



**Análise de acordos
institucionais e
programas de
desenvolvimento
produtivo em América
Latina e o Caribe
Proposta metodológica e
resultados de prova**

Martin Chrisney
Marco Kamiya

**Banco
Interamericano de
Desenvolvimento**

División de Mercados
de Capital e
Instituciones
Financieras

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-305

Setembro 2011

Análise de acordos institucionais e programas de desenvolvimento produtivo em América Latina e o Caribe

Proposta metodológica e resultados de prova

Martin Chrisney
Marco Kamiya



Banco Interamericano de Desenvolvimento

2011

<http://www.iadb.org>

As “Notas técnicas” compreendem uma ampla gama de melhores práticas, avaliações de projetos, lições aprendidas, estudos de caso, notas metodológicas e outros documentos de caráter técnico, que não são documentos oficiais do Banco. Os pontos de vista e opiniões expressados neste documento são de exclusiva responsabilidade de seu autores e não refletem necessariamente os pontos de vista do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva nem dos países que representa.

Este documento pode ser reproduzido livremente.

Martin Chrisney (martinc@iadb.org)
Marco Kamiya (Mkamiya@CAF.com)

RESUMO*

Nesta era pós-consenso de Washington, reabre-se um novo espaço para a discussão do papel do Estado no fomento produtivo. Essa abertura gerou um amplo debate sobre o papel das instituições e dos programas de desenvolvimento produtivo do setor privado, que constituem a base para as intervenções estatais de fomento produtivo. Em geral, essas intervenções são feitas por meio de serviços de desenvolvimento empresarial, apoio à inovação, promoção de exportações e outros que apoiam setores e atividades específicas. Aqui, essas intervenções serão denominadas programas de desenvolvimento produtivo (PDP).

Hoje, os países da região destinam recursos consideráveis aos serviços de PDP, fornecidos às empresas por entidades oficiais e por intermediários privados. Apesar de sua indiscutível justificativa econômica, ainda não há uma metodologia clara para avaliar seu desempenho nem para classificá-los segundo sua natureza, sua magnitude, seu mercado-alvo e seus mecanismos de implementação. Este documento apresenta uma contribuição para o desenvolvimento de análises de PDP. A proposta metodológica do Mapeamento e Índice de Desempenho Institucional (MIDI) constitui um esforço para quantificar e mensurar os aspectos institucionais que contribuem para um melhor equilíbrio entre o custo e os benefícios dos PDP. O objetivo do MIDI é avaliar a qualidade dos programas e dos acordos institucionais que os sustentam e que influenciam sua capacidade de alcançar os resultados esperados. A partir dessa perspectiva, fica evidente a importância de se formularem métricas para a análise das funções de concepção, execução e monitoramento desses programas, bem como dos acordos institucionais que os abrigam. A ferramenta MIDI baseia-se em um questionário que permite estabelecer pontos de referência (*benchmarking*) e realizar uma análise comparativa entre países e no nível regional. A metodologia foi usada na formulação de um quadro, com base no qual foi desenvolvido um primeiro questionário, testado em quatro países da região. A partir do questionário-piloto, foram elaboradas fichas de desempenho das instituições e dos programas analisados, e identificadas regularidades das quais se podem extrair conclusões preliminares tanto para aperfeiçoar a metodologia como para sugerir novas vias de análise.

* Este trabalho tem sua origem em uma proposta metodológica desenvolvida por Gonzalo Rivas e Roberto Degroote. A empresa ACE e o Dr. Jesús Esteban apoiaram a realização dos testes na região e contribuíram para aprimorar a metodologia. Agradecemos os comentários sobre o primeiro rascunho de Alessandro Maffioli, Carlo Pietrobelli, Joan Prats, Gonzalo Rivas e Jesús Esteban.

O MIDI é uma ferramenta útil para a identificação de regularidades e comparações de caráter institucional. Também é uma metodologia que permite elaborar métricas ordinais e formular recomendações de políticas baseadas em variáveis tanto objetivas como normativas. Em particular, o MIDI oferece orientações sobre:

- Comparação entre PDP similares e as instituições que os oferecem.
- Autoavaliação de pontos fortes e fracos de instituições e programas.
- Identificação de melhores práticas e sua disseminação e aplicação.
- Um mapa da oferta de programas por tipo, beneficiário, custo e outras variáveis.

Este estudo técnico se divide nas seções detalhadas a seguir. A seção 1 apresenta uma introdução geral da oferta de PDP, além de descrever as bases teóricas e definir suas diferentes dimensões e implicações para o estabelecimento de uma métrica. A seção 2 descreve a metodologia do MIDI e alguns métodos alternativos. A seção 3 apresenta os critérios e subcritérios adotados na elaboração do MIDI para instituições e programas; o anexo contém a ficha confidencial para responsáveis por políticas e outras informações de uso geral. A seção 4 apresenta os resultados agregados do teste-piloto. A seção 5 destaca as lições e tarefas do estudo e suas principais conclusões.

Palavras-chave: política empresarial; avaliação institucional; política institucional; políticas de desenvolvimento produtivo; estrutura; alcance; desempenho do Governo.

Códigos JEL: L38, L53, H11, O25

ÍNDICE

1. Base teórica e sua classificação de PDP.....	2
1.1 Dimensões teóricas de PDP.....	5
1.2 Classificação de instituições e programas	6
2. Metodologia do Mapeamento e Índice de Desempenho Institucional (MIDI).....	9
2.1 Abordagem metodológica do MIDI	10
2.2 Métodos alternativos	11
3. Proposta metodológica	13
3.1 Classificação de PDP	13
3.2 Atributos de PDP para instituições e programas.....	14
a. Instituições.....	16
b. Programas.....	17
4. Resultados dos testes-piloto	17
4.1 Resultados agregados.....	18
5. Lições e tarefas.....	33
ANEXO I. Critérios de qualificação para instituições e programas	40
A. Instituições	40
B. Programas.....	44
ANEXO II. Instituições e programas cobertos pelos testes-piloto	48
ANEXO III. Algoritmo para o cálculo de pontuações do MIDI.....	49
ANEXO IV. Conteúdo da Ficha para Instituições e Programas.....	51

1. BASE TEÓRICA E SUA CLASSIFICAÇÃO DE PDP

Nesta era pós-consenso de Washington, reabre-se um espaço para o debate sobre o papel do Estado no fomento produtivo. Por outro lado, há evidência empírica paralela do crescimento acelerado de países que, em maior ou menor grau, adotam políticas de apoio à indústria, como é o caso do Brasil, da China, Índia ou África do Sul. Esses elementos prepararam o terreno para o reconhecimento das vantagens de uma política industrial inteligente, tal como indicado por Rodrik (2008), Hausmann (2008), Hausmann e Klinger (2008), e Melo e Rodríguez-Clare (2006). O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), além de empresas de consultoria privadas como a McKinsey, por exemplo, hoje destacam a importância da intervenção pública na política industrial (ver BID, 2010; CEPAL, 2007, Banco Mundial, s/f; McKinsey Global Institute, 2010).

Um aspecto central dessas políticas é constituído pelas instituições e pelos programas nos quais se definem e implementam as intervenções de desenvolvimento produtivo. Na prática, é comum que essas intervenções sejam realizadas por meio de serviços de desenvolvimento empresarial, apoio à inovação e promoção de exportações que respaldam setores industriais, empresas de diferentes portes e atividades específicas. Aqui, essas intervenções serão denominadas programas de desenvolvimento produtivo (PDP). Hoje, os países da região destinam recursos consideráveis aos serviços de PDP, fornecidos às empresas por entidades oficiais e por intermediários privados. Não obstante, há pouca informação sobre sua eficácia e eficiência, e menos ainda sobre seu impacto nos beneficiários finais.

A unidade de análise no que se refere às instituições¹ é composta pelas instituições que concebem e executam programas de desenvolvimento produtivo. Por um lado, a concepção envolve a definição dos aspectos fundamentais, incluindo seus objetivos específicos, os incentivos que oferecem, os aspectos operacionais de sua implementação e os mecanismos e indicadores para sua avaliação posterior. A responsabilidade pela concepção de um programa se traduz na força do regulamento que orienta sua execução e no controle sobre a decisão final

¹ As instituições e os programas se referem a uma unidade que oferece um programa de desenvolvimento produtivo. A definição de alguns autores (como Edquist, 1997, 2001) estabelece a distinção entre organizações e instituições. Aqui, reconhece-se essa distinção, mas mantém-se o termo “instituição”, por seu amplo uso na região.

relativa à alocação dos recursos disponíveis. Cabe observar que uma instituição não precisa necessariamente ter uma relação direta com os clientes finais, visto que pode canalizar os recursos por meio de terceiros, mesmo que tenha poder para aceitar ou rejeitar uma determinada alocação ou uso dos recursos (Rivas e De Groote, 2009).²

Aqui, programas são definidos como aqueles serviços de apoio ao desenvolvimento empresarial de caráter não financeiro, cuja administração seja de responsabilidade pública e que tenham como objetivo principal o apoio às empresas privadas para a concepção e implementação de projetos destinados a melhorar sua competitividade. Esses serviços beneficiam a empresa ou o empresário por meio da otimização de suas atividades atuais, da geração de novos negócios ou da ampliação das atividades correntes, e/ou da criação e/ou incorporação de novas competências e/ou capacidades. O que caracteriza os programas é o fato de que seus benefícios podem ser apropriados pelas empresas, independentemente da existência de benefícios externos (externalidades positivas) que impliquem geração de riqueza ou valor fora da empresa e que beneficiem outras empresas, entidades ou a sociedade em geral (Rivas e De Groote, 2009). Um programa normalmente se distingue por ter uma seção orçamentária na instituição, um enfoque integral nos serviços que presta em razão de seu mercado-alvo, de seu mecanismo de entrega ou dos instrumentos que se utiliza. Isso significa que em uma instituição pode haver apenas um programa ou vários programas.

A base teórica para a concepção dessas intervenções reside fundamentalmente no aproveitamento de externalidades positivas, na superação de falhas do mercado e na redução de custos de transações que impõem barreiras à atividade econômica.³ Mesmo quando há fundamentos sólidos na teoria econômica que justifiquem intervenções corretivas, nenhuma intervenção é automaticamente justificável, uma vez que a ação do Estado pode gerar custos

² As funções de concepção e execução podem não estar presentes simultaneamente na mesma instituição, como é o caso da Corporação de Fomento (Corfo) do Chile, integrada por diversas agências, umas com responsabilidade pela concepção e outras pela execução.

³ Melo e Rodríguez Clare (2006) definem PDP como: “[...] políticas que se destinam a fortalecer a estrutura produtiva de uma economia nacional. Essa definição ampla inclui qualquer medida, política ou programa destinado a melhorar o crescimento e a competitividade de grandes setores da economia (manufatura, agricultura); setores específicos (têxtil, indústria automotiva, produção de *software*, etc.); ou o crescimento de certas atividades-chave (pesquisa e desenvolvimento, exportações, formação de capital fixo, formação de capital humano). O objetivo final é aumentar o crescimento e melhorar a competitividade do conjunto da economia, melhorando, ao mesmo tempo, os padrões de vida.”

adicionais decorrentes das assim chamadas “falhas do Governo”. A experiência do BID na área evidencia as limitações que regem o uso desses instrumentos: existência de um viés na oferta de serviços e menor atendimento da demanda real; processos complexos e burocráticos para o acesso aos benefícios; falta frequente de coordenação entre uma iniciativa e outras iniciativas em instituições relevantes; pouca interação entre os formuladores das iniciativas e seus clientes finais; e capacidade insuficiente para avaliar o impacto dos programas. Como resultado, em vários países observam-se processos cumulativos, em que as autoridades justificam a criação de novos programas e incentivos muitas vezes redundantes, sem eliminar os programas antigos e ineficazes.

A despeito de sua indiscutível justificativa econômica, ainda não há uma metodologia clara para avaliar seu desempenho nem para classificá-los segundo sua natureza, sua magnitude, seu mercado-alvo e seus mecanismos de implementação. A proposta metodológica do Mapeamento e Índice de Desempenho Institucional (MIDI) constitui um esforço para quantificar e mensurar os aspectos institucionais que contribuem para o melhor equilíbrio entre o custo e os benefícios desses PDP. O objetivo do MIDI é avaliar a qualidade dos programas e dos acordos institucionais que os sustentam e que influenciam sua capacidade de alcançar os resultados esperados. A partir dessa perspectiva, fica evidente a importância de se formularem métricas para a análise das funções de concepção, execução e monitoramento dessas instituições e desses programas.

A ferramenta MIDI baseia-se em um questionário que permite estabelecer pontos de referência (*benchmarking*) e realizar uma análise comparativa entre países e no nível regional. Além disso, a metodologia permite mapear a oferta institucional de programas em um país, resultando em maior coerência na avaliação da prestação desses serviços e do enfoque estratégico das autoridades, permitindo a identificação de sobreposições e lacunas. Inicialmente, a metodologia foi usada na formulação de um marco com base no qual foi elaborado um primeiro questionário, testado em quatro países da região. A partir do questionário-piloto, foram elaboradas fichas de desempenho das instituições e dos programas analisados, e identificadas regularidades das quais se podem extrair conclusões preliminares tanto para aperfeiçoar a metodologia como para sugerir novas vias de análise.

1.1 DIMENSÕES TEÓRICAS DE PDP

Na teoria econômica, o argumento fundamental para justificar a intervenção pública baseia-se na existência de falhas de mercado que contribuem para equilíbrios econômicos que não são ideais em termos de alocação de recursos. Por um lado, as falhas de mercado incluem assimetrias de informação entre atores, problemas de coordenação, externalidades negativas /positivas ou a existência de barreiras à concorrência, que exigem políticas corretivas. Essas falhas de mercado justificam a ação do Estado para alcançar a eficiência de Pareto. Por outro lado, há falhas de mercado que admitem uma dimensão do Estado como promotor de atividades econômicas. Nesses casos, alguns PDP mais proativos podem aproveitar a existência de externalidades positivas, como, por exemplo, os benefícios da aglomeração em distritos industriais originalmente identificados com a visão marshalliana⁴.

Outra linha de argumento baseada na teoria econômica identifica os custos de transação como um elemento importante na determinação da estrutura organizacional e também como objeto de políticas públicas que tendem a reduzir custos⁵. Os custos de transação decorrem da existência de barreiras jurídicas, institucionais ou burocráticas que impedem a destinação de recursos econômicos aos melhores usos produtivos. Às vezes, esses custos resultam de "falhas do Governo", políticas e procedimentos que geram custos mais elevados para a empresa na realização de suas atividades. Exemplos desses custos incluem barreiras ao registro de uma empresa, procedimentos morosos para o pagamento de impostos, normas trabalhistas complicadas e ausência de processos jurídicos claros e eficazes em casos de falência ou recuperação de ativos.

⁴ Variações sobre o tema são encontradas nos trabalhos de Hirschman – com seu conceito de elos industriais para frente e para trás para fomentar encadeamentos produtivos – bem como nos trabalhos de Michael Porter, com o desenvolvimento de conglomerados (*clusters*) e cadeias de valor, e as contribuições mais recentes de Rodrik e Hausmann e Klinger, com as formulações de redes de produção, experimentação e busca de vantagens comparativas. Ver Hirschman (1958), Porter (1990), Rodrik (2008), Hausmann e Klinger (2008).

⁵ Na clássica formulação de Coase (1990), os custos de transação são determinantes na estrutura organizacional de uma empresa. Os trabalhos de Arrow (1971), North (1990) e Williamson (1985) mostram que esses custos são igualmente críticos na esfera pública.

Além das falhas de mercado e dos custos de transação, a concepção e a oferta de PDP também envolvem o clássico problema de principal-agente.⁶ Às vezes os instrumentos são fornecidos por uma instituição (principal) por meio de consultores ou implementadores (agentes), o que deixa aberta a possibilidade de os interesses das partes não estarem alinhados. Por exemplo, se uma instituição paga seus intermediários por empresa assistida em um programa de incubação empresarial, incentiva a ampliação da cobertura, sem maior atenção à sua qualidade e, por conseguinte, aos impactos esperados. No setor público, o problema de principal-agente assume uma importância especial na concepção e implementação de PDP,⁷ acrescentando uma dimensão de maior complexidade à análise, uma vez que os incentivos podem ser de difícil identificação.

Finalmente, está claro que a execução de PDP em um país envolve um grande número de instituições, tanto no nível nacional como local. Essas instituições e seus programas fazem parte de um conjunto de apoio ao desenvolvimento do setor privado, que deve ser classificado e mapeado. Em certo sentido, esse mapa mostra as preferências das autoridades e dos beneficiários diante das várias alternativas de PDP. No entanto, nem sempre esse mapa coincide com a estratégia das autoridades e com os interesses dos beneficiários. Na verdade, a coerência entre a oferta e a estratégia deve ser comprovada por meio de uma análise mais profunda.

1.2 CLASSIFICAÇÃO DE INSTITUIÇÕES E PROGRAMAS

Para facilitar a análise de instituições e programas, é essencial que se elabore uma classificação dos tipos de intervenções e suas características. Essa classificação será a base para a definição das características das instituições e dos programas objetos da análise proposta, facilitará a identificação das relações entre eles e permitirá um mapeamento da oferta de PDP em cada país. Além disso, a classificação deve incluir as variáveis endógenas consideradas relevantes para a avaliação do desempenho das instituições e dos programas e, finalmente, para a análise de seu impacto econômico.

⁶ O desenvolvimento desses conceitos aparece em Spence e Zeckhauser (1971), com base em trabalhos anteriores de Arrow (1971) e Wilson (1968).

⁷ Em geral, o agente, por estar mais próximo do cliente final, tem mais informações do que o principal, enquanto o principal necessita de informações de campo para poder tomar decisões que lhe permitam otimizar seu programa.

Uma primeira classificação se baseia no **beneficiário** das ações de uma instituição ou de um programa. O beneficiário (ou cliente) pode ser definido por seu porte, tipo, setor de atividade ou localização. Por exemplo, vários PDP se destinam a assistir micro, pequenas, médias ou grandes empresas, conforme a missão da instituição. Em muitos países há uma linha divisória entre programas e instituições para pequenas e médias empresas (PME) e programas de fomento a inovação ou exportações. Também é comum encontrar serviços definidos pelos setores atendidos (serviços, agricultura ou indústria) ou por sua localização (internacional, nacional ou local). Finalmente, os beneficiários podem ser agrupados entre aqueles em que há determinadas relações que os associam na forma de cadeias de valor (verticais) ou conglomerados (*clusters*) (horizontais).

Outra classificação relevante está centrada nas **áreas de intervenção**. A análise apresentada neste relatório focaliza exclusivamente os serviços não financeiros que são prestados a um beneficiário, seja este uma empresa, um empresário ou um grupo de empresas.⁸ Ou seja, está centrada em intervenções que oferecem produtos tais como sistemas de gestão, capacitação profissional, diferentes certificações, assessoria em contabilidade e declaração de impostos, sistemas de controle de qualidade, inovação, fomento de parcerias, promoção de exportações e promoção de investimentos. Na fase de concepção, a seleção de uma intervenção ou de várias intervenções deve ser o resultado de um estudo do problema e da formulação de uma estratégia para superá-lo. Finalmente, a **modalidade de prestação** do serviço está relacionada com o mercado-alvo de beneficiários e o tipo de intervenção. Obviamente, no caso de assistência técnica completamente gratuita, a modalidade é diferente daquela da prestação de um serviço em que se cobra o preço de mercado. As modalidades incluem desde pagamento completo pelos serviços prestados (sem qualquer subsídio) até o pagamento parcial ou subsidiado. Geralmente, essas modalidades têm instrumentos associados, dentre os quais: bônus ou certificados que as empresas usam livremente para adquirir serviços; doações de contrapartida para projetos específicos; e assistência técnica por parte de entidades públicas, caso em que os serviços podem ser gratuitos. Em geral, o prestador ou agente, no caso de terceiros designados pelo programa ou

⁸ A análise realizada com esse instrumento não inclui os programas de caráter exclusivamente financeiro (ou seja, aqueles cuja única finalidade é fornecer linhas de crédito, investimento ou *factoring*), por entender que a análise de seu sistema de gestão, de suas necessidades de coordenação e orientação ao cliente e de seus mecanismos de aprendizagem diferem daqueles de instituições ou programas destinados ao desenvolvimento produtivo.

pela instituição, é um elemento a mais na classificação da modalidade de prestação do serviço (esse prestador pode ser uma entidade pública, privada ou mista).

Assim, cada programa pode ser classificado com base nessas três variáveis, e esses elementos, por sua vez, definem a natureza das instituições que os abrigam, sendo necessário definir as três variáveis simultaneamente, para que se estabeleça a natureza do PDP. Uma vez que um PDP tenha sido classificado, suas características próprias – que em última análise determinam a qualidade das atividades realizadas – poderão ser examinadas mais detalhadamente. A matriz apresentada abaixo mostra a gama de elementos que definem a natureza de um programa e, portanto, das instituições que abrigam um programa ou vários programas.

Gráfico 1. Elementos para a classificação de instituições e programas

Beneficiários		Área de intervenção	Modalidade de prestação do serviço		
Porte	Qualidade		Pagamento	Instrumento	Prestador
Micro	Exportadora	Promoção de exportações	Gratuito	Títulos	Público
Pequena	Alta tecnologia	Sistemas de gestão	Pagamento parcial	Concursos	Privado
Média	Serviços, etc.	Transferência de tecnologia, etc.	Preço de mercado	Janela, etc.	Misto
Grande					

Fonte: Elaboração própria.

A simples classificação de programas e instituições não implica um juízo de valor no que concerne às suas qualidades em relação ao seu desempenho, mas permite assegurar que as comparações entre programas e instituições sejam feitas com base em seus mercados-alvo, na visão do problema a ser resolvido e nas modalidades de entrega. Da mesma forma, é evidente que os programas estão inseridos no contexto político e cultural das instituições que os implementam em suas múltiplas facetas. Em alguns casos, o apoio financeiro é oferecido em conjunto com serviços não financeiros: na Colômbia, o Bancóldex combina ambos os serviços; o mesmo fazem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Serviço

Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae) no Brasil; a Corporação de Fomento da Produção (Corfo), no Chile; a Corporação Financeira de Desenvolvimento (Cofide), no Peru; ou a Nacional Financeira S.A. (Nafin S.A.), no México. Em geral, o setor privado, inclusive organizações não governamentais (ONG), também oferece PDP em diversos países. No Chile, a Fundação Chile, instituição privada com vínculos estreitos com o setor público, fornece financiamento para ideias inovadoras. No Brasil, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e suas congêneres no restante do país oferecem vários PDP que abrangem uma vasta gama de necessidades – de capacitação a produtividade, passando por qualidade e integração produtiva. Esses fatores também condicionam o desempenho do programa ou da instituição a ser analisada.

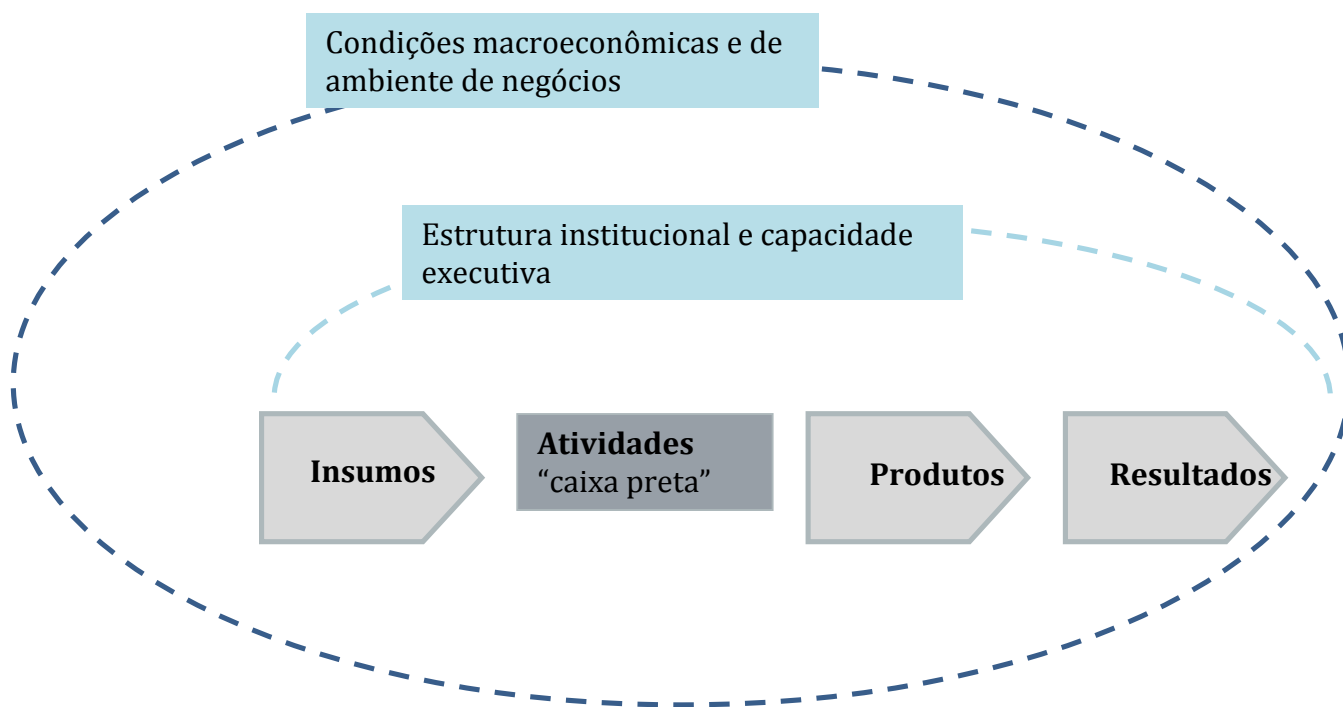
2. METODOLOGIA DO MAPEAMENTO E ÍNDICE DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL (MIDI)

Esta seção apresenta uma abordagem metodológica do MIDI, com base na qual se estabelece a distinção entre instituições e programas como objetos de análise. As instituições são cruciais não apenas por seu papel na formulação de políticas, mas também porque estão encarregadas de conceber, executar e monitorar os programas de desenvolvimento produtivo. Na região observam-se falhas institucionais e, portanto, é clara a necessidade de métodos que permitam avaliar as funções institucionais subjacentes. Também há uma grande variedade de modelos organizacionais, com instituições que não abrigam qualquer programa (e atuam como terceiro nível) e outras que executam um programa ou vários programas. No entanto, não é correto supor, *a priori*, que a qualidade institucional tem um efeito positivo ou negativo nos programas que a instituição abriga. Em instituições de baixo desempenho é possível encontrar programas que são verdadeiras joias de excelência, e vice-versa (Rivas e DeGroote, 2009). Ao separar programas e instituições como objetos de análise, facilita-se a identificação da relação entre as características observadas e seus impactos, obtendo-se, assim, maior rigor na explicação das causas. Na seção seguinte apresentamos as bases conceituais do MIDI e seu conteúdo para a revisão posterior dos resultados de sua aplicação-piloto em vários países da região.

2.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA DO MIDI

O marco conceitual que orienta o presente trabalho pode ser visto no gráfico 2, que apresenta um processo estilizado de *produção* tanto por uma instituição como por um programa. Em princípio, os *insumos* para instituições e programas são os mesmos: orçamentos, infraestrutura e recursos humanos. A diferença está em suas atividades, já que uma instituição concebe programas e planos de implementação, monitoramento e avaliação desses programas, enquanto um programa produz bens ou serviços para seus clientes. Assim, em um caso os *produtos* são os próprios programas e no outro o apoio direto à empresa. No final da cadeia, o que conta são os resultados finais ou os efeitos esperados do programa. Portanto, ao se medir uma instituição ou um programa, compara-se essa instituição ou esse programa com os resultados que se buscam como sua razão de ser. No entanto, a realidade indica que a análise de programas se limita, na maioria dos casos, a contabilizar o número de clientes atendidos e os valores desembolsados. A análise das instituições, por sua vez, se baseia meramente na sustentabilidade de seus programas. No que se refere ao ambiente de uma instituição ou de um programa, há fatores condicionantes que incluem tanto a estrutura institucional e sua capacidade executiva, como as condições macroeconômicas e o ambiente de negócios.

Gráfico 2. Processo de produção de instituições e programas de desenvolvimento produtivo



Na prática, é relativamente fácil medir insumos e produtos. Ao contrário, os processos internos, com base nos quais são formulados e implementados os instrumentos de desenvolvimento produtivo, são uma “caixa preta”.⁹ Observar as atividades dentro dessa caixa preta e compará-las entre programas ou instituições requer uma metodologia capaz de quantificar aspectos qualitativos como governança institucional, mecanismos de tomada de decisões estratégicas, capacidade de aprendizagem e transparência. Essa avaliação não implica minimizar o desafio representado pela quantificação dos resultados de um programa; simplesmente reconhece que os conceitos ali aplicáveis são mais conhecidos e as metodologias mais bem desenvolvidas, como é o caso da avaliação de impactos. Por essa razão, o MIDI se concentra em mensurar insumos e produtos, bem como em assegurar a transparência dos processos que ocorrem dentro da caixa preta.

Assim formulado, o MIDI apresenta um método para abrir a caixa preta e garantir maior precisão na análise dos fatores de êxito, sendo, portanto, um elemento-chave na análise de PDP. Obviamente, em última análise os programas devem ser medidos em relação aos seus resultados, com dados quantificáveis e comparáveis. Mas, mesmo assim, não seria possível distinguir facilmente se os resultados dependem de fatores internos (caixa preta) ou dos produtos entregues em si. Além disso, um programa de fomento de exportações é diferente de outro que estimula a inovação. Portanto, a análise deve estabelecer a distinção entre as diferentes finalidades dos PDP, para que se possa avaliar comparativamente seu impacto em relação a outros programas semelhantes. Portanto, na aplicação do MIDI presta-se atenção especial à classificação das intervenções, para facilitar a comparação entre PDP semelhantes tanto em um país como entre países.

2.2 MÉTODOS ALTERNATIVOS

Há estudos que apresentam vários métodos para analisar desempenho administrativo e institucional. Em particular, sistemas relacionados com a gestão de orçamento e de recursos humanos aplicáveis ao setor privado têm sido usados ou adaptados para avaliar o setor público. Uma das ferramentas convencionais de medição quantitativa de desempenho, o

⁹ Rivas (2009), Hall e Maffioli (2008) adotam essa formulação concebida por Williamson (1985) para justificar a necessidade de análise institucional comparativa.

Balanced Scorecard (BSC), combina quatro dimensões: resultados financeiros; perspectiva de conhecimento e inovação; perspectiva de processos internos; e atendimento e enfoque no cliente. Embora esse sistema tenha sido originalmente desenvolvido para o setor privado, também se aplica ao setor público com a incorporação do componente "objetivos e estratégias" para processos internos (Kaplan e Norton, 1992). O BSC é um bom modelo para quantificar o desempenho do pessoal das instituições, mas é difícil transferi-lo integralmente para o campo de PDP. Recentemente, no marco da Nova Administração, o setor público tem sido avaliado por meio do uso de *benchmarking* (Kouzmina et. al., 1999). De acordo com esse modelo, a instituição é avaliada em função de seus objetivos e meios, de forma semelhante ao que ocorre em uma instituição privada.

Outro grupo de estudos decorre diretamente da análise de instituições e programas de PDP e, portanto, tem um propósito semelhante ao deste trabalho. Por exemplo, Angelelli et al. (2007) analisam a capacidade institucional de apoio a micro, pequena e média empresas (MPME) em 18 países da América Latina e apresentam uma lista de capacidade institucional contendo quatro critérios amplos: estabilidade institucional; assistência geral a MPME; coordenação; e aprendizagem. O estudo baseia as pontuações nos resultados de uma pesquisa simples e nos dados financeiros das instituições, concluindo que os países com maior eficiência institucional para prestar assistência a MPME são Brasil, Chile e El Salvador. Para a análise dos órgãos de promoção de exportações, há várias contribuições. O Centro de Comércio Internacional, ITC (UNCTAD/OMC), elabora o Índice Institucional de Apoio ao Comércio (IIAC) para avaliar as instituições por meio de *benchmarking* e medir sua força institucional (ITC, s/f). A medição de uma instituição encarregada de promoção comercial é feita combinando-se seus atributos específicos, medidos com base em um questionário, com os fatores externos que medem o compromisso nacional, e a existência de uma estratégia de exportações, consenso e estratégias e marco institucional. O *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS), do Banco Mundial/IFC/MIGA, adota uma análise para agências de promoção de investimentos, que produz o *Global Investment Promotion Benchmarking* (IFC, 2009), com medições comparativas baseadas em pesquisas junto a instituições de promoção de investimentos e com forte ênfase nos serviços prestados pelas instituições, classificando-as com base em desempenho e resultados.

Como se pode observar, há vários métodos para a avaliação de desempenho institucional, com diferentes propósitos. Alguns estão voltados para a gestão de uma instituição, com base na consecução de seus objetivos estratégicos (como o BSC), enquanto outros buscam quantificar as características da instituição a partir de um critério normativo (como o IIAC). Neste trabalho, propomos a definição de uma ferramenta que avalie um programa ou uma instituição envolvido em PDP, em consonância com seus objetivos. Dada a variedade de temas que podem ser incluídos na análise de PDP, propõe-se, aqui, definir os elementos a serem estudados na próxima seção.

3. PROPOSTA METODOLÓGICA

3.1 CLASSIFICAÇÃO DE PDP

O ponto de partida para aferir a eficácia e eficiência de um PDP é uma classificação comum dessas intervenções. Em cada caso, o PDP deve ter um objetivo principal claramente identificável, com uma área temática e um impacto esperado concreto. Isso possibilita identificar o mercado potencial, estabelecer uma linha de base e formular indicadores de desempenho (Rivas e DeGroote, 2009). No entanto, muitos PDP têm objetivos duplos. Por exemplo, um mesmo projeto empresarial pode combinar objetivos tais como aumentar o emprego para microempresas e desenvolver acesso a capital inicial. Nesse caso, o objetivo principal deve ser esclarecido, para que se possa estabelecer uma métrica exata e mapear o programa no âmbito da oferta institucional. Essa combinação de objetivos nos PDP é um fator que complica a distinção de políticas e o estudo de sua eficácia e eficiência. Os PDP considerados no estudo são classificados nas seguintes categorias:

- **Sistemas de gestão:** são os programas que buscam melhorar a competitividade por meio do apoio a sistemas de gestão que incluem controle de qualidade, capacitação para procedimentos tais como declaração de impostos ou contabilidade, sistemas de gestão e certificação de qualidade, adoção de boas práticas, etc.
- **Parcerias empresariais:** são os programas que conduzem à criação de instâncias de coordenação para empresas, com vistas à adoção de diferentes estratégias para

enfrentar os desafios do mercado, estabelecer sistemas de abastecimento, comercialização, marketing, etc.

- **Transferência de tecnologia:** são os programas que têm como objetivo estabelecer vínculos e propiciar condições para a integração produtiva de empresas de um setor específico ou de empresas locais a subsidiárias internacionais.
- **Inovação:** são os programas destinados a melhorar a criação e adoção de novos processos de produção, novos produtos e serviços.
- **Promoção de exportações:** são os programas que estimulam a inserção das empresas nos mercados internacionais, por meio da criação ou expansão de mercados.¹⁰
- **Promoção de investimentos:** são os programas que fomentam o investimento de empresas estrangeiras no país, por meio de divulgação e coordenação junto a investidores potenciais no exterior, e promovem regras internas e um clima de investimento que facilitem o processo de atração.

Por sua natureza de instrumentos flexíveis para fomentar o desenvolvimento produtivo, os PDP podem consistir em intervenções transversais e abertas a todas as empresas (horizontais), ou em intervenções específicas para um tipo de empresa, setor ou atividade (verticais). Alguns PDP tendem a ser intervenções verticais, como, por exemplo, programas de inovação, que frequentemente estão voltados para um setor em particular. Da mesma forma, programas de promoção de exportações podem estar relacionados com as estratégias do país para a exportação de determinados produtos. Outros PDP – como os que têm como objetivo as certificações e a prospecção de mercados – tendem a ser horizontais, sem enfoque exclusivo em um setor ou um tipo de empresa.

3.2 ATRIBUTOS DE PDP PARA INSTITUIÇÕES E PROGRAMAS

Os critérios de avaliação de instituições e programas combinam, em grande medida, os seguintes fatores: estabilidade institucional, eficiência na prestação de serviços, coordenação

¹⁰ Exclui-se aqui o financiamento de exportações.

interinstitucional e aprendizagem.¹¹ Com o objetivo de definir características específicas de eficácia e eficiência, distinguem-se aspectos como cobertura do mercado-alvo, articulação com outros programas e instituições e sua eficiência, medida pelos gastos de colocação, tempos de resposta e serviços on-line. Também são utilizados indicadores do grau de enfoque no cliente, da capacidade de aprendizagem institucional e dos elementos fundamentais de uma boa gestão de atividades, tais como manutenção de cadastros detalhados de beneficiários, uso de avaliações independentes e controle de gestão perante organismos superiores do Estado. Essa relação de fatores não é exaustiva e pode tanto ser ampliada como reduzida, conforme as necessidades da análise ou de determinados países em particular.

O quadro 1 apresenta a relação dos critérios de avaliação de capacidade institucional/programas¹² empregados no presente estudo. Os critérios mencionados não são definitivos e, como indicado anteriormente, trata-se de definições de trabalho que constituem uma primeira tentativa de padronizar a métrica, que será aperfeiçoada com base em futuros trabalhos de campo. As perguntas e os valores das variáveis são diferentes para instituições e programas; nas instituições incluem-se questões de concepção e de relações com instituições afins; nos programas, por outro lado, incluem-se os temas de gestão de recursos, implementação e colaboração (ver anexo III).

Quadro 1 - Critérios de avaliação

Instituições	Programas
1. Cobertura	1. Cobertura
2. Coordenação	2. Coordenação
3. Eficiência	3. Eficiência
4. Enfoque no cliente	4. Enfoque no cliente
5. Prestação de contas	5. Monitoramento e avaliação
6. Aprendizagem institucional	6. Apoio institucional

¹¹ Angelelli et al. (2007) adotam esses critérios para a análise de programas de apoio a MPME.

¹² O quadro se baseia, principalmente, em Rivas e DeGroote (2009), e Esteban et al. (2010).

a. INSTITUIÇÕES

Os critérios adotados para medir a eficácia e a eficiência de uma instituição na consecução dos resultados esperados são os seguintes:

	INSTITUIÇÕES: CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO
1.	Cobertura Definida como o grau de atendimento do universo de clientes potenciais, por meio da quantificação estimada do universo e das metas de atendimento.
2.	Coordenação Definida como a incorporação de atores externos, tais como outras entidades públicas, o setor privado e a sociedade civil, relevantes para a elaboração da estratégia e a destinação e/ou gestão dos recursos da instituição.
3.	Eficiência Definida como a prestação do serviço no menor tempo, ao menor custo e com a melhor qualidade possíveis, considerando-se: gastos de colocação, tempo de resposta e disponibilidade ou não de serviços <i>on-line</i> .
4.	Enfoque no cliente Definido como a incorporação da opinião dos usuários à criação e oferta de serviços, por meio da inclusão de opiniões de usuários, seu grau de satisfação e o grau de descentralização operacional.
5.	Prestação de contas Definida como a existência de sistemas que permitem mostrar, de forma transparente, o uso do financiamento. É medida a partir da existência de um cadastro de beneficiários, da realização de avaliações independentes e da existência de controle de gestão.
6.	Aprendizagem institucional Medida a partir de três subcritérios: a) estabilidade de gestores/diretores; b) existência de um mecanismo de gestão do conhecimento; e c) relação ativa com redes internacionais.

b. PROGRAMAS

Os critérios adotados para medir a eficácia e a eficiência dos programas na consecução dos resultados esperados são os seguintes.

PROGRAMAS: CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO	
1.	Cobertura Definida como o grau de atendimento do universo de clientes potenciais, estabelecido por meio da quantificação de clientes potenciais e das metas alcançadas.
2.	Coordenação Definida como a incorporação de atores externos, tais como outras entidades públicas, o setor privado e a sociedade civil, relevantes para a concepção ou a modificação de novos programas. É medida a partir da existência de participação externa, da participação dos clientes e da capacidade de evitar a repetição de outros programas ou sua adicionalidade.
3.	Eficiência Definida como a oferta do programa no menor tempo, ao menor custo e com a melhor qualidade possíveis, considerando-se: a existência de processos sistematizados, a existência de controle de custos e a aplicação do controle de custos de administração.
4.	Enfoque no cliente Definido como a incorporação da opinião dos usuários à criação e oferta de serviços, por meio da existência de um sistema de participação de usuários, do fornecimento de informações ao cliente e da medição de seu grau de satisfação.
5.	Monitoramento e avaliação Medidos a partir de três subcritérios: a) informações de linha de base; b) avaliação de resultados; e c) avaliações independentes.
6.	Apoio institucional Medido a partir de três subcritérios: a) instâncias estratégicas; b) instâncias de alocação de recursos; e c) instâncias de análise técnica.

4. RESULTADOS DOS TESTES-PILOTO

A coleta de informações teve início em outubro de 2009 e foi concluída na primeira semana de dezembro do mesmo ano. A relação de países e instituições entrevistados é apresentada no anexo II e inclui Colômbia, República Dominicana, Chile e o Estado de Sergipe, no Brasil.¹³ Dentre as instituições estão nove entidades de apoio a programas de PME, assistência técnica em geral e promoção de exportações e de parcerias empresariais. Da mesma forma, os programas estudados,

¹³ Devido a mudanças no questionário durante a fase-piloto, a República Dominicana não foi incluída nos resultados apresentados neste estudo.

cerca de 25 no total, são aqueles implementados pelas respectivas instituições. Cabe ressaltar que a cobertura ainda é pequena para que se possam generalizar os resultados no nível de país ou de região; portanto, os resultados são referenciais e não pretendem constituir uma validação estatística rigorosa.

4.1 RESULTADOS AGREGADOS

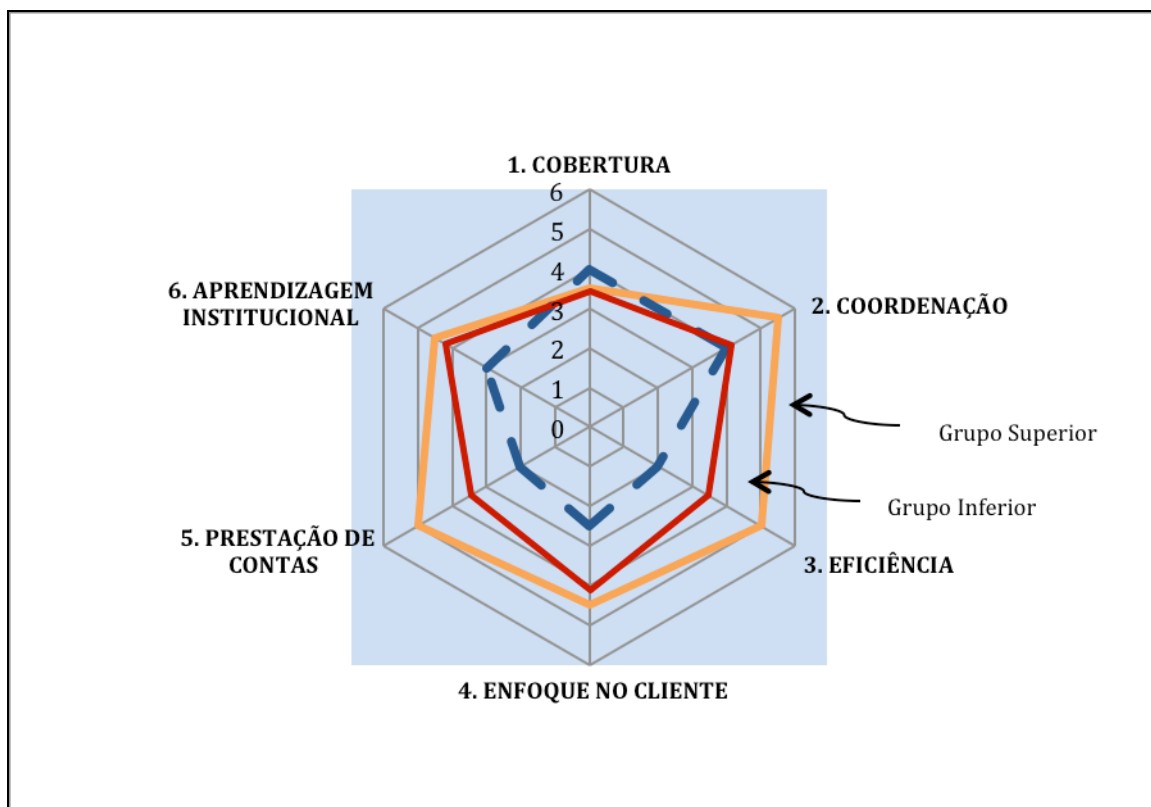
A partir dos questionários e das entrevistas, foram estabelecidos resultados agregados que oferecem um quadro dos pontos fortes e fracos das instituições da região e dos programas nos países analisados. Cada critério é composto por três subcritérios, que são qualificados com uma pontuação entre 0 (não presente) e 2 (objetivo amplamente cumprido), de modo que a pontuação máxima em um critério é 6 e a mínima 0 (ver anexo IV). As respostas nos subcritérios são avaliadas com base em um algoritmo que atua sobre os dados coletados.

Para analisar os resultados das **instituições**, estes são divididos em três grupos. O gráfico 3 apresenta as médias do grupo superior (as duas instituições com a melhor pontuação total), do grupo inferior (as duas com a menor pontuação) e do universo completo. Com base na média do universo, o maior número de pontos fortes aparece em aprendizagem institucional, em que se incluem gestão do conhecimento, uso de sistemas de intranet e intercâmbios com outras instituições; coordenação, que avalia a inter-relação do setor privado com outras instituições do setor público na evolução da instituição; e ênfase no cliente, que quantifica a inclusão da opinião dos beneficiários na concepção de programas e na estratégia da instituição. A seguir vêm os critérios de prestação de contas, que mede a declaração e disseminação de resultados, cujos subcritérios pressupõem um conhecimento de orçamentos, custos e estimativas de linhas de base e demanda, nos quais – como já observado – há pouco desenvolvimento; cobertura, que mede o serviço com base em uma porcentagem do mercado potencial; e eficiência, que é calculada com base nos custos fixos e variáveis da instituição e nos benefícios que proporciona.

Observe-se que as instituições no grupo superior se destacam no que se refere ao grau de coordenação e eficiência, comparadas com a média do grupo. E, no caso das instituições do grupo inferior, sobressaem-se as fragilidades em termos de eficiência, ênfase no cliente e prestação de contas. Um aspecto estranho dos dados é o fato de o grupo inferior apresentar um

nível mais elevado de cobertura, o que pode se dever à amostra, que é relativamente pequena e não totalmente representativa.

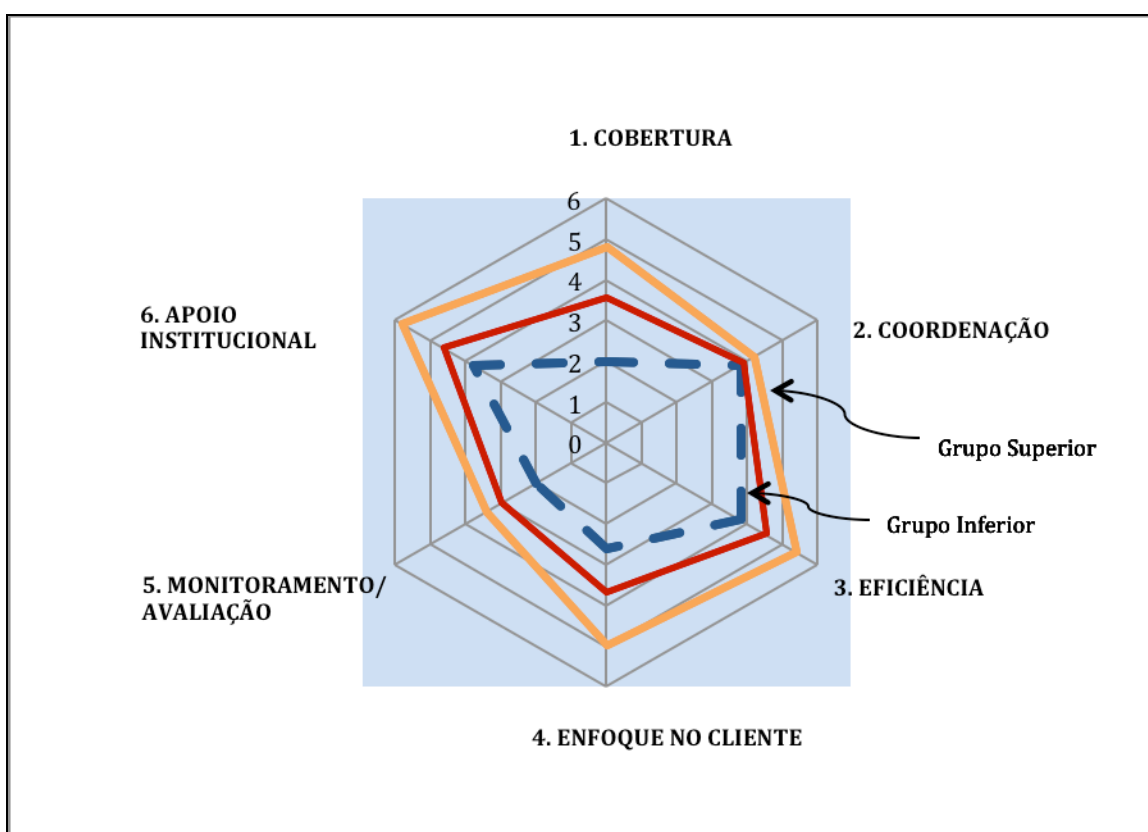
Gráfico 3. Resultados médios para INSTITUIÇÕES



Para extrair lições do universo dos **programas** estudados, estes foram qualificados e ordenados conforme a pontuação de cada programa: da mais alta à mais baixa. O gráfico 4 apresenta as médias dos dois decis superiores (*Grupo superior*), dos dois decis inferiores (*Grupo inferior*) e do universo completo. Considerando-se a média de todos os programas, o maior número de pontos fortes aparece em eficiência, critério que inclui orçamentos e custos, tempos de resposta às solicitações dos clientes e uso de serviços da internet, e em apoio institucional, que mede o apoio da instituição que abriga o programa em termos de suporte técnico, administrativo e executivo. Em terceiro lugar está a coordenação, que mede os intercâmbios com outros organismos do setor público e do setor privado; a seguir vêm o enfoque no cliente, que mede a participação dos usuários na concepção dos serviços, o fornecimento de informações oportunas e o grau de satisfação, e a cobertura, que indica a abrangência ou o plano de expansão a um universo potencial. O aspecto mais fraco é monitoramento e avaliação, no qual se inclui a

avaliação do impacto dos programas. Os programas com menor pontuação normalmente são relativamente fracos em termos de cobertura, enfoque no cliente e monitoramento/avaliação. Os pontos fracos mais evidentes dos melhores programas estão em coordenação e monitoramento/avaliação.

Gráfico 4. Resultados médios para PROGRAMAS



Com relação aos pontos fortes, as instituições e os programas da região apresentam um grau avançado de uso de ferramentas tecnológicas na prestação de serviços. Quase todas contam com portal na internet, e cerca de 80% oferecem apoio e informações, inclusive transações *on-line*. Há uma ampla interação com o setor privado, por meio do cruzamento de diretórios entre instituições e consultas às empresas, e embora nesse caso predomine o contato informal, as instituições e os programas contam com planos estratégicos aos quais ajustam seus instrumentos.

Com relação às deficiências, os resultados mais relevantes obtidos para instituições e programas indicam que menos de 20% das instituições e dos programas realizam um trabalho

de quantificação do mercado-alvo e do impacto de programas a partir de estudos de linhas de base, estimativas de demanda e avaliações de impacto por terceiros. O conhecimento também é muito limitado e há pouca interação com instituições congêneres na região para o intercâmbio e a captação de melhores práticas institucionais e de programas. No nível internacional, essa interação é quase nula. A rotatividade de pessoal do alto escalão nas instituições é alta e, ao mesmo tempo, o sistema de concursos para a seleção de pessoal graduado não é adotado com frequência.

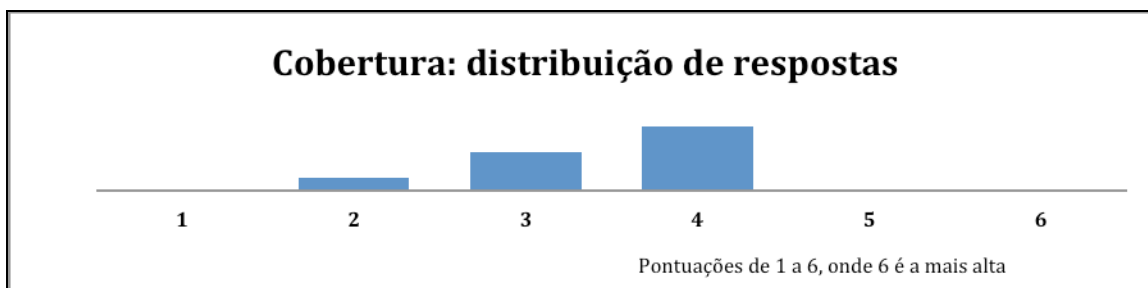
Os resultados que mais se destacam nas pesquisas-piloto são descritos a seguir. É importante ressaltar novamente que, por se tratar de uma amostra limitada, os resultados não são representativos do universo de acordos institucionais ou de programas de PDP na região.

A. INSTITUIÇÕES

☑ 1. Cobertura

Nessa variável há deficiências identificáveis. As respostas mostram que em muitos casos não há uma metodologia para estimar o mercado potencial; um terço respondeu que não sabe ou não respondeu. Quanto ao método de estimativa, somente 11% declararam estimar o mercado potencial “subjetivamente”, enquanto 43% informaram que a estimativa é objetiva. Quando as respostas são analisadas em conjunto com as perguntas sobre avaliação de impacto ou estudos de demanda, fica evidente uma grande deficiência nesse aspecto. Em alguns casos, a estimativa subjetiva implica, por exemplo, declarar o total aproximado de PME, enquanto algumas instituições que declararam realizar estimativas objetivas não realizam estudos de demanda, expondo contradições.

COBERTURA	sim	não	ns/nr
O mercado potencial de clientes da instituição é conhecido:	67%	0%	33%
O mercado potencial é estimado SUBJETIVAMENTE	11%	0%	89%
O mercado potencial é estimado OBJETIVAMENTE	43%	0%	57%

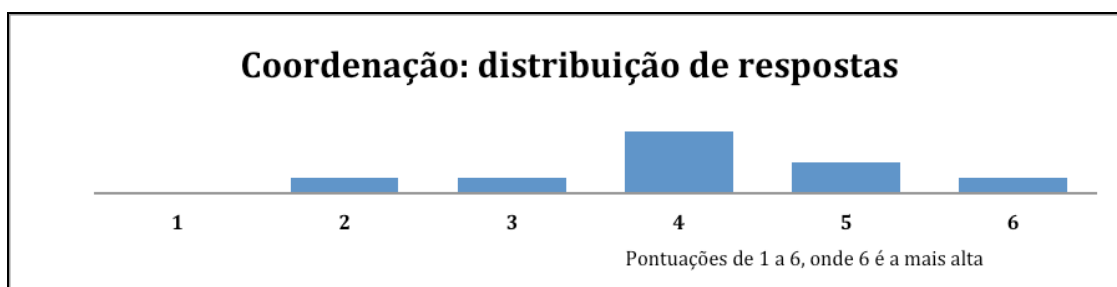


A variação das pontuações é relativamente baixa – entre 2 e 4. Esse é um critério no qual, geralmente, a totalidade das instituições requer um trabalho profundo de desenvolvimento de quantificação e ferramentas de métrica.

☑ 2. Coordenação

Inclui a incorporação de outras instituições do país, bem como do setor privado, à gestão e formulação da estratégia da organização. Aqui os resultados são semelhantes para as três perguntas sobre participação pública, privada e composição estatutária. Uma proporção alta – de quase 90% – mostra um grau elevado de coordenação.

COORDENAÇÃO	sim	não	ns/nr
Outros entes PÚBLICOS participam das decisões estratégicas da instituição	90%	0%	10%
Outros entes PRIVADOS participam das decisões estratégicas da instituição	90%	0%	10%
Não há exigência legal de informar	11%	33%	56%
Há mecanismos para incorporar sugestões dos funcionários	44%	56%	0%

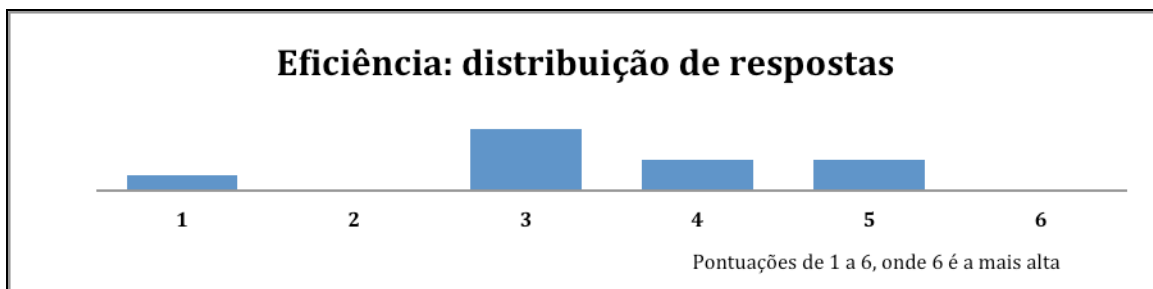


Cerca de 10% não sabem/não responderam às perguntas de participação, o que possivelmente indica que as decisões são tomadas em um nível superior da administração pública, ou que há mecanismos informais, além dos formais, na coordenação interinstitucional. Como há instituições que alcançam a pontuação máxima, um grupo de instituições com uma pontuação de 2.0 necessita de melhorias. A variação se explica por diversas razões. Por exemplo, quando há participação pública e privada, esta não está normatizada, sendo essencialmente informal ou, no caso do órgão diretor, outras instituições e o setor privado são convidados a participar, mas não há um ente colegiado constituído. Também há casos em que a lei exige que os resultados sejam informados, mas não está claro quem seria o destinatário dessas informações ou em que capacidade. Menos da metade das instituições dispõe de mecanismos definidos para incluir a opinião de seus funcionários em seu trabalho.

☑ 3. Eficiência

A eficiência deve ser medida, se possível, com indicadores contábeis que incluam o investimento ou o custo da instituição para oferecer os programas. Mas nas instituições públicas não há contabilidade de custos e não são adotados sistemas de consultorias privadas que indiquem, aproximadamente, o tempo que cada consultor dedica a determinado projeto. As dificuldades para efetuar esse cálculo são enormes: somente 11% puderam informar os orçamentos por programa da instituição (ou seja, em muitos casos esses dados simplesmente não existem) e, portanto, poucas instituições responderam à pergunta sobre custos de colocação. Da mesma forma, 67% indicaram conhecer o número de funcionários da instituição, mas 23% não responderam, uma vez que em várias instituições públicas há uma combinação de pessoal permanente, pessoal contratado e consultores que trabalham em um projeto específico ou em vários projetos.

EFICIÊNCIA	sim	não	ns/nr
Pode informar o orçamento total dos programas da instituição	11%	11%	78%
É possível conhecer o orçamento executado de cada programa separadamente	11%	11%	78%
O valor dos custos de colocação dos instrumentos é conhecido	11%	11%	78%
Sabe com exatidão o número de funcionários da instituição	67%	10%	23%
Dispõe de algum sistema de monitoramento para que se conheça o tempo de resposta na alocação de instrumentos	68%	0%	32%
É possível efetuar solicitações e/ou transações de algum tipo pela internet	89%	11%	0.0%

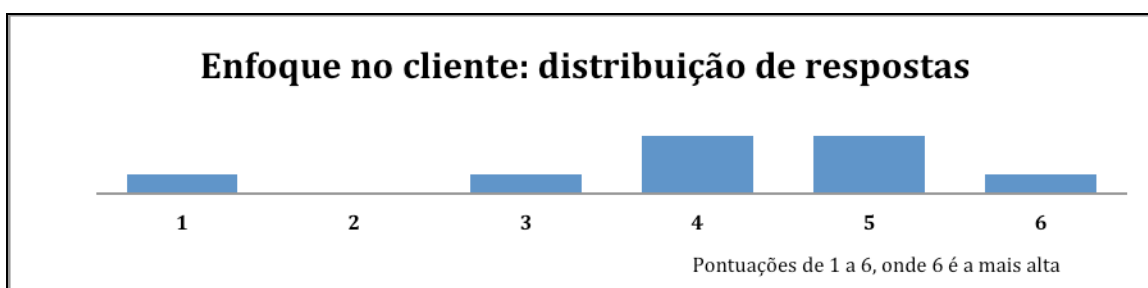


Nesse caso, o maior obstáculo para medir o critério de eficiência está na estrutura de custos e gastos de colocação. A seguir, em termos de importância, vem a falta de informação sobre os tempos de resposta aos clientes, pergunta à qual 33% não responderam. Com relação a transações *on-line*, algumas instituições oferecem essa possibilidade. As pontuações nesse critério variam entre 2 e 5, mostrando a ampla margem para melhoria em instituições que praticamente não desenvolveram esses aspectos. Nesse indicador é imprescindível um esforço maior para apoiar o desenvolvimento dos dados contábeis de cada instituição, para que se identifiquem duplicidades, custos e vantagens. A pesquisa-piloto expõe as deficiências existentes e os obstáculos a serem superados.

☑ 4. Enfoque no cliente

A maioria das instituições identifica as necessidades de seus usuários por meio de diversos mecanismos que incluem pesquisas, estudos de demanda, reuniões e oficinas ou solicitações diretas das empresas. O mecanismo mais utilizado consiste em solicitações de associações ou câmaras: 89% das instituições não o utilizam. A seguir vêm as solicitações diretas de empresas, com 78%. Todas utilizam, também, pelo menos algum mecanismo para avaliar o grau de satisfação de seus clientes, dentre os quais se destaca a pesquisa de satisfação (78%).

ENFOQUE NO CLIENTE	sim	não	ns/nr
A instituição identifica as necessidades de seus clientes potenciais			
- Por meio de associações, câmaras, etc.	89%	10%	0%
- Por solicitação das próprias empresas	78%	22%	0%
- Por meio de pesquisas	68%	32%	0%
- Por meio de seminários, oficinas, etc.	56%	44%	0%
A instituição adota algum procedimento para avaliar o grau de satisfação dos clientes em relação aos seus serviços	100%	0%	0%
- Ao término do serviço, o cliente deve preencher um documento de aceite	44%	44%	12%
- Ao término do serviço, o cliente deve responder a uma pesquisa de satisfação	78%	12%	10%
Há escritórios/agências em algum município de todos os estados	43%	57%	0%

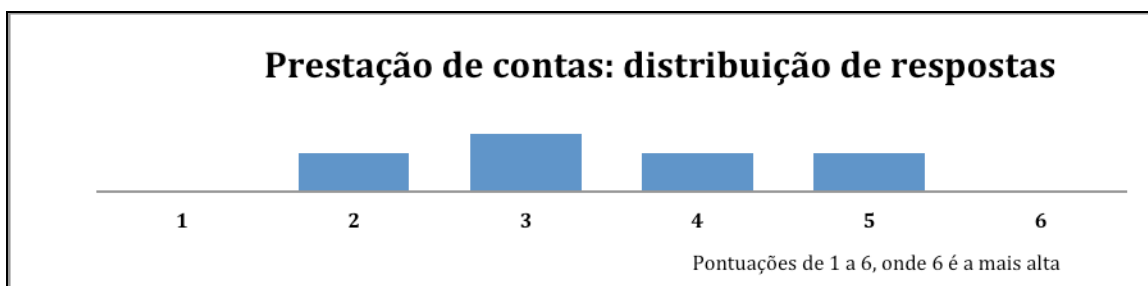


Aqui, dentre as instituições com baixa pontuação, as deficiências mais evidentes são o baixo grau de descentralização e a ausência de mecanismos de medição da satisfação do cliente.

☑ 5. Prestação de contas

Nesse indicador também se observam deficiências, uma vez que 67% das instituições declararam não ter cadastros de beneficiários ou que estes não estão disponíveis. Essa informação pode ser coletada na instituição, mas a ausência de dados sistematizados pode ser um reflexo de programas duplicados ou da falta de incentivos para precisar seu número. No caso das avaliações de impacto, 56% declararam que pelo menos uma avaliação foi realizada nos últimos cinco anos, mas 44% afirmaram que nenhuma foi realizada. Desses últimos, somente a metade declarou sua intenção de realizar avaliações no futuro. A pesquisa mostra que não são realizadas avaliações de impacto e que, quando estas ocorrem, são muito pontuais e principalmente por iniciativa externa. Cabe mencionar, ao mesmo tempo, que a falta de capacidade financeira e técnica para realizar essas avaliações é um elemento que explica essa situação.

PRESTAÇÃO DE CONTAS	sim	não	ns/nr
Uma relação de beneficiários/clientes é publicada regularmente	33%	67%	0%
Nos últimos cinco anos foram realizadas avaliações de impacto por avaliadores independentes da instituição	56%	44%	0%
Nos últimos cinco anos não foi realizada qualquer avaliação de impacto por avaliadores independentes da instituição, mas pretende realizá-la no futuro	0%	22%	78%

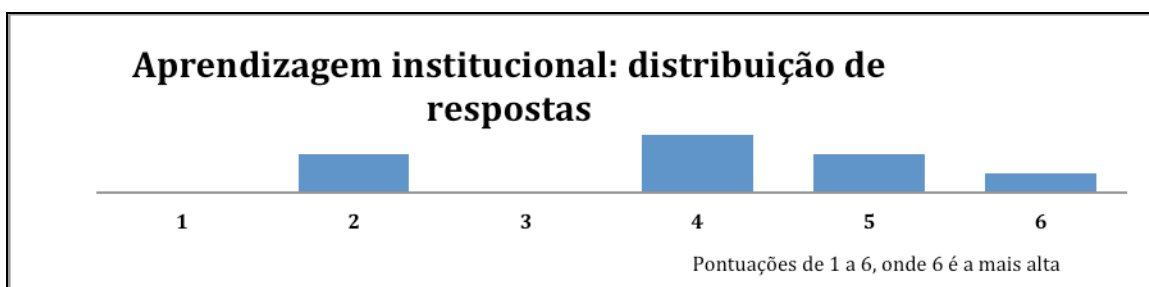


As pontuações nesse critério variam de 2 a 5, com algumas instituições mais avançadas do que outras, mas com uma tendência de aumento devido não tanto a uma melhor avaliação, mas sim a melhores controles de gestão. A ausência do uso de avaliações de impacto, que é uma etapa superior mais complexa na análise de programas, está relacionada com a falta de estudos de demanda identificada nas respostas correspondentes a eficiência e eficácia, ambas muito baixas.

☑ 6. Aprendizagem institucional

As instituições dos países analisados em geral receberam uma pontuação elevada nesse critério. Em 78% dos casos, os funcionários mais graduados foram mantidos ou não houve rotatividade em seus cargos nos últimos cinco anos. Esse aspecto pode ser positivo (e recebe uma pontuação correspondente) se a instituição conta, na administração principal, com dirigentes de carreira que são mantidos a despeito das trocas de Governo.

APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL¹⁴	sim	não	ns/nr
Não houve rotatividade de dirigentes nos últimos cinco anos	78%	32%	0%
A instituição dispõe de um mecanismo formal de gestão do conhecimento	100%	0%	0%
- Livre acesso a documentos de trabalho e a projetos realizados	67%	33%	0%
- Boas práticas, lições aprendidas	56%	44%	0%
Há intranet	89%	11%	0%



A totalidade das instituições dispõe de mecanismos de gestão do conhecimento por meio da internet e da intranet, com registro e cadastro de beneficiários e informações adicionais. Não obstante, nem todas permitem acesso aos seus projetos e documentos, e um número ainda menor compila boas práticas e lições aprendidas. As instituições também mantêm convênios internacionais e participam de feiras. Ainda assim, os resultados mostram que se presta muito pouca atenção à identificação de programas/instituições homólogas na região ou no nível mundial para fins de *benchmarking*. As pontuações atribuídas ao critério de aprendizagem institucional para instituições variam de 2 a 6, indicando que há instituições que alcançaram a pontuação máxima, enquanto outras não desenvolveram seus sistemas. Por exemplo, todas as instituições utilizam consistentemente a internet para a gestão do conhecimento, mas algumas possuem intranet, embora não tenham incorporado ferramentas com esse objetivo.

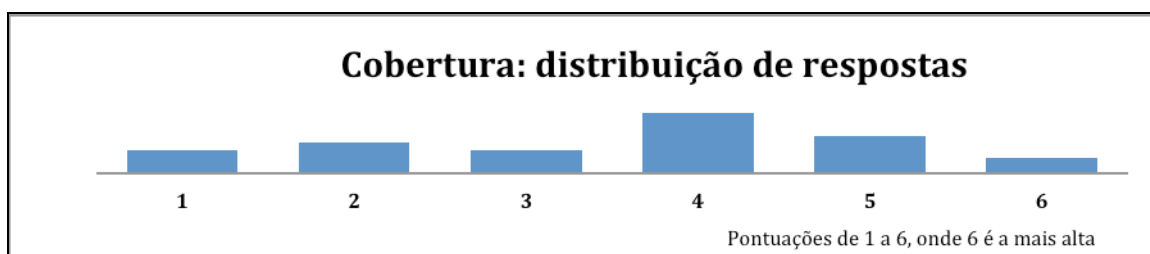
¹⁴ Exemplos de alguns resultados das pesquisas.

B. PROGRAMAS

☑ 1. Cobertura

No caso de programas, esse critério é medido a partir da quantificação de clientes potenciais e metas alcançadas. Como ocorre com as instituições, as respostas são contraditórias: 80% declararam conhecer o universo potencial, mas quase nenhum realiza estudos de demanda ou dispõe de dados objetivos ou subjetivos para medi-lo. Embora no caso das instituições seja grave não conhecer o universo potencial, a situação é ainda mais grave no caso dos programas, uma vez que, em tese, os usuários deveriam ser mais facilmente definidos e reconhecíveis. Quanto aos critérios de seleção de beneficiários, predomina o porte da empresa, seguido por setor e região; somente em 16% dos casos a elegibilidade se baseia no tipo de produto da empresa.

COBERTURA	sim	não	ns/nr
O mercado potencial de clientes do programa é conhecido	80%	20%	0%
- Indique seu número e unidade (estimativa subjetiva)	4%	20%	76%
- Indique seu número e unidade (estimativa objetiva)	4%	0%	96%
- Se negativo, é desconhecido porque não se dispõe de qualquer estimativa	8%	8%	84%
O programa adota critérios para selecionar os clientes elegíveis, com base em:			
- Porte da empresa	80%	12%	8%
- Setores	52%	40%	8%
- Região	48%	44%	8%
- Produtos	16%	76%	8%



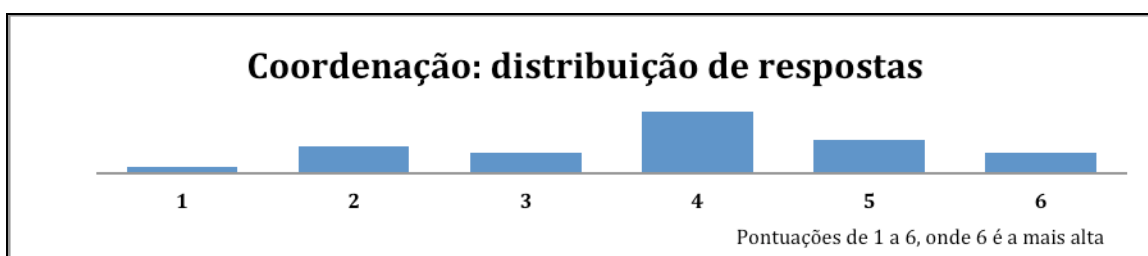
Apesar das dificuldades e deficiências no cálculo dessa variável, alguns programas têm seus usuários claramente definidos e alcançaram 6 pontos, enquanto em outros casos a definição é subjetiva e, portanto, as metas de cobertura também o são. Urge desenvolver padrões

metodológicos nessa área para estimar o mercado-alvo, como medida para facilitar o planejamento e a elaboração do orçamento dos programas ativos.

☑ 2. Coordenação

Quanto à coordenação interinstitucional, as respostas indicam que 76% se coordenam com outros programas e, destes, 40% o fazem dentro da mesma instituição e 60% com outras instituições. Os 24% que não responderam às perguntas sobre coordenação são explicados pela existência de coordenações informais, não normatizadas, que ocorrem por meio de diversos canais. Diante da pergunta sobre se “compartilha sua base de dados com terceiros”, 76% responderam que sim, mostrando um alto grau de cooperação; 60% afirmaram que seus serviços são completamente diferentes dos de outras instituições, enquanto 40% reconheceram que são semelhantes a outros existentes.

COORDENAÇÃO	sim	não	ns/nr
Na implementação e operação do programa são realizadas atividades conjuntas com outros programas:	76%	24%	0%
- Da mesma instituição	40%	36%	24%
- Com outras instituições que oferecem programas	60%	16%	24%
Como parte da operação do programa, seus alcances e benefícios são difundidos.	88%	12%	0%
Comparado com outros programas no país, este programa oferece serviços com instrumentos completamente distintos de outros existentes.	60%	40%	0%



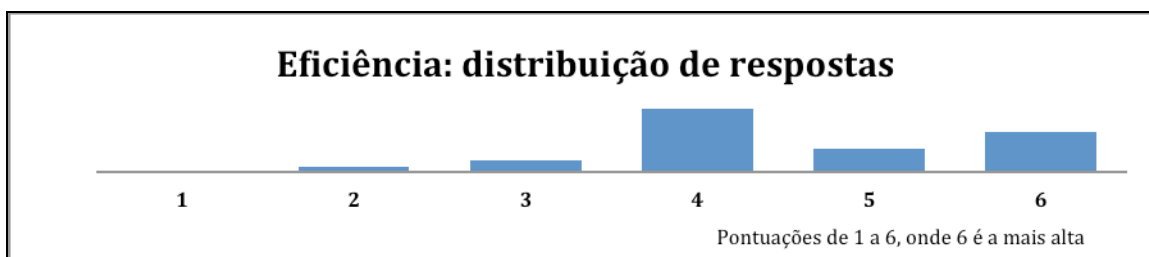
Entre as instituições com pontuações baixas, as razões são simplesmente falta de coordenação com outras instituições e programas, bem como redundância de programas. Isso pode estar associado a falhas no planejamento estratégico nas esferas mais altas da administração, que criam duas instituições prestando os mesmos serviços aos mesmos usuários,

ou quando se desconhecem os produtos oferecidos por outras instituições. O desenvolvimento de sistemas de informação e supervisão *on-line* poderia reduzir esses problemas. A aplicação do MIDI a todos os programas de um país permitirá identificar essas duplicações e as lacunas na coordenação entre programas.

☑ 3. Eficiência

A eficiência para programas é definida a partir da existência de processos sistematizados, do controle de custos do programa e do controle de custos de administração. O cálculo de custos por programa não é aplicado porque esses dados não existem. De fato, em quase metade dos casos estudados não se estabelecem metas a serem alcançadas em relação aos custos gerais de administração. Isso se deve, em parte, ao fato de que os orçamentos dos programas nem sempre são previsíveis, bem como à ausência de vínculos entre orçamentos e resultados. O fato de esse cálculo não ser incorporado não significa que seja menos importante; ao contrário, é preciso avançar em estimativas mais precisas de custos, com dados contábeis criados *ad hoc*. Com relação aos procedimentos, há maior controle de processos. Todos os programas responderam que os processos estão normatizados e em 60% dos casos indicaram que esses processos constam de manuais de procedimentos; mas 64% declararam não dispor de regulamentos operacionais.

EFICIÊNCIA	sim	não	ns/nr
São estabelecidas metas a serem alcançadas em relação aos custos gerais de administração	52%	48%	0%
Há estimativa da porcentagem de cobertura que se espera alcançar nos próximos cinco anos	0%	0%	100%
Os procedimentos estão normatizados, com tempos de reposta conhecidos	100%	0%	0%
- Em caso afirmativo, constam de manuais de procedimento	60%	40%	0%
- Em caso afirmativo, constam de regulamentos operacionais	36%	64%	0%



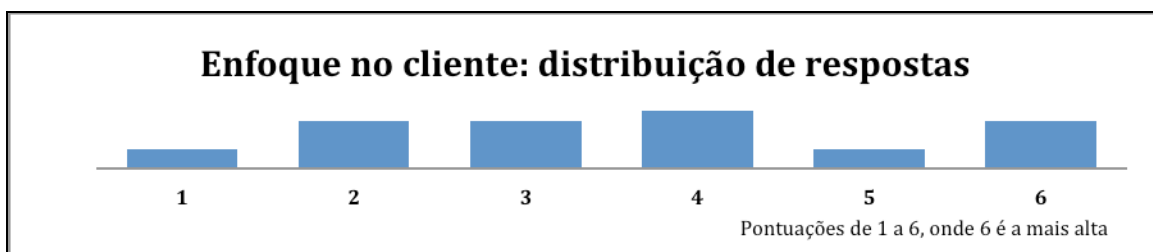
Há variações nesse critério, com pontuações entre 2 e 6. Entre os programas que receberam pontuação 2, as principais razões são a ausência de uma estimativa do universo

potencial e a falta de controle dos custos de administração. Em relação a esse ponto, diversas instituições mencionaram que os programas já vêm com seu próprio orçamento, de modo que reduzir custos administrativos não é uma tarefa pertinente ao programa.

☑ 4. Enfoque no cliente

No que se refere a esse critério, 80% declararam levar em conta o setor privado para melhorar seu programa; 80% afirmaram levar em conta o setor privado para melhorar a operacionalidade. Por outro lado, indica-se que há comunicação entre o programa e seus clientes para fins de recebimento de relatórios, pelo menos no que se refere à satisfação com os serviços. Em menor grau, os clientes solicitam informações sobre o impacto do programa em si.

ENFOQUE NO CLIENTE	sim	não	ns/nr
Na formulação ou reformulação do programa inclui-se a participação do setor privado para melhorar sua operacionalidade	80%	20%	0%
Os clientes do programa devem informar à instituição qualquer circunstância relacionada com o serviço prestado	84%	12%	4%
- Em caso afirmativo, com relação ao nível de:			
Satisfação	68%	16%	16%
Impacto direto no cliente	40%	44%	16%
Impacto que o serviço tenha gerado no ambiente/setor	32%	52%	16%

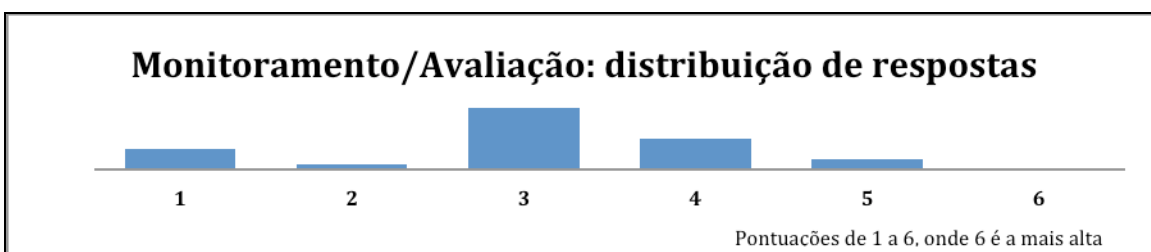


Entre as instituições que obtiveram pontuações baixas, a explicação mais comum é a falta de estimativas da demanda e dos indicadores relacionados com essa deficiência, tais como planejamento de cobertura, colocações e impacto.

☑ 5. Monitoramento e avaliação

Metade dos programas considerados estabelece metas a serem alcançadas em relação a custos. Além disso, 80% responderam que formulam uma linha de base para medir os resultados dos programas, mas somente 72% dispõem dessa informação. Do mesmo modo, quase todos indicaram dispor de dados sobre os resultados alcançados, mas, novamente, essa informação não está organizada nem classificada. Em relação às avaliações externas, tende-se a confundir auditorias com avaliações de impacto. Cerca de 3/4 dos programas indicaram haver realizado avaliações nos últimos cinco anos, mas apenas 24% confirmaram tratar-se de uma avaliação de impacto. Destaca-se nessa categoria a alta porcentagem de programas que não responderam – quase 1/3 do total.

MONITORAMENTO/ AVALIAÇÃO	sim	não	ns/nr
Quando uma intervenção do programa é realizada, formula-se uma linha de base como referência para a medição do resultado do programa	80%	20%	0%
Ao finalizar um projeto, o programa coleta e dispõe do resultado alcançado	92%	4%	4%
Nos últimos cinco anos, alguma entidade externa avaliou alguma das intervenções do programa	76%	16%	8%
- A avaliação consistiu em auditoria	48%	20%	32%
- Foi realizada uma avaliação de desempenho	44%	20%	36%
- Houve uma avaliação de impacto	24%	40%	36%

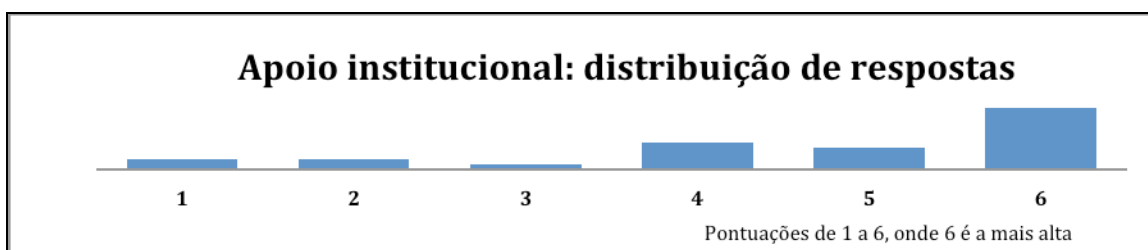


A pontuação mais comum nesse critério foi 3, indicando uma grande necessidade de melhoria urgente. Alguns programas obtiveram apenas 1 ponto e, por isso, requerem atenção imediata, uma vez que nesses casos a pontuação revela que o planejamento e a avaliação são quase inexistentes.

☑ 6. Apoio institucional

O apoio institucional se reflete na complementaridade e no apoio da instituição ao respectivo programa. Quase todos os programas declararam levar em conta os empresários (beneficiários) para melhorar processos. Além disso, quase 3/4 dos programas declararam dispor de procedimentos claramente estabelecidos para conhecer as opiniões dos usuários. Isso não surpreende, uma vez que os programas, por sua natureza, estão mais focalizados em seus usuários mais diretos e têm maior contato com os dirigentes das empresas.

APOIO INSTITUCIONAL	sim	não	ns/nr
As opiniões dos empresários (clientes) são levadas em conta na melhoria de processos	92%	8%	0%
Há procedimentos claramente estabelecidos para conhecer essas opiniões	76%	20%	4%
- Em caso afirmativo, são realizadas pesquisas de satisfação, oficinas em grupo ou outros	64%	12%	24%
- Em caso afirmativo, são empregados mecanismos informais tais como reuniões esporádicas, visitas de campo ou outros	56%	20%	24%



Ressalte-se que a variação nas pontuações atribuídas nesse critério se deve a uma alta porcentagem de ausência de respostas. Apenas 24%, por exemplo, responderam à pergunta sobre o uso de pesquisas de satisfação ou outros itens relacionados a desempenho. Essa alta proporção é explicada pelo fato de que, assim como há programas nos quais os gestores públicos trabalham em estreito contato com os usuários, há outros em que a relação é mais indireta e se dá por meio de consultores.

5. LIÇÕES E TAREFAS

O MIDI é uma ferramenta útil para identificar regularidades e fazer comparações de caráter institucional. Também é uma metodologia que permite elaborar métricas ordinais e emitir

recomendações de políticas baseadas em variáveis tanto objetivas como normativas. O MIDI produz uma ficha contendo dados sobre a instituição ou o programa analisado, além de fornecer indicadores para identificar seus pontos fortes e fracos e compará-los a outros similares no país ou na região (ver Anexo IV). Dessa forma, o MIDI fornece uma ferramenta para:

- A comparação relativa entre instituições/programas semelhantes que oferecem PDP.
- A automeção de pontos fortes e fracos de instituições e programas.
- A identificação de melhores práticas e sua disseminação e aplicação.
- Um mapa da oferta de programas por tipo, beneficiário, custo e outras variáveis.

Esse teste-piloto indica que há **LIÇÕES** no que se refere à necessidade de: (i) incorporar formalmente o setor privado à estratégia das instituições e à concepção de PDP; (ii) desenvolver instrumentos de administração interna dos programas/instituições, que incluam incentivos a funcionários e o cálculo de custos de operação; (iii) promover a aprendizagem da instituição por meio de sistemas de intercâmbio internacional permanente de experiências e sistemas de intranet; e (iv) incorporar como tarefa cotidiana a formulação e análise de linhas de base, estimativas de demanda e avaliações de impacto.

Em termos do **ALCANCE** da ferramenta, quanto maior for a cobertura de instituições em um determinado país, mais precisa será a ferramenta na comparação entre instituições e programas e na análise de seus pontos fortes e fracos. Do mesmo modo, quanto mais completas forem as informações sobre custos administrativos, funcionários e custos por programas, mais profunda será a análise dos resultados do MIDI, dos mapas de instituições e das comparações entre instituições e programas.

Como os serviços de PDP e suas instituições são específicos de cada país e, às vezes, de setores industriais, o **MÉTODO** deve ser implementado por meio de uma entrevista presencial conduzida por um entrevistador familiarizado com o tema de desenvolvimento do setor privado; essa entrevista deve envolver um funcionário graduado, preferivelmente no nível de diretoria, para obter resultados mais eficientes.

Uma das principais **APLICAÇÕES** do MIDI é posicionar a avaliação institucional como companheira permanente de outras ferramentas, inclusive das avaliações de impacto e das estratégias e dos planos de desenvolvimento empresarial nos países, para a formulação de políticas públicas de PDP. A precisão do MIDI depende de três fatores: primeiro, o aprimoramento permanente do questionário e dos critérios de medição, para manter sua capacidade comparativa; segundo, a inclusão de um universo mínimo para permitir um mapeamento da institucionalidade mínima de um país ou de uma região; e terceiro, a obtenção de dados orçamentários por programas e gastos de funcionamento, tais como gastos associados a salários e número de funcionários permanentes. As possibilidades do instrumento se estendem a análises mais complexas quando os dados são mais precisos e completos.

REFERÊNCIAS

- ALIDE (Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras de Desenvolvimento). 2007. “Índice ALIDE: Metodologia de Avaliação de Desempenho para Instituições Financeiras de Desenvolvimento”. Lima: ALIDE.
- ANGELELLI, Pablo; MOUDRY, Rebecca; LLISTERRI, Juan José. 2007. *Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- ARROW, Kenneth. 1971. *Essays in the Theory of Risk Bearing*. Chicago: Markham Publishing Co.
- BANCO MUNDIAL. s/f. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/3DEQI1UYF0>>. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). 2010. “A era da produtividade”. Série Desenvolvimento nas Américas. Washington D.C.: BID.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). 2007. “Cinco peças de políticas de desenvolvimento produtivo”. Série Desenvolvimento Produtivo 176. Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial. Santiago do Chile: CEPAL.
- COASE, Ronald. 1990. *The Firm, the Market and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- EDQUIST, Charles. 1997. *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations* (Série de Ciências, Tecnologia e Economia Política Internacional). Nova York: Routledge.
- EDQUIST, C. 2001. “Systems of Innovation for Development (SID).” Documento de Apoio ao Relatório de Desenvolvimento Industrial Mundial da UNIDO (WIDR). *Competitiveness, Innovation and Learning: Analytical Framework*. Viena: Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.unido.org/fileadmin/import/userfiles/hartmany/idr-edquist-paper-draft2.pdf>>.
- EISENHARDT, Kathleen. 1989. “Agency Theory: An Assessment and Review.” *Academy of Management Review*, 14 (1): 57-74.

- FERNANDEZ ARIAS, Eduardo; AGOSIN, Manuel; SABEL, Charles. 2010. “Phantom or Phoenix? Industrial Policies in Latin America Today”, in: *A era da produtividade*. Série Desenvolvimento nas Américas. Washington, D.C.: BID.
- FIESP. 2009. “Manual dos Instrumentos da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP”. DECOMTEC – Departamento de Competitividade e Tecnologia. Abril de 2009. FIESP. Brasil. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/sindicato/downloads/cartilha_pdp_2009.indd.pdf>.
- HAUSMANN, Ricardo. 2008. “*The Other Hand: High Bandwidth Development Policy*.” HKS Documento de Trabalho nº RWP08-060. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Universidade Harvard.
- HAUSMANN, Ricardo; KLINGER, Bailey. 2008. “*The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage*.” CID – Documento de Trabalho nº 146, Abril de 2007. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Universidade Harvard.
- HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani; VELASCO, Andres. 2005. “*Growth Diagnostics*.” Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Universidade Harvard.
- HALL, Bronwyn; MAFFIOLI, Alessandro. 2008. “*Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin America*.” NBER – Documento de Trabalho 13835. Cambridge, MA: NBER.
- HIRSCHMAN, Albert. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- IFC (Corporação Financeira Internacional). 2009. “Global Investment Promotion Benchmarking 2009”. Washington, D.C.: IFC/Banco Mundial. Disponível em: <<http://www.fias.net/ifcext/fias.nsf/Content/GIPB2009>>.
- ITC (International Trade Centre). s/f. Disponível em: <<http://www.intracen.org/>>.
- ISRAEL, Arturo. 1987. *Institutional Performance: Incentives to Performance*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- KAPLAN, Robert; NORTON, David. 1992. *The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance*, Harvard Business Review, janeiro-fevereiro de 1992. Boston, MA: Harvard Business School.
- KOUZMIN, Alexander; LOFFLER, Elker; KLAGES, Helmut; KORAC-KAKABADSE, Nada. 1999. “*Benchmarking and Performance in Public Sectors: Toward Learning for Agency Effectiveness*. *The International Journal of Public Sector Management*, 12(2), 1999. MCB University Press.
- LOPEZ-ACEVEDO, Gladys; TAN, Hong. 2010. *Impact Evaluation of SME Programs in Latin America and Caribbean*. Setor de Redução da Pobreza e Gestão Econômica. Região da América Latina e do Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- MCKINSEY Global Institute. 2010. *How to Compete and Grow: A Sector Guide to Policy*. Março de 2010. Disponível em www.mckinsey.com.
- MELO, Alberto; RODRIGUEZ-CLARE, Andrés. 2006. “*Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean*.” Série Estudos de Competitividade, Documento de Trabalho nº C-106. Washington, D.C.: BID.
- NORTH, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). 2009. “*Measuring Government Activity*”. Paris: OCDE.
- PORTER, Michael. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. Nova York: The Free Press.
- RIVAS, Gonzalo; DEGROOTE, Roberto. 2009. “*Propuesta metodológica para la revisión y avaliação de arreglos institucionales y programas de apoyo al desenvolvimento produtivo en América Latina y el Caribe*.” Documento mimeografado.
- RODRIK, Dani. 2008. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

- ROMÁN, Enrique. 2010. “¿Por qué han fracasado los programas de fomento productivo?: Dilemas institucionales y operativos de las políticas públicas chilenas”. Santiago do Chile: CEPRI.
- SMALLRIDGE, Diana; DE OLLOQUI, Fernando. 2010. *A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks*. Notas Técnicas. IDB-TN-225. Washington, D.C., BID.
- SPENCE, Michael; ZECKHAUSER, Richard. 1971. “Insurance, Information, and Individual Action”. *The American Economic Review*, 61(2): 380-387.
- STOREY, David. 1998. “Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies.” Documento de trabalho nº 59, setembro de 1998. Coventry, Reino Unido: Small and Medium Enterprise Center, Warwick Business School.
- STRAFACE, Fernando. 2009. “Proyecto BID de promoción de exportaciones (AR-L1092)”. Consultoria para a formulação de uma metodologia de análise de capacidades de agências provinciais de exportação e aplicação a um grupo de agências na Argentina. Buenos Aires: Develometis Advisors.
- VOLPE, Christian (ed.). 2010. *Odyssey in International Markets: An Assessment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- WILLIAMSON, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Nova York: The Free Press.

ANEXO I. CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO PARA INSTITUIÇÕES E PROGRAMAS

A. INSTITUIÇÕES

Os critérios adotados para medir a eficácia e eficiência de uma instituição na consecução dos resultados esperados são os seguintes.

	INSTITUIÇÕES: CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO
1.	Cobertura Definida como o grau de atendimento do universo de clientes potenciais, por meio da quantificação estimada do universo e das metas de atendimento.
2.	Coordenação Definida como a incorporação de atores externos, tais como outras entidades públicas, o setor privado e a sociedade civil, relevantes para a elaboração da estratégia, a destinação e/ou gestão dos recursos da instituição.
3.	Eficiência Definida como a prestação do serviço no menor tempo, ao menor custo e com a melhor qualidade possíveis, considerando-se: gastos de colocação, tempo de resposta e disponibilidade ou não de serviços <i>on-line</i> .
4.	Enfoque no cliente Definido como a incorporação da opinião dos usuários à criação e oferta de serviços, por meio da inclusão de opiniões de usuários, seu grau de satisfação e grau de descentralização operacional.
5.	Prestação de contas Definida como a existência de sistemas que permitem mostrar, de forma transparente, o uso do financiamento. É medida a partir da existência de uma relação de beneficiários, da realização de avaliações independentes e da existência de controle de gestão.
6.	Aprendizagem institucional Medida a partir de três subcritérios: a) estabilidade de diretores; b) existência de um mecanismo de gestão do conhecimento; e c) relação ativa com redes internacionais.

Os critérios são definidos a seguir:

- Cobertura

Definida como o grau de atendimento do universo de clientes potenciais, estabelecido por meio da quantificação de clientes potenciais e das metas alcançadas. Pressupõe conhecer o universo potencial ou um método alternativo para estimar o número de clientes, bem como um plano de atendimento a esses beneficiários potenciais. É preciso considerar que o conjunto de clientes potenciais não corresponde necessariamente ao universo completo, uma vez que uma instituição pode adotar estratégias de atendimento que delimitam sua cobertura. A definição de universo está diretamente relacionada com os objetivos e os programas oferecidos pela instituição. Quando os objetivos são muitos, torna-se mais difícil quantificar o número potencial de clientes.

- Coordenação

Definida como a incorporação de atores externos, tais como outras entidades públicas, o setor privado e a sociedade civil, relevantes para a elaboração da estratégia, a destinação e/ou gestão dos recursos da instituição. Pode ser um processo informal ou um procedimento de inclusão sistemático e formal. As instituições mais eficientes têm relação estreita com seus pares e uma coordenação interinstitucional profícua, além de estarem imersas em um ambiente onde há planos e estratégias globais para o desenvolvimento do setor privado. Esse critério é de difícil medição porque depende da cultura institucional do país ou do território. Aqui, é quantificado por meio de indicadores indiretos.

- Eficiência

Definida como a prestação do serviço no menor tempo, ao menor custo e com a melhor qualidade possíveis. Esse indicador inclui três tipos de eficiência: uso de recursos (por exemplo, gastos de colocação), tempos de resposta ao cliente e disponibilidade de serviços *on-line*. Esses subcritérios variam em ênfase e importância de uma instituição para outra, mas todos apontam para o uso racional e eficaz do financiamento da instituição. As instituições que recebem um

orçamento fixo e não distribuem os gastos por programas devem fornecer uma aproximação dos custos de prestação de seus serviços.

- Enfoque no cliente

Definido como a incorporação da opinião dos usuários à criação e oferta de serviços, por meio da inclusão de opiniões de usuários, seu grau de satisfação e grau de descentralização operacional. É fundamental a inclusão dos beneficiários na ampliação dos instrumentos disponíveis para o desenvolvimento do setor privado e a criação de novos instrumentos, pois isso permite uma melhor validação das ferramentas criadas. Em alguns casos, a chave para o sucesso de uma instituição – além do nível de seus recursos – é a presença de escritórios regionais ou estaduais próximos aos usuários finais. É preciso considerar a diferença entre concepção e implementação: a concepção geralmente ocorre nas unidades hierarquicamente superiores, enquanto as decisões de implementação são terceirizadas a consultores ou a outras empresas ou instituições.

- Prestação de contas

Definida como a existência de sistemas que permitem mostrar, de forma transparente, o uso do financiamento. Medida a partir da elaboração de uma relação de beneficiários, da realização de avaliações independentes e da existência de controle de gestão. Aqui, observa-se que embora a maioria das instituições disponha de sistemas simples de monitoramento, na prática não implementam avaliações de impacto e estas, quando existem, são eventuais. Isso ocorre em graus diferentes, conforme os recursos e a capacidade da instituição. As avaliações de desempenho são realizadas pela maioria dos Governos na forma de auditorias anuais, e vários países adotam leis de transparência que obrigam informar, pela internet ou por meios impressos, os gastos realizados pela instituição, inclusive remunerações de funcionários e pagamentos de consultorias.

- Aprendizagem institucional

Medida a partir de três subcritérios: a) estabilidade da instituição no nível de diretoria; b) existência de mecanismos internos de gestão do conhecimento; e c) relação ativa com redes internacionais. Esse critério mede a gestão do conhecimento da instituição. A estabilidade nos

cargos de direção favorece a memória institucional e o estabelecimento de contatos permanentes e de redes internacionais. Em muitas instituições observa-se que uma troca de autoridades do Governo produz uma mudança maciça de responsáveis, que às vezes chega até os níveis mais baixos. Da mesma forma, em termos de intercâmbio de conhecimentos, a maioria das instituições sabe da existência de instituições semelhantes na região, mas seu contato com instituições da América do Norte, Europa e Ásia é limitado ou inexistente.

B. PROGRAMAS

Os critérios adotados para medir a eficácia e eficiência dos programas na consecução dos resultados esperados são os seguintes:

PROGRAMAS: CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO	
1.	Cobertura Definida como o grau de atendimento do universo de clientes potenciais, estabelecido por meio da quantificação de clientes potenciais e das metas alcançadas.
2.	Coordenação Definida como a incorporação de atores externos, tais como outras entidades públicas, o setor privado e a sociedade civil, relevantes para a concepção ou a modificação de novos programas. Medida a partir da existência de participação externa, da participação dos clientes e da capacidade de evitar a repetição de outros programas ou sua adicionalidade.
3.	Eficiência Definida como a oferta do programa ou de seus serviços no menor tempo, ao menor custo e com a melhor qualidade possíveis, considerando-se: a existência de processos sistematizados, a existência de controle de custos e a aplicação do controle de custos de administração.
4.	Enfoque no cliente Definido como a incorporação da opinião dos usuários à criação e oferta de serviços, por meio da existência de um sistema de participação de usuários, fornecimento de informações ao cliente e medição de seu grau de satisfação.
5.	Monitoramento e avaliação Medidos a partir de três subcritérios: a) informações de linha de base; b) avaliação de resultados; e c) avaliações independentes.
6.	Apoio institucional Medido a partir de três subcritérios: a) instâncias estratégicas; b) instâncias de alocação de recursos; e c) instâncias de análise técnica.

Os critérios são definidos a seguir:

- Cobertura

Definida como o grau de atendimento do universo de clientes potenciais, estabelecido por meio da quantificação de clientes potenciais e das metas alcançadas. A definição de cobertura não significa necessariamente que se deve cobrir o máximo de empresas, mas é determinada pela definição do universo potencial. Essa variável pressupõe definir e conhecer o universo potencial e o número de clientes-alvo específicos do programa a ser implementado. Contudo, o conhecimento do universo por meio de técnicas rigorosas é necessário, tanto para delimitar o alcance do programa como para ajustar seus objetivos. Aqui, há pouco progresso nos programas da região. Como é natural, quanto mais gerais os objetivos do programa, mais difícil a definição do universo de clientes potenciais, o que constitui um argumento a favor da especificação de objetivos claros, únicos e diferenciados. Objetivos mais claros resultam em melhor especificação do universo de clientes e, portanto, em estratégias e metas de cobertura mais precisas.

- Coordenação

Definida como a incorporação de atores externos, tais como outras entidades públicas, o setor privado e a sociedade civil, relevantes para a concepção ou a modificação de novos programas. Medida a partir da existência de participação externa, da participação dos clientes na concepção de programas e da capacidade de evitar a repetição de outros programas, ou seja, se é adicional ou incremental. Esse critério está estreitamente relacionado com o nível de coordenação da instituição que o concebe, mas, conforme o valor do financiamento do programa, pode adquirir a característica de quase instituição, com administração interna própria; em qualquer dos casos, manter níveis de coordenação permite melhorar sua concepção e evitar duplicidades.

- Eficiência

Definida como a oferta do programa ou de seus serviços no menor tempo, ao menor custo e com a melhor qualidade possíveis, considerando-se: a existência de processos sistematizados, a existência de controle de custos e a aplicação do controle de custos de administração. Várias

instituições declararam que o orçamento da instituição e dos programas é decidido com antecedência, de modo que não é possível reduzir custos, ou isso não constitui uma preocupação central. No entanto, dentro dos parâmetros da administração pública, o controle de custos fixos e variáveis para remuneração e o orçamento alocado a programas sempre podem ser aplicados ou utilizados de forma mais eficiente. No caso de o orçamento ser fixo, o tempo variável dos funcionários aplicado aos programas assume maior relevância. Esse critério mede a existência de recursos e a sistematização de processos (elementos estreitamente relacionados) e os mecanismos que permitem seu uso efetivo.

- Enfoque no cliente

Definido como a incorporação da opinião dos usuários à criação e oferta de serviços, por meio da existência de um sistema de participação de usuários, fornecimento de informações ao cliente e medição de seu grau de satisfação. Neste estudo observou-se que a concepção de programas responde a decisões tomadas nos níveis superiores do Estado, e a maioria não é corroborada por estudos de demanda. De acordo com o grau de interação com instituições do setor privado e de contato com os clientes, a instituição pode estar bem informada das necessidades de seus clientes potenciais, e pode-se argumentar que a elaboração de estudos de demanda consome tempo e recursos que poderiam ser mais bem empregados. No entanto, o respaldo quantitativo da tomada de decisões na criação de programas é a meta a que se deve aspirar para que se obtenha maior clareza em relação aos objetivos de cobertura e aos impactos alcançados. Os tempos de resposta às demandas dos clientes também são variáveis críticas, especialmente no caso de programas de promoção de exportações e promoção de investimentos, em que uma consulta não atendida pode significar a perda de uma oportunidade.

- Monitoramento e avaliação

Medidos a partir de três subcritérios: a) informações de linha de base; b) avaliação de resultados; e c) avaliações independentes. Aqui, fica evidente a falta de elaboração de estudos nesse sentido, não somente no nível de instituições, mas também de programas. Foram detectados casos em que sequer existem sistemas de monitoramento, condição necessária para sistemas de avaliação mais elaborados. A preparação de avaliações de impacto – hoje um requisito padrão dos programas de desenvolvimento – exige um orçamento especial e pessoal

qualificado, que não está disponível em todos os países da região. Em algumas das instituições e dos programas examinados estão sendo desenvolvidas estratégias para incorporar medição e avaliações como práticas de trabalho permanentes.

- Apoio institucional

Medido a partir de três subcritérios: a) instâncias estratégicas; b) instâncias de alocação de recursos; e c) instâncias de análise técnica. Esse critério depende da capacidade da instituição que concebe o programa e mede a existência e a elaboração de estratégias, o fornecimento e a administração de recursos e a supervisão e o apoio técnico. Pode acontecer de um programa, por sua magnitude, ter uma administração melhor do que a instituição que o abriga. Não obstante, conforme observado nos testes-piloto, esta é uma exceção e, normalmente, o desempenho dos programas está relacionado com a eficiência da instituição.

ANEXO II. INSTITUIÇÕES E PROGRAMAS COBERTOS PELOS TESTES-PILOTO

Países, instituições e programas incluídos no teste-piloto.

Quadro 2. Teste-piloto: países, instituições e programas

Países	Instituições	Programas
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • CNC • CEI-RD • Proindustria • Promipyme 	Não se aplica
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Prochile • Sercotec • Fundación Chile • Corfo 	<ul style="list-style-type: none"> • Agências • Iniciativa desenvolvimento mercados • Capital Inicial • PIAC • Pymexporta • Profo
Sergipe (Brasil)	<ul style="list-style-type: none"> • FIE • Sebrae • Sedetec 	<ul style="list-style-type: none"> • Fapitec • Internacionalização • Varejo competitivo • Prêmios de competitividade • Interiorização, ações móveis • IEL de PQF • Sergipe competitivo • Educação Profissional Senai-Sesi • APL
Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> • Proexport • Comissões Regionais de Competitividade • Colciencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Expopyme • Redes • Zonas francas • Estabilidade legislativa • Formação de exportadores • Bancóldex • Fomipyme • Mipyme digital • Colciencias I • Colciencias II

ANEXO III. ALGORITMO PARA O CÁLCULO DE PONTUAÇÕES DO MIDI

As pontuações que o MIDI atribui a instituições e programas são calculadas com base em três subcritérios por cada critério. Os subcritérios são qualificados pelas respostas às perguntas do questionário.

Por exemplo, o critério 1 de Coordenação para “Programas” é qualificado da seguinte forma:

$$\begin{array}{l} \text{Critério 1} = \text{Subcritério 1.1} + \text{Subcritério 1.2} + \text{Subcritério 1.3} \\ (0, 1, 2) \qquad \qquad (0, 1, 2) \qquad \qquad (0, 1, 2) \end{array}$$

$$\begin{array}{l} \text{Coordenação} = \text{participação externa (0, 1, 2)} + \text{participação conjunta (0, 1, 2)} + \\ \text{adicionalidade do Programa (0, 1, 2)} \end{array}$$

Exemplo do questionário:

COORDENAÇÃO

Definida como a incorporação de atores externos, tais como outras entidades públicas, o setor privado e a sociedade civil, relevantes para a concepção ou a modificação de novos programas. É medida a partir da existência de participação externa, da participação dos clientes e da capacidade de evitar a repetição de outros programas ou sua adicionalidade.

(a) Participação externa

- O Programa dispõe de mecanismos de participação de especialistas de outros programas da mesma instituição em aspectos estratégicos e/ou de alocação de recursos.
- O Programa foi concebido de forma autônoma e independente.
- O Programa dispõe de mecanismos de participação de especialistas de outros programas da mesma instituição e de outras instituições que oferecem programas, em aspectos estratégicos e/ou de alocação de recursos.

(b) Participação conjunta de clientes da região

- O Programa dissemina sua abrangência e os benefícios que oferece e compartilha suas bases de dados com outros programas.
- O Programa dissemina sua abrangência e os benefícios que oferece ou compartilha suas bases de dados com outros programas.
- O Programa dissemina sua abrangência e os benefícios que oferece de forma independente e não compartilha suas bases de dados com outros programas.

(c) Adicionalidade do Programa

- O Programa oferece serviços claramente incrementais e/ou complementares a outros existentes.
- O Programa oferece serviços por meio de uma metodologia diferente, mas tem objetivos e mercados-alvo semelhantes aos de outros programas.
- Os serviços oferecidos são tecnicamente semelhantes, têm objetivos semelhantes e se destinam ao mesmo mercado-alvo de outros programas.

Cada subcritério (a), (b) e (c) contém um conjunto de perguntas para determinar a pontuação a ser atribuída, e as pontuações nos subcritérios são somadas para que se obtenha a pontuação total no critério, com um mínimo de 0 e um máximo de 6.

