

PROGRAMA PROREDES BIRD

RS SWAp para o Programa de Fortalecimento do Investimento Público

(Contrato de Empréstimo N° 8155-BR)

Relatório

AUDITORIA TÉCNICA DO TERCEIRO ANO DO PROGRAMA DE APOIO À
RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL –
PROREDES BIRD

Consultor: Marco Túlio Aniceto França

22 de outubro de 2015

Sumário

1. Introdução	4
2. Metodologia	5
2.1. Breve descrição das orientações de monitoramento e avaliação dos projetos	5
2.2. Descrição dos instrumentos de avaliação utilizados	6
2.2.2. Coleta dos dados e resultados dos indicadores quantitativos definidos	7
2.2.3. Entrevistas com os gestores públicos dos órgãos responsáveis pelo cumprimento das metas dos DLI.....	7
2.3. Visitas de campo	7
3. Descrição e análise das propriedades dos indicadores do projeto.....	8
3.1. Indicadores fiscais.....	9
3.1.1. Balanço fiscal primário, Despesas de investimento e Receita do ICMS	9
3.2. Transportes.....	10
3.2.1. Percentagem cumulativa da rede de rodovias pavimentadas sob contratos CREMA.	10
3.3. Educação	10
3.3.1. Número de projetos de construção ou reforma de escolas empreendidas	10
3.4. Desenvolvimento do Setor Privado.....	10
3.4.1. Número de convênios vigentes com APL e número de convênios vigentes com NEPI.....	10
3.4.2. Novas alianças tripla hélice implementadas	11
4. Verificação dos dados dos DLI e desafios para o alcance das metas.....	11
4.1. Indicadores fiscais.....	12
4.1.1. Balanço fiscal primário, Despesas de investimento e Receita do ICMS	12
4.2. Educação	12
4.2.1. Número cumulativo de projetos de construção ou reforma de escolas empreendidas.....	12
4.3. Desenvolvimento do Setor Privado.....	14

4.3.1. Número de convênios NEPI.....	15
4.3.2. Número de convênios vigentes com APL.....	16
4.3.3. Novas alianças tripla hélice implementadas	18
4.4. Transportes.....	19
4.4.1. Percentagem cumulativa da malha rodoviária pavimentada sob contratos CREMA.....	19
5. Considerações finais	20
Referências.....	20

1. Introdução

O relatório de auditoria técnica relativo ao terceiro ano do Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – PROREDES BIRD objetivou a aferição do cumprimento dos Indicadores Ligados ao Desembolso (DLI). No que tange aos indicadores ligados às áreas de transporte, educação e desenvolvimento do setor privado, considerou-se o ano fiscal do BIRD, cujo período compreende primeiro de julho de 2014 a 30 de junho de 2015. Para os indicadores relacionados à área fiscal, o período analisado compreendeu o primeiro de janeiro de 2014 a 31 de dezembro do mesmo ano.

Cabe destacar que a aferição das metas levou em consideração o novo acordo estabelecido entre o Banco Mundial e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, segundo a tabela 1 que segue abaixo:

Anexo 1 – Indicadores Ligados ao Desembolso.														
Indicadores Ligados ao Desembolso (DLI):	Núcleo	Unidade de medida	Linha de Base	Valores das Metas ⁽¹⁾⁽²⁾							Frequência	Fonte de dados / metodologia	Responsável pela coleta de dados	Descrição (definição do indicador, etc.)
				Ano fiscal 2013	Ano fiscal 2014	Ano fiscal 2015	Ano fiscal 2016	Ano fiscal 2017	Ano fiscal 2018	Ano fiscal 2019				
DLI um: balanço fiscal primário		RS milhões	-	1.483	1.573	Meta PAF	Anual		SEFAZ					
DLI dois: despesas de investimentos		RS milhões	882	944	1.01	700	749	847	957	1.074	Anual		SEFAZ	
DLI três: receita do ICMS		RS milhões	19.503	20.5	21.5	27.9	29.845	31.781	34.008	36.392	Anual		SEFAZ	
DLI quatro: percentagem cumulativa da malha rodoviária pavimentada sob contratos CREMA		Percentual	0	0	0	2,5%	5%	10%	14%	14%	Anual		DAER	
DLI cinco: número cumulativo de projetos de construção ou reforma de escolas empreendido		Unidade	75	40	100	200	240	280	320		Anual		SEDUC	
DLI seis: número de convênios vigentes com APL		Unidade	0	10	20	20	20	20	20		Anual		AGDI	
DLI sete: número de convênios vigentes com Núcleos de Extensão Produtiva e Inovação		Unidade	0	10	20	9	9	9	9		Anual		AGDI	
DLI oito: novas alianças tripla hélice implementadas		Unidade	0	5	5	5	5	5	5		Anual		SDECTS (SCIT)	

Assim, ligeiras modificações na descrição dos indicadores ocorreram em comparação aos exibidos nos relatórios de 2013 e 2014. Destacam-se os DLI relacionados à Agência Gaúcha de

Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), pois passou a ser o número de convênios em vigência de Arranjos Produtivos Locais (APL) e Núcleos de Extensão Produtiva e Inovação (NEPI), ao invés do número de convênios assinados/renovados. Ademais, as metas relativas ao percentual de rodovias pavimentadas sob contratos CREMA e no número de construção e de reformas de escolas empreendidas passaram a ser cumulativas, o que passa a permitir que construções e reformas empreendidas em anos anteriores sejam contabilizadas para o cumprimento das metas neste e em próximos anos fiscais.

A análise baseou-se em publicações e orientações produzidas pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e outras instituições multilaterais, tendo como instrumentos o ECG (2012) e OECD (1991), que fornecem orientações sobre boas práticas e procedimentos relacionados ao monitoramento e à avaliação de projetos. A utilização dessas referências é fundamental, pois permite que a auditoria independente possa avaliar os DLI com base nos critérios utilizados como referência pelo próprio organismo financiador do PROREDES BIRD.

2. Metodologia

A metodologia apresentada é semelhante à utilizada nos relatórios de auditoria técnica para os anos anteriores, pois é interessante que haja comparabilidade entre os anos. O relatório considerou os atributos pertencentes aos indicadores, de acordo com o critério CREAM (*clear, relevant, economic, adequate e monitorable*), segundo Kusek e Rist (2004).

2.1. Breve descrição das orientações de monitoramento e avaliação dos projetos

O documento ECG (2012) fornece o manual de melhores práticas para a avaliação de operações de Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) com o setor público. Essa relação de melhores práticas é bastante útil no contexto deste relatório, que analisa uma operação do BIRD com o setor público. Além disso, esse é direcionado para quatro aspectos de melhores práticas: autoavaliação, preparação de relatórios e processos, abordagem da avaliação e metodologia e, finalmente, disseminação e utilização.

Para analisar o cumprimento dos DLI, o relatório utilizou as orientações sobre autoavaliação e abordagem da avaliação e metodologia. As melhores práticas para autoavaliação

estão relacionadas ao princípio de avaliação¹, que requer que o desenho do projeto inclua um conjunto mínimo de elementos que garantam a condição de avaliação do projeto. Por exemplo, o desenho do projeto deve incluir indicadores de desempenho relevantes, que sejam claramente definidos e mensuráveis.

De maneira complementar, as avaliações devem se relacionar com os objetivos do projeto, buscando verificar se as ações realizadas conseguiram trazer modificações benéficas sobre a situação inicial. É importante ressaltar que, o ECG (2012) não indica uma lista de melhores práticas específicas para os indicadores de desembolso. Portanto, os conceitos empregados serão similares aos utilizados para avaliação de indicadores de uma matriz de resultados e monitoramento em geral.

2.2. Descrição dos instrumentos de avaliação utilizados

A preparação do relatório baseou-se na revisão dos documentos principais relativos ao PROREDES BIRD descritos no Quadro 1, bem como outros documentos relacionados ao projeto e que estão disponíveis no link: <http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/3441/PROREDES-BIRD>. Além disso, foram analisados os documentos disponibilizados para o consultor, como relatórios de monitoramento disponibilizados pela Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN), súmulas de contrato e convênios divulgados no Diário Oficial do Estado (DOE), relatório das missões de supervisão realizadas pelo Banco Mundial, as súmulas dos contratos disponibilizadas pela Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI) e Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT).

Assim, foram revisados documentos oficiais dos órgãos de governo responsáveis pelo cumprimento das metas e que permitiram verificar o registro e a veracidade dos valores correspondentes a cada um dos DLI. As súmulas dos convênios firmados foram revisadas no que tange aos APL, aos NEPI e às novas alianças Tripla Hélices que foram implementadas e publicadas no DOE durante o ano fiscal do BIRD. Não menos importante, foram empregadas nesta análise entrevistas com os gestores públicos responsáveis pela gerência dos projetos, além das visitas de campo e reuniões com as entidades executoras.

¹ Os princípios de avaliação articulam o conceito ou propósito relacionado às melhores práticas (ver ECG, 2012).

Quadro 1 – Principais Documentos

<ul style="list-style-type: none">-Contrato de Empréstimo-Carta de Desembolso-Documento de Avaliação do Projeto-PAD BIRD-Cláusula de Combate à Fraude e à Corrupção-Manual Operacional do PROREDES BIRD-Apresentação PROREDES BIRD

2.2.2. Coleta dos dados e resultados dos indicadores quantitativos definidos

Os resultados dos indicadores foram aferidos com base nos documentos oficiais publicados no DOE e diretamente com os órgãos responsáveis pela produção de indicadores e com as entidades beneficiadas.

2.2.3. Entrevistas com os gestores públicos dos órgãos responsáveis pelo cumprimento das metas dos DLI

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com os gestores e com o quadro técnico dos órgãos responsáveis pela produção dos DLI para a obtenção de informações e esclarecimentos (potencialidades, dificuldades e contribuições para o desenvolvimento do Estado) sobre cada um dos indicadores mensurados.

2.3. Visitas de campo

Nas visitas de campo discutiu-se a implementação do projeto com a equipe técnica responsável pela execução. Os projetos dos parques tecnológicos que foram visitados estavam em diferentes estágios de consolidação, de acordo com os gestores dos órgãos responsáveis. O intuito foi a comparação de projetos que estavam em fases mais consolidadas vis a vis àqueles que estavam em estágios mais iniciais. A visita de campo aos APL e aos NEPI também levou em consideração o seu estágio de consolidação, uma vez que os processos implantados de trabalho e objetivos são distintos, embora ambos utilizem de recursos provenientes da AGDI. Por fim, foram visitadas uma escola da cidade de Porto Alegre, cuja reforma estava em andamento, e uma em Santa Cruz do Sul, que estava com a reforma concluída.

VISITAS REALIZADAS:

AGDI

APL

- i. APL de TI da Região Central (Santa Maria)
- ii. APL de Agroindústria familiar (Vale do Rio Pardo – Santa Cruz do Sul)

NEPI

- iii. Extensão Produtiva e Inovação no COREDE do Vale do Rio Pardo (Santa Cruz do Sul)
- iv. Projeto Núcleo de Extensão Produtiva e Inovação da região do Vale dos Sinos (Novo Hamburgo)

SDECT

- v. Tecnosinos (São Leopoldo)
- vi. Tecnounisc (Santa Cruz do Sul)

SEDUC

- vii. EEEM Ernesto Alves de Oliveira (Santa Cruz do Sul)
- viii. EEEF Maria Cristina Chiká (Porto Alegre)

O relatório da auditoria técnica buscou incluir: (i) evidências sobre o alcance das metas; (ii) desafios para o alcance de metas; e (iii) recomendações e possível plano de ação para as metas não alcançadas. O relatório faz considerações sobre a relação dos DLI com os objetivos de desenvolvimento do projeto PROREDES BIRD utilizando as orientações do ECG (2012).

3. Descrição e análise das propriedades dos indicadores do projeto

Os DLI seriam relacionados, de acordo com Kusek e Rist (2004), aos indicadores de monitoramento, uma vez que são os produtos gerados pelo governo do Estado e que serão usufruídos pela sociedade. Os autores supracitados sugerem que os indicadores tenham o critério CREAM (*clear, relevant, economic, adequate e monitorable*) e observamos que, no geral, os indicadores empregados no PROREDES BIRD expressam as propriedades desejáveis.

3.1. Indicadores fiscais

3.1.1. Balanço fiscal primário, Despesas de investimento e Receita do ICMS

Os indicadores fiscais são **claros, mensuráveis e monitoráveis no tempo**. Os indicadores fiscais são, em geral, **relevantes** no sentido de que indicam que a questão da responsabilidade fiscal é um fator importante para a capacidade de investimentos públicos. O presente relatório mantém a análise em termos da relevância específica de cada indicador. Todavia, não se mostrariam **adequados**, pois a “despesa com investimento” é um indicador absoluto e que pode não ser o ideal para a mensuração dos esforços de investimentos do Estado. O indicador relativo da participação das “despesas de investimento na receita líquida real” poderia ser um indicador mais adequado para medir o esforço de investimento.

Os demais indicadores fiscais são mais relevantes no sentido de indicar a importância da responsabilidade fiscal, contudo, cabe mencionar que, todos os indicadores fiscais são medidos em termos nominais e têm sua relevância reduzida em um contexto de uma economia com inflação estimada acima do limite superior da meta de 6,5% ao ano para 2015, pois aparentes avanços podem ser consequências apenas da inflação.

Importante mais uma vez mencionar que a Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997, estabelece que a assunção e o refinanciamento pela União, entre outras obrigações, da dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, dependerão do estabelecimento de Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), que conterà metas e compromissos das unidades da Federação, estabelecidos de comum acordo.²

As metas relacionadas ao balanço fiscal primário estão em consonância com os esforços do PAF, acordado entre Estados e o governo federal, e está em linha com a lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado (Lei nº 14.266, de 18 de julho de 2013). Isso aumenta a probabilidade de que o indicador seja **alcançável**. Por fim, cabe destacar que os esforços de adequação fiscal, indicados a partir dos DLI, não podem ser **atribuíveis** ao PROREDES.

² As metas do PAF para o período 2013-2015 estão estipuladas no documento da décima primeira revisão do PAF.

3.2. Transportes

3.2.1. Percentagem cumulativa da rede de rodovias pavimentadas sob contratos CREMA.

O indicador é **claro, mensurável e pode ser monitorado no decorrer do tempo**. O indicador de monitoramento é **relevante** na medida em que fornece evidência importante para o gerenciamento e a análise da progressão das intervenções na infraestrutura de transportes. Os esforços de recuperação dos 1600 km de pavimentação previstos no âmbito do projeto podem ser diretamente **atribuíveis** ao programa. Além disso, pode mostrar-se interessante para uma análise de impacto, uma vez que os efeitos da pavimentação poderiam resultar em efeitos de queda no custo do frete e redução do número de acidentes.

3.3. Educação

3.3.1. Número de projetos de construção ou reforma de escolas empreendidas

O indicador está relacionado com o componente de reforma de instalações escolares e é **mensurável, delimitado no tempo e pode ser monitorado** no decorrer do tempo ao medir o número de obras realizadas. As intervenções contabilizadas para o período de análise deste relatório são baseadas em demandas isoladas das escolas. Todavia, o indicador não expressa diretamente o tipo de obra realizada, dificultando, portanto, identificar quais seriam os possíveis benefícios oriundos das reformas. Dessa forma, pode se mostrar pouco adequado para o emprego em análises posteriores.

3.4. Desenvolvimento do Setor Privado

3.4.1. Número de convênios vigentes com APL e número de convênios vigentes com NEPI

As modificações ocorridas na descrição dos indicadores relativos aos APL e NEPI para o número de convênios vigentes não alteraram suas características, pois os mesmos permanecem sendo **monitorados no tempo, mensuráveis e específicos** de acordo com as evidências para o período de julho 2014 a junho de 2015. Os resultados atrelados a estes DLI podem ser **atribuídos** ao PROREDES BIRD, uma vez que a assinatura dos convênios está diretamente ligada ao recurso do BIRD.

3.4.2. Novas alianças tripla hélice implementadas

O indicador relativo à implementação de novas alianças tripla hélice é **claro, econômico** e pode ser **monitorado** no tempo, mas pode ser pouco adequado, uma vez que não é sempre que ocorrem novas alianças (novas universidades, setor público e sociedade civil/empresas). O motivo se deve que a mesma aliança poder ser contemplada em diferentes editais. O papel dos atores (universidades, setor governamental e setor privado) dentro da aliança é bem definido, pois existe um determinado número de parques que podem ser beneficiados, o setor governamental corresponde aos entes da federação (Estado e Municípios) e a parcela correspondente ao setor privado é que pode sofrer maior variação. Dessa forma, o indicador pode ser pouco adequado ao pouco elucidar os esforços e benefícios em torno desses novos projetos. Assim, como pode ser observado nos indicadores mencionados anteriormente para o desenvolvimento do setor privado, existe vinculação direta dos recursos do PROREDES BIRD com as ações realizadas por esses projetos.

4. Verificação dos dados dos DLI e desafios para o alcance das metas

A verificação dos valores dos DLI foi checada junto ao DOE sob a sigla: recursos 0306. Isso facilita o trabalho, uma vez que o acesso aos recursos do PROREDES BIRD passa pelos procedimentos de licitação, contratação e seleção de propostas.

Os DLI fiscais foram aferidos por meio do sistema de contas do Estado que é capaz de produzir estatísticas públicas confiáveis. Esse fato foi destacado no *Project Appraisal Document* (PAD), uma vez que o BIRD leva em consideração os sistemas de monitoramento e avaliação estaduais.

As informações relacionadas aos demais DLI também foram aferidas pela auditoria técnica em fontes de dados oficiais e comprovadas com as visitas de campo aos beneficiários do PROREDES BIRD. Cabe destacar que somente o DLI relacionado ao número de convênios vigentes de APL não cumpriu a meta estipulada, no entanto, as metas foram alcançadas nos demais indicadores. Seguem abaixo comentários específicos em relação a cada um dos DLI.

4.1. Indicadores fiscais

4.1.1. Balanço fiscal primário, Despesas de investimento e Receita do ICMS

Os dados relacionados aos indicadores fiscais definidos pelo projeto estão indicados e disponibilizados no Relatório Anual da Dívida Pública Estadual de 2014, no Balanço Geral do Estado de 2014, no DOE de 27/02/2015, além da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 e dos demonstrativos disponíveis no sítio da SEFAZ, como o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul 2014-2016.

Tais Bonatto³, auditora fiscal, informou que a arrecadação com o ICMS cresceu no último ano, mas ressaltou que a base de comparação é frágil quando se observa em termos reais. Não menos importante, a auditora destacou que a arrecadação com impostos está em trajetória crescente, contribuindo, conseqüentemente, na redução da relação dívida/receita corrente e minimizando os riscos de um descontrole nas contas públicas no futuro. Esse fator, juntamente com as modificações na previdência social, constituiria um melhor cenário para os próximos anos. Todavia, frisou que o arrefecimento da atividade econômica devido ao cenário de crise pode dificultar o alcance das metas acordadas para o ICMS no ano de 2015, apesar do aumento da alíquota ocorrido no mesmo período. Cabe destacar que os recursos do BIRD contribuem na realização de investimentos, uma vez que o Estado ainda apresenta uma capacidade limitada de investimento.

4.2. Educação

4.2.1. Número cumulativo de projetos de construção ou reforma de escolas empreendidas

Realizaram-se entrevistas com Rita de Cássia Curcio dos Santos (administrativo), Ivana Flores (diretora adjunta do Deplan), Néri Teresinha Barcelos (assessora técnica e coordenadora pedagógica), Daniela Burgie (coordenadora do monitoramento), Vanessa Cesário (administrativo), Silvana Fialho (arquiteta e coordenadora da divisão de obras), que são gestores da SEDUC⁴. Eles forneceram documentos que indicam que a meta do indicador foi alcançada⁵.

³ A reunião ocorreu em 14 de setembro de 2015.

⁴ A reunião ocorreu em 16 de setembro de 2015.

Para fins de comprovar o cumprimento do DLI, a SEDUC selecionou escolas que tiveram intervenções mais significativas (com custo superior a R\$200.000,00). As reformas realizadas com recurso do BIRD seguiram todos os trâmites de licitações para obras e reformas necessárias para a manutenção da rede estadual; para o atendimento de emergências devido às precárias condições de infraestrutura física ou decorrente de condições climáticas, foram realizadas contratações com dispensa de licitação.

As visitas de campo à Escola Estadual de Ensino Fundamental Maria Cristina Chiká (Porto Alegre) – obra em andamento – e à Escola Estadual de Ensino Médio Ernesto Alves de Oliveira (Santa Cruz do Sul) – obra concluída – foram efetuadas para verificar a existência das obras. O processo de vistoria das obras realizadas pela SEDUC é por meio da Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano (SOP). Os fiscais realizam as visitas em que são feitos registros fotográficos que servem de subsídios para monitorar as diversas etapas das obras. No primeiro caso, as obras envolveram a construção de quadra coberta e de um prédio que abrigará um novo conjunto de salas de aula. A escola funciona em quatro turnos e tem grande demanda da comunidade por vagas devido à sua localização. A conclusão da obra pode gerar uma maior pressão por vagas por parte da comunidade no futuro, tornando aconselhável um processo de alocação de matrículas que não contemple apenas o georreferenciamento, uma vez que tem fila de espera e, além disso, as vagas remanescentes são delegadas segundo a ordem de chegada. Esse cenário pode abrir margem para um processo de escolha que contemple o sorteio, pois daria chances iguais para todos.

A segunda obra consistiu na reforma da infraestrutura de energia elétrica, e isso possibilitou a instalação de equipamentos de informática. Portanto, as obras indicadas como efetuadas com recursos do BIRD possuem evidência de que foram efetivamente realizadas com a visita aos laboratórios de informática, auditório e salas de aula com a presença de televisores e projetores. Os recursos são uma parcela importante, de acordo com os gestores, de contribuição para a realização dos investimentos e acreditam que, em um último caso, podem alavancar a qualidade do ensino quando entrar em vigência as avaliações via Sistema de Avaliação da Educação do Rio Grande do Sul (SAERS). É interessante salientar que, o padrão de qualidade ressaltado pela direção da Coordenadoria Regional de Educação (CRE) e de alguns docentes é a

⁵ Todas as obras do Estado são fiscalizadas pela Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano (SOP), confirmando a execução das obras indicadas pela SEDUC.

aproximação da escola, em termos de recursos físicos, a uma escola privada. Ademais, afirmam que o sucesso da escola é fazer com que os estudantes sejam aprovados no vestibular. Isso revela um pouco dos conflitos em que vive o ensino médio, que é encarado somente como passagem para o ensino superior.

4.3. Desenvolvimento do Setor Privado

Realizou-se reunião⁶ na AGDI em que participaram Gisela Schuler (economista), Luana Collet (economista), Heloisa Weber (engenheira de produção), Luiz Alberto de Oliveira Turmina (engenheiro de produção). Eles forneceram uma lista com as datas de todos os editais e publicações no DOE relativos aos NEPI e APL. Destaca-se que houve alterações na metodologia do Programa Serviços de Extensão Produtiva e Inovação: a seleção dos NEPI passou a ocorrer por meio de editais, pois, microempresas não serão mais atendidas e não se oferece mais às empresas o módulo básico (gestão), somente o módulo avançado (produtividade e inovação). Ademais, os gestores elucidaram que a escolha dos NEPI e APL por meio de editais contribui para dar transparência e publicidade ao processo.

Os gestores apresentaram em um mapa a distribuição dos APL no estado. Neste ano, a AGDI modificou o edital de seleção de apoio aos APL com o intuito de contemplar as regiões do estado que ainda não tinham APL apoiado. Além disso, eles perceberam que havia diferentes níveis de maturidade no que concerne à governança dos APL. Dessa forma, com esse novo edital, a contrapartida seria a governança, pois, para aqueles APL que se mostraram mais autônomos haveria, a partir de agora, a necessidade de uma maior contrapartida para ter acesso ao recurso proveniente da AGDI.

Todos os editais e publicações no DOE pertinentes foram conferidos e atestam a veracidade dos resultados dos DLI. Embora a meta tenha sido atingida para o número de NEPI, o mesmo não ocorreu para o número de APL vigentes. Os gestores alegaram que um dos APL era formado por consórcio de municípios e que o advento da lei eleitoral em 2014 foi impeditivo para o consórcio realizar a renovação. Outro fator que prejudicou a consecução da meta foi a decisão, por parte da AGDI, da não renovação do vínculo com o polo naval de Jacuí devido a diversas fragilidades relacionadas com o polo, como o desejo da Petrobrás em levar parte da produção para a China. Apesar do não cumprimento da meta no ano fiscal 2015, os gestores

⁶ A reunião ocorreu em 16 de setembro de 2015.

destacam que isso já foi contornado para o ano fiscal de 2016, quando terão 20 convênios em vigência. Dessa forma, não é necessário propor um plano de ação para a consecução da meta. Um dos desafios relatados na questão dos APL é a ocorrência da troca de gestores, conseqüentemente, parte desse conhecimento não ficaria no APL levando tempo até que ocorra o aprendizado. Logo, seria interessante instrumentalizar mecanismos que minimizem esse tipo de efeito.

Como anteriormente foi referido, o Programa Serviços de Extensão Produtiva e Inovação foi alterado, passando a atender pequenas e médias empresas apenas no módulo avançado, que corresponde ao produtivo e inovação. Isso levou também a uma adequação da meta relativa ao número de convênios vigentes.

4.3.1. Número de convênios NEPI

Visitou-se o NEPI de Novo Hamburgo, localizado na FEEVALE, cuja entrevista⁷ ocorreu com os gestores Giovanna Pujol (coordenadora do NEPI) e o prof. Everton Kupssinsku (coordenador pedagógico). Também foi visitado o NEPI do Vale do Rio Pardo, localizado na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), em que se entrevistou o prof. Mauricio Leinz (coordenador geral), além de terem participado da reunião diversos extensionistas⁸.

Os resultados dos indicadores de desembolso para o ano fiscal 2015 foram confirmados por meio dos editais oficiais e publicação dos resultados no DOE. As visitas e entrevistas confirmaram a evidência documental sobre a veracidade dos acordos assinados, uma vez que a meta de nove convênios em vigência foi alcançada durante o período de análise deste relatório.

Ambos os NEPI visitados indicaram que a principal dificuldade na atividade encontra-se em torno da mudança na cultura empresarial que, muitas vezes, dificulta a realização de ações mais profundas. O cenário de crise tem levado as empresas a buscarem esse tipo de iniciativa, mas muitas apresentam miopia na diferenciação das ações empreendidas pelo NEPI em comparação às do SEBRAE. Eles não revelaram dificuldades em torno da atração e manutenção dos extensionistas e informaram que estimulam que ocorra sinergia de conhecimentos entre eles para o desenvolvimento das ações dentro das empresas.

⁷ A reunião ocorreu em 30 de setembro de 2015.

⁸ Os extensionistas foram: Adriana, Claiton, Vagner, Luís Felipe, Edgar, Felipe, Luis Antônio e Matheus (estagiário).

Neste cenário, de acordo com os gestores do NEPI de Novo Hamburgo, a mudança no edital da AGDI contribuirá para que o NEPI busque empresas que estejam mais estruturadas, ou seja, que estejam no módulo produtivo e inovação. Na opinião desses gestores, as ações tornar-se-ão mais eficazes. O interessante é que o processo de prospecção das empresas por parte dos NEPI de Novo Hamburgo e de Santa Cruz do Sul mostrou-se bastante distinto. Apesar de ambos trabalharem com números de empresas superiores à meta exigida (200) para mitigar os efeitos de não consecução da meta, o NEPI de Novo Hamburgo atua com uma busca ativa e, assim, as ações ocorrem naquelas empresas que optam por participar do programa.

De acordo com o gestor, o NEPI⁹ de Santa Cruz do Sul organizou uma chamada para apresentar o projeto às empresas. O número de empresas que se mostraram interessadas em participar do projeto foi superior ao número que os extensionistas conseguiriam atender, por isso realizou-se um sorteio para a seleção da ordem que seriam atendidas. Embora ambos os NEPI ressaltam que gostariam de avaliar o efeito das suas ações, o desenho implantado em Santa Cruz do Sul facilitaria o estudo posterior de impacto. O NEPI de Santa Cruz do Sul aproveita as ações do APL do Vale do Rio Pardo para atrair as empresas, uma vez que o foco inicial foi naquelas do setor de agroindústria familiar.

4.3.2. Número de convênios vigentes com APL

As visitas de campo foram no APL de Agricultura Familiar¹⁰ do Vale do Rio Pardo na cidade de Santa Cruz do Sul, em que realizou-se reunião com os gestores Jesus Rodrigues e Rodrigo Thomé. Na visita ao APL de Tecnologia da Informação de Santa Maria teve como interlocutores:¹¹ Lia Rosa (gestora do APL CentroSoftware), Nilza Zampieri (Diretora presidente do Santa Maria tecnoparque), Vilson Serro (presidente da Agência de Desenvolvimento de Santa Maria) e Santos (empresário). Ambos os APL expuseram o aprendizado em torno da governança, uma vez que são diversas entidades que, no início, revelaram interesses completamente distintos.

As reuniões com os gestores do APL no Vale do Rio Pardo forneceram informações bastante elucidativas, primeiramente em torno dos objetivos do APL, que são a diversificação da produção e, dessa forma, a redução da dependência no que tange aos recursos oriundos do fumo.

⁹ A reunião ocorreu em 8 de outubro de 2015.

¹⁰ A reunião ocorreu em dois momentos: 7 e 14 de outubro de 2015.

¹¹ A reunião ocorreu em 8 de outubro de 2015.

O APL age fortemente na participação em feiras de alimentos e no estímulo à formalização dos negócios, uma vez que os empreendimentos são caracterizados por indústrias familiares. A respeito das dificuldades dos agricultores na iniciação à produção de alimentos, apesar da existência de demanda, os gestores destacaram que o principal entrave se encontra na inexistência de um sistema estadual de certificação na região. O instrumento permitiria que as agroindústrias de origem animal pudessem comercializar além dos limites do município de origem, conseqüentemente aumentando a capacidade de demanda devido ao acesso a novos mercados. Ademais, destacaram a inexistência de uma adequada rede de telefonia e energia.

Eles ressaltaram que as Escolas Família Agrícola (EFA) desenvolvem importante trabalho no estímulo às novas gerações para que as propriedades familiares produzam alimentos, além de discutir o tema da sucessão familiar das propriedades rurais, uma vez que as novas gerações, muitas vezes, são pouco estimuladas a dar seqüência aos negócios familiares. Vale ressaltar que haverá troca na gestão do APL que, atualmente, está a cargo da Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA) e passaria para a UNISC. Apesar dos gestores encararem essa situação com entusiasmo, pode se tornar um ponto de atenção, pois ainda não há definição sobre a figura do gestor do APL (talvez, a nova gestora optará pela permanência do gestor anterior) e tampouco, se haverá modificações das ações por parte da UNISC.

Na reunião¹² ocorrida na cidade de Santa Maria junto ao APL de Tecnologia da Informação, destacou-se que o desafio da cidade é o estímulo a novos empreendedores, apesar de ser uma cidade de cultura universitária. Os interlocutores ressaltaram que a contratação de uma consultoria mostrou às empresas a necessidade de pensarem em especialização na área de tecnologias educacionais. Dessa forma, estão diante do desafio para os próximos anos que é a busca em torno de uma convergência para uma área comum para as 55 empresas, cujo elo é a área de computação. Eles destacaram a necessidade de melhorar os indicadores de acompanhamento dos projetos, dando destaque, também, ao número de empregos gerados e de crescimento das empresas em termos de faturamento a fim de mensurar as possíveis transformações geradas pelo APL.

¹² A reunião ocorreu em 8 de outubro de 2015.

4.3.3. Novas alianças tripla hélice implementadas

Realizaram-se reuniões¹³ na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT) com as gestoras Manuela Bruxel (coordenadora - Parques Tecnológicos e Incubadoras), Suzana Sperry (coordenadora – Rede Petro/RS e Polos Tecnológicos) e Juliana Hudson; na TECNOSINOS¹⁴ foi com os gestores Luís Felipe Maldaner (gestor executivo do TECNOSINOS) e Carlos Eduardo Aranha (gestor da UNITEC). Na TECNOUNISC¹⁵ a reunião foi com Fernando Stanck (gestor do parque), Samuel Augusto Schneider (engenheiro civil, responsável pela obra) e Andréia Valim (pró-reitora de pesquisa e pós graduação).

As gestoras da SDECT relataram que a meta estabelecida para o indicador de desembolso foi alcançada, uma vez que cinco novas alianças tripla hélice foram estabelecidas no período de análise. Da mesma maneira, o valor do indicador pode ser facilmente confirmado por meio dos editais oficiais e publicação dos resultados no DOE. Os gestores da SDECT comentaram que a meta será mais facilmente atendida nos próximos anos, uma vez que o edital anterior proveniente do BNDES que funciona como contrapartida, exigia o código Finame para que os equipamentos adquiridos tenham conteúdo nacional. O atual edital com recursos do BIRD não possui essa exigência permitindo a compra de equipamentos importados, o que poderá trazer mais agilidade na compra e mais benefícios em termos de inovação tecnológica. Cabe fazer a ressalva de que as alianças são entendidas como novos projetos, logo o mesmo parque pode ser contemplado em diversos editais.

Os gestores dos parques da TECNOSINOS, considerado consolidado, e da TECNOUNISC, que está em processo de consolidação, afirmaram que a hélice relacionada ao setor público não traz preocupação durante a ocorrência de períodos eleitorais, pois, os candidatos veem os parques como potencial para a geração de empregos. Todavia, é interessante destacar que, nenhum deles considera como hélice a participação do Estado.

Nas reuniões na TECNOSINOS¹⁶ os gestores apresentaram o prédio do UNITEC 2 onde novas empresas serão instaladas, além de explicar os incentivos que moveram a constituição do parque. O prédio recebeu os recursos oriundos de financiamento com o BNDES e, a partir de 2015, receberá recursos do BIRD. Atualmente, está recebendo os móveis, como mesas e

¹³ A reunião ocorreu em 16 de setembro de 2015.

¹⁴ A reunião ocorreu em primeiro de outubro de 2015.

¹⁵ A reunião ocorreu em 14 de outubro de 2015.

¹⁶ A reunião ocorreu em primeiro de outubro de 2015.

cadeiras. Eles destacaram que existe estreita relação com a prefeitura de São Leopoldo para que tenha agilidade nos trâmites para a compra/cessão de terrenos, quando é necessário. Ademais, há todo um incentivo por parte da UNISINOS para o desenvolvimento de novos empreendedores junto aos estudantes de graduação.

A visita ao TECNOUNISC¹⁷, que é um parque considerado em processo de consolidação, permitiu verificar o andamento da construção do novo prédio que disponibilizará auditórios e infraestrutura para abrigar um total de oito empresas. Dessa forma, os gestores comentam que ainda falta uma grande empresa que possa ser âncora, como a SAP - Latin Labs America -, na TECNOSINOS. Além disso, ressaltou que o perfil do empresário do interior destina menos recursos para atividades de pesquisa e desenvolvimento, uma vez que acredita ser mais eficaz a importação de tecnologia. Dessa forma, o processo de prospecção de empresas para o parque ainda é bastante intenso. Outro momento bastante elucidativo foi todo o aprendizado que o TECNOUNISC teve junto aos órgãos públicos, como a prefeitura de Santa Cruz do Sul, para a realização de licitações internacionais para a compra de equipamentos.

4.4. Transportes

4.4.1. Percentagem cumulativa da malha rodoviária pavimentada sob contratos CREMA

O indicador ligado ao desembolso “Percentual Cumulativo da Malha Rodoviária Pavimentada sob Contrato CREMA” também cumpriu a meta. Os trechos sob o contrato CREMA Serra correspondem a 195,6 km, cujo percentual de conclusão das obras, de acordo com o lote, segue abaixo:

	CREMA Serra	Meta (km)	Concluído (em %)
Lote 1	ERS 324	43,32	25%
	RSC 470	57,18	9%
Lote 2	ERS 122	42,2	24%
	RSC 453	52,9	95%

Fonte: DAER.

Para o ano que vem, estariam sob contrato 170,73km, que correspondem ao CREMA-Erechim. Todavia, segundo Lia Martinazzo¹⁸ (Superintendência de Programas Especiais –

¹⁷ A reunião ocorreu em 14 de outubro de 2015.

¹⁸ A reunião ocorreu em 14 de setembro de 2015.

DAER), a ocorrência de sobrepreço de 40% pela firma vencedora gerou o cancelamento da licitação por parte do Estado do Rio Grande do Sul, fazendo com que o processo retornasse para o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER). O resultado, na sua opinião, foi consequência da não revelação do valor da licitação, assim, majorando os preços por parte das empresas interessadas. Ressalta-se que a nova licitação está em preparação, com previsão de lançamento ainda em 2015.

O Banco Mundial contratou diretamente uma consultora para apoiar a preparação do Termo de Referência (TR) no DAER, com o objetivo de acelerar o andamento dos projetos. Essa contratação deu celeridade na elaboração de diversos TR, todavia, a falta de técnicos nos órgãos executores e atrasos na licitação ainda são importantes barreiras que podem dificultar a consecução da meta nos próximos anos.

5. Considerações finais

O objetivo principal do presente relatório é verificar a veracidade dos valores dos DLI fornecidos nos relatórios da SEPLAN. Os valores dos DLI foram confirmados no processo de elaboração do relatório de auditoria técnica independente, que confirmou que a meta para o DLI seis não foi alcançada. O Estado do Rio Grande do Sul possui controle de todos os processos de contratação e execução de recursos, bem como dos indicadores fiscais, o que permite aferir os valores dos DLI com relativa facilidade. As visitas de campo possibilitaram verificar se os recursos relacionados aos indicadores de desembolso estão sendo utilizados nas atividades esperadas e como estão sendo empregados os recursos diante de realidades tão distintas.

É importante destacar que os indicadores são importantes instrumentos de monitoramento e resultado e permitem verificar como os recursos do PROREDES BIRD estão sendo empregados no decorrer dos anos. Todavia, ainda é cedo para dizer como esses indicadores revelariam possíveis mudanças na realidade que se pretende alterar devido às diversas limitações no que tange à sua magnitude ao considerarmos uma avaliação de impacto.

Referências

Balanço Geral 2014, Governo do Estado do Rio Grande do Sul Secretaria da Fazenda Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, 2014. Disponível em <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_prest_contas_gov>

Dívida Pública Estadual – Relatório Anual 2014, Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>

Evaluation Cooperation Group-ECG (2012). Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations, 2012 Revised Edition (ECG).

KUSEK, J. Z.; RIST, R. C. Ten steps to a results-based monitoring and evaluation systems. A handbook for development practioners. The World Bank. 2004

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015 - LEI N° 14.069, DE 26 DE JULHO DE 2012, DOE n.º 145, de 27 de julho de 2013.

OECD (1991). The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance.

Programa de reestruturação e ajuste fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, décima primeira revisão: 2014-2016. SEFAZ, Dezembro de 2014. Disponível em <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_dwn_prog_aju_fis>