela Bahia, do montante total de US\$9,29 bilhões de dólares, a Argentina (14%) passou a ser o país com maior participação relativa, seguido do Chile (11%), dos EUA (10%) e da China (9,7%). A balança comercial da Bahia deixou de ser confortavelmente superavitária, na ordem de US\$2,3 bilhões de dólares em 2006, para em 2014 apresentar o tímido superávit de US\$14,5 milhões de dólares, segundo dados da SECEX.

Dentre os principais municípios exportadores e importadores da Bahia, destacam-se: i) Camaçari, ii) São Francisco do Conde, iii) Dias D'ávil, iv) Mucuri e v) Luís Eduardo Magalhães. O município de Camaçari, responsável por 26% das exportações e 43% das importações realizadas pela Bahia no período 2006-2014, apresentou pouca oscilação na composição da sua pauta exportadora, dada majoritariamente por: i) Produtos Químicos, ii) Transportes (incluindo Carros, Peças para veículos e Veículos Especiais), iii) Artigos de papel e iv) Plásticos e Borracha; ainda que, em termos absolutos, o montante exportado de Produtos Químicos tenha aumentado muito, enquanto no caso dos Transportes tenha ocorrido movimento contrário. Quanto às importações realizadas pelo município, as categorias Transportes, Produtos Minerais e Máquinas destacam-se, apresentando participação ascendente no período. A partir

do conceito de complexidade econômica, que considera quão diversificada e complexa são as exportações de uma localidade, Camaçari é o único município, dentre os principais municípios exportadores, cujo indicador é positivo, além de ser o município que apresentou maior complexidade econômica dentre todos os do Estado da Bahia.

**Tabela 1. Bahia – Ranking de municípios exportadores e importadores – 2006-2014**

<b>Ranking de Municípios Exportadores</b>									
Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
10.	Camaçari (32%)	Camaçari (30%)	São Francisco do Conde (28%)	Camaçari (28%)	Camaçari (28%)	Camaçari (22%)	Camaçari (23%)	Camaçari (26%)	Camaçari (26%)
20.	São Francisco do Conde (20%)	São Francisco do Conde (18%)	Camaçari (22%)	São Francisco do Conde (13%)	São Francisco do Conde (17%)	São Francisco do Conde (20%)	São Francisco do Conde (20%)	São Francisco do Conde (15%)	São Francisco do Conde (15%)
30.	Dias D'Ávila (13%)	Dias D'Ávila (13%)	Dias D'Ávila (9,6%)	Mucuri (9,3%)	Mucuri (11%)	Mucuri (9%)	Luís Eduardo Magalhães (11%)	Dias D'Ávila (9,5%)	Mucuri (8,8%)
<b>Ranking de Municípios Importadores</b>									
10.	Camaçari (42%)	Camaçari (40%)	Camaçari (42%)	Camaçari (43%)	Camaçari (41%)	Camaçari (42%)	Camaçari (49%)	Camaçari (42%)	Camaçari (46%)
20.	Dias D'Ávila (24%)	Dias D'Ávila (20%)	Dias D'Ávila (13%)	Dias D'Ávila (15%)	Dias D'Ávila (16%)	Dias D'Ávila (16%)	Dias D'Ávila (14%)	Dias D'Ávila (17%)	Dias D'Ávila (13%)
30.	São Francisco do Conde (7,1%)	São Ilhéus (11%)	São Francisco do Conde (12%)	Salvador (9,4%)	São Francisco do Conde (10%)	São Francisco do Conde (12%)	São Francisco do Conde (7,9%)	São Francisco do Conde (15%)	Salvador (12%)

Fonte: Elaboração própria, baseado em SECEX.

Em síntese, do ponto de vista macroeconômico, a execução do Programa deu-se em ambiente adverso, instável e de baixa previsibilidade com relação ao crescimento econômico, com efeitos perversos sobre as empresas, em especial as MPMEs, caracterizadas pela fragilidade de sua estrutura interna e de sua inserção nos mercados. Assim, a grande maioria das empresas participantes do Programa defrontou-se com queda da produção e da produtividade do trabalho, aumentos nos custos de insumos e de mão de obra e deterioração da posição competitiva. Este cenário desfavorável tendeu a reforçar a adoção de estratégias passivas de sobrevivência, dificultando a adoção de estratégias mais ativas como as propostas pelo Programa.

## **b. Descrição do Projeto**

### **i. Objetivos de Desenvolvimento**

O Governo do Estado da Bahia, por meio da SECTI, aportou recursos com o objetivo de melhorar a competitividade de MPMEs de setores produtivos, organizados em aglomerações geograficamente localizadas (APL). O Programa PROGREDIR contou com recursos totais de US\$16,6 milhões, oriundos de fontes próprias do Governo do Estado da Bahia (40%) e o restante (60%), obtido por meio de empréstimo junto ao BID.

O Programa teve como fim comum não somente apoiar o desenvolvimento produtivo e a competitividade dos APL no Estado da Bahia, mas também contribuir para identificar novos mecanismos de intervenção

pública orientados a aumentar a eficiência coletiva nos aglomerados de MPMEs. Para isso, contou com parceiros executores estratégicos como a FAPESB, o SEBRAE, o Instituto Euvaldo Lodi (IEL-BA), a Bahia Pesca S.A., o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/BA) e a Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Com base em critérios objetivos e requisitos regulamentares, definidos em conjunto com os parceiros e o BID, foram inicialmente mapeadas e selecionadas 10 aglomerações produtivas em todo o Estado para receberem o apoio e a implementação das ações previstas no Programa.

Em 2008, foi incluído o APL de Sisal, após avaliação e análise do BID.

**Objetivo Geral:** Fomentar a competitividade dos APL do Estado da Bahia.

**Objetivo Específico:** Articular diversos instrumentos de apoio empresarial para a promoção de práticas competitivas e sustentáveis nas empresas dos APL atendidos pelo Programa, estruturado em quatro componentes, descritos adiante. O Programa foi desenvolvido para 11 (onze) APL pré-selecionados a partir do trabalho desenvolvido pela RedeAPL: Tecnologia da Informação, Confecções, Ecoturismo com valorização dos produtos da mata atlântica, Transformação Plástica, Automotivo, Fruticultura, Piscicultura, Rochas Ornamentais, Caprinovinocultura e Derivados da cana-de-açúcar, além do APL de Sisal.

## ii. Componentes

O Programa está estruturado em quatro componentes (detalhados no Anexo I): **Componente 1:** Mobilização e articulação da governança e das redes associativas **Componente 2:** Articulação entre a oferta e a demanda de serviços empresariais nos APL **Componente 3:** Ações diretas para o fortalecimento da competitividade dos APL **Componente 4:** Monitoramento, avaliação e disseminação do Programa

## c. Revisão da Qualidade do Desenho

O desenho do Programa contemplou as melhores práticas internacionais em programas de fortalecimento da competitividade de empresas localizadas em APLs<sup>3</sup>. A possibilidade de adoção de estratégias bem-sucedidas em países desenvolvidos, combinada com a novidade de implementar mecanismos participativos e descentralizados de governança em cada APL, a exigência de contrapartidas financeiras para ter acesso aos recursos técnicos e financeiros disponíveis (de acordo com o grau de externalidade dos projetos selecionados) e a incorporação da articulação público-privada, privada-privada e público-público, atraiu os formuladores de política. O esquema teórico-analítico ganhou apoio de especialistas ao fornecer metodologia sólida, testada e coletivamente construída.

Esse modelo teórico-analítico revelou-se, porém, excessivamente otimista, quando se passou à fase de execução do Programa. De fato, aquele desenho, alinhado a aglomerações em países desenvolvidos, encontrou aqui contexto diferente. A formulação que se mostrara pertinente lá fora requeria considerar as condições específicas da economia brasileira e as particularidades da economia baiana, especialmente em relação a setores e regiões selecionados para apoio.

Essas diferenças remetem a especificidades das condições produtivo-tecnológicas brasileiras e sua inserção subordinada na divisão internacional do trabalho; bem como à realidade das empresas brasileiras, em especial as de menor porte (foco do Programa), que acumulam dificuldades inerentes ao seu tamanho (em particular as desvantagens associadas ao seu pequeno porte, que impedem o acesso a importantes economias de escala na produção, vendas, *marketing*, distribuição, P&D) com a falta de experiência para aproveitamento de economias externas à empresa, em especial às de caráter coletivo.

<sup>3</sup> Entre as referências importantes pode-se citar: UNCTAD. Promoting and sustaining SMEs clusters and networks for development. Issued paper by the Unctad Secretariat, 1998; SEBRAE. Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais: projeto Promos-Sebrae-BID: versão 2.0. Brasília: Sebrae, 2004; Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenber, W. (ed). Industrial Districts and inter-firm co-operation in Italy. ILO. Switzerland. 1990; SCHMIDTZ, H. Collective efficiency and increasing returns. United Kingdom: IDS/University of Sussex, 1997 (Working Paper, 50).

Frequentemente, os setores caracterizados por grande número de empresas de pequeno porte são também aqueles em que predominam práticas competitivas predatórias em relação a seus rivais mais próximos, afastando-os dos benefícios que a cooperação e o esforço conjunto poderiam trazer<sup>4</sup>.

No desenho do Programa, papel decisivo foi atribuído às empresas na identificação de demanda por apoio qualificado, envolvendo o financiamento de bens públicos de uso coletivo e o associativismo em processos colaborativos em diversas atividades (produção, desenvolvimento de capital humano, relação com fornecedores, ampliação de mercado, incorporação de tecnologias, inovações de produto e processo, relação com instituições públicas e privadas). A pouca experiência e o reduzido amadurecimento sobre esses temas das empresas locais poderiam ter sido minimizados e parcialmente contornados se previstos adequadamente, o que exigiria garantir maior tempo para atividades essenciais de motivação e sensibilização empresarial, além de adequado hiato entre atividades de identificação e priorização de ações visando à melhoria das condições de competitividade (não apenas das empresas do Programa, mas extensivas ao conjunto do APL, via acesso a externalidades coletivas construídas).

Superestimou-se o nível de colaboração empresarial preexistente, bem como a disposição de colaboração entre as empresas a partir das ações do Programa. Ademais, somou-se contexto econômico desfavorável (agravado pela crise internacional de 2008), que tendeu a levar as MPMEs à adoção de estratégias defensivas de sobrevivência, de curto prazo, caracterizadas pela concorrência agressiva e predatória em relação aos concorrentes; paradoxalmente, justamente aqueles para com os quais se requer ações de cooperação e colaboração de horizontes mais longos. Ademais, em face da crise financeira do Estado (nas três esferas), o setor público revelou-se incapaz de garantir condições à adequada execução do projeto, sendo empurrado a atender interesses políticos e demandas emergenciais, comprometendo a necessária visão de longo prazo.

Em síntese, o desenho alinhou-se a práticas internacionais bem-sucedidas, mas sua execução deparou-se com contexto diferente. Em que pese a execução com ressalvas, o Programa obteve resultados que podem ser considerados satisfatórios. Em especial, destaca-se o aprendizado obtido pelos APLs envolvidos e para futuras políticas públicas de desenvolvimento regional.

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

☐ Muito Satisfatório (MS)

☒ Satisfatório (S)

☐ Insatisfatório (i)

☐ Muito Insatisfatório (MI)

<sup>4</sup> Ver a respeito, por exemplo: Pouder, R. and St John, C. H. Hot Spots and Blind Spots: Geographical Clusters of Firms and Innovation. *Academy of Management Review*. V. 21, 4, pp. 1192-1125, 1996; Folta, T. B.; Cooper, A.C.; Baik, Y. S. Geographic cluster size and firm performance. *Journal of Business Venturing*, V.21, pp. 217-242, 2006; Albagli, S. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: Cassiolato, J.E.; Lastres, H. M. M. (Ed.). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999. p. 181-198; Erber, F. S. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais. *Nova economia*. Belo Horizonte, v. 18, n. 1, pp. 11-31, 2008.

### III. Resultados

#### a. Efeitos Diretos

ALCANCE DO (s) OBJETIVO(S) DE DESENVOLVIMENTO (OD)	
<b>Objetivo(s) de Desenvolvimento (Propósito):</b>	
1. Articular a cooperação empresarial e institucional para a difusão de práticas competitivas e sustentáveis nos APL beneficiados pelo programa: 1.1. Articular a cooperação <b>empresarial</b> para difundir práticas competitivas e sustentáveis dos APL 1.2. Articular a cooperação <b>institucional</b> para difundir práticas competitivas e sustentáveis dos APL 1.3. Fomentar a adoção de <b>práticas competitivas</b> e sustentáveis dos APL 1.4. Estimular os empresários às práticas da ideologia APL Classificação: P	
<b>Indicadores Chaves de Efeitos Diretos</b>	
<b>Efeitos Diretos Planejados:</b> (Total de empresas APL: 152 na Linha de Base)	<b>Efeitos Diretos Obtidos</b> <u>Término de Projeto</u>
1.1 Aumento de 3% no primeiro ano, 15% no segundo ano e 25% no terceiro ano, do nº de empresas participantes em redes associativas em relação ao total de empresas integrantes dos APL  1.2 Captação de recursos (investimentos) em instituições que não fazem parte do programa em 10% no primeiro ano, 15% no segundo ano e 2% no terceiro ano, em relação ao ano anterior.  1.3 Aumento de 10% no 1º ano em relação a data base, 15% no 2º ano em relação ao 1º e 25% no 3º ano em relação ao 2º, do nº de empresas que valorizam práticas competitivas, tais como: Gestão Empresarial e Ambiental, Controle de Qualidade e Tecnologias Industriais Básicas.  1.4 Pelo menos 70% dos empresários financiados com recursos do BID consideram melhoria de posicionamento no mercado ao final do Programa.	1.1 Total de empresas nos APL até 31/12/14: 1207 Nº de empresas participantes em redes até 31/12/14: 273  1.2 Investimento proveniente do Termo de Cooperação firmado entre SECTI e SENAI, publicado em 22/08/2008, no valor de R\$ 348.888,96 referentes à reforma da infraestrutura do Centro Design Moda, Projeto Estruturante do APL de Confecções.  1.3 Das 788 empresas diagnosticadas até 31/12/2014, 77 empresas alcançaram escore igual ou superior a 7. Das 273 empresas que fazem parte das Redes, 101 valorizam práticas competitivas, sendo: 51 em Gestão Empresarial e Ambiental, 39 em Controle de Qualidade e 11 em Tecnologias Industriais Básicas.  1.4 Não realizado.
<b>Reformulação</b> [ X ] N/A	
Foi realizada uma revisão do Marco Lógico, discriminando o Propósito em três subcomponentes (Cooperação Empresarial, Articulação Institucional e Práticas Competitivas) e ajustando os indicadores de acordo com as recomendações, visando melhorar a capacidade de medição.	
<b>Resumo do(s) Objetivo(s) de Desenvolvimento Classificação(OD):</b>	
<input type="checkbox"/> Muito Provável (MP) <input checked="" type="checkbox"/> Provável (P) <input type="checkbox"/> Pouco Provável (LP) <input type="checkbox"/> Improvável (I)	
O Programa alcançou um nível satisfatório de cumprimento com relação aos seus efeitos diretos planejados. Embora de maneira desigual, as empresas participantes do Programa obtiveram resultados positivos em termos de aprendizado na prática de formulação de projetos coletivos.	
<b>Estratégia de País:</b>	
O Programa esteve alinhado com a estratégia e as orientações propostas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) de fomentar políticas estaduais de apoio a Arranjos Produtivos Locais (APL).	

#### b. Externalidades

Observaram-se na execução do Programa externalidades que podem vir a ser melhor exploradas, tendo em vista o aprendizado que a própria execução do Programa possibilitou:

1. Acesso a instituições públicas e fortalecimento das capacidades do setor público
2. Fortalecimento das capacidades de cooperação interorganizacional do setor privado
3. Externalidades tecnológicas associadas a efeitos de *spillover*

## c. Produtos

PROGRESSO NA IMPLEMENTACAO (PI)		
Componentes ("Outputs"):	Indicadores Chaves de Produto:	
1. Mobilização e articulação da governança e das redes associativas:	Produtos Planejados	Produtos Obtidos
1.1. Diagnósticos Empresariais	1.1 Realizar diagnósticos empresariais e Planos de Melhoria em 500 empresas ao final de 10 meses de execução do programa e mais 500 empresas ao final de 20 meses.	1.1 Realizados 788 diagnósticos e 678 Planos de Melhoria em empresas no período de 20/12/2005 a 19/06/2009.
1.2. Planos de Fortalecimento das OGL	1.2 Realizar Plano de Fortalecimento nas OGL em 5 APL ao final de 10 meses de execução do Projeto e mais 5 APL em até 20 meses de execução	1.2 Realizados 11 Planos de Fortalecimento das OGL durante o período de 05/11/2007 a 15/08/2008.
1.3. Capacitação das Redes Associativas (realizar capacitações como forma de preparar e incentivar os empresários para formação das redes associativas)	1.3 Capacitar em cursos de liderança, empreendedorismo, cultura de cooperação e produção 20 redes ao final de 12 meses de execução do Programa e mais 15 redes ao final de 20 meses.	1.3 Capacitadas 56 redes, sendo (por APL): Confeccões - 14, TI - 4, Fruticultura - 8, Transformação de Plástico - 2, Turismo - 6, Sisal - 4, Rochas Ornamentais - 3, Piscicultura - 3, Caprinovinocultura - 6 e Derivados de Cana - 6. Nota: 4 redes desistiram (1 de Sisal, 2 de Confeccões e 1 de Plástico) até 30/06/2013.
1.4. Ações de Fortalecimento das Redes Associativas - Planos de Negócios (PN)	1.4 Contratar consultorias para elaborar, junto com as redes, Planos de Negócios (PN), 35 consultorias ao final de 12 meses de execução do programa e mais 35 consultorias ao final de 20 meses.	1.4 Contratadas 53 consultorias para elaborar PN durante o período de 13/12/2007 a 11/04/2011.
1.5. Elaboração Plano de Melhoria da Competitividade (PMC)	1.5 Elaboração dos Planos de Melhoria da Competitividade (PMC) nos APL aprovados pelo Programa, sendo 6 PMC aprovados até o 15º mês de execução e o restante até o final do Programa.	1.5 Aprovados 2 PMC elaborados pela Competitiveness (Confeccões e TI) e 9 PMC elaborados pela Makestrat (Automotivo, Piscicultura, Transformação Plástica, Rochas Ornamentais, Fruticultura, Derivados de Cana, Caprinovinocultura, Sisal e Turismo) no período de 09/07/2008 a 05/07/2010.
1.6. Elaborar Projetos Estruturantes (PE) para os APL	1.6 Aprovação de 4 Projetos Estruturantes (PE) até o 15º mês de execução e o restante até o final do Programa.	1.6 Aprovados 7 PE (Confeccões, TI, Automotivo, Transformação de Plástico, Piscicultura, Fruticultura e Sisal). Nota: Os PE dos APL de Turismo, Derivados de Cana, Rochas Ornamentais e Caprinovinocultura foram elaborados em maio de 2012, mas não serão executados (cancelamento aprovado pelo BID - CBR-1286/2012, de 19/04/2012). O PE do APL Automotivo, apesar de aprovado, não será executado (conforme CBR 208/2013).
Custo total do Componente 1: USD= 2.761.000,00 Contraparte: USD= 1.920.000,00 BID: USD= 841.000,00 Desembolso BID: 30,5% Classificação: S		

<p>Explique brevemente diferenças entre produtos planejados e atuais (se aplicável). Diferenças apontadas no corpo da tabela.</p>		
<p><b>Reestruturação.</b> Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente consequências dessas mudanças.  <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A</p>		
<p><b>2. Articulação entre oferta e demanda de serviços empresariais nos APL:</b></p> <p>2.1. Registro de Consultores Técnicos – Tecnológicos e Gestão</p> <p>2.2. Infocentros Ativados</p> <p>2.3. Consultores Técnicos Retec (Rede de Serviços Tecnológicos)</p> <p>2.4. Portais Ativados</p> <p>Custo Total do Componente 2: USD= 379.000,00 Contraparte: USD= 242.000,00 BID: USD= 137.000,00 Desembolso BID: 36,1% <u>Classificação: S</u></p>	<p><b><u>Produtos Planejados</u></b></p> <p>2.1 Realizar chamadas de contratação de no máximo 5 consultorias tecnológicas e de gestão durante os 5, 10, 15, 20 e 25 meses de execução do Programa.</p> <p>2.2 Instalar um total de 5 Infocentros: 3 até o 10º mês; e 2 até o 20º mês de execução do Programa.</p> <p>2.3 Realizar 30 contratações (cadastro) de consultores técnicos para fortalecer a RETEC: 15 consultores no final dos 10 meses e mais 15 consultores no final dos 18 meses de execução do projeto.</p> <p>2.4 Desenvolver e ativar 10 Portais na Internet para os APL BID: 5 Portais no final dos 10 meses e 5 Portais no final de 20 meses de execução do Programa.</p>	<p><b><u>Produtos Obtidos</u></b></p> <p>2.1 Chamados 88 consultores para contratação até 31/12/2014.</p> <p>2.2 Instalados e ativados 11 Infocentros, ou Centros Digitais de Cidadania (CDC).</p> <p>2.3 Cadastrados 64 consultores entre 05/11/2007 e 05/12/2010.</p> <p>2.4 Desenvolvidos e ativados 10 Portais na Internet no período de 05/11/2007 e 05/12/2010: Moda, TI, Derivados de Cana, Fruticultura, Ovinocaprinocultura, Turismo, Rochas Ornamentais, Automotivo, Piscicultura e Transformação de Plásticos.</p>
<p>Explique brevemente diferenças entre produtos planejados e atuais (se aplicável). Diferenças apontadas no corpo da tabela.</p>		
<p><b>Reestruturação.</b> Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente consequências dessas mudanças.  <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A</p>		
<p><b>3. Ações diretas para fortalecimento da competitividade dos APL:</b></p> <p>3.1. Articular OGL dos APL na implementação dos Projetos Estruturantes (PE)</p> <p>3.2. Implementar os Planos de Negócios (PN) aprovados pelo Programa conforme demandas dos APL por meio de gestão participativa a garantir eficácia das ações.</p> <p>3.3. Capacitar os empresários das Redes associativas com os PN aprovados pelo Programa</p> <p>3.4. Promover atividades pertinentes às demandas dos empresários</p>	<p><b><u>Produtos Planejados</u></b></p> <p>Nota: as ações dos Planos Estratégicos dos APL do Programa são executadas de acordo com os cronogramas e as metas estabelecidas.</p> <p>3.1 Implementar 70% dos Projetos Estruturantes (PE) aprovados pelo Programa de forma satisfatória para os empresários.</p> <p>3.2 Implementar 70% dos Planos de Negócios (PN) das Redes Associativas aprovados, mediante satisfação dos empresários.</p> <p>3.3 Garantir que 80% das empresas das redes associativas que tiveram seus PL aprovados recebam: capacitação empresarial e profissional; ações de inteligência e acesso a mercados extra-regionais; desenvolvimento de negócios e missões empresariais; serviços técnico-tecnológicos – qualidade, eco-eficiência, certificação de normas técnicas, metrologia; redes colaborativas de aprendizagem.</p> <p>3.4 Ao final da execução do Programa, 80% dos empresários devem estar satisfeitos com os serviços e ações financiados pelo Programa.</p>	<p><b><u>Produtos Obtidos</u></b></p> <p>3.1 Implementados 2 PE aprovados pelo Programa de forma satisfatória para os empresários (Confecções e TI).</p> <p>3.2 Não realizado.</p> <p>3.3 Dos PN aprovados pelo programa, 174 ações são de Capacitação, 234 ações são de Inteligência e Acesso a Mercados e 107 ações são de Serviços Técnico-Tecnológicos.</p> <p>3.4 Não realizado.</p>

<p>3.5. Fomentar ações vinculadas a tecnologias limpas ou de gestão ambiental nos PE ou PN aprovados pelo Programa</p> <p>Custo Total do Componente 3: USD= 6.373.000,00 Contraparte: USD= 2.798.000,00 BID: USD= 3.575.000,00 Desembolso BID: 56,1% Classificação: S</p>	<p>3.5 No mínimo 30% dos PE e PN executados devem executar ações vinculadas a tecnologias limpas ou melhora na gestão ambiental.</p>	<p>3.5 Não realizado.</p>
<p>Explique brevemente diferenças entre produtos planejados e atuais (se aplicável). Diferenças apontadas no corpo da tabela.</p>		
<p><b>Reestruturação.</b> Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente consequências dessas mudanças.  <input type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A</p>		
<p><b>4. Monitoramento, avaliação e disseminação do Programa:</b> Nota: Sistema de difusão, acompanhamento e avaliação do Programa implementado e em andamento.</p> <p>4.1. Executar Plano de Comunicação</p> <p>4.2. Realizar eventos nos APL</p> <p>4.3. Promover a realização de Oficinas entre funcionários públicos, instituições de apoio, membros das OGL, consultores e empresários</p> <p>4.4. Promover a contratação e capacitação de pessoal e aquisição de software a compor a Infraestrutura do Sistema de Monitoramento e Avaliação do programa</p> <p>Custo Total do Componente 4: USD= 223.000,00 Contraparte: USD= 3.000,00 BID: USD= 220.000,00 Desembolso BID: 98,7% Classificação: S</p>	<p><b><u>Produtos Planejados</u></b></p> <p>4.1 Aprovar Plano de Comunicação no 1º semestre pelo Comitê Diretivo do Programa.</p> <p>4.2 Realizar 2 eventos para disseminar os resultados do programa: o 1º evento de disseminação nos primeiros 12 meses e o 2º evento até o 24º mês de execução do Programa.</p> <p>4.3 Apresentação e discussão dos resultados do Programa entre funcionários públicos, instituições de apoio, membros das OGL, consultores e empresários em 2 Oficinas no 20º e 30º mês de execução.</p> <p>4.4 Desenhar e implementar o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa no 1º semestre de execução.</p>	<p><b><u>Produtos Obtidos</u></b></p> <p>4.1. Aprovado Plano de Comunicação pelo Comitê Diretor.</p> <p>4.2 Não realizados.</p> <p>4.3 Realizadas 2 Oficinas para apresentação dos resultados na 1ª e 2ª Avaliação Intermediária.</p> <p>4.4 Sistema desenhado e implementado.</p>
<p>Explique brevemente diferenças entre produtos planejados e atuais (se aplicável). Diferenças apontadas no corpo da tabela.</p>		
<p><b>Reestruturação.</b> Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente as consequências dessas mudanças:  <input type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A</p>		
<p><b>Resumo do Progresso de Implementação – Classificação:</b>  <input type="checkbox"/> Muito Satisfatório (MS)    <input type="checkbox"/> Satisfatório (S)    <input checked="" type="checkbox"/> Insatisfatório (I)    <input type="checkbox"/> Muito Insatisfatório (MI)</p>		

#### d. Custos do Projeto

Custo Total Projeto - Planejado (milhares de US\$)				Custo Total do Projeto - A tual (milhares de US\$)			% Diferença
Tipo de Despesa	BID	Contrapartida	Total	BID	Contraparti da	Total	%
Administração e Supervisão	31	1.733	1.764	26	3.083	3.109	(+) 76,2%
Custos Diretos	9.633	4.897	14.530	4.773	4.963	9.736	(-) 33,0%
Componente 1: Sensibilização, mobilização e articulação dos APL	1.019	1.520	2.539	841	1.920	2.761	(+) 8,7%
Componente 2: Aproximação da oferta de serviços empresariais à demanda de empresas nos APL	521	334	855	137	242	379	(-) 55,7%
Componente 3: Ações diretas para o fortalecimento da competitividade dos APL	7.776	2.775	10.551	3.575	2.798	6.373	(-) 39,6%
Componente 4: Difusão, monitoramento e avaliação do Programa	317	268	585	220	3	223	(-) 61,9%
Custos Correntes	56	37	93	19	5	24	(-) 74,2%
Sem designação específica	280	-	280	0	0	0	(-)100,0%
TOTAL	10.000	6.667	16.667	4.818	8.051	12.869	(-) 22,8%

O custo inicial do programa foi estimado em USD16.667.000, sendo USD10.000.000 financiados pelo BID e o restante por aportes locais. O custo final do programa foi de USD12.869.000, sendo USD4.818.000 aportados pelo BID e USD8.051.000 pelo governo do Estado da Bahia e por parceiros do projeto. Como consequência do maior aporte local e menor do BID, o percentual de contrapartida, estimado em 40% do total dos gastos, alcançou ao final do programa 63% dos recursos totais. Com relação ao aporte do BID, a estimativa original de 60% caiu para 37% do total dos gastos. O menor aporte do BID deveu-se não apenas ao atraso entre assinatura do contrato e primeiro desembolso, mas, principalmente, à necessidade de sucessivas renegociações de prazo.

Com relação às variações agregadas entre custo planejado e executado, cabe destacar:

- Os gastos do Componente 1 excederam em 8,7% o orçado porque as atividades de sensibilização, mobilização e articulação dos APL foram subdimensionadas. A totalidade desse incremento nos gastos do componente foi assumida por recursos de contrapartida local.
- Os gastos dos Componentes 2, 3 e 4 foram inferiores ao planejado (-55,7%, -39,6% e -61,9%) devido a adequações na execução do projeto definidas em comum acordo com o BID.

#### IV. Implementação do Projeto

##### a. Análise de Fatores Críticos

A análise detalhada dos problemas detectados na execução do Programa e a apresentação das medidas corretivas adotadas, encontram-se no Anexo II. A seguir, expõe-se análise síntese dos fatores críticos, revelando que a implementação do projeto defrontou-se com dificuldades devido a fatores internos e externos, mas também contou com alguns fatores que a favoreceram.

##### *Principais fatores internos que facilitaram a implementação do projeto:*

1. **Metodologia:** A adoção de metodologia estruturada, fornecendo norte comum para intervenção

nos APLs, foi importante fator positivo, destacando-se: a existência de regulamento operativo (ROP), manual de procedimentos, os Planos de Melhoria da Competitividade (PMC) e a obrigatoriedade e as condições de contrapartida das empresas participantes do programa.

2. **Cooperação Interinstitucional:** A colaboração entre setor público e privado possibilitou importantes ganhos de escala e escopo, além de contribuir para o exercício e o aprendizado de ações conjuntas (público-privado; privado-privado; público-público).
3. **Respaldo Internacional:** A existência de mecanismos idôneos de contratação, acompanhamento e revisão de propostas por parte de instituição de reputação e reconhecimento internacional como o BID reduziu os riscos de captura do programa por interesses particulares (de cunho político ou pessoal) alheios aos propósitos originais.
4. **Difusão dos Resultados:** o fato de o programa ter sido executado em parceria que envolveu Governo do Estado, SEBRAE e IEL trouxe importantes benefícios, pois não apenas as ações do programa foram de conhecimento público no âmbito estadual, como também alcançou instâncias similares de cooperação em outras unidades da federação e dentro do governo federal.
5. **Política Nacional de APL:** A existência de uma política nacional de apoio a APLs, em especial o fato de o BID apoiar programas de intervenção em APLs em outros três estados, além do da Bahia, contribuiu decisivamente para a implementação do Programa, à medida que elevou o grau de exposição e o senso de responsabilidade da equipe na execução das atividades.

Nota: Para uma avaliação, ver projeto "Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil", financiado pelo BNDES.

#### ***Principais fatores internos que dificultaram a execução do projeto:***

1. **Tempo de execução** inicial (3 anos) insuficiente *vis-à-vis* **objetivos ambiciosos, grande número de APLs selecionados e excessivo número de ações** previstas no programa.
2. **Complexidade institucional**, potencializada por diferenças institucionais entre os parceiros do programa e a necessidade jurídica de acordos de cooperação específicos que demandaram tempo considerável. Também houve necessidade de incluir convênios com outras instituições, devido ao fato de o SEBRAE e o IEL serem instituições estatutariamente impedidas de realizar aquisições de equipamentos e executar obras civis previstas nos Projetos Estruturantes.
3. **Subestimação de dificuldades** para realização da etapa de sensibilização/mobilização das empresas e articulação das governanças locais, bem como para a realização dos diagnósticos e elaboração e discussão aprofundada dos PMC, somada a não previsão da necessidade de considerar mais tempo antes de efetivamente dar início às ações propostas.  
Nota: Planejado para 6 meses, na prática os PMC consumiram em média 18 meses para serem entregues e validados, e o processo de contratação da empresa de consultoria levou cerca de um ano para ser completado. Adicionalmente, muitos PMC tiveram que ser revisados. Na origem dos problemas estava o fato de que os empresários não se encontravam organizados, o que retardou as fases de formação e fortalecimento das redes e identificação das governanças, atrasando a elaboração dos Diagnósticos Empresariais e dos Planos de Melhorias Individuais, bem como dos Planos de Fortalecimento da OGL e das ações para formação e fortalecimento de Redes Associativas.
4. **Atritos institucionais** decorrentes em boa medida dos fatores anteriormente citados.
5. **Valor do empréstimo** relativamente baixo em face do excessivo número de APLs e de ações previstas, resultando em pulverização de recursos. Em outras palavras, pode-se dizer que o número de APLs selecionados e de ações previstas foram excessivos em relação ao valor financiado.
6. **Mudanças nas equipes técnicas**, em especial por parte do Governo do Estado, ao longo da execução. Mudanças também ocorreram em relação aos especialistas do Banco encarregados do acompanhamento do Programa. Este tipo de problema é particularmente prejudicial em projetos de natureza complexa e que envolvem múltiplas instituições, como é o caso, tendo como principais implicações: perda de memória institucional, custos adicionais e perda de prioridade institucional. Teve particular efeito negativo as frequentes trocas no comando da SECTI e da UGP. O problema só não foi maior em razão da relativa permanência de parte da equipe, apesar da forma precária de contratação (bolsistas sem vínculo empregatício).

7. **Mudanças nas políticas de aquisições do Banco** ao longo da execução do Programa, que embora tenham sido no sentido de melhorar os procedimentos acarretaram dificuldades de informação (sanadas posteriormente) e atrasos no cronograma.
8. **Dificuldade de controlar comportamentos *rent-seeking* e de captura**, seja por parte de alguns setores/empresas, seja por parte de parceiros institucionais do projeto. Este problema, comum em programas de apoio a APLs, prejudica em geral justamente as empresas que mais necessitam de apoio (à medida que sejam fortalecidas as demandas de empresas líderes ou melhor posicionadas nas estruturas locais de governança).
9. **Monitoramento e avaliação** do Programa comprometidos pela dificuldade de se colocar em prática uma metodologia de captura de informações estatisticamente relevantes junto aos beneficiários do Programa, em boa medida devido à necessidade de a UGP ter que se concentrar em tirar atrasos decorrentes de problemas de implementação de etapas anteriores.  
Nota: As metodologias de avaliação de impacto não se encontram suficientemente disseminadas, embora tenha sido feito esforço de capacitação da equipe em via curso especializado em avaliação de impacto e monitoramento.
10. **Sustentabilidade** do programa prejudicada pela elevada resistência das empresas aos esforços de sensibilização e mobilização para participação no Programa, em especial pelas exigências de sindicalização e de pagamento de contrapartidas, ainda que parcial, dos serviços.
11. **Implementação de políticas de mais longo prazo** prejudicada, em consequência do conjunto de problemas apontados, que impunha à equipe enorme dispêndio de tempo “apagando incêndios” de curto prazo. Pelas mesmas razões, foram prejudicadas as atividades associadas à implantação de sistema de construção de capacidades em avaliação de impacto.  
Nota: Vale destacar, ademais, que programas desse tipo promovem efeitos ainda depois de vários anos de seu término, o que em si dificulta naturalmente a tarefa de avaliação de impacto.
12. **Fluxo de comunicação** não eficiente, em decorrência da falta de melhor alinhamento técnico e institucional e melhor divisão de responsabilidades entre as partes.

#### ***Principais fatores externos que dificultaram a execução do projeto:***

1. **Ausência de uma agenda estratégica de longo prazo por parte do setor público**, dificultando a implementação de uma gestão de projetos mais eficaz, especialmente em se tratando de um programa que envolve distintos atores. A pressão política sobre o governo e sobre a UGP com muita frequência redundou na priorização de visões de curto prazo, colocando em segundo plano atividades que requerem perspectiva técnica e de horizonte mais largo.  
Nota: Vale destacar como fator crítico observado pelos executores do Programa a dificuldade do Governo do Estado (via SEFAZ) de garantir que o repasse de recursos do Banco fosse feito em tempo hábil aos parceiros coexecutores para a execução dos convênios.
2. **Mudanças no contexto externo e interno**, tornando obsoleta pelo menos parte da agenda do programa. De fato, no período de uma década transcorrido entre a concepção e o prazo final do projeto, os cenários nacional e internacional sofreram profundas transformações, afetando setores/empresas de forma drástica e levando à criação de novos instrumentos de apoio ao setor produtivo por parte do poder público como forma de minimizar a perda de competitividade.  
Nota: Cabe registrar que, frente às profundas mudanças no cenário econômico, a estratégia do Banco foi corretamente no sentido de flexibilizar a implementação do Programa, adequando-o na medida do possível ao novo contexto.

#### **b. Desempenho do Mutuário/Agência Executora**

O desempenho da Unidade Executora teve aspectos positivos e negativos (amplificados devido ao longo tempo de execução). Em que pese os atrasos e o tempo consumido para a execução, bem como as dificuldades relacionadas ao monitoramento e à avaliação das ações e ao formato do arranjo institucional desenhado para o Programa, pode-se concluir que a UGP conseguiu conduzir o Programa de forma responsável, cumprindo metas e objetivos repactuados, bem como soube resguardar os princípios do

Banco com relação ao uso dos recursos. De outro lado, em que pese seu esforço e priorização, a UGP ficou refém de governanças locais pouco estruturadas e da agenda político-institucional, fatores que contribuíram para reduzir substancialmente a autonomia técnica da UGP e limitar a atuação do Programa.

#### Desempenho do Mutuário/ Agência Executora

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

### c. Desempenho do Banco

Segundo as instituições participantes, o acompanhamento do Banco foi satisfatório. Embora a presença do Banco tenha sido bastante reduzida no começo da execução do Programa, cabe registrar que, depois de terem sido implementadas algumas mudanças, o Banco assumiu maior controle no monitoramento do desempenho da operação, em um trabalho mais próximo da UGP e do governo do Estado, de modo a encontrar soluções para problemas postos e garantir o alcance dos objetivos básicos do Programa, tendo o Banco agido inclusive no sentido de promover as adequações requeridas pelas mudanças nos contextos nacional e internacional.

De fato, o Banco mostrou-se bastante flexível e coordenado frente a esses requerimentos. Assim, à medida que a execução do Programa foi avançando, foram realizadas as necessárias modificações no escopo e na escala das atividades, bem como no orçamento alocado, como forma de otimizar o uso dos recursos e garantir os objetivos gerais do Programa.

#### Desempenho do Banco

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

## V. Sustentabilidade

### a. Análise de Fatores Críticos

O Programa não visava obter a sustentabilidade das instituições participantes, nem de qualquer empresa produtora ou fornecedora em particular, mas sim contribuir para melhorar a competitividade dos setores. Assim, sua sustentabilidade remete para os alguns fatores críticos:

1. **Acompanhamento técnico especializado:** as ações demandadas pelas empresas participantes concentraram-se em ações básicas de capacitação, revelando a necessidade de reforço de ações visando melhorar o nível de sustentabilidade das condições de competitividade.
2. **Capacitação de entidades de governança local e das próprias empresas:** o aprendizado do exercício da governança de APLs e empresas não deve se restringir ao período de execução, nem pode se ater às empresas participantes. Requer continuidade e progressiva abrangência.
3. **Construção conjunta de diagnósticos e de planos de melhoria da competitividade:** fator decisivo para a consolidação e sustentabilidade no longo prazo dos APLs.
4. **Incompatibilidade entre o tempo requerido para a realização de determinados Projetos Estruturantes *vis-à-vis* o prazo de encerramento do Contrato de Empréstimo:** destaca-se como fator crítico decisivo na avaliação dos executores do Programa.

### b. Riscos Potenciais

Entre os aspectos que poderiam afetar a sustentabilidade do Programa, destaca-se o baixo grau de cooperação e de relação mais estreita entre as instituições e empresas locais.

Nota: A área de abrangência dos 11 APLs do Programa supera 60 municípios, situados em 14 territórios de identidade. Alguns APLs abrangem mais de um território de identidade, dificultando ações conjuntas coletivamente construídas.

### c. Capacidade Institucional

O órgão executor realizou esforços no sentido de executar o Programa da forma mais eficiente possível frente às dificuldades que se apresentaram, visando a alcançar os melhores resultados possíveis. Considera-se que o exercício da execução contribuiu sobremaneira para elevar o grau de capacitação da equipe no gerenciamento de projetos de apoio ao desenvolvimento de APLs.

Quanto aos parceiros, é reconhecida a experiência de atuação do SEBRAE e do IEL na área.

#### Classificação de Sustentabilidade (SU) :

☐ Muito Provável (MP)

☐ Provável (P)

☒ Pouco Provável (PP)

☐ Improvável (I)

## VI. Monitoramento e Avaliação

### a. Informação sobre Resultados

O desenho do programa atribuiu relevância à implementação de um sistema de monitoramento e avaliação como poderosa ferramenta de gestão e posterior avaliação de resultados. Esta meta, entretanto, foi prejudicada pela sequência de dificuldades internas na execução do Programa e por dificuldades adicionais decorrentes de mudanças nos cenários nacional e internacional. A inexistência de um sólido sistema de informações, aliada aos sucessivos atrasos no cronograma de execução, impossibilitou a realização de avaliações de impacto decorrente das intervenções do Programa. Não obstante, a unidade executora foi zelosa no sentido de registrar informações detalhadas nos relatórios semestrais encaminhados para o Banco, que permitem identificar problemas na execução e medidas corretivas adotadas (vide Anexo II). Ademais, a unidade executora foi capaz de registrar, em alguns relatórios adicionais temáticos, balanços parciais de resultado. Por fim, elaborou relatório final fornecendo um balanço até 2013 (vide Anexo III).

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

O Programa não previa mecanismo para coleta de informações futuras, nem avaliação posterior.

## VII. Lições Aprendidas

**Desenho do Programa:** além de apoiar-se, como de fato ocorreu, nas melhores práticas internacionais em programas de fortalecimento de empresas em APLs, o desenho do Programa deve considerar as especificidades do país, das áreas geográficas e dos setores em questão.

**Beneficiários:** devem ser melhor considerados os critérios de elegibilidade das empresas apoiadas por programas de apoio a APLs, inclusive com relação a práticas de rent-seeking.

**Seleção de APLs:** devem ser melhor considerados também os critérios de seleção dos APLs apoiados por programas desse tipo.

**Tempo de execução e planejamento:** o período de execução deve ser adequado aos objetivos, ao número de APLs a ser apoiados e às ações previstas no Programa. Particular atenção deve ser dada à necessária compatibilização entre tempo requerido para a realização dos Projetos Estruturantes *vis-à-vis* prazo de vigência do Contrato. Deve-se também prever prazos adequados para a própria tramitação dos instrumentos jurídicos necessários à execução do Programa, para evitar atrasos sucessivos e posteriores dificuldades deles decorrentes. E, quando da ocorrência de dificuldades imprevistas, deve-se garantir maior agilidade nos procedimentos de adequação, para não haver comprometimento dos prazos. No planejamento do Programa, incertezas e riscos devem ser considerados desde o primeiro momento.

**Complexidade institucional e gerenciamento de projetos:** deve ser levada previamente em conta as especificidades jurídicas das instituições envolvidas no Programa, de modo a prever instrumentos viáveis para sua implementação e, se necessário, incluir novos parceiros com a flexibilidade requerida à realização de determinados tipos de ações. Neste sentido, deve-se promover entendimento prévio entre especialistas da área jurídica das instituições envolvidas, visando garantir a necessária compatibilização entre instrumentos e exigências previstos *vis-à-vis* as especificidades jurídicas de cada instituição. Ademais, ações de mitigação devem ser previstas na ocorrência de problemas comuns em se tratando de rede de instituições com naturezas, competências e finalidades distintas. Ter conhecimento prévio detalhado das distintas competências e limitações das instituições envolvidas e de como incorporá-las nas tarefas e na divisão de responsabilidades é essencial para o sucesso na execução do Programa.

**Coordenação geral e equipe técnica:** devem ser garantidos mecanismos para assegurar a continuidade da Coordenação e da equipe responsável pela execução, bem como suas condições de trabalho em termos de infraestrutura e meios necessários à execução. Destaca-se a relevância de promover mecanismos para garantir a correta e imediata destinação dos recursos do Programa para seus fins, por parte dos órgãos responsáveis pelo repasse dos recursos financeiros do Programa. Neste sentido, cabe ação enérgica do Banco com vistas a garantir o cumprimento de cláusulas contratuais referentes aos prazos e à destinação dos recursos, inclusive com imposição de sanções. Deve-se também atentar para que os membros da equipe técnica da UGP não sejam contratados sob regime precário de trabalho. Também as equipes técnicas dos parceiros do Programa devem assegurar bom desempenho e continuidade do trabalho. Não menos importante é garantir a continuidade do trabalho e as condições de implementação das ações aos coordenadores locais (em cada APL). O comprometimento com a execução do Programa é responsabilidade de todas as instituições envolvidas.

**Sensibilização/ mobilização das empresas e articulação das governanças locais:** prevista para a etapa inicial, esta atividade é tão decisiva que deveria ser estendida para um período mais longo. Além de prever tempo suficiente para sua adequada realização, é necessário ter flexibilidade para acomodar diferenças entre os APLs, em particular em termos de grau de organização e mobilização prévias e de nível de desenvolvimento da governança local. Isto não quer dizer que apenas devam ser apoiados APLs mais maduros nestes critérios, mas se trata de começar pelo necessário reconhecimento de que existem APLs em diferentes estágios de coordenação produtiva e institucional. Tais diferenças devem ser consideradas previamente, classificando os APLs segundo o grau de articulação e desenvolvimento prévios. Para todos os APLs, mas em particular para os mais incipientes, as atividades previstas no Componente 1, desde que com o tempo adequado (inclusive para que equipe e empresas possam de fato absorver a própria metodologia proposta), podem ser utilizadas como poderosos instrumentos de sensibilização e mobilização das empresas e de articulação da governança e das redes associativas, além de servir de atração para a posterior mobilização de empresas não participantes diretas do Programa, via **efeito-demonstração**, fator decisivo para fortalecer a sustentabilidade do APL. Destaque-se que cada APL abrange conjunto de empresas (produtoras e fornecedoras) e instituições de diferentes tipos pertencentes ao recorte setorial-territorial definido, não se restringindo ao reduzido grupo de empresas-piloto e instituições participantes do Programa. Adotar tal visão reducionista é fatal para o destino do APL.

**Fluxo de comunicação e tempo de resposta:** com clara e prévia divisão de responsabilidades entre as partes, deve ser garantido fluxo amplo, intenso e eficiente entre Banco, instituição executora e instituições parceiras, com estabelecimento de prazos adequados para viabilizar rápido retorno para a resolução de pendências e acesso à documentação pertinente, de modo a facilitar o acompanhamento e incentivar maior envolvimento e comprometimento por parte dos membros das equipes participantes, que devem estar em constante alinhamento com os níveis de planejamento, execução e monitoramento dos projetos. Nestas condições, pode-se melhorar sobremaneira os mecanismos de acompanhamento de execução e reduzir o tempo de resposta do Banco às necessidades que se apresentem ao longo do processo de implementação.

**Registro de informações do Programa:** deve ser cobrado com rigor da instituição executora e das instituições parceiras o correto e completo registro de todos os procedimentos, ações e valores relativos ao Programa, inclusive para tornar as informações disponíveis para estudos e futuros programas similares. Para tanto, requer-se que as instituições que desenvolvam projetos de apoio em paralelo às ações do Programa em APLs apoiados se comprometam a realizar contabilidade em separado, sob pena de comprometer seriamente a memória institucional do Programa (além de induzir à apropriação indevida de créditos que são de direito do Programa).

**Sistema de monitoramento e avaliação do Programa:** é recomendável que seja concebido desde o início, bem como posto em operação, contando com pessoal qualificado, trazendo benefícios à execução, à medida que auxilia na rápida identificação de desvios e promoção de ajustes. Por outro lado, a partir da própria experiência do Programa, a equipe pode contribuir para o desenvolvimento e aplicação de metodologias de avaliação de impacto de projetos.

**Estratégias de desenvolvimento de APLs:** na elaboração de PMC, é crucial considerar não apenas as vantagens locais apoiadas em externalidades positivas construídas coletivamente, mas também as transformações no cenário global dos setores (em especial naqueles que se organizam em cadeias globais de valor) e a situação de aglomerações similares no país. O desafio para desenhar estratégias de desenvolvimento é gigantesco e não se resolve apenas via compartilhamento de um banco de informações e experiências passadas sobre melhores práticas nacionais e internacionais. Cabe avaliar a velocidade das transformações em processo, em especial em setores geradores ou fortemente impactados pelo acelerado processo de inovações, com destaque para a Quarta Revolução Industrial, que promete mudanças sistêmicas e profundas, que abrangem os modelos de negócios, as formas de produção, as formas de consumo, os formatos das instituições e o modo como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos. Não se pode esquecer, entretanto, que, especialmente em APLs incipientes, os esforços de melhoria requeridos frequentemente se concentram em ações de capacitação mais elementares, porém essenciais para a sobrevivência de certas aglomerações. Também cabe consideradas as especificidades de APLs cuja própria identidade e sobrevivência se apoia em valores e saberes tradicionais ou de forte conteúdo cultural das comunidades locais.