



Acompanhamento da política creditícia adotada pelo Sistema Nacional de Fomento para as micro, pequenas e médias empresas diante da crise da Covid-19

Kesia Braga | Rodrigo Porto

Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Braga, Kesia.

Acompanhamento da política creditícia adotada pelo Sistema Nacional de Fomento para as micro, pequenas e médias empresas diante da crise da Covid-19 / Kesia Braga, Rodrigo Porto

p. cm. — (Monografia do BID ; 1061)

Inclui referências bibliográficas.

1. Small business-Finance-Brazil. 2. Credit control-Brazil. 3. Financial institutions-Brazil. 4. Coronavirus infections-Economic aspects-Brazil. I. Pereira, Rodrigo. II. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Competitividade, Tecnologia e Inovação. III. Título. IV. Série.

IDB-MG-1061

Códigos JEL: JEL D2, E02, E3, E5, E6, G2, H1

Palavras-chave: micro empresas, pequenas empresas, médias empresas, MPME, financiamento bancário, garantias, resiliência, COVID-19, políticas públicas, bancos públicos, instituições financeiras de desenvolvimento, mercado de crédito, Sistema Nacional de Fomento, avaliação de impacto, eficácia

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida a arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID, serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não estão autorizados como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.

Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577F
www.iadb.org



O Setor de Instituições para o Desenvolvimento foi o responsável pela produção da publicação.

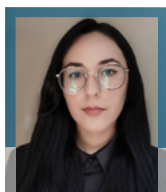
Provedores externos:

Coordenação da produção editorial: A&S Information Partners, LLC
Revisão editorial: Giovana Boselli e Álvaro Hattner
Diagramação: Rafael Rodrigues

ABSTRACT

Esta monografia apresenta os resultados do acompanhamento das políticas emergenciais de crédito e financiamento criadas para mitigar os efeitos da crise da Covid-19, principalmente no que concerne à atuação do Sistema Nacional de Fomento (SNF) no apoio às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), e soma ao conhecimento sobre o desenho de políticas anticíclicas eficazes no âmbito do crédito. Para isso, o estudo revisa a literatura de avaliação de políticas públicas com o objetivo de definir a melhor abordagem para examinar a eficácia do esforço anticíclico do SNF. Em seguida, o trabalho apresenta o mapeamento das principais ações adotadas pelas instituições do Sistema em 2020, realizado a partir da construção de um quadro-lógico que contabilizou mais de duzentas medidas distintas dedicadas às MPMEs. Dessa forma, foram obtidos os elementos necessários para elucidar a relação causa-efeito das políticas de crédito e financiamento adotadas no período, que permitiram a realização de análise preliminar da eficácia das políticas anticíclicas no cumprimento dos seus objetivos quanto à mobilização do crédito, à manutenção da atividade das MPMEs e à preservação do tecido produtivo.

AUTORES



KESIA
BRAGA



RODRIGO
PORTO

COORDENADORES



RAFAEL
CAVAZZONI

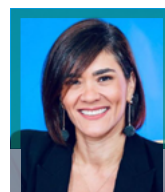


CRISTIANE
VITURINO

COLABORADORES



ANDREJ
SLIVNIK



BRUNA
ARAÚJO



EDUARDO
SIERRA

SUMÁRIO

Siglas e abreviações	5
Resumo executivo	6
I. Introdução	8
II. Introdução à avaliação de políticas públicas: ciclo da política pública, tipos de análise e métodos	11
1. Ciclo da política pública	13
2. Tipos de avaliação de política	15
3. Métodos de avaliação de política	18
4. A avaliação de impacto no Sistema Nacional de Fomento	20
5. Considerações sobre a análise de eficácia das medidas emergenciais do SNF adotadas na crise da Covid-19	21
III. Acompanhamento das medidas emergenciais do SNF para apoiar as MPMEs na crise da Covid-19	23
1. Caracterização geral do esforço emergencial do SNF na crise da Covid-19	24
2. Além do crédito: medidas e instrumentos complementares	31
IV. Análise dos indicadores preliminares das MPMEs e do mercado de crédito para o segmento	37
1. Análise de Indicadores das MPMEs	38
2. Impacto das medidas emergenciais no crédito para MPMEs	45
Considerações finais e desafios à frente	51
Referências	56

SIGLAS E ABREVIACÕES

ABDE	Associação Brasileira de Desenvolvimento
BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
CGU	Controladoria-Geral da União
Covid-19	Coronavírus 2019
FNE	Fundo Constitucional do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional do Norte
IFD	Instituições Financeiras de Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPEs	Micro e Pequenas Empresas
MPMEs	Micro, Pequenas e Médias Empresas
MEIs	Microempreendedores Individuais
MF	Ministério da Fazenda
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SNF	Sistema Nacional de Fomento
UFs	Unidades da Federação

RESUMO EXECUTIVO

A crise gerada pela pandemia da Covid-19 afetou, em grande escala, as Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs).¹ Apontadas como elemento fundamental para entender os efeitos em cadeia do *lockdown* sobre a economia, o segmento foi considerado frágil frente aos impactos negativos da crise, mas também promissor entre as soluções para o dilema econômico crítico que se apresentava, em março de 2020, devido à sua capacidade de alavancar a recuperação.

Diversos problemas enfrentados pelas MPMEs estão no centro do debate econômico pela sua relevância para a dinâmica econômica e vão além das questões conjunturais e estruturais. Alguns dados permitem dimensionar a importância do segmento no Brasil: de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2020, as empresas de até 249 funcionários, que delimitam o segmento de MPMEs,² representavam 99,4% do total de empresas, 57,2% dos postos de trabalho formalizados e 42,8% da massa salarial formal do país.³ Um segmento com números tão expressivos apresenta grande potencial para ser um dos principais mecanismos de propagação da crise sistêmica, como a que se configurou no ano em questão.

A política pública, neste momento, tem o papel de preservar os setores mais importantes da sociedade e reduzir os impactos negativos estimados. Na economia, a sustentação do crédito, da renda das famílias e o emprego são as demandas prioritárias. Uma vez identificados os principais desafios, formuladores de políticas buscam soluções de curto, médio e longo prazo para responder às emergências elencadas.

Na crise da Covid-19, restringiu-se a circulação de pessoas em espaços públicos e privados, impactando a demanda das empresas e, consequentemente, a renda e o emprego. Em caráter emergencial, Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs) agiram com o objetivo de preservar o tecido produtivo, oferecendo novas linhas de crédito e condições especiais de financiamento às MPMEs, especialmente aquelas que atuam nos setores mais afetados. O Sistema Nacional de Fomento (SNF), que inclui bancos públicos federais,⁴ bancos públicos comerciais com carteiras de desenvolvimento,⁵ bancos de desenvolvimento controlados por

¹ Para compreender os impactos da crise da Covid-19 no segmento de MPMEs, ver: Netto, Maria; Viturino, Cristiane; Pereira Porto, Rodrigo; Slivnik, Andrej. 2021. Apoio às MPMEs na crise da COVID-19: desafios do financiamento para resiliência e recuperação. Monografia do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0003361>.

² A classificação em pauta consta do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Usualmente, as MPMEs brasileiras são definidas a partir de duas estratégias metodológicas distintas, ou de uma combinação de ambas: (i) de acordo com a receita operacional bruta (ROB) anual e (ii) conforme o número de funcionários vinculados. Para as classificações que utilizam a ROB, os critérios para segmentação por porte são os mesmos, uma vez que seguem legislação específica. No caso das metodologias por número de vínculos, há distintas possibilidades de recorte, conforme o órgão produtor dos dados ou o setor de atividade das empresas.

³ Netto, Maria, Cristiane Viturino, Rodrigo Pereira Porto e Andrej Slivnik. 2021. Apoio às MPMEs na crise da COVID-19: desafios do financiamento para resiliência e recuperação. Monografia do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0003361>.

⁴ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (BASA) e Caixa Econômica Federal (CEF).

⁵ Banco de Brasília (BRB), Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes), Banco do Estado de Sergipe (Banese), Banco do Estado do Pará (Banpará), Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul).

Unidades da Federação,⁶ agências de fomento,⁷ bancos cooperativos,⁸ além da Finep e do Sebrae, foi responsável por grande parte das medidas do governo federal e dos governos estaduais na mitigação dos efeitos da crise.

Por isso, o acompanhamento das ações do SNF pode ser o ponto de partida para avaliação da resistência e da recuperação econômica futura. Após um período recessivo, em 2015-2016, a economia brasileira passou a apresentar uma pequena tendência de crescimento,⁹ que foi abruptamente impactada com a crise sanitária em 2020. A retração causada pelo confinamento e consequente redução da atividade econômica levou à queda de 4,1% no PIB acumulado de 2020 em relação ao mesmo período de 2019, segundo dados divulgados pelo IBGE.¹⁰

Nas MPMEs, os choques foram sentidos pelo lado da oferta e pelo lado da demanda simultaneamente. Os principais fatores que afetaram as MPMEs, no início do isolamento social, foram a dificuldade de cobrir custos gerais para manutenção do negócio pela queda de receita, a interrupção de cadeias produtivas, bem como a restrição de transporte e logística e o deslocamento de funcionários. Esses permaneceram em maior ou menor grau, em 2021, ainda que o ritmo de vacinação da população brasileira pudesse ser apontado como elemento positivo visando à retomada mais célere do crescimento da economia.

Nesse contexto, a concepção da política pública deve, idealmente, passar por etapas que avaliem aspectos além da relevância do problema, como a priorização dos problemas na agenda pública e a formulação da política, devido à necessidade de alocar os recursos públicos de forma eficiente. Para isso, metodologias específicas definem os principais critérios e indicadores de avaliação, que podem ser aplicados tanto durante a implementação da política, quanto, no caso de políticas com prazo específico, após a sua conclusão, para determinar se ela atingiu seus objetivos pré-definidos.

As análises de eficácia, eficiência e efetividade estão frequentemente associadas à avaliação da política pública. A escolha do tipo de análise dependerá do objetivo de exame e do momento de sua aplicação, se durante ou após a respectiva implementação. A crise da Covid-19, por exemplo, é um caso em que se pode considerar efeitos agudos e crônicos: além de não ter sido mitigada até o momento, gerou efeitos dramáticos no primeiro ano de sua ocorrência (2020). Dessa forma, a tarefa de avaliar se as medidas tomadas pelas instituições públicas, em especial aquelas relacionadas a crédito e financiamento para as micro, pequenas e médias empresas por parte das IFDs, torna-se extremamente desafiadora sob a ótica do critério e método a serem utilizados.

⁶ Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

⁷ Agência de Fomento do Amapá (Afap), Agência de Fomento do Estado do Tocantins (Fomento TO), Agência de Empreendedorismo de Pernambuco (Age), Agência de Fomento do Rio Grande do Norte (AGN-RN), Agência de Fomento de Alagoas (Desenvolve), Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso (Desenvolve MT), Agência de Fomento do Estado de Roraima (Desenvolve RR), Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí (Piauí Fomento), Agência de Fomento do Estado do Amazonas (Afeam), Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro (AgeRio), Agência de Fomento de Goiás (GoiásFomento), Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia), Agência de Desenvolvimento Paulista (Desenvolve SP), Agência de Fomento do Paraná (Fomento PR), Badesul Desenvolvimento (Badesul), Agência de Fomento de Santa Catarina (Badesc).

⁸ Banco Sicoob, Sicredi e Cresol.

⁹ Ipea, 2019. Carta de Conjuntura, Número 45, 4º trimestre de 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191219_cc_45_visao_geral.pdf.

https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/218e3ba211b420d0d5c1fd321b36bbc2.pdf.

¹⁰ Ver em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/218e3ba211b420d0d5c1fd321b36bbc2.pdf.

O presente estudo propõe, dentro de suas limitações, acompanhar e analisar as principais medidas emergenciais de crédito e financiamento adotadas pelas instituições do SNF. Para isso, primeiramente revisará a literatura de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de definir a melhor abordagem para a análise preliminar em questão. O segundo capítulo apresentará e analisará as principais ações das IFDs nacionais no apoio às MPMEs durante a crise da Covid-19. O terceiro capítulo realizará, por fim, uma análise preliminar dos principais resultados de indicadores de MPMEs e do mercado de crédito para o segmento, com foco no SNF, a partir dos dados disponíveis e utilizando a metodologia sugerida no capítulo de investigação teórica.



I. INTRODUÇÃO

A crise decorrente da pandemia da Covid-19 afetou fortemente as MPMEs nacionais, expondo diversos desafios estruturais já conhecidos e enfrentados pelo segmento.¹¹ Pelo lado da oferta, a crise sanitária implicou em restrição do trabalho a serviços essenciais e menor circulação de pessoas, com efeitos sobre salários, emprego e receitas da economia. Do lado da demanda, a queda do consumo de produtos e serviços gerou “efeito chicote” e comprometimento da cadeia produtiva, pois a queda na demanda na ponta da cadeia impacta todos os mercados intermediários e compromete os elos mais vulneráveis, como as MPMEs. Por ser o segmento com maior geração de emprego e renda no país, sua sobrevivência é vista como essencial para mitigar os efeitos da crise e possibilitar a recuperação mais acelerada.

¹¹ Netto, Maria, Cristiane Viturino, Rodrigo Pereira Porto e Andrej Slivnik. 2021. Apoio às MPMEs na crise da COVID-19: desafios do financiamento para resiliência e recuperação. Monografia do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0003361>.

Para apoiar as MPMEs no enfrentamento da crise, medidas para facilitar o acesso ao crédito foram implementadas. As políticas anticíclicas, no primeiro momento, tiveram como meta fornecer liquidez a essas empresas e suavizar o impacto negativo da crise sobre os fluxos de caixa. Para tanto, formuladores de política buscaram reduzir o empoçamento de liquidez e favorecer a oferta de recursos aos agentes econômicos por meio da coordenação dos atores do sistema financeiro.

Tanto em nível federal quanto estadual, as instituições financeiras públicas componentes do Sistema Nacional de Fomento (SNF) foram acionadas para atender à maior demanda por crédito pelas MPMEs. Esse Sistema de 34 instituições, representadas pela Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), reúne bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento controlados por unidades federativas, sistemas cooperativos de crédito, bancos públicos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento e agências de fomento, além da Finep e SEBRAE.¹² Em geral, todas essas instituições foram acionadas para socorrer o segmento e anunciaram diversas medidas, entre elas novas linhas de crédito, reforço em linhas já existentes, melhorias de condições de financiamento e mecanismos de garantia destinados às operações de crédito com MPMEs.

Tendo em vista as políticas econômico-financeiras em andamento, o presente documento busca apoiar um processo de acompanhamento das medidas emergenciais adotadas para mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19, principalmente no que concerne à atuação do SNF em apoio às MPMEs. Essas informações poderão auxiliar ações para manter e aprimorar os esforços de recuperação econômica do segmento, além de contribuir com a mitigação de riscos e a busca por novas oportunidades em operações com MPMEs.

Nessa perspectiva, o acompanhamento das políticas de amparo às MPMEs, no Brasil, tem o objetivo de: (i) obter mais transparência sobre a eficácia das ações emergenciais realizadas pelas instituições do SNF; (ii) identificar um método adequado para avaliar a eficácia das ações adotadas pelo SNF, visando a mitigação dos efeitos da crise da Covid-19 sobre as MPMEs; (iii) mapear as medidas anticíclicas adotadas pelo SNF ao longo do ano de 2020; (iv) analisar a eficácia no atendimento aos seus objetivos quanto à mobilização do crédito, à atividade das MPMEs e à preservação do tecido produtivo a elas associado.

O documento está estruturado da seguinte forma:

Capítulo II – Introdução à avaliação de políticas públicas: ciclo da política pública, tipos de análise e métodos, que discutirá a relevância da avaliação da política pública e indicará os principais tipos de análise e os métodos mais comuns de avaliação de eficácia de políticas para embasar a escolha da metodologia adotada no estudo.

Capítulo III – Acompanhamento das medidas emergenciais de apoio às MPMEs na crise da Covid-19, que buscará inventariar as medidas implementadas pelas IFDs brasileiras como resposta aos efeitos da crise da Covid-19, com foco no apoio às MPMEs, detalhando as metas e os objetivos estabelecidos e os instrumentos que criaram e utilizaram para atingi-los.

Capítulo IV – Análise de indicadores das MPMEs e do mercado de crédito para o segmento, que analisará a eficácia das medidas adotadas pelas IFDs brasileiras para mitigar os efeitos da crise da Covid-19 sobre as MPMEs, considerando o atendimento dos objetivos estabelecidos nas políticas mapeadas no capítulo III, e a evolução de indicadores sociais e econômico-financeiros recentes das MPMEs e do mercado de crédito nacional.

¹² Ver: <https://abde.org.br/abde/institucional/>.



II. INTRODUÇÃO À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA, TIPOS DE ANÁLISE E MÉTODOS

As políticas públicas são ações desencadeadas pelo Estado, que buscam prover bens e serviços necessários à sociedade, com objetivos socialmente relevantes e determinados. Para isso, utiliza recursos de fontes orçamentárias dos entes públicos federal, estadual e/ou municipal e de parcerias com organizações não governamentais e entidades privadas.¹³

¹³ Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2018. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2. Brasília. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>.

A avaliação das políticas é parte fundamental do papel de governos, instituições públicas, organismos internacionais, entre outros, devido à necessidade de transparência dos resultados alcançados e do uso dos recursos. Entre os principais objetivos, a avaliação busca identificar a consistência do desenho da política, se os resultados almejados foram alcançados e o retorno da política para a sociedade. Além disso, a avaliação é fundamental em momentos de expansão, reformulação, ou ainda para a verificação da sua adequação às metas, frequentemente com vistas a ganhos de eficiência na alocação dos recursos públicos.

A incorporação de processos de avaliação nas atividades das entidades é também ressaltada pelas instituições de fomento internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que desenvolve e aplica metodologias de análise há mais de três décadas, tanto das políticas com as quais tem relação direta, quanto auxiliando e cooperando com as de outras instituições e países que tenham foco no desenvolvimento econômico.¹⁴

A literatura de avaliação de políticas públicas é vasta, seja na discussão de metodologias gerais e específicas ou nos estudos de casos. Nas IFDs brasileiras, esse tipo de avaliação ainda é pouco realizado, principalmente quando comparado às instituições internacionais. Apesar disso, é importante destacar que as instituições do SNF promovem a transparência de suas atividades e impactos, dedicando áreas específicas para a divulgação dos resultados, empregando modelos e métodos avançados, ou ainda colaborando com o trabalho de pesquisa acadêmica.

Nos últimos anos, a demanda por essas informações cresceu progressivamente no Brasil, devido à pressão social e à crescente interação entre os setores público e privado. Nesse cenário, as equipes técnicas de diferentes ministérios e institutos de pesquisa brasileiros se reuniram para a construção e publicação de dois guias, *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*¹⁵ e *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*,¹⁶ para auxiliar as entidades públicas nos ciclos de avaliação de políticas públicas e aumentar a adesão de uma investigação sistematizada e qualificada no país.

A crise da Covid-19 traz questões singulares para a avaliação das políticas de mitigação implementadas nas áreas sanitárias, socioeconômicas e financeiras. Primeiramente, a crise causada pela pandemia atingiu a economia de forma inesperada, rápida e com impactos de dimensões globais, dificultando a tomada de decisão. Nesse contexto, o exame das medidas emergenciais adotadas durante a pandemia é especialmente importante, pois pode justificar a reformulação das que não foram suficientes para atingir os objetivos definidos. Além disso, após tempo considerável desde o início da pandemia, elementos fundamentais da crise que envolviam grande incerteza, como por exemplo as questões relacionadas à saúde pública e ao distanciamento social, podem e devem ser considerados no processo de revisão das políticas.

¹⁴ Gertler, Paul J. et al. 2018. Avaliação de impacto na prática, 2. ed. Washington, D.C.: World Bank Publications.

¹⁵ Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2018. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>

¹⁶ Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2018. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2. Brasília. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>

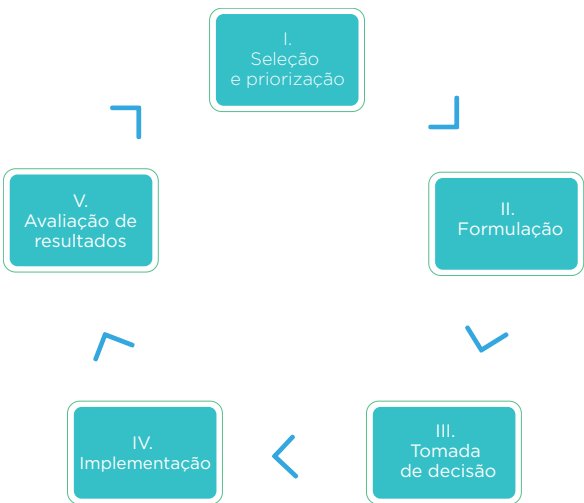
No campo financeiro, as políticas de apoio ao crédito foram fundamentais para garantir que as MPMEs obtivessem os recursos necessários para sobrevivência na crise. Em emergências econômicas e/ou financeiras, as instituições podem criar linhas de crédito, aumentar os recursos das linhas de crédito já existentes em sua carteira operacional, melhorar as condições de empréstimo para seu público-alvo, reduzir a exigência de garantias ou utilizar fundos garantidores que facilitem a realização do financiamento, entre outras alternativas.¹⁷

Durante a pandemia, as IFDs exploraram diversos desses mecanismos para responder às necessidades das MPMEs, canalizando um grande volume de recursos do SNF para apoiá-las. Em geral, buscaram atingir os seguintes objetivos, não necessariamente nesta ordem: reduzir o empoçamento de recursos para o segmento; melhorar as condições de crédito dos mutuários; alavancar o crédito privado; fornecer capital de giro; sustentar a renda e o emprego das famílias. Assim, cabe discutir qual tipo de avaliação pode proporcionar uma análise adequada dessas políticas nesse momento, e, com isso, responder de forma preliminar se as medidas de crédito e financiamento assinaladas conseguiram atingir suas metas durante o ano de 2020.

1. Ciclo da política pública

A definição da avaliação de política pública pretendida pelo estudo é beneficiada pela compreensão da teoria do ciclo de política pública, definida e discutida por Jann e Wegrich (2017).¹⁸ No trabalho, os autores discutem a política como processo evolutivo, com sua separação em estágios e fases, desde a etapa da decisão até a averiguação de seus resultados. Em geral, o modelo básico do ciclo de política tem cinco estágios principais: I. seleção do problema e priorização na agenda pública; II. formulação da política; III. tomada de decisão; IV. implementação; e V. avaliação de resultados e impactos.

Figura 1: Modelo do ciclo do processo de política pública



Fonte: Jann e Wegrich, 2017. Elaborado pela ABDE.

¹⁷ Netto, Maria, Cristiane Viturino, Rodrigo Pereira Porto e Andrej Slivnik. 2021. Apoio às MPMEs na crise da COVID-19: desafios do financiamento para resiliência e recuperação. Monografia do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0003361>.

¹⁸ Jann, Werner, e Kai Wegrich. 2017. *Theories of the policy cycle. Handbook of public policy analysis*. New York: Routledge.

Para a avaliação dos resultados, ainda que seja uma etapa específica ao final do processo, é importante notar sua relação com os estágios anteriores. A definição de agenda pública, desenho e escolhas de instrumentos, além do processo de implementação, carregam questões importantes para a análise da eficácia, efetividade e eficiência de políticas. Por esse motivo, uma vez que efeitos diretos e indiretos são fortemente dependentes de todo o processo, determinar o tipo e o método de avaliação de política passa pelo conhecimento do ciclo de política.

O ciclo de política pública foi concebido com desenvolvimento cronológico, isto é, com início na identificação de problemas, seguindo com a definição da agenda, partindo para o desenvolvimento da estrutura das ações e, posteriormente, implementando a política, para finalmente averiguar os resultados e decidir se o ciclo seria encerrado ou reiniciado. Posteriormente, a análise sequencial em ordem cronológica foi considerada limitada, especialmente observando a rotina dos poderes públicos e a realidade do processo de tomada de decisões. Assim, flexibilizou-se a compreensão da política como processo não contínuo de decisões, com inícios e términos bem definidos.

A utilidade do ciclo passa pelo entendimento de que as políticas possuem diversas etapas fundamentais, que não necessariamente são subsequentes ou estritamente dependentes. Além disso, de que a perspectiva cíclica tem foco principalmente nos impactos sobre os grupos alvo e na ênfase sobre as consequências e efeitos colaterais que são, muitas vezes, inesperados, mas se tornam aparentes e devem ser endereçados durante todo o processo.

A partir dessas ressalvas, pode-se definir o ciclo de política partindo do reconhecimento e seleção do problema e da definição da agenda pública, notavelmente os dois estágios iniciais destacados pelos autores. Nessa fase, o principal é a seleção para a priorização do problema na agenda pública, garantindo o seu reconhecimento e a definição dos meios e mecanismos para a solução. Frequentemente, a definição da agenda de política é feita de acordo com o mandato das instituições – o que significa o planejamento da atuação institucional em linha com o interesse do ente público controlador ou a atuação em resposta a impactos circunstanciais sobre as principais linhas de negócio –, pelas questões conjunturais e estruturais ressaltadas pela mídia e pressão pública, ou ainda por meio de grupos e atores influentes com acesso direto a agências e órgãos de interesse, entre outros.

Na implementação, ocorre a execução da política pelas instituições e organizações responsáveis. Nesse estágio, é fundamental que o processo tenha sido estruturado de maneira adequada, com clara definição da estrutura da política, dos instrumentos, da alocação de recursos, da responsabilidade pela execução e das decisões, entre outros elementos da ação, pois a relação entre as ferramentas de política e sua implementação é a primeira forma de identificar a efetividade dos instrumentos e dos resultados.

Por fim, avaliam-se os resultados alcançados pela política e se as metas pretendidas foram alcançadas por meio do programa elaborado e dos instrumentos selecionados. Essa avaliação tem papel fundamental no fim do ciclo, como parte do aprendizado da implementação para o reforço das políticas bem-sucedidas, ou para o descarte e redesenho das malsucedidas. De toda forma, a avaliação não está restrita a um período particular do ciclo e não se situa no fim da política, mas também sobre a análise de etapas do próprio processo.

Em suma, a utilidade do modelo do ciclo de política é entender que as políticas têm estágios fundamentais, não necessariamente subsequentes ou estritamente dependentes. O reforço para que as políticas sejam bem desenhadas, acompanhadas e avaliadas em todo o ciclo é fundamental para o alcance e a comunicação adequados de seus resultados para a sociedade e para a eficiência no uso dos recursos públicos.

2. Tipos de avaliação de política

A partir do modelo de ciclo da política pública, entende-se que é composta por estágios, e que a avaliação não necessita, necessariamente, ocorrer ao final do ciclo, pois o próprio aprendizado e a reavaliação da implementação podem ser objeto de análise de resultados nas etapas preliminares das ações. Nesse sentido, a avaliação de política pública pode ocorrer em duas fases principais: *ex-ante*, sendo uma avaliação do processo e dos resultados preliminares, e *ex-post*, para a avaliação dos resultados. Para cada uma dessas fases existem três tipos de avaliação que podem ser utilizados, que são as análises de eficácia, de efetividade e de eficiência. Como veremos em seguida, alguns tipos de análise são mais comuns ou mais adequados para cada fase do ciclo da política, a depender do nível de complexidade, da etapa de implementação e disponibilidade dos dados, entre outros fatores.

O setor público brasileiro avançou no tema da avaliação de políticas públicas nos últimos anos com a reunião dos esforços de diversos ministérios e institutos de pesquisa brasileiros para a publicação de dois guias.¹⁹ Esse trabalho buscou aperfeiçoar a alocação de recursos do setor público e aprimorar suas políticas e resultados para a sociedade. Para o estudo de eficácia das medidas adotadas na Covid-19, destacam-se as análises *ex-ante* e *ex-post*, e o modelo lógico, ou a teoria da mudança, que separa as políticas em diferentes etapas e associa metodologias a elas.

A análise *ex-ante*²⁰ avalia a política desde a sua concepção, para verificar sua capacidade de alcançar os resultados pretendidos. Com isso, pode-se reduzir a incidência de erros e/ou corrigir os problemas detectáveis nos estágios iniciais. As principais etapas da análise *ex-ante* são a definição dos seguintes aspectos, com base nas expectativas e hipóteses dos decisores da política e que devem ser respondidas pelas equipes responsáveis: (i) diagnóstico do problema; (ii) caracterização da política em objetivos, público-alvo e resultados esperados; (iii) desenho; (iv) estratégias de credibilidade, implementação, monitoramento, avaliação e controle; (v) análise de custo-benefício; e (vi) impacto orçamentário e financeiro.

Dessa forma, a avaliação começa com a identificação do problema e o desenho de políticas que permitam mitigá-lo, ponderando os custos e os benefícios das ações. Além disso, as formas de exame, acompanhamento e controle dos resultados devem ser definidas antes da implementação, a partir da definição dos principais indicadores a serem monitorados, as equipes envolvidas e a divulgação dos resultados.

¹⁹ Casa Civil, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

²⁰ Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2018. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>.

A análise *ex-post*²¹ trata do processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Essa análise, portanto, completa a análise *ex-ante* e é adequada para o momento em que a política já está em andamento ou foi finalizada, para acompanhar e avaliar o alcance dos seus objetivos e resultados. Além disso, é instrumento para a tomada de decisões ao longo da implementação da política, indicando como esta pode ser aperfeiçoada e, idealmente, incorporando eventuais aprendizados adquiridos nas ações empreendidas.

O modelo lógico, também chamado de teoria da mudança, quadro-lógico ou mapa de resultados, é a ferramenta utilizada para a divisão da política em etapas, não necessariamente lineares, mas pensadas em forma de fluxo, e para identificar os recursos e atividades que geram produtos e resultados diretos e indiretos. Assim, na análise *ex-ante*, o modelo lógico organiza os processos e auxilia os tomadores de decisão a planejarem a concepção e a implementação da atividade, assim como as metas que almejam alcançar. Com relação à análise *ex-post*, o modelo recomenda que a avaliação dos impactos da política seja feita após período suficiente para revelar resultados e impactos, seguindo o fluxo das etapas.

Figura 2: Modelo lógico da avaliação de política



Fonte: Ipea (2018). Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex-ante*.

Ainda sobre o modelo lógico, o método SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timely*) descreve os parâmetros essenciais na escolha de indicadores e objetivos para avaliar o andamento e os resultados de cada etapa ou ao fim da implementação. São eles: clareza, para que possam ser facilmente verificáveis e comunicáveis; capacidade de mensuração para aferir se os resultados foram alcançados; capacidade de atingir os objetivos dentro dos limites do orçamento e tempo da política; possibilitar concluir se as metas são realistas e relevantes; e contarem com data de conclusão e datas intermediárias para a obtenção de resultados parciais.

O emprego das análises e ferramentas descritas anteriormente ajudam a determinar a eficácia, eficiência e efetividade da política avaliada. A análise de eficácia avalia se a política possui virtude, poder ou capacidade de produzir determinado efeito, ou ainda se as intervenções atingiram as metas definidas. A de efetividade, por sua vez, avalia se a política conseguiu produzir o efeito desejado e funcionar como o esperado na sua concepção.²² Assim, a política será efetiva se tiver resultado na meta pretendida ou se tiver conseguido atingir os resultados e objetivos finais, mostrando-se adequada para o alcance de sua finalidade.

²¹ Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2018. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2. Brasília. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>.

²² Pieroni, João Paulo, Roberto de Oliveira Pereira e Luciano Machado. 2011. Metodologia de monitoramento e avaliação do BNDES: uma aplicação para o programa BNDES Profarma. *BNDES Setorial*, 33: 315-348. Disponível em: <https://web.bnades.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1362>.

“

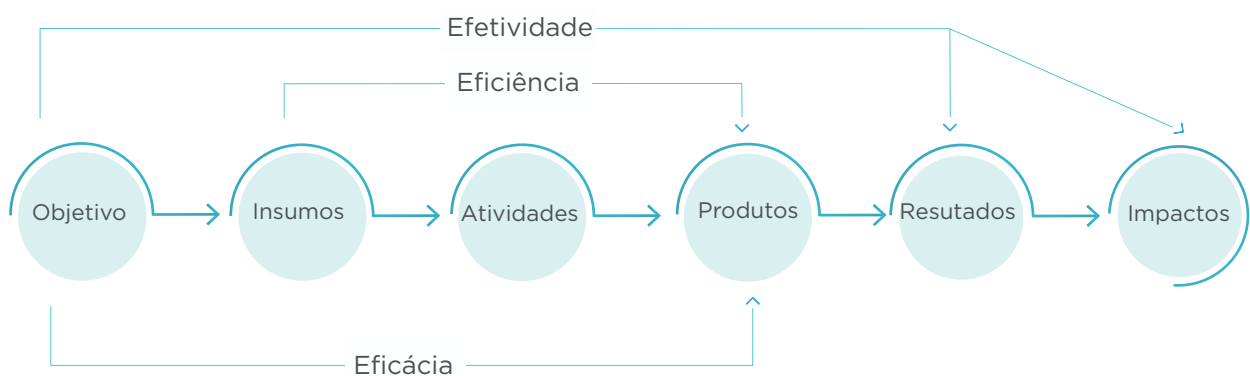
AS POLÍTICAS
EMERGENCIAIS DE
CRÉDITO FORAM
FUNDAMENTAIS
PARA RESPONDER
ÀS NECESSIDADES
DAS EMPRESAS DE
MENOR PORTE NA
CRISE DA COVID-19,
DIRECIONANDO UM
GRANDE VOLUME
DE RECURSOS PARA
APOIÁ-LAS.



Nesse ponto, é importante ressaltar que as análises de eficácia e efetividade compartilham o mesmo objetivo e alguns métodos; entretanto, a análise de efetividade está mais situada ao final do ciclo da política, abordando os impactos finais e os resultados diretos e indiretos, enquanto a análise de eficácia pode determinar resultados preliminares. Por fim, a eficiência é definida como a capacidade de determinada política ter o melhor rendimento possível com o mínimo de gastos. A análise de eficiência tem maior relação com os recursos dispendidos pelo ente responsável, avaliando se administrou adequadamente os recursos disponíveis para chegar a uma relação ótima entre insumos dispendidos e produtos alcançados.²³

Algumas perguntas fundamentais podem nortear a investigação da relação de causalidade entre a política e os resultados alcançados em cada um dos tipos de avaliação. Na análise de eficácia responde-se à pergunta “A política alcançou seu objetivo?”, enquanto a efetividade questiona “A concepção da política foi feita adequadamente ao objetivo pretendido?”, e a eficiência “Os recursos disponíveis foram utilizados da melhor forma possível para atingir os objetivos determinados na concepção da intervenção?” Pode-se observar, a partir dessas perguntas, que cada análise é mais adequada a um momento específico da avaliação, estando em conformidade com as questões *ex-ante* e *ex-post* da avaliação da política pública. O guia *ex-post* de avaliação de políticas públicas, mencionado anteriormente, aponta que quanto mais longe estiver a etapa, mais complexa e difícil será a avaliação, pois mais variáveis quantitativas e qualitativas precisarão ser avaliadas.

Figura 3: A avaliação de eficácia, eficiência e efetividade orientada pelo modelo lógico



Fonte: Casa Civil e Ipea (2018). Elaboração ABDE.

Pode-se, portanto, concluir que a análise de eficácia consegue apreender em que medida os produtos definidos na concepção da política estão sendo alcançados, ou ainda avaliar se a política está entregando produtos suficientes com o melhor uso de recursos possível. A análise de efetividade, apesar de contar com indicadores para avaliação das etapas iniciais, é geralmente empregada na avaliação de resultados e impactos, mensurando os objetivos em termos quantitativos e qualitativos e estabelecendo uma relação causal entre a política e os resultados realizados. A análise de eficiência, por sua vez, indica se os insumos foram maximizados para o alcance dos produtos.

²³ Pinto, Rafael de Carvalho Cayres, Elydia Silva Hirata e Luiz Filipe de Castro Neves. 2019. *Conceitos e metodologias de avaliação aplicáveis ao financiamento de exportações de serviços*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 45 p. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17340>.

O **quadro 1** abaixo resume os tipos de avaliação de política destacados nesta seção.

Quadro 1: Avaliação de eficácia, efetividade e eficiência de política pública

Tipo	Definição	Perguntas	Avaliação
Eficácia	Virtude, poder ou capacidade da política pública em alcançar os objetivos almejados;	A política foi desenhada de forma adequada para o alcance de sua finalidade?	A avaliação é feita por meio do resultado dos indicadores que são determinados com base nos efeitos esperados da intervenção definidos na etapa de concepção da política (<i>ex-ante</i>) e pode ser feita durante o período de monitoramento e aplicação da medida. Tem prazo de execução mais curto.
Efetividade	Capacidade de produzir o seu resultado almejado ou objetivos finais e funcionar conforme esperado.	A política funcionou como o previsto para o alcance de sua finalidade?	A avaliação é feita por meio de indicadores determinados antecipadamente (<i>ex-ante</i>) para atribuir os efeitos à política. Utiliza técnicas econométricas e análise de dados estatísticos e tem complexidade e prazo de execução maior que a análise de eficácia. Pode ser feita <i>ex-post</i> , utilizando inferência estatística sobre os resultados observados.
Eficiência	Capacidade de conseguir o melhor rendimento com o mínimo de dispêndios. A política é eficiente quando alcança os melhores resultados possíveis com os recursos disponíveis.	A política alcançou os melhores resultados possíveis com os recursos disponíveis?	Utiliza metodologias estatísticas e econométricas para mensurar, identificar e analisar os resultados alcançados e verificar se poderiam ser obtidos a um custo menor. Em outra perspectiva oposta, se com os recursos dispendidos resultados melhores poderiam ser alcançados.

Fonte: elaboração ABDE.

3. Métodos de avaliação de política

Cada um dos tipos de avaliação de política pública tem metodologias mais comuns para sua avaliação. Para verificar a eficácia, a literatura²⁴ aponta para o quadro-lógico, ou quadro de teoria da mudança, que é construído a partir das principais informações da política, de expectativas e hipóteses formuladas que os decisores considerem relevantes. As variáveis que são frequentemente incluídas nesses quadros são: público-alvo; problema; causa; solução; objetivo geral; objetivos específicos; insumos; atividades; produtos; indicadores de monitoramento e avaliação para cada uma das variáveis anteriores.

O quadro permite mais clareza quanto às metas definidas e as entregas associadas a cada objetivo. Dessa forma, os produtos podem ser comparados e analisados ainda nas fases iniciais de implementação. Diversos indicadores estatísticos, principalmente da estatística descritiva, auxiliam na análise da evolução e na comparação dos resultados obtidos quando o prazo de execução é mais curto.

²⁴ Pieroni, João Paulo, Roberto de Oliveira Pereira e Luciano Machado. 2011. Metodologia de monitoramento e avaliação do BNDES: uma aplicação para o programa BNDES Profarma. *BNDES Setorial*, 33: 315-348. Disponível em: <https://web.bnades.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1362>.

Para a análise da efetividade, também é usado o quadro-lógico, portanto, compartilha as definições anteriores.²⁵ Entretanto, a averiguação da efetividade tem complexidade e prazo de execução maiores que a análise da eficácia, pois é feita sobre os resultados e os impactos verificados das ações. Outro método comum para avaliar a efetividade é a técnica estatística aplicada em econometria chamada “método de efeitos fixos” ou “diferenças em diferenças”,²⁶ que estima a relação de causalidade entre a política implementada e os resultados observados. Esse método pode comparar uma variável antes e depois da ação em grupos com características semelhantes, sendo um grupo de controle²⁷ e um de tratamento,²⁸ e analisar as diferenças de impacto em cada um deles.

Outra forma de análise de efetividade é a técnica do *Propensity Score Matching*,^{29,30} que também busca atribuir relação estatística entre grupos de tratamento e grupos de controle e comparar seus desempenhos. Para a avaliação da eficiência, tem-se a Análise de Envoltória de Dados (DEA)^{31,32} que, no campo da política pública, ajuda a determinar se os recursos aplicados para o alcance dos objetivos foram utilizados no seu máximo potencial, ou seja, conseguiram o máximo de resultados ou produtos com os insumos disponíveis. O método da fronteira estocástica,³³ por sua vez, compara o produto obtido com determinado volume de insumos com a fronteira de produção: quanto mais abaixo da fronteira estiver esse produto, mais ineficiente será considerada a política.

O **quadro 2** associa os tipos de análise aos métodos mais comuns de avaliação.

Quadro 2: Métodos mais utilizados para avaliação de eficácia, efetividade e eficiência da política

Tipo	Método
Eficácia	• Quadro de teoria da mudança (quadro resultado) e estatística descritiva
Efetividade	• Quadro de teoria da mudança (quadro resultado) e estatística descritiva • Técnica estatística aplicada em econometria: <i>Diff in Diff</i> ou método de efeitos fixos • <i>Propensity Score Matching</i> • Controle sintético • Análise qualitativa (grupo focal, painel de especialistas)
Eficiência	• Análise de envoltória de dados (DEA) • Fronteira estocástica

Fonte: elaboração ABDE.

²⁵ Pieroni, João Paulo, Roberto de Oliveira Pereira e Luciano Machado. 2011. Metodologia de monitoramento e avaliação do BNDES: uma aplicação para o programa BNDES Profarma. *BNDES Setorial*, 33: 315-348. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1362>.

²⁶ Ipea, 2018.

²⁷ Que não utiliza/se beneficia da medida/política.

²⁸ Que utiliza/se beneficia da medida/política.

²⁹ Neste método, avalia-se se os resultados observados são independentes da ação, verificando os resultados nos dois grupos similares. O método de estimação “controle sintético” combina técnicas de *matching* e diferenças em diferenças, definidas anteriormente, mas utilizando um grupo hipotético composto pela média ponderada das principais características e resultados dos grupos de controle antes da intervenção. Essa técnica busca, principalmente, isolar os efeitos da política de outros acontecimentos que podem ter influenciado os resultados. Por fim, ainda para a verificação da efetividade, pode-se empregar análises qualitativas como pesquisas com grupos focais e discussão com especialistas.

³⁰ Essama-Nssah, Boniface. 2006. *Propensity score matching and policy impact analysis-a demonstration in EViews*. Washington, D.C.: The World Bank.

³¹ Consiste em uma técnica matemática que utiliza programação linear para estimar a fronteira de produção, isto é, o máximo de produto que poderia ser obtido com a combinação de insumos, a partir de um conjunto relativo de dados.

³² Silva, Mário Roberto Melo. 2014. *Medindo a eficiência dos municípios brasileiros na provisão de políticas trabalhistas: uma abordagem de fronteira estocástica*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília.

³³ A fronteira estocástica incorpora um termo estocástico que especifica choques aleatórios à análise da fronteira de produção (SILVA, 2014).

2. A avaliação de impacto no Sistema Nacional de Fomento

As instituições do Sistema Nacional de Fomento (SNF) empregam os métodos e técnicas de avaliação descritos nas etapas *ex-ante* e *ex-post* de seus principais programas e ações.³⁴ Nos bancos públicos federais, devido ao grande volume de recursos tributários que mobilizam, o exame da eficácia, eficiência e efetividade de suas ações é fundamental na prestação de contas para a sociedade, na identificação de impactos diretos e indiretos e na obtenção de melhores resultados em um processo contínuo de aprendizado.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, possui uma política de promoção da efetividade que disponibiliza resumos e guias sobre a avaliação de políticas públicas do banco, os principais conceitos que adota, assim como artigos e monografias sobre suas diversas ações para o público.³⁵ O banco utiliza o modelo lógico e o quadro de resultados para pautar as etapas de concepção, o monitoramento e a avaliação de suas atividades, combinando técnicas empíricas e qualitativas para examinar os resultados. A avaliação *ex-ante* é realizada não apenas durante o planejamento da atuação e desenho de ações e produtos, mas também na estruturação dos indicadores para o monitoramento e avaliação subsequentes. As avaliações de impactos (*ex-post*) buscam verificar os resultados sobre os indicadores de efetividade como métricas de desenvolvimento social, econômico, ambiental ou institucional.

Outros exemplos são o Banco do Nordeste (BNB),³⁶ que utiliza grande parte das ferramentas descritas para avaliar e monitorar os produtos e resultados de suas decisões, e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep),³⁷ que implementa o “ciclo completo de análise”, similar ao modelo lógico, em etapas. O ciclo começa com a submissão de propostas de projetos, segue com a definição dos indicadores, passa pelo período de execução do projeto, onde ocorre o acompanhamento dos resultados dos indicadores definidos na sua concepção, até o amadurecimento dos impactos para, por fim, medi-los. A agência valida as metodologias, realiza estudos com dados primários e secundários e treina sua equipe para realizar todo o ciclo de implementação, monitoramento e avaliação de seus programas.

Cabe ressaltar ainda o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG),³⁸ que utiliza a matriz insumo-produto para a mensuração dos impactos de suas atividades na economia. Essa metodologia permite identificar relações de interdependência das atividades produtivas, verificando insumos e produtos utilizados e decorrentes da produção. Com ela, é possível identificar os resultados sob uma perspectiva setorial, macroeconômica e/ou microeconômica.

³⁴ Apresentações da reunião virtual Rede de Desenvolvimento de Capacidades de Avaliação (ReDeCA) do Escritório de Avaliação e Supervisão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Realizada em 17 de dezembro de 2020.

³⁵ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/resultados-para-a-sociedade/efetividade/entenda-os-conceitos-adotados-pelo-bndes/>.

³⁶ As avaliações publicadas pelo BNB estão disponíveis em: <https://www.bnb.gov.br/etene/avaliacao-de-politicas-e-programas>

³⁷ Exemplo do trabalho de avaliação de programas da FINEP está disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4857.

³⁸ Exemplos do trabalho de avaliação do BDMG estão disponíveis em: <https://www.bdmg.mg.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Retornos-dos-desembolsos-do-BDMG-para-a-economia-de-Minas-Gerais.pdf>.

Além disso, as IFDs brasileiras estão participando da Rede de Desenvolvimento de Capacidades de Avaliação (ReDeCA), do Escritório de Avaliação e Supervisão do Grupo BID, que será composta por integrantes de diversas instituições de desenvolvimento da América Latina e Caribe. O objetivo da rede é apoiar o fortalecimento das capacidades de avaliação de programas e projetos voltados para o desenvolvimento e reunir áreas responsáveis por essas atividades nas IFDs dessa região. No Brasil, a iniciativa conta com a colaboração da ABDE, e diversos membros do SNF estão incluídos no projeto.

Por fim, é importante reforçar nas instituições a avaliação contínua de impacto e a incorporação de metodologias de análise. O alinhamento da atuação das IFDs nacionais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) perpassa fundamentalmente a questão da cultura da avaliação de políticas nas instituições. O SNF vem avançando em diferentes ritmos em relação ao tema, e a criação de metodologia específica que permita que as instituições avaliem seus portfólios de projetos e programas para identificar melhores práticas e adequação aos ODS é ponto crucial para a análise *ex-ante*, isto é, das decisões de investimento, e *ex-post*, com o monitoramento e a avaliação das carteiras, em conformidade com o que foi discutido neste capítulo.

3. Considerações sobre a análise de eficácia das medidas emergenciais do SNF adotadas na crise da Covid-19

A literatura de avaliação de políticas públicas, como visto anteriormente, aponta para diversos modelos, técnicas e métodos que podem ser empregados para analisar as medidas emergenciais em resposta à crise da Covid-19 e seus resultados. O presente estudo ponderou que a análise preliminar de eficácia, a partir da construção de um quadro resultado, ou quadro de teoria da mudança, discriminando as principais ações do SNF para apoiar as MPMEs durante o ano de 2020, seria o tipo de avaliação mais condizente para iniciar o monitoramento e a avaliação da atuação neste momento.

Sobre essa escolha, algumas considerações são relevantes. Primeiramente, os impactos da crise ainda são observados no campo da saúde pública e da atividade econômica, além de muitas das políticas emergenciais de crédito ainda estarem em fase de implementação. Por esse motivo, uma análise sobre a efetividade das ações sobre os indicadores de MPMEs teria grandes limitações, especialmente pelas questões temporais e de dados. A análise de eficácia, por outro lado, pode avaliar a capacidade de as políticas adotadas terem os efeitos pretendidos, iniciando um processo de acompanhamento que será fundamental para o exame das políticas no médio e longo prazos.

Neste estudo, as medidas serão analisadas em conjunto, isto é, avaliando as ações do Sistema para apoio às MPMEs de maneira integrada, e não apenas uma política específica de uma instituição particular. A complementaridade interna do sistema, com instituições que atuam em diferentes regiões e setores e adotaram políticas distintas, além da externalidade que possibilita a alavancagem do crédito privado, serão aspectos ressaltados nessa análise integrada.

Como destacado no capítulo 2, as principais metodologias de análise de eficácia e efetividade fazem a separação dos agentes afetados e não afetados pelas políticas, a fim de determinar a relação de causalidade entre a sua implementação e os resultados obtidos. Neste estudo, propõe-se uma análise preliminar da eficácia das ações das IFDs brasileiras, utilizando os dados disponíveis sobre as empresas nacionais, ou seja, sobre as que foram e as que não foram alcançadas pelas medidas. Não é possível determinar, para o objetivo de avaliação do sistema que inclui várias instituições, os dados sobre o grupo de empresas atingidas por uma ou mais ações e o grupo de empresas que poderiam ter sido atingidas, mas não foram (grupo contrafactual). Isso se deve à sensibilidade das informações sobre as empresas e à complexidade da coleta e análise dos dados primários. Por esse motivo, a evolução dos indicadores de MPMEs selecionados e do mercado de crédito para as empresas de menor porte será o indicativo da eficácia das ações adotadas neste estudo.

Assim, o exame preliminar de eficácia pode ser fundamental para apontar reformulações de desenho e escopo das políticas adotadas enquanto ainda estão em fase de implementação. A análise de eficácia é ainda mais relevante, considerando o contexto de restrição orçamentária do governo federal e a redução do papel de importantes fontes de *funding* tradicionais do SNF. Nesse caso, verificar se a alocação de recursos está alcançando os objetivos determinados ou, ainda, avaliar se os recursos disponíveis poderiam estar sendo empregados de melhor forma para alcançá-los é essencial, especialmente até que a economia tenha se recuperado dos impactos da crise pandêmica. Devido a esses motivos, a análise de eficácia é importante, possível e adequada ao contexto.

As medidas emergenciais adotadas pelo SNF em socorro às MPMEs, em 2020, tiveram duplo papel a ser considerado naquele momento: ao mesmo tempo em que propuseram aumentar a resiliência das MPMEs e a sobrevivência das empresas do segmento, sustentar a renda da economia e o emprego, e reduzir o impacto negativo sobre o PIB, entre outros objetivos, também buscaram reduzir a incerteza da economia e aumentar a confiança dos agentes. Isso se deve à importância das IFDs na economia e sua capacidade de atuar de maneira contracíclica para atenuar os efeitos de crises econômicas de naturezas diversas.

Portanto, a definição de objetivos e critérios das políticas descritas neste documento deverão contribuir para a verificação empírica dos seus impactos, fornecendo elementos para elucidar a relação causa-efeito das políticas de crédito e financiamento adotadas durante a crise da Covid-19.



III. ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS EMERGENCIAIS DO SNF PARA APOIAR AS MPMEs NA CRISE DA COVID-19

Neste capítulo, serão apresentadas as principais informações sobre as medidas adotadas pelas instituições do SNF para as MPMEs, em 2020, a partir da eclosão da crise. O foco será a síntese dos dados e informações levantados sobre a atuação do sistema financeiro público e cooperativo. Também terá destaque a perspectiva temporal sobre o lançamento das medidas do SNF, que permitirá melhor compreensão da dimensão dos desafios no apoio ao segmento e seus resultados posteriores. As seções abaixo descrevem as principais medidas, a importância do SNF na atuação contracíclica e as primeiras impressões sobre os resultados alcançados por meio da organização do quadro resultado (ou quadro-lógico) com as políticas de crédito e financiamento do SNF durante a crise da Covid-19.

1. Caracterização geral do esforço emergencial do SNF na crise da Covid-19

Entre os diversos objetivos do SNF associados ao desenvolvimento econômico e social, facilitar o acesso a financiamentos em condições adequadas para agentes econômicos que têm dificuldade de ingresso no sistema financeiro tradicional é certamente uma das mais notáveis. O SNF busca oferecer linhas para capital de giro e investimentos de MPMEs e, com isso, estimular o crescimento de empresas de menor porte. Em geral, o SNF adequa as condições de oferta ao perfil e necessidade desses clientes, por meio de prazos de carência e amortização alongados e aliados, sempre que possível, a políticas de redução de taxas de juros.

A carteira total de crédito a MPMEs no Sistema Financeiro Nacional tem, aproximadamente, 28% de participação das instituições do SNF. As IFDs de atuação subnacional destinam 60% de suas carteiras de crédito às empresas desse segmento, reforçando um papel importante dessas instituições no fomento ao desenvolvimento local, uma vez que grande parte dessas empresas operam principalmente em mercados locais ou regionais. Outro destaque é a atuação dos atores subnacionais como importantes agentes na ampliação da capilaridade de políticas de abrangência nacional, pois possuem elevado conhecimento local para regionalizar programas federais e distribuírem os recursos destinados às MPMEs de maneira eficaz. São exemplos dessa capacidade os repasses de linhas do BNDES, o Finep Inovacred, o Fundo Geral do Turismo (Fungetur), entre outros.

Além disso, o SNF também atua para reduzir a percepção de risco das instituições financeiras por meio dos fundos de aval, que são mecanismos que possibilitam a melhoria de condições de financiamento e facilitam o acesso ao crédito de MPMEs. O Fundo de Aval a Micro e Pequenas Empresas (Fampe), administrado pelo Sebrae, o Fundo de Garantia de Operações (FGO), do Banco do Brasil, e o Fundo Garantidor para Investimento (FGI), do BNDES, além dos fundos de Instituições Financeiras de Desenvolvimento criados pelos estados (**quadro 3**), são importantes casos da atuação do SNF no apoio ao financiamento do segmento.

Quadro 3: Fundos garantidores de IFDs de atuação subnacional

Instituição	Ação	Público-alvo
Banese	Fundo de aval	Profissionais liberais autônomos, MPes
Bandes	Fundo de aval Bandes	Microempreendedores Individuais (MEIs) e autônomos
BRDE	Fundo Garantidor ACATE (FGA)	PMes
Fomento PR	Fundo de Aval Garantidor das microempresas e empresas de pequeno porte do Paraná (FAG/PR)	MPes
Fomento Tocantins	Fundo Garantidor das PPIs (FAGETocantins)	Todos os portes
MT Fomento	Fundo de Aval Garantidor de Mato Grosso – MT Garante	MPMEs, cooperativas, centros de crédito ligados à economia solidária
Desenvolve SP	Fundo de Aval (FDA)	MEIs

Badesc	Fundo de Aval do Estado de Santa Catarina (FAE/SC)	MPMEs
BDMG	MG Investe Garantidor	Empresas situadas no estado de Minas Gerais com investimentos considerados estratégicos
Sicred	Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop)	Cooperativas singulares de crédito captadoras e dos bancos cooperativos
Bancoob	Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop)	Cooperativas singulares de crédito captadoras e dos bancos cooperativos
Cresol	Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop)	Cooperativas singulares de crédito captadoras e dos bancos cooperativos

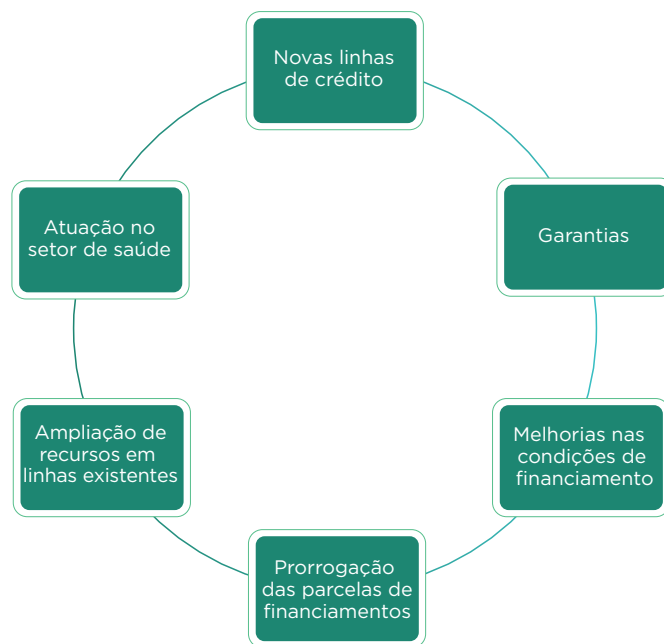
Fonte: elaboração ABDE.

O destaque da atuação do SNF no apoio às MPMEs, na crise da Covid-19, pode ser observado a partir desse histórico. As instituições foram importantes instrumentos para a execução das políticas públicas e potencializaram a ação dos governos no período de urgência, quando a percepção de risco dos agentes, sobretudo no setor bancário, poderia levar à retração de recursos para o segmento devido ao cenário adverso. O sistema teve importância crítica, atenuando efeitos imediatos e respondendo às necessidades emergenciais do setor produtivo da economia. O diferencial aqui é, principalmente, sua atuação em colaboração com governos, canalização de recursos externos disponibilizados por organismos internacionais e instituições multilaterais e, no caso das MPMEs, o seu histórico com o segmento e a *expertise* adquirida na vasta experiência com políticas dedicadas à inclusão financeira e acesso ao crédito.

O acompanhamento das ações do SNF, por meio de fontes primárias e secundárias, permitiu a identificação de características importantes das medidas emergenciais nacionais e do SNF na crise da Covid-19, que possibilita, por exemplo, uma comparação com a atuação do SNF na crise financeira internacional de 2008. Nesse período, a atuação anticíclica foi centrada no crédito direto para a sustentação da economia, enquanto as medidas adotadas durante a crise da Covid-19 tiveram foco no apoio às MPMEs e à utilização, além do crédito direto, de outros tipos de instrumentos financeiros para apoiar a economia, como as garantias. Inicialmente, o objetivo principal foi dar fôlego às empresas nas questões vitais para a continuidade dos negócios, como a capacidade de geração de caixa, que afeta também o salário de trabalhadores e a subsistência das famílias.

As principais medidas adotadas durante a pandemia com foco nas MPMEs podem ser resumidas em seis eixos: (i) novas linhas de crédito; (ii) garantias; (iii) melhorias nas condições de financiamento; (iv) suspensão/prorrogação de pagamentos de parcelas; (v) ampliação de recursos em linhas existentes; (vi) ações voltadas para o setor de saúde que direta ou indiretamente beneficiam esse segmento.

Figura 4: Eixos de atuação do Sistema Nacional de Fomento no apoio às MPMEs



Fonte: elaboração ABDE.

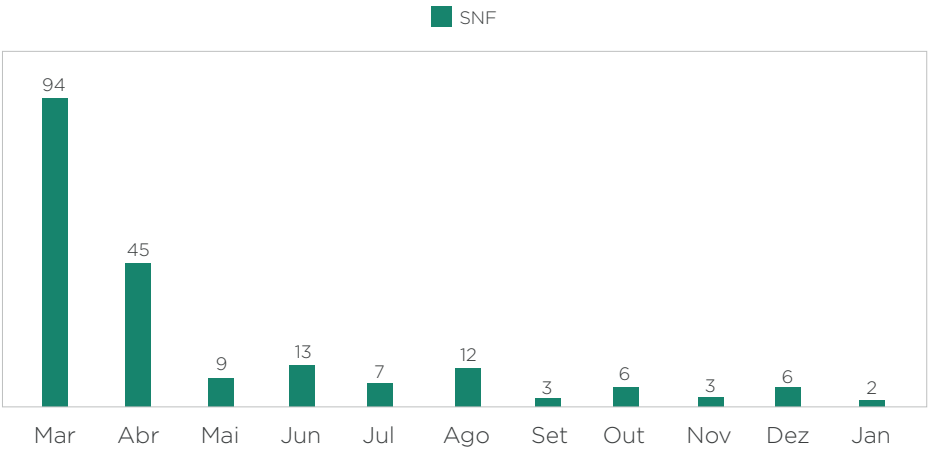
No Brasil, autoridades governamentais de diferentes esferas federativas compartilharam o diagnóstico sobre a centralidade do apoio ao segmento para mitigar os efeitos da crise e permitir maior tração na recuperação após o seu período agudo. Destacaram-se as seguintes medidas no âmbito das políticas de crédito: Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (FGO Pronampe), administrado pelo Banco do Brasil; FAMPE, administrado pelo SEBRAE; Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (FGI PEAC), administrado pelo BNDES; linhas de crédito em condições especiais no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal; linhas de crédito e de garantias com recursos da FINEP/MCTI, Ministério do Turismo e SEBRAE; linhas de crédito emergenciais com o Fundo Constitucional do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), por meio do Banco da Amazônia e do Banco do Nordeste, respectivamente; Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE), operacionalizado pelo BNDES, para o pagamento da folha de salários de funcionários e quitação de verbas trabalhistas.

Essa mobilização pode ser observada nos grandes números levantados sobre a atuação do SNF com as MPMEs nesse período: do total de R\$ 348,2 bilhões disponibilizados pelo referido sistema para medidas emergenciais, entre março de 2020 e janeiro de 2021, R\$ 314,7 bilhões foram destinados às MPMEs, isto é, 90% do total. Na esfera subnacional, bancos de desenvolvimento, agências de fomento e bancos comerciais estaduais foram instrumentos

essenciais nas políticas de mitigação dos impactos econômicos da pandemia. Além de terem canalizado os recursos das medidas federais e os recursos próprios para a emergência da crise, essas instituições também mobilizaram fontes internacionais para a captação de recursos. Assim, esses IFDs disponibilizaram o total de R\$ 23,7 bilhões para atender à demanda emergencial das MPMEs, um valor muito expressivo, especialmente tendo em vista a participação dessas instituições no Sistema Financeiro Nacional.

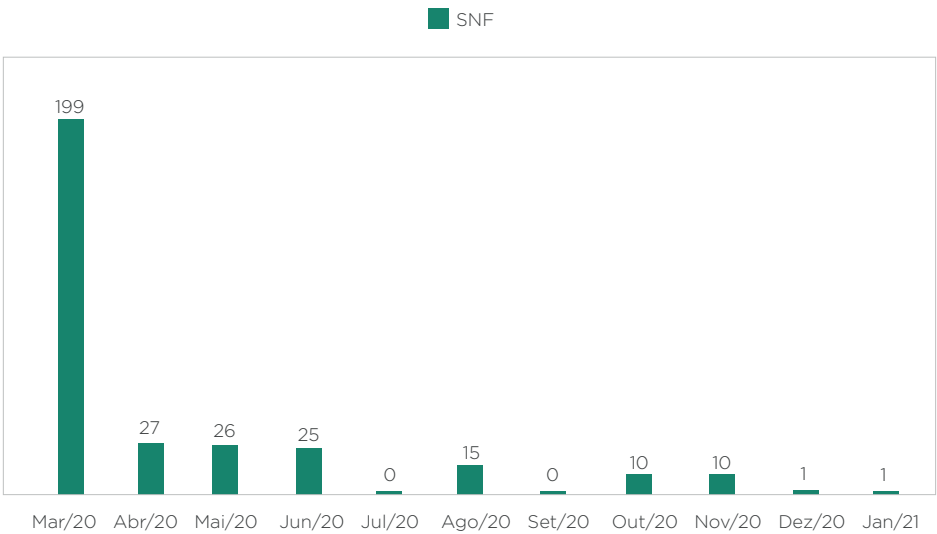
O levantamento aponta para 200 medidas distintas adotadas pelas instituições do SNF para socorro às empresas do segmento de MPMEs distribuídas pelo território nacional e dentro dos eixos de atuação indicados na **figura 3**. Importante ressaltar que a investigação mostrou que todas as instituições do SNF lançaram uma ou mais medidas de apoio às MPMEs. Os **gráficos 1 e 2** ilustram, além do número de medidas e o volume de recursos disponibilizados, a resposta rápida do SNF para socorrer o segmento desde a eclosão da crise.

Gráfico 1: Número de medidas por mês de lançamento



Fonte: elaboração ABDE.

Gráfico 2: Recursos disponibilizados para as MPMEs (em R\$ bilhões)



Fonte: elaboração ABDE.

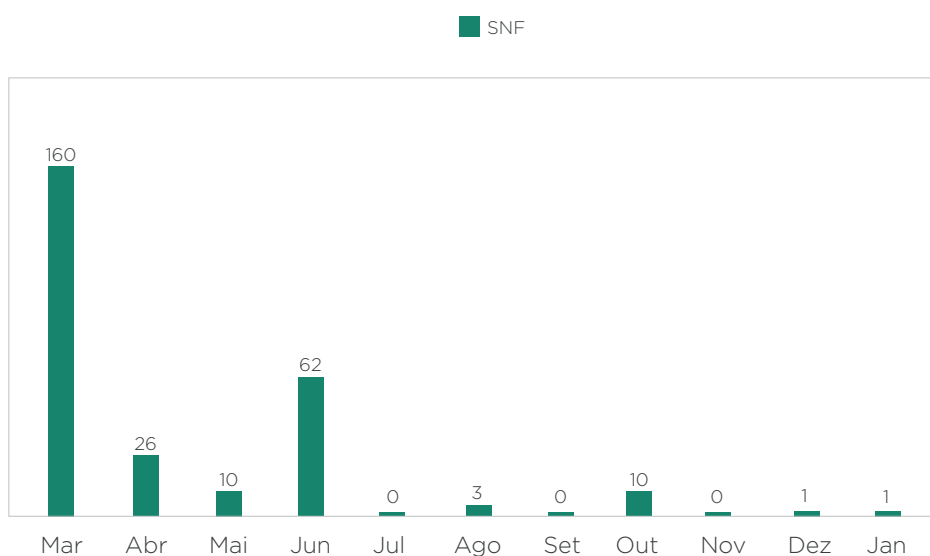
A woman with long brown hair, wearing a light blue button-down shirt, is sitting at a wooden table in a cafe. She is looking down at a silver laptop. On the table, there is a white cup of coffee on a saucer, a small cookie, and a smartphone. To the left of the laptop is a wooden tissue box. In the background, there is a large window looking out onto a street, and a wooden shelf with various items like bottles and jars. The image has a teal overlay on the left and right sides.

“

**UM VOLUME DE
R\$314,7 BILHÕES
FOI DESTINADO
ÀS MPMES PELO
SISTEMA NACIONAL
DE FOMENTO, EM
MAIS DE 200 MEDIDAS
DISTRIBUÍDAS
PELO TERRITÓRIO
NACIONAL.**

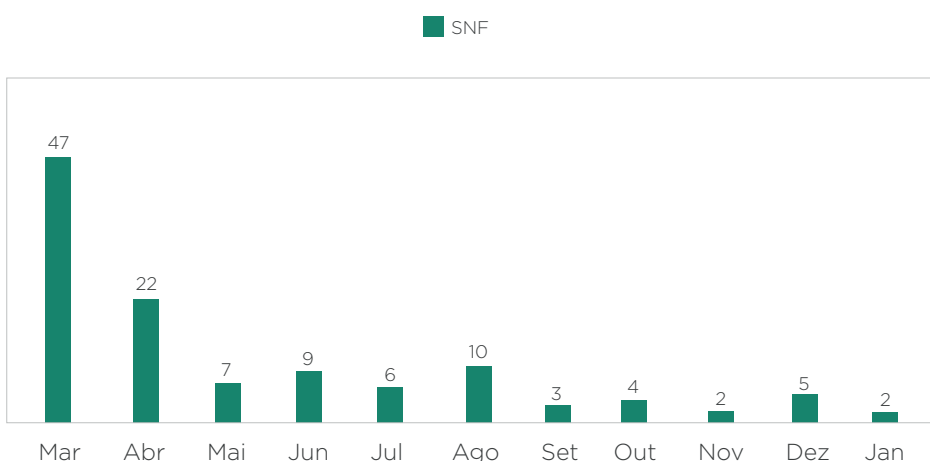
Parte dessas medidas emergenciais estão relacionadas a linhas e operações que já constavam entre as atividades das instituições do SNF. Por exemplo, as medidas de suspensão e prorrogação de pagamento de parcelas (*standstill*), melhores condições para o financiamento, direcionamento de linhas de crédito pré-existentes e algumas medidas no setor de saúde não mobilizaram recursos adicionais, apesar de serem fundamentais como parte do esforço de recuperação das MPMEs. Por esse motivo, pode-se contabilizar o volume de recursos adicionais mobilizados para ações emergenciais durante a crise da Covid-19, que foi de R\$ 274,8 bilhões para o SNF, distribuído em 117 medidas distintas de socorro ao segmento.

Gráfico 3: Recursos adicionais disponibilizados para as MPMEs (em R\$ bilhões)



Fonte: elaboração ABDE.

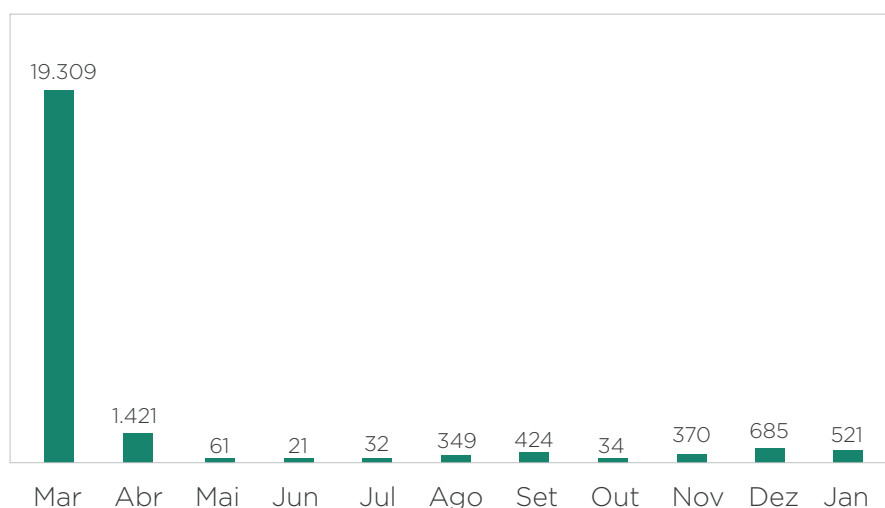
Gráfico 4: Número de medidas adicionais por mês de lançamento



Fonte: elaboração ABDE.

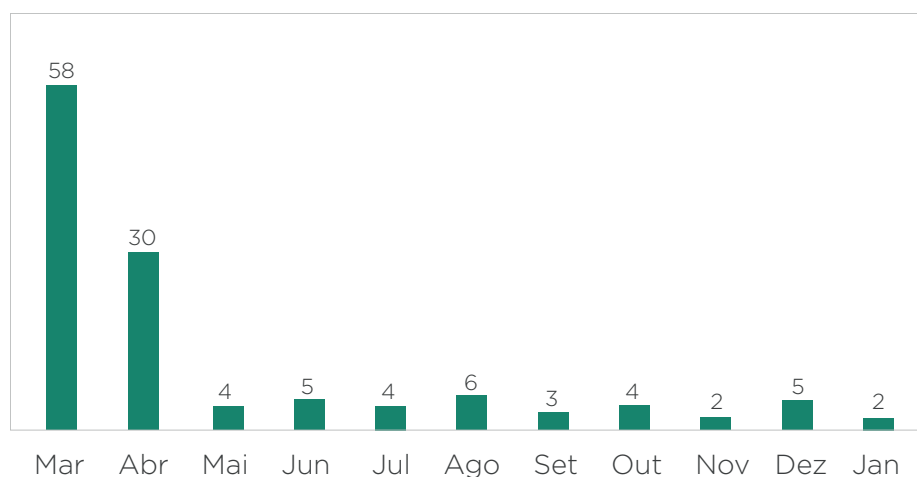
Os **gráficos 5 e 6** ilustram a participação das IFDs de atuação subnacional do SNF nas medidas para a recuperação das MPMEs durante o ano de 2020. Destaca-se que 97% do total disponibilizado foram novos recursos empregados em linhas, programas e medidas, totalizando R\$ 23,2 bilhões em ações emergenciais adicionais para o segmento. Do total adicional, grande parte dos recursos foram utilizados no início da crise, mais especificamente no mês de março, que somou R\$ 19 bilhões. Com relação ao número de medidas, do total de 123 medidas implementadas pelas IFDs de atuação subnacional, 88 ocorreram em março e abril de 2020.

Gráfico 5: Recursos adicionais disponibilizados pelas IFDs atuação subnacional para MPMEs (Em R\$ milhões)



Fonte: elaboração ABDE.

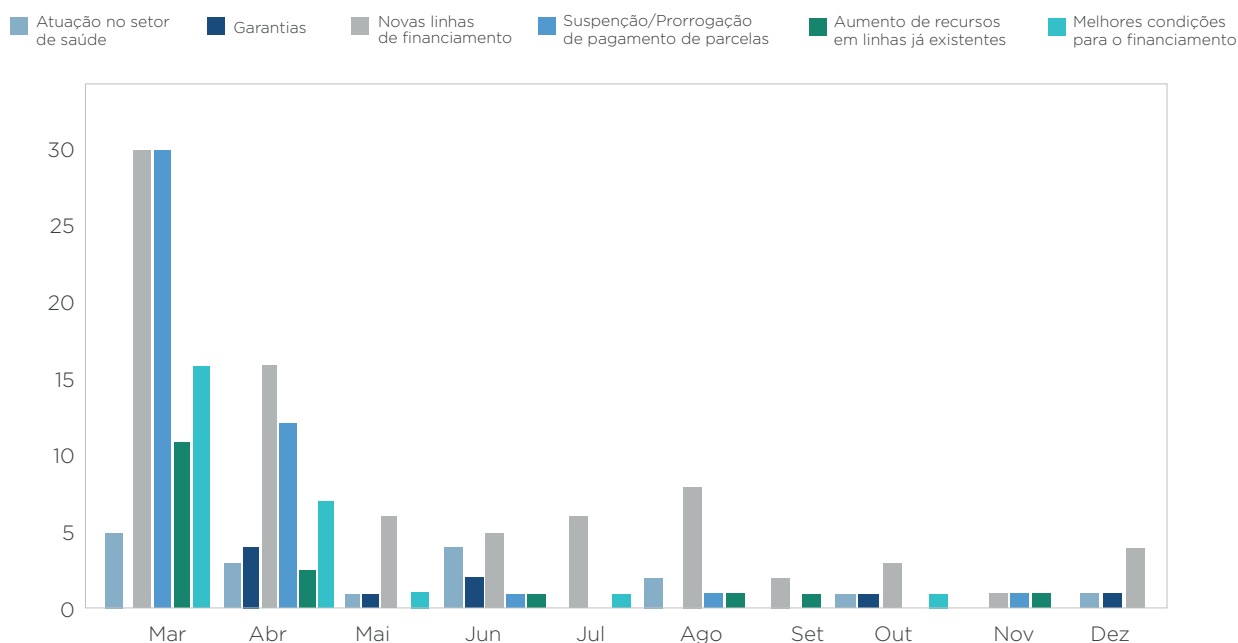
Gráfico 6: Número de medidas adicionais das IFDs de atuação subnacional por mês de lançamento



Fonte: elaboração ABDE.

Os gráficos ilustram os recursos e as medidas, e mostram ainda que o esforço emergencial pode ser dividido em dois períodos principais. O primeiro, de março a julho de 2020, foi um período de grande incerteza quanto aos efeitos da crise, o que se refletiu no volume de ações lançadas pelo SNF. Nessa fase, a maior parte das linhas e soluções financeiras foram lançadas por essas instituições. O **gráfico 7** complementa essa percepção sobre os primeiros meses da crise, pois percebe-se que as instituições utilizaram ao máximo seus instrumentos tradicionais, no caso as linhas de crédito e a suspensão de parcelas, para atender prontamente às necessidades dessas empresas. No segundo período, de agosto de 2020 a janeiro de 2021, houve um arrefecimento dos anúncios de novas medidas associado ao fortalecimento da garantia como principal instrumento de socorro às MPMEs na crise da Covid-19. O FGO Pronampe e o FGI Peac, que serão detalhados na próxima subseção, receberam aportes sucessivos e os instrumentos foram utilizados principalmente para alavancar a capacidade das IFDs no apoio ao segmento.

Gráfico 7: Número de medidas adicionais por mês de lançamento



Fonte: elaboração ABDE.

No quadro-lógico desenvolvido para as medidas emergenciais do SNF, também foi registrado o público-alvo e os objetivos de cada medida. Aqui, a análise do SNF como um todo é especialmente beneficiada, pois pode ser observada a multiplicidade de recortes, tanto por segmento, quanto por setores econômicos e regiões, que é indicativo tanto da abrangência das ações propostas quanto da capilaridade que o Sistema, em conjunto, é capaz de alcançar em períodos críticos. Os principais objetivos mencionados foram, em resumo, minimizar as consequências da Covid-19, preservar a capacidade produtiva, o emprego e a renda, aliviar e ajudar tanto o setor produtivo quanto as famílias, facilitar o acesso ao crédito das empresas afetadas pela pandemia, além de outros mais específicos que contribuem para delimitar os resultados esperados na análise da eficácia das ações.

Por fim, cabe destacar a articulação entre os Ministérios e o SNF na execução de políticas emergenciais de crédito com perspectiva setorial, como é o caso do Ministério do Turismo na utilização do Fundo Geral do Turismo (Fungetur) para mitigar os efeitos econômicos da crise no setor. O Fungetur busca fomentar o setor de turismo como estratégia de desenvolvimento social e econômico, e busca, para isso, proporcionar crédito competitivo. O fundo, que já era acessado exclusivamente por instituições do SNF, recebeu R\$ 5 bilhões em aporte de recursos adicionais, a maior liberação da história do setor, e credenciou novos agentes financeiros para ampliar a rede de atendimento e auxiliar os agentes de turismo durante a pandemia da Covid-19.

No total, 25 instituições financeiras operam com o Fungetur, todas do SNF, ainda que o credenciamento de agentes financeiros privados tenha sido permitido em razão da crise. O fundo também articulou com as instituições a melhoria de condições e prazos e, além disso, a combinação do crédito com outros programas nacionais, nomeadamente os garantidores FGO Pronampe e FGI Peac. O mapeamento das medidas emergenciais mostra que 22 agentes financeiros credenciados utilizaram os recursos do Fungetur para atuar na crise da Covid-19, levando ao aumento de 618% no volume contratado com o fundo em 2021 quando comparado com o valor de 2021.³⁹

Em resumo, foram contratados, até novembro de 2021, R\$ 1,7 bilhão de recursos, em mais de 7 mil operações. Estima-se que o Fungetur tenha contribuído diretamente para que 42.322 trabalhadores mantivessem ou ocupassem postos, em 2020, o primeiro ano da pandemia. Em 2021, o total de empregos diretos gerados ou mantidos alcançou 27.318. Esse valor representa um recorde histórico em relação aos dados registrados em anos anteriores, que giraram em torno de mais de 6,9 mil postos de trabalho diretos gerados ou mantidos. Ao todo, foram registrados, de 2018 a 2021, 76.587 empregos diretos gerados e mantidos. Em relação ao público-alvo, as principais beneficiárias são as pequenas e médias empresas, que somaram R\$ 765 milhões do total contratado, o que representa participação de 87,2%.

2. Além do crédito: medidas e instrumentos complementares

Como mencionado anteriormente, o diagnóstico sobre a importância das MPMEs para a recuperação resultou em escolhas de instrumentos distintos nas políticas financeiras e de crédito para mitigar os efeitos da crise, portanto, não apenas promovendo o aumento do crédito total da economia, mas também facilitando o acesso ao crédito e dando fôlego para as empresas continuarem suas atividades. Nesse sentido, os principais são: a suspensão/prorrogação de pagamentos de parcelas, conhecida no sistema financeiro como *standstill*, e os programas garantidores, que se tornaram os principais instrumentos do governo federal para atender às necessidades do segmento e contribuir para a sobrevivência das empresas no esforço contracíclico.

A suspensão temporária de pagamento de amortizações de empréstimos para os clientes das instituições financeiras, ou *standstill*, foi medida facultativa, adotada por 27 instituições do SNF, principalmente no início da pandemia, quando se identificou prontamente que,

³⁹ Relatórios com informações e estatísticas sobre as contratações do Fundo Geral de Turismo (Fungetur). Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/fungetur/transparencia-1>. Última publicação em novembro de 2021.

devido à severidade dos efeitos da crise nas receitas das MPMEs, essas empresas teriam enorme dificuldade em cumprir o pagamento de suas dívidas. Ao todo, constam 46 ações de *standstill* no quadro-lógico das ações da Covid-19, que mobilizaram R\$ 39,5 bilhões em recursos e afetaram diversas linhas e programas das instituições. Em resumo, houve prorrogação de pagamentos de empréstimos e financiamentos, pausa nos pagamentos de operações de crédito, prorrogação do vencimento de contratos, parcelamento de débitos, repactuação emergencial de dívidas, carência emergencial, entre outros.

O *standstill* foi facilitado pela decisão do BNDES de suspender temporariamente o pagamento de amortização de suas linhas de repasse e por duas resoluções do Conselho Monetário Nacional, que dispõem sobre o *rating* das operações nas carteiras das instituições e as provisões de crédito durante o período da pandemia. A resolução nº 4.803, de 9 de abril de 2020,⁴⁰ dispôs sobre a mensuração da provisão para créditos de liquidação duvidosa, contemplando operações renegociadas no período de março a setembro, e, posteriormente, a resolução nº 4.855, de 24 de setembro de 2020,⁴¹ que ampliou a medida até dezembro de 2020. Dessa forma, as operações são classificadas para o nível de fevereiro de 2020, antes da iminência da crise e, portanto, as medidas de *standstill* têm impacto negativo menor para as instituições financeiras em termos de gerenciamento de carteira.

Com relação aos fundos garantidores, os programas se destacam por sua capacidade de mobilizar os recursos privados para o crédito às MPMEs. O SNF possui larga experiência na utilização do instrumento, adquirida com a administração dos três grandes fundos de aval nacionais, que são o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), pelo Sebrae Nacional, o Fundo Garantidor de Operações (FGO), pelo Banco do Brasil, e o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), pelo BNDES.

Em resposta à crise, foram criados os programas garantidores nacionais baseados nas premissas e estruturas desses fundos vigentes, com alterações pontuais para adequação à natureza emergencial do contexto da pandemia: o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (FGO Pronampe), administrado pelo Banco do Brasil, e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (FGI PEAC) e o Peac Maquininhas, geridos pelo BNDES. No âmbito subnacional, o Fundo de Aval do Estado de Santa Catarina (FAE/SC), administrado pelo Badesc, o Fundo de Aval Garantidor das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná (FAG/PR), o Fundo Garantidor de Investimentos em Minas Gerais, administrado pelo BDMG e o Fundo de Aval administrado pelo Bandes.

O FGI PEAC foi criado em junho de 2020 e teve como público-alvo as MEIs, entidades de pequeno e médio porte que sejam empresas, associações, fundações de direito privado e sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito. Os dados mostram que, até fevereiro de 2021, R\$ 92,1 bilhões tinham sido financiados utilizando as garantias do fundo administrado pelo BNDES, contando com 40 agentes financeiros operando com o fundo e, entre elas, 14 instituições do SNF. As últimas representam 24% do valor contratado do programa. As instituições que mais operaram com o FGI PEAC foram o Itaú-Unibanco e o Banco Bradesco, exemplificando a capacidade do SNF na mobilização do crédito privado.

⁴⁰ Ver em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-4.803-de-9-de-abril-de-2020-252079722>.

⁴¹ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cmn-n-4.855-de-24-de-setembro-de-2020-279704798>.

Além do FGI PEAC, em agosto de 2020, foi criada uma modalidade de garantia chamada PEAC-Maquinhas, que permite que os microempreendedores individuais tomem empréstimos após a cessão fiduciária de um percentual dos recebíveis, por meio de máquinas de pagamentos à instituição financeira responsável pela operação. Os empréstimos realizados por meio do PEAC-Maquinhas servem como adiantamento de fluxos de caixa, e foram disponibilizados R\$ 10 bilhões para atender a demanda.

Outro programa nacional de destaque administrado pelo BNDES foi o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE) do BNDES. O PESE teve o objetivo de disponibilizar recursos para o financiamento de folhas de pagamento de pequenas e médias empresas. O programa foi operacionalizado por dez instituições financeiras, das quais cinco fazem parte do SNF, e financiou R\$ 7,9 bilhões, sendo 20% desse total pelo SNF.

O FGO Pronampe teve início em maio de 2020 e tem como público-alvo os Microempreendedores Individuais (MEIs) e as Micro e Pequenas Empresas (MPEs). O programa recebeu inicialmente o aporte de R\$ 15,9 bilhões, na primeira fase, e após seu sucesso inicial outros dois aportes foram realizados. Na fase 2, em agosto de 2020, foram aportados R\$ 12 bilhões para garantias por meio do FGO Pronampe e na fase 3, em dezembro de 2020, foram aportados R\$ 10 bilhões adicionais, somando, portanto, R\$ 37,9 bilhões para garantias ao segmento. As fases 1, 2 e 3 tiveram duração estipulada em três meses e, devido ao sucesso do programa, o FGO Pronampe se tornou um programa garantidor permanente, ainda que com diferenças fundamentais nas características do programa (quadro abaixo).

Até novembro de 2021, no total das fases emergenciais e do programa permanente, o valor contratado alcançou R\$ 62,5 bilhões, para mais de 694.834 mil empresas, em 850 mil operações, evidenciando a alta procura pelas garantias. As pequenas empresas foram as principais beneficiárias, representando 76% do total do valor contratado. No tocante às operações por estado, a região Sudeste apresenta a maior participação no total garantido, com 44,7%, seguida pela região Sul com 24,9%. Nordeste, Centro-Oeste e Norte representaram, respectivamente, 15,4%, 9,9% e 4,87%.

O FGO Pronampe conta com 19 instituições habilitadas, em sua maioria do SNF. São elas: Badesul, Banco da Amazônia, Banco do Brasil, Banco Sicoob, Banrisul, BDMG, BNB, Caixa, Sicredi, Goiás Fomento, Banestes e Banese. Juntas, elas representam 78% do valor contratado e R\$ 48,7 bilhões em garantias na soma de todas as fases emergenciais e permanente.

Quadro 4: Comparação entre as fases do Pronampe

Indicador	Fase 1 (mai/20) ⁴²	Fase 2 (ago/20) ⁴³	Fase 3 (dez/20) ⁴⁴	Pronampe permanente ⁴⁵
Aporte adicional de recursos	R\$ 15,9 bilhões	R\$ 12 bilhões	R\$ 10 bilhões	R\$ 5 bilhões
Condições para se qualificar	Manter, no mínimo, o nível de funcionários ao tomar financiamento por 60 dias após o recebimento da última parcela.			Empresas com faturamento de até R\$ 4,8 milhões em 2020, com base na Receita Federal, e constituídas há mais de um ano.
Valor máximo da contratação				Até 30% do faturamento anual informado pela Receita Federal, limitado a R\$ 150 mil por CNPJ. Para esse limite, é considerado o valor contratado em 2020, em todos os bancos participantes.
Beneficiários	MEI e micro e pequenas empresas	MEI e micro e pequenas empresas	MEI e micro e pequenas empresas	MEI, micro e pequenas empresas e profissionais liberais.
Cobertura da garantia	Operação: 100% Stop loss: 85% da carteira por instituição financeira	Operação: 100% Stop loss: 85% da carteira por instituição financeira	Operação: 100% Stop loss: 85% da carteira por instituição financeira	Operação: 20% Stop loss: 85% da carteira por instituição financeira

⁴² Fase 1: [Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020](#).

⁴³ Fase 2: [Lei nº 14.045, de 20 de agosto de 2020](#).

⁴⁴ Fase 3: [Projeto de lei nº 5029, de 2020](#).

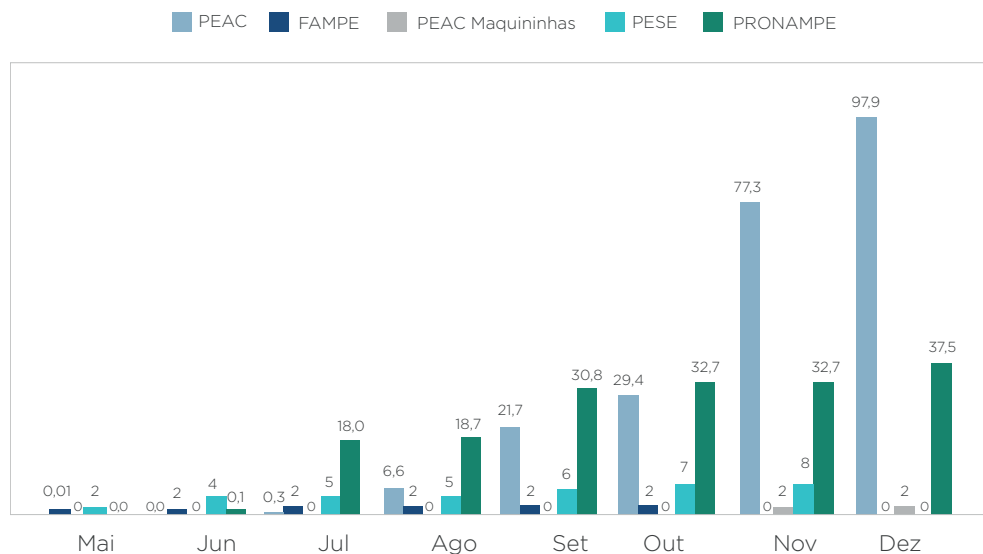
⁴⁵ Pronampe permanente: [Projeto de lei 4139, de lei nº14.161, de 2 de junho de 2021](#).

Condições da operação do crédito	Prazo: 36 meses, com carência de 8 meses Taxa de juros: teto da Selic anualizada + 1,25% a.a.	Prazo: 36 meses, com carência de 8 meses Taxa de juros para profissionais liberais: teto da Selic anualizada + 5% a.a.	Prazo: 36 meses, com carência de 8 meses Taxa de juros: teto da Selic anualizada + 6% a.a.	Prazo: 48 meses, incluindo a carência de 11 meses Taxa de juros: teto de Selic anualizada + 6% a.a. Profissionais liberais: Prazo: 36 meses, incluindo a carência de 8 meses Taxa de juros: teto da Selic anualizada + 5% a.a.
Duração	3 meses, prorrogáveis por mais 3	3 meses	3 meses	Permanente
Adicionais e observações	Exclusão de exigência de aporte de recursos no fundo para operar; possibilidade de garantia adicional do Fampe; e ausência de encargos operacionais.	Ficam excluídos das operações de crédito garantidas os profissionais liberais que tenham participação societária em pessoa jurídica ou que possuam vínculo empregatício de qualquer natureza.		20% dos recursos do FGO serão garantidos para empresas do setor de eventos que integram o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE); portabilidade das operações entre instituições financeiras que aderiram ao programa.

Fonte: elaboração ABDE.

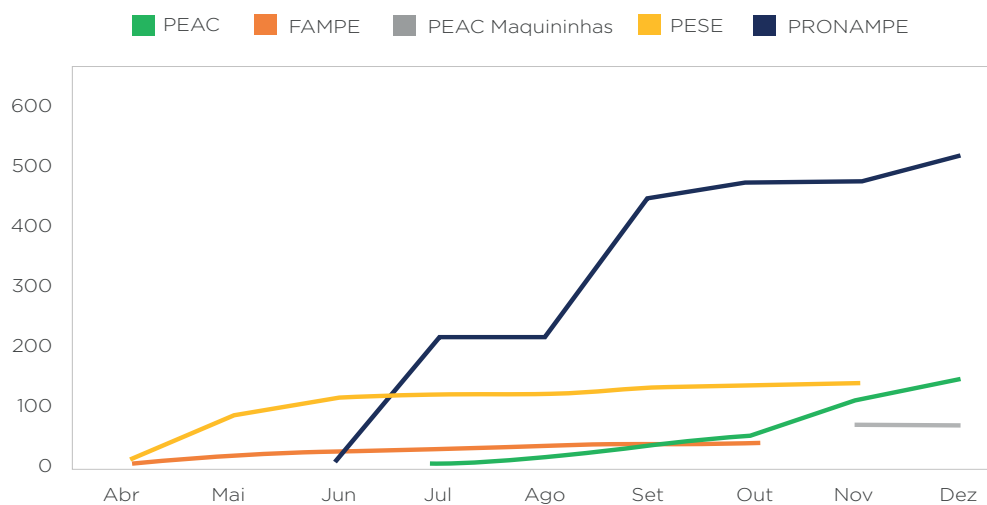
Os **gráficos 8** e **9** mostram o volume de recursos emergenciais e o número de contratos nas principais medidas nacionais. Observa-se o crescimento da utilização e consolidação dos fundos garantidores como principais medidas a partir de julho, com crescimento substancial dos valores do FGI PEAC. Com relação a esse destaque, pode-se atribuir a grande diferença, principalmente entre o FGO Pronampe e o FGI PEAC, aos seus regulamentos, uma vez que o FGO Pronampe, nas fases emergenciais, garantiu até 100% do valor de cada operação, enquanto no FGI PEAC esse percentual era de 80%, garantindo alavancagem maior para o último. Outra questão, que também remete à complementaridade entre esses dois fundos, é que os financiamentos garantidos pelo FGI PEAC são de valores maiores, por também atenderem a empresas de médio porte, o que afeta a comparação em relação ao volume. No **gráfico 9**, pode-se observar ainda que o FGO Pronampe é o programa mais abrangente e que atendeu ao maior número de empresas.

Gráfico 8: Total do volume contratado nos principais programas emergenciais federais por mês (em R\$ bilhões)



Fonte: elaboração ABDE. Dados do Emprestômetro do SEBRAE.⁴⁶

Gráfico 9: Número de contratos dos principais programas emergenciais federais (em milhares)



Fonte: elaboração ABDE. Dados do Emprestômetro do SEBRAE.

⁴⁶ Disponível em: <https://datasebrae.com.br/emprestometro/>.



IV. ANÁLISE DOS INDICADORES PRELIMINARES DAS MPMES E DO MERCADO DE CRÉDITO PARA O SEGMENTO

Neste capítulo, será apresentado o panorama geral do segmento de MPMEs após a adoção das medidas emergenciais de recuperação da crise da Covid-19, para avaliar a eficácia das ações do Sistema Nacional de Fomento (SNF). Além disso, o estudo investigará os efeitos das medidas anticíclicas no mercado de crédito nacional para o segmento.

Os dados selecionados para verificar a eficácia das medidas de apoio às MPMEs, neste capítulo, estão alinhados com os indicadores abordados na literatura internacional sobre o impacto da crise da Covid-19, resumidos no **quadro 2** da seção teórica, sendo eles: (i) os dados de caracterização geral das empresas por porte, como o número de empresas, emprego e massa salarial, disponíveis na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério da Economia; (ii) o número de falências e requerimentos de recuperação judicial das empresas, disponibilizados pela Serasa Experian; (iii) os dados de fluxo de recebimento, disponibilizados pelo Banco Central do Brasil.

Os dados mais recentes da RAIS referem-se ao estoque de dezembro de 2020, portanto, nove meses após o início da crise da Covid-19. Tendo em vista o papel do crédito na desaceleração dos efeitos deletérios sobre as empresas durante o período mais agudo da pandemia, observado justamente no ano de 2020, entende-se que os resultados negativos seriam ainda mais acentuados na ausência das ações emergenciais.

Sobre o mercado de crédito, serão analisados, a partir de dados do Banco Central do Brasil, do Sebrae e do Serasa Experian, os indicadores da disponibilidade de recursos para as MPMEs nacionais e da carteira de crédito do SNF para as empresas de menor porte. Além disso, será fundamental entender a partir dos dados o impacto dos programas garantidores emergenciais no crédito para as MPMEs, a evolução das concessões e das condições de crédito para o segmento durante a pandemia.

1. Análise de Indicadores das MPMEs

De acordo com os dados da RAIS,⁴⁷ os estabelecimentos de iniciativa privada de até 249 funcionários representaram 99,4% do total de empresas em 2020 (**tabela 1**). Para fins de análise de impacto no ano de 2020, é importante observar houve queda de 54.246 empresas em relação a 2019. O crescimento anual, ilustrado no **gráfico 10**, revela que essa queda foi observada nas micro e pequenas, enquanto as médias e as grandes ampliaram sua participação no total. Dado que a RAIS mostra o retrato da situação em dezembro de 2020, meses após os primeiros efeitos da crise, é altamente provável que os reflexos sobre a quantidade de empresas tenham sido abrandados pelas medidas emergenciais.

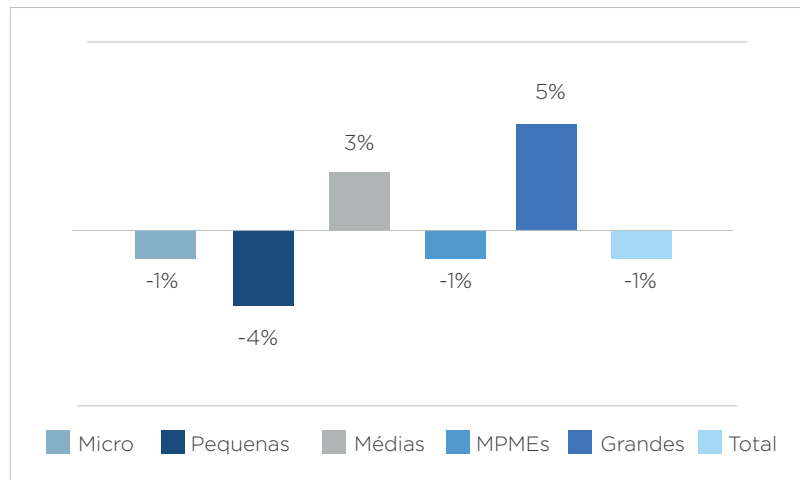
Tabela 1: Quantidade e participação de empresas por segmento

	2018	% 2018	2019	% 2019	2020	% 2020
Micro	3.230.614	83,56	3.198.629	83,44	3.161.558	83,64
Pequenas	528.117	13,66	529.898	13,82	510.426	13,50
Médias	86.695	2,24	84.834	2,21	87.131	2,31
MPMEs	3.845.426	99,46	3.813.361	99,48	3.759.115	99,45
Grandes	20.832	0,54	19.926	0,52	20.916	0,55
Total	3.866.258	100,00	3.833.287	100,00	3.780.031	100,00

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

⁴⁷ Neste trabalho, para os dados da RAIS, utilizaremos a classificação segundo o número de vínculos empregatícios do Cadastro Central de Empresas (Cempre), administrado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que tem como referência as faixas de 0-9 funcionários para as microempresas, 10-49 para as pequenas empresas, 50-249 para as médias e mais de 250 para grandes. Para obter mais informações sobre a classificação do segmento, consultar: <http://dx.doi.org/10.18235/0003361>.

Gráfico 10: Variação anual do número de empresas pelo porte em 2020



Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

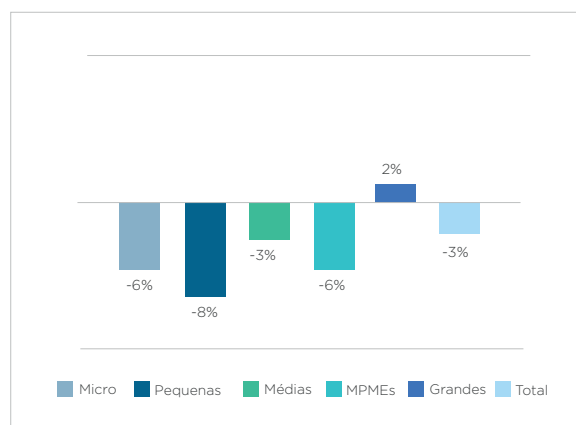
Em relação aos empregos formais, as MPMEs representaram, em 2020, 57,2% do total de vínculos. Essa participação, como pode ser observada na **tabela 2** representa queda de 1,6 milhão de postos de trabalho no segmento em relação a 2019. Aqui, novamente, as micro e pequenas empresas sentiram mais fortemente os impactos da crise, com quedas de 6% e 8%, em relação ao ano anterior, respectivamente. Nesse quesito, também as médias empresas foram impactadas negativamente, chegando a 6% de queda em relação ao ano anterior.

Tabela 2: Quantidade e participação do emprego por segmento

	2018	% 2018	2019	% 2019	2020	% 2020
Micro	8.247.444	17,69	8.413.285	17,69	7.931.114	17,15
Pequenas	10.165.791	21,80	10.687.440	22,47	9.824.258	21,25
Médias	8.620.948	18,49	9.001.257	18,93	8.718.651	18,86
MPMEs	27.034.183	57,97	28.101.982	59,09	26.474.023	57,26
Grandes	19.596.932	42,03	19.452.229	40,91	19.762.153	42,74
Total	46.631.115	100	47.554.211	100,00	46.236.176	100,00

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

Gráfico 11: Variação anual dos empregos formais pelo porte em 2020



Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

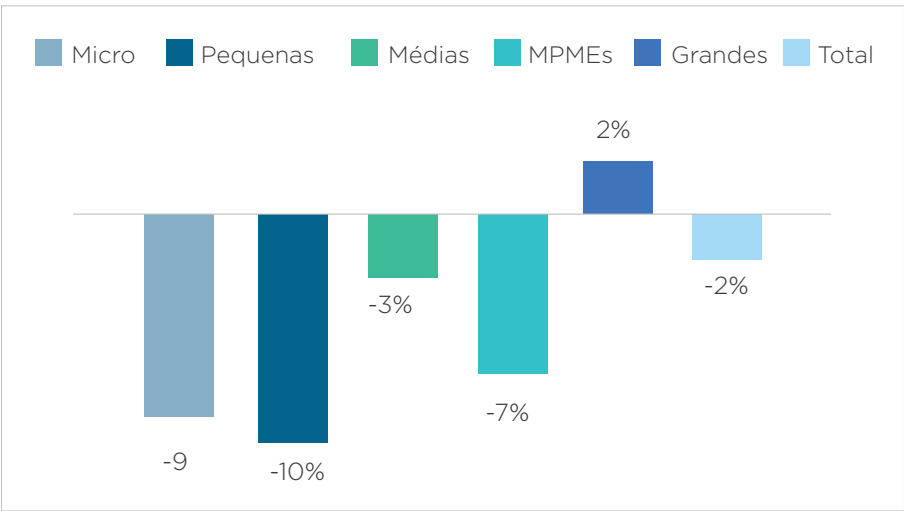
O segmento de MPMEs representou, em 2020, 42,8% da massa salarial da economia, uma diferença negativa de mais de dois pontos percentuais em comparação com a participação das empresas de menor porte, em 2019, como mostra a **tabela 3**. Esse número representa queda de 7% no volume registrado pelas MPMEs no ano anterior e, mais uma vez, com os maiores efeitos nos números das micro e pequenas empresas, que caíram 9% e 10%, respectivamente (**gráfico 12**).

Tabela 3: Quantidade e participação da massa salarial, por segmento

	2018	% 2018	2019	% 2019	2020	% 2020
Micro	13,86	10,40%	14,4	10,43%	13,05	9,65%
Pequenas	21,92	16,45%	23,6	17,10%	21,13	15,63%
Médias	23,33	17,50%	24,5	17,75%	23,76	17,57%
MPMEs	59,11	44,35%	62,5	45,28%	57,94	42,86%
Grandes	74,17	55,65%	75,4	54,62%	77,26	57,14%
Total	133,28	100,00%	138,04	100,00%	135,2	100,00%

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

Gráfico 12: Variação anual da massa salarial pelo porte em 2020



Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

Sobre esses primeiros dados de participação e volume de empresas, emprego e massa salarial das MPMEs na economia, é importante notar que o impacto foi mais negativo nas variáveis de empregos e salários da economia. O dado pode estar associado à fragilidade dos vínculos empregatícios na economia brasileira, especialmente nas empresas de menor porte, e ainda ser reflexo da baixa produtividade das empresas. Assim, a despeito do abrandamento dos efeitos da crise sobre as empresas, a massa salarial e o emprego foram mais fortemente afetados no primeiro momento.



**O IMPACTO DA CRISE
FOI MAIS SEVERO NOS
EMPREGOS E SALÁRIOS
DA ECONOMIA
REGISTRADOS NO
SEGMENTO DE MPMES,
COM QUEDA DE 1,6
MILHÃO DE POSTOS DE
TRABALHO E DE 7% DA
MASSA SALARIAL EM
RELAÇÃO A 2019.**



Em 2020, as MPMEs estavam concentradas principalmente nas regiões Sudeste e Sul, que somavam 69% do total das MPMEs brasileiras (**tabela 4**). Na massa salarial e no emprego, essas duas regiões também são predominantes, totalizando os mesmos 69% de vínculos formais e 73% da massa salarial. A variação anual no total de empresas, emprego e massa salarial das empresas de menor porte, como observado na **tabela 5**, se deu principalmente no Sudeste, que concentra a maior parte das empresas e empregos do país. A região nordeste teve a segunda maior variação anual negativa.

Tabela 4: Participação das MPMEs de cada região no total das MPMEs do Brasil, em %, 2020

Região	MPME Região/MPME Brasil			MPME Região/total da região		
	Empresas	Empregos formais	Massa salarial	Empresas	Empregos formais	Massa salarial
Norte	4,45%	4,83%	4,33%	99,21%	48,37%	33,26%
Nordeste	15,96%	16,37%	13,11%	99,29%	51,80%	37,32%
Sudeste	47,74%	49,81%	53,60%	99,44%	58,03%	44,48%
Sul	21,63%	19,95%	20,13%	99,58%	63,87%	50,84%
Centro-Oeste	10,22%	9,05%	8,82%	99,57%	56,57%	35,19%

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

Tabela 5: Variação anual do emprego formal, número de empresas e massa salarial das MPMEs por região

Região	Emprego	Empresas	Massa salarial
Norte	0%	0%	0%
Nordeste	-2%	-2%	-3%
Sudeste	-4%	-2%	-5%
Sul	-2%	-1%	-3%
Centro-Oeste	-1%	0%	-1%

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

A variação das MPMEs nos setores econômicos, em 2020, reflete os efeitos da pandemia na atividade. Como pode ser observado na **tabela 6**, para setores com CNAEs selecionados, a maior parte das empresas de menor porte estão concentradas no comércio, que representa 47% do total. O total de vínculos empregatícios e a massa salarial também tem os percentuais mais altos do setor, 17,8% e 11,3%, respectivamente. Em seguida, a indústria é o setor com maior percentual de empregos e massa salarial no segmento, alcançando 8,3% e 6,5%, nessa ordem.

Tabela 6: Total de empresas, empregos e massa salarial das MPMEs de setores selecionados no Brasil, 2020

Setores CNAE 2.0	Empresas 2020	Empresas 2020 (% total geral)	Empregos 2020	Empregos 2020 (% total geral)	Massa salarial 2020 (R\$)	Massa salarial 2020 (% total geral)
Comércio e reparação de veículos automotores	1.394.611	47%	8.229.161	17,8%	15.336.253.159	11,3%
Alojamento e alimentação	254.197	9%	1.478.076	3,2%	2.068.712.499	1,5%
Educação	88.658	3%	1.293.902	2,8%	2.818.502.632	2,1%
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	309.165	11%	1.234.396	2,7%	2.256.237.355	1,7%
Transporte, armazenagem e correio	163.200	6%	1.487.040	3,2%	3.313.408.772	2,5%
Saúde humana e serviços sociais	210.564	7%	1.122.524	2,4%	2.207.731.549	1,6%
Construção	203.009	7%	1.437.034	3,1%	2.760.097.411	2,0%
Indústrias extrativas e indústria de transformação	319.925	11%	3.858.265	8,3%	8.746.254.533	6,5%
Total MPMEs	2.940.367	99,9%	26.474.023	57,3%	57.943.509.757	42,9%
Total	2.943.329	100%	46.236.176	100,0%	135.209.486.398	100,0%

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

As MPMEs dos setores de comércio e indústria foram fortemente afetadas pelos impactos da pandemia e das medidas sanitárias de mitigação do novo coronavírus, especialmente pelo *lock-down*, pelos efeitos negativos da desorganização das cadeias produtivas e pela pressão sobre os insumos. Apesar disso, na variação anual (**tabela 7**), as maiores quedas foram principalmente na massa salarial dos setores de alojamento e alimentação, construção e educação, quedas de 27%, 14% e 10%, respectivamente. O número de vínculos formais no setor de alojamento e alimentação sofreu o maior impacto negativo na comparação anual, com queda de 19%.

Tabela 7: Variação anual do número de empresas, emprego e da massa salarial das MPMEs em 2020

Setores CNAE 2.0	Empresas	Emprego formal	Massa salarial
Comércio e reparação de veículos automotores	-2%	-6%	-8%
Alojamento e alimentação	-5%	-19%	-27%
Educação	0%	-5%	-10%
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	-2%	-2%	0%
Transporte, armazenagem e correio	-1%	-5%	-8%
Saúde humana e serviços sociais	2%	-2%	-3%
Construção	2%	-10%	-14%
Indústrias extrativas e indústria de transformação	-1%	-4%	-6%

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração da ABDE, a partir de classificação do Cempre/IBGE.

A variação trimestral dos fluxos de recebimentos por segmento e setor na **tabela 8** é um indicador do impacto da pandemia sobre o faturamento das MPMEs nos anos de 2020 e 2021. Nas empresas de menor porte, os setores de mídia e lazer, têxtil e couros e automotivo foram os mais afetados. Além disso, pode-se observar o impacto negativo nos fluxos de recebimento em todos os setores no trimestre seguinte à eclosão da pandemia e a melhora na atividade em junho de 2021.

Tabela 8: Variação da média trimestral dos fluxos de recebimento em 2020, em relação a 2019, por segmento e por setor⁴⁸

Setor	Micro, pequena e média						Grande					
	mar/20	jun/20	set/20	dez/20	mar/21	jun/21	mar/20	jun/20	set/20	dez/20	mar/21	jun/21
Adm. pública e ONGS	5%	-7%	0%	4%	4%	23%	14%	-2%	3%	15%	-2%	26%
Agricultura	20%	24%	31%	29%	46%	52%	30%	33%	17%	21%	28%	47%
Alimentos	13%	11%	21%	25%	33%	43%	14%	16%	15%	24%	30%	31%
Automotivo	6%	-21%	7%	25%	36%	87%	-2%	-50%	-21%	3%	-3%	131%
Bebidas e fumo	12%	4%	22%	28%	27%	49%	-10%	-13%	15%	12%	4%	33%
Construção, madeira e móveis	14%	-1%	18%	29%	36%	66%	1%	-13%	16%	31%	21%	75%
Criação de animais	18%	14%	32%	39%	44%	55%	14%	8%	19%	32%	23%	44%
Eletroeletrônico	8%	-4%	15%	27%	36%	58%	12%	-10%	29%	59%	41%	57%
Energia	16%	-6%	9%	29%	40%	57%	13%	-5%	25%	18%	17%	40%
Máquinas e equipamentos	11%	-5%	8%	32%	38%	68%	18%	4%	19%	33%	28%	76%
Mídia e lazer	9%	-41%	-27%	-6%	-1%	79%	9%	-37%	-36%	-20%	-22%	39%
Papel e celulose	3%	-11%	3%	30%	61%	106%	-4%	-26%	-17%	7%	15%	42%
Petroquímico	20%	-17%	3%	17%	30%	83%	5%	-33%	-9%	0%	7%	66%
Químico, farmacêutico e higiene	17%	7%	15%	23%	32%	38%	12%	6%	5%	10%	10%	26%
Saúde, saneamento e educação	18%	-1%	2%	8%	19%	38%	2%	-8%	-11%	0%	5%	33%
Serviços	16%	-7%	8%	17%	26%	61%	21%	15%	36%	33%	28%	43%
Siderurgia e metalurgia	7%	-10%	13%	35%	80%	134%	-3%	-29%	1%	18%	50%	166%
Sucroalcooleiro	14%	5%	22%	12%	29%	52%	15%	-15%	4%	-1%	-2%	45%
Telecomunicações	35%	38%	36%	36%	45%	48%	21%	-26%	-20%	-5%	2%	25%
Têxtil e couros	9%	-30%	-11%	9%	19%	85%	2%	-44%	-27%	1%	-2%	98%
Transportes	7%	-7%	2%	12%	25%	52%	8%	-22%	-20%	-14%	-13%	42%
Varejo	22%	18%	28%	34%	34%	40%	13%	8%	17%	18%	10%	19%
Outros	10%	-8%	9%	37%	32%	74%	4%	-4%	24%	17%	0%	44%

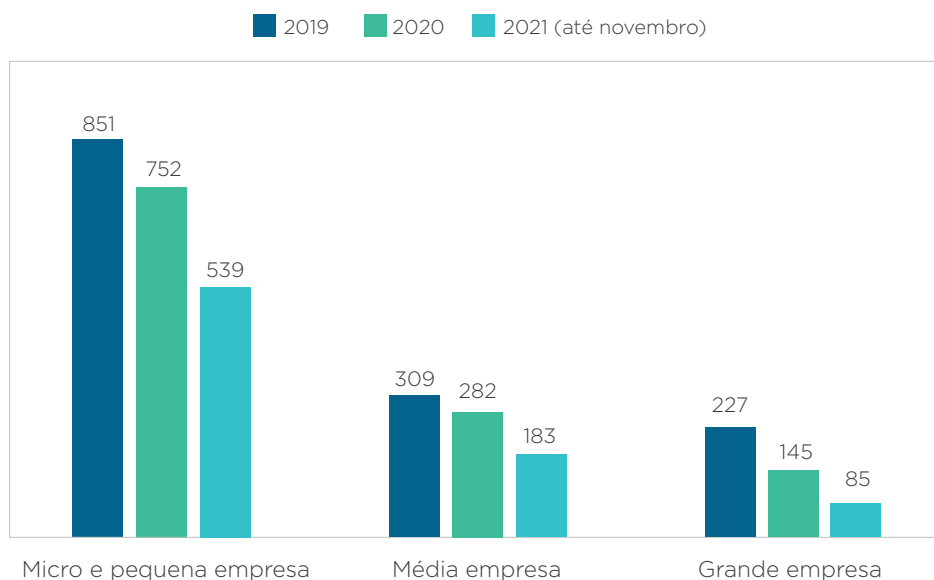
Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central, abril e outubro de 2021.⁴⁹ Elaboração da ABDE.

⁴⁸ O fluxo de recebimentos considera TEDs, boletos, cartões de crédito e débito, PIX e exportações.

⁴⁹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref/202104>.

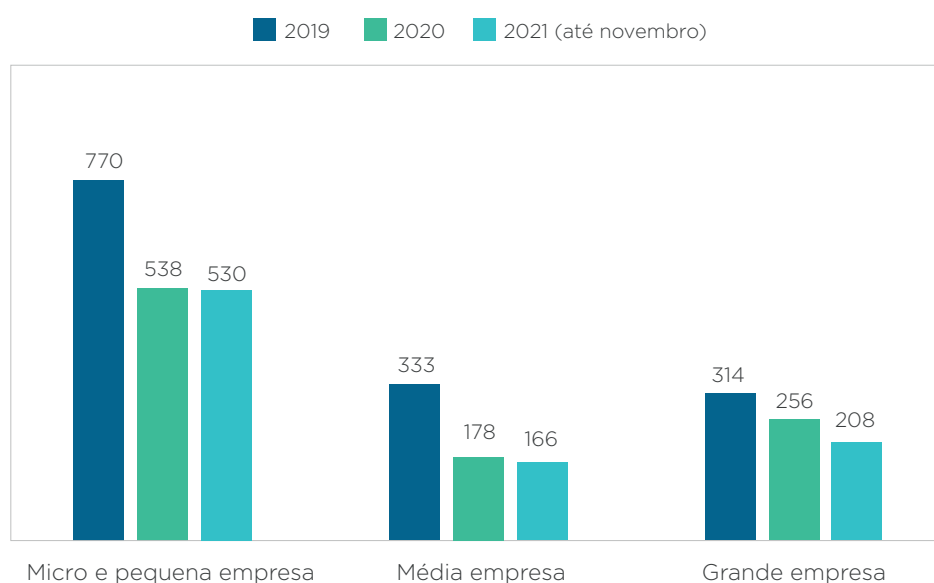
Por fim, o total de pedidos de recuperação judicial, que é a tentativa de recuperar a empresa e evitar o fechamento, as possíveis demissões e o não pagamento de credores caiu, em 2020 e 2021, em todos os segmentos analisados (**gráfico 13**). Além disso, as falências estiveram em nível similar em 2020 e em 2021, com queda significativa em relação ao ano anterior à crise da Covid-19. Assim, pode-se inferir que o esforço anticíclico, em 2020 e 2021, foram fatores cruciais na sobrevivência das empresas nacionais.

Gráfico 13: Requerimentos de recuperação judicial acumulados no ano pelo porte



Fonte: Serasa Experian.⁵⁰ Elaboração da ABDE.

Gráfico 14: Requerimentos de falências acumulados no ano pelo porte



Fonte: Serasa Experian. Elaboração da ABDE.

⁵⁰ Disponível em: <https://www.serasaexperian.com.br/conteudos/indicadores-economicos/>.

2. Impacto das medidas emergenciais no crédito para MPMEs

As medidas emergenciais do Sistema Nacional de Fomento, como destacadas no capítulo II, buscaram contribuir para a sobrevivência das empresas e para a sustentação do emprego e da renda da economia, por meio da disponibilidade do crédito para o segmento. Dessa forma, a eficácia das ações também pode ser medida pelo crédito disponível para as MPMEs⁵¹ durante a crise da Covid-19. Nesse sentido, cabe analisar a carteira de crédito das Instituições Financeiras de Desenvolvimento, assim como os financiamentos realizados pelo Sistema Financeiro Nacional como um todo, haja vista que as medidas em âmbito nacional contemplaram instituições financeiras públicas e privadas e tiveram importante papel na alavancagem de recursos para atender as empresas de menor porte.

A partir disso, pode-se observar na **tabela 9** a variação mensal na demanda por crédito durante a crise da Covid-19. Em 2020, os meses de maio a julho registraram o maior percentual de consultas para obtenção de crédito na base de dados do Serasa, enquanto em 2021, a variação na demanda por crédito permaneceu positiva na maior parte do ano. Nas instituições do SNF,⁵² a demanda por crédito subiu 1.748%, no primeiro semestre de 2020, comparado com o mesmo período do ano anterior. Na tabela, também se observa o aumento na demanda por crédito em 2021, possivelmente associada à retomada da economia e ao início da recuperação da crise em diversos setores.

Tabela 9: Variação mensal na demanda por crédito pelas empresas, pelo porte

Mês	MPE	Médias	Grandes
jan-20	4,3%	-1,7%	-2,8%
fev-20	-9,9%	-0,6%	0,7%
mar-20	6,9%	2,9%	1,9%
abr-20	-20,0%	-5,9%	-1,1%
mai-20	12,8%	1,8%	1,3%
jun-20	12,8%	-3,8%	-4,5%
jul-20	6,4%	1,0%	0,7%
ago-20	-6,3%	1,9%	2,0%
set-20	2,5%	1,7%	0,9%
out-20	2,6%	5,4%	5,9%
nov-20	-2,6%	-0,5%	-0,1%
dez-20	0,2%	-0,2%	-0,4%
jan-21	-4,2%	-5,9%	-3,3%
fev-21	6,1%	1,9%	1,3%
mar-21	5,1%	3,5%	1,8%
abr-21	1,2%	1,5%	1,3%
mai-21	2,6%	2,5%	1,5%

⁵¹ Neste trabalho, para os dados do Banco Central do Brasil, as empresas serão classificadas segundo a Receita Operacional Bruta (ROB), que tem como referência as faixas de 0 a R\$ 360 mil de ROB para microempresas, R\$ 360 mil a R\$ 4,8 milhões para pequenas empresas, R\$ 4,8 milhões a R\$ 300 milhões para médias e mais de R\$ 300 milhões para grandes. Para obter mais informações sobre a classificação do segmento, consultar: <http://dx.doi.org/10.18235/0003361>.

⁵² Consulta às instituições associadas à ABDE em 2020.

jun-21	8,9%	0,3%	0,4%
jul-21	12,3%	23,8%	24,9%
ago-21	-7,5%	-17,7%	-19,3%
set-21	-7,4%	-1,4%	-0,9%
out-21	15,1%	0,8%	0,5%
nov-21	-13,2%	-11,6%	-12,2%

Fonte: Serasa Experian.⁵³ Elaboração da ABDE.

O **gráfico 15** mostra a evolução do crédito em relação ao PIB, que reflete o esforço anticíclico das medidas de apoio às MPMEs no Sistema Financeiro Nacional. O crédito, em tendência de queda do fim de 2015 até o fim de 2019, deu um grande salto durante a crise da Covid-19. A atuação das IFDs e, especialmente, o impacto das garantias do Pronampe e FGI PEAC, foram fundamentais para impulsionar o crédito total da economia no período.⁵⁴ É importante destacar que a queda observada no primeiro semestre de 2021 está relacionada ao fim do FGI PEAC e das fases emergenciais do Pronampe em dezembro de 2020.

Gráfico 15: Saldo das operações de crédito em relação ao PIB (em %)⁵⁵



Fonte: Banco Central do Brasil.⁵⁶ Elaboração da ABDE.

No SNF, o impacto das medidas emergenciais para alavancar o crédito pode ser observado na carteira de crédito ativa das instituições, que chegou a R\$ 1,9 bilhão em setembro de 2021 (**gráfico 16**). Esse total é o maior volume de operações da série histórica, iniciada em 2014, superando o volume alcançado em dezembro de 2015. Na crise da Covid-19, a carteira do SNF aumentou em R\$ 257,8 milhões, crescimento de 15,5% em relação a março de 2020.

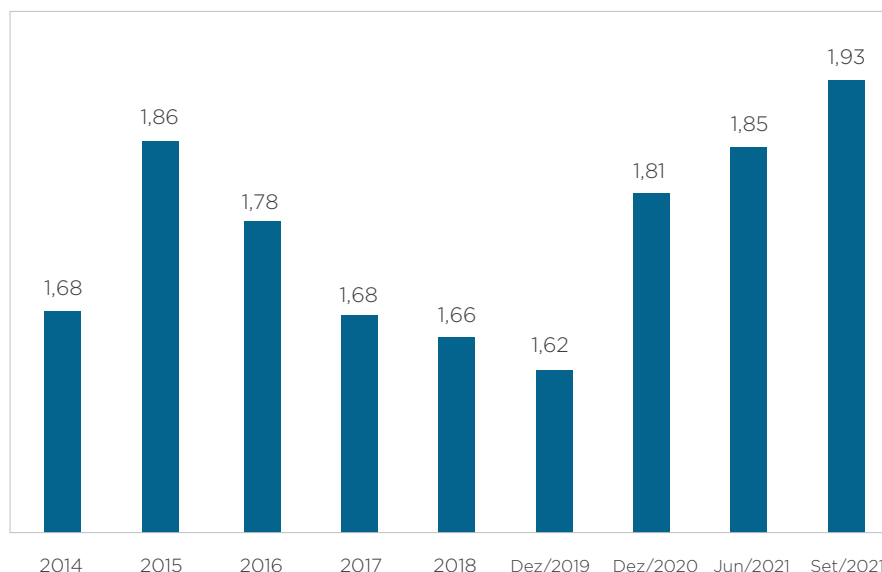
⁵³ Indicador que mensura a procura de crédito por parte das empresas durante um determinado mês, construído a partir de amostra significativa de CNPJs (cerca de 1,2 milhão), consultados mensalmente na base de dados da Serasa Experian. A quantidade de CNPJs consultados, especificamente em transações que configuram alguma relação creditícia entre empresas e instituições do sistema financeiro ou empresas não financeiras, é transformada em número índice (média de 2008 = 100).

⁵⁴ Ver Relatório de Estabilidade Financeira de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref>.

⁵⁵ Representa a relação percentual do saldo das operações de crédito, dividido pelo valor do PIB (Produto Interno Bruto acumulado nos últimos 12 meses em valores correntes).

⁵⁶ Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/20622-saldo-da-carteira-de-credito-em-relacao-ao-pib>.

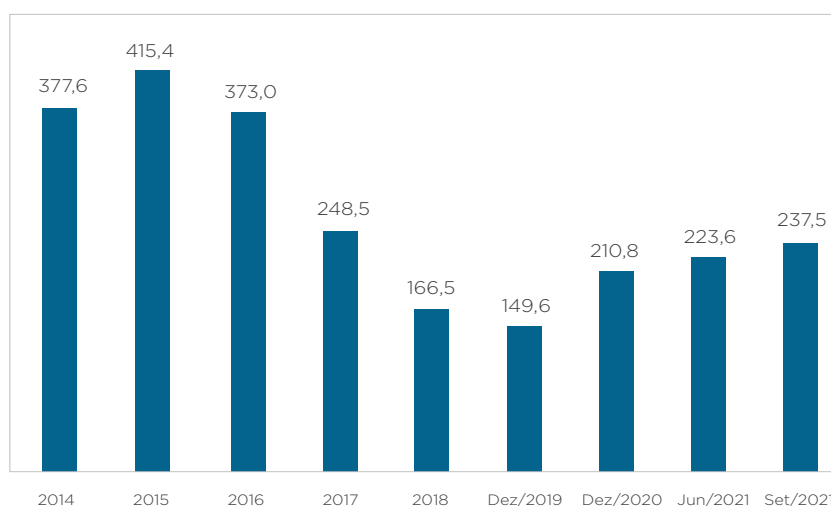
Gráfico 16: Operações de crédito do Sistema Nacional de Fomento (em R\$ trilhões)⁵⁷



Fonte: Dados do Banco Central,⁵⁸ elaborado pela ABDE.

O SNF também apresentou uma expansão acelerada na carteira de crédito ativa com o segmento de MPMEs na crise da Covid-19, como mostra o **gráfico 17**, alcançando R\$ 237,5 bilhões em setembro de 2021. Esse total está R\$ 86,1 bilhões acima do registrado em março de 2020, crescimento de 57% no período. No SNF, a despeito da interrupção dos programas garantidores, no fim de 2020, a carteira de crédito do Sistema, principalmente com as empresas de menor porte, continuou crescendo.

Gráfico 17: Carteira de crédito ativa do Sistema Nacional de Fomento com as MPMEs (em R\$ bilhões)⁵⁹



Fonte: Dados do Banco Central,⁶⁰ elaborado pela ABDE.

⁵⁷ Os dados de 2014 a 2020 são os divulgados para o último trimestre de cada ano.

⁵⁸ Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/efdada/>.

⁵⁹ Os dados de 2014 a 2020 são os divulgados para o último trimestre de cada ano.

⁶⁰ Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/efdada/>.

Outro destaque é a base clientes atendidos pelo Sistema Financeiro, que sofreu forte expansão e chegou a 199,1 milhões em 2021. No Sistema Nacional de Fomento, constaram 37,9 milhões de beneficiários em setembro de 2021. Em relação ao início da pandemia, o SNF totalizou 3,7 milhões de clientes a mais, crescimento de 11% no número de mutuários na carteira.

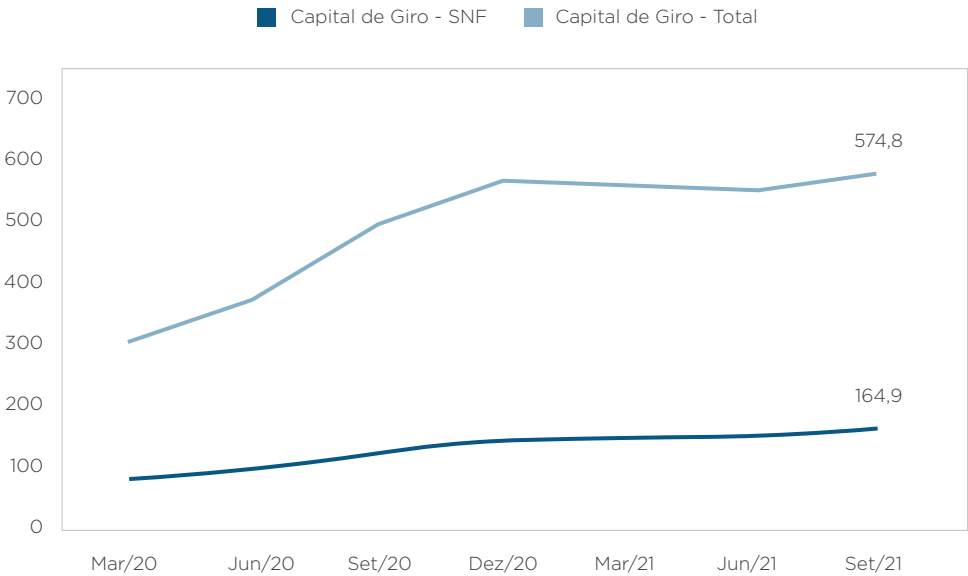
Tabela 10: Número de medidas por mês de lançamento

Mar-20	Jun-20	Set-20	Dez-20	Mar-21	Jun-21	Set-21
34.158.255	33.698.145	34.116.024	34.798.917	35.369.990	36.141.720	37.924.666
170.214.003	164.291.574	166.405.641	173.047.978	176.546.305	187.157.883	199.133.544

Fonte: dados do Banco Central, elaborado pela ABDE.

As medidas emergenciais de crédito buscaram, como mencionado anteriormente, suavizar os impactos da crise nos fluxos de caixa das empresas. Sobre esse objetivo, ressalta-se a forte elevação da carteira de crédito para a modalidade de capital de giro, como mostra o **gráfico 18**. No Sistema Nacional de Fomento, a carteira das instituições alcançou R\$ 164,9 bilhões em setembro de 2021, aumento de R\$ 79,9 bilhões, que representa crescimento de 94% em relação a março de 2020. Na soma das instituições financeiras públicas e privadas, o volume chegou a R\$ 574,8 bilhões, aumento de 89% desde o início da crise da Covid-19.

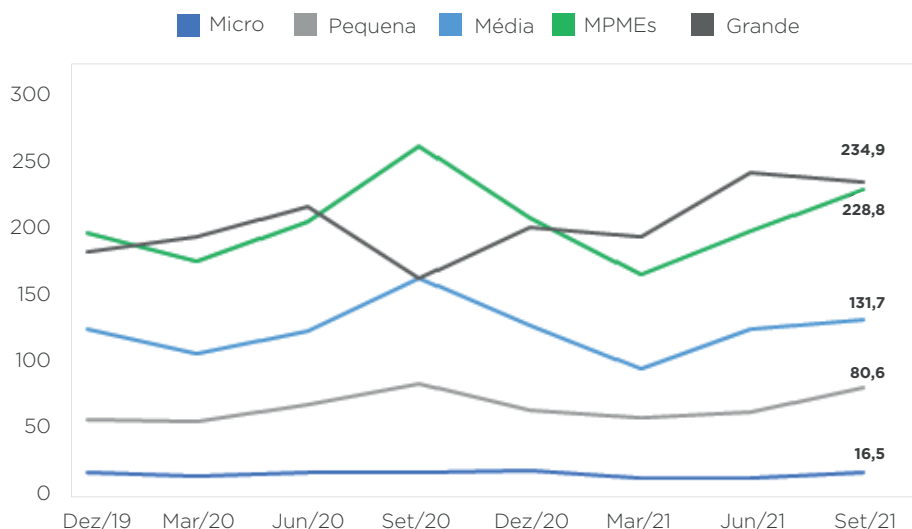
Gráfico 18: Carteira de crédito ativa para capital de giro (em R\$ bilhões)



Fonte: dados do Banco Central, elaborado pela ABDE.

A concessão de crédito para as MPMEs atingiu seu maior valor, em setembro de 2020, chegando a R\$ 261 bilhões (**gráfico 19**). O período coincide com o início da operação dos dois principais programas garantidores emergenciais, FGI PEAC e Pronampe. De março de 2020 a setembro de 2021, as concessões de empréstimos para MPMEs chegaram a R\$ 1,4 trilhões, o que representou 53% do total do período para a soma das empresas de todos os portes. Em 2021, as concessões voltaram a crescer, refletindo a retomada da atividade econômica nos setores.

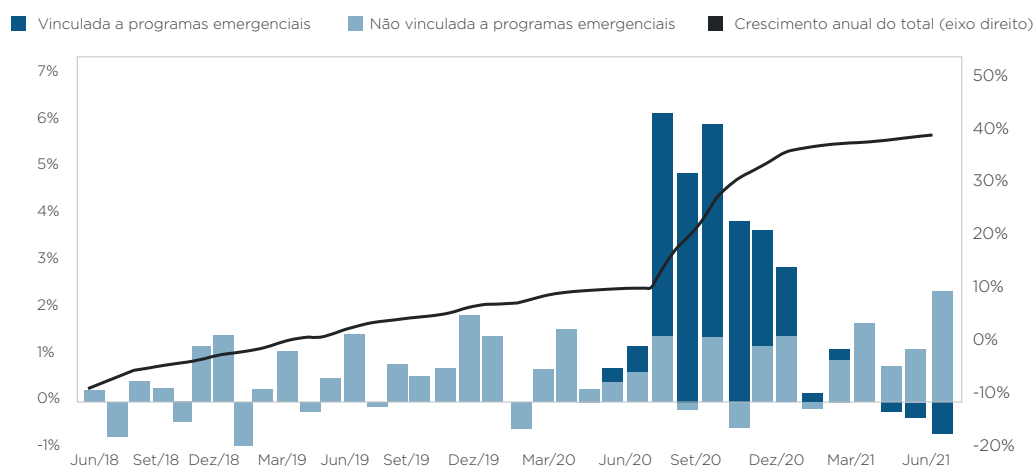
Gráfico 19: Concessão de crédito pelo porte (R\$ bilhões)



Fonte: Sebrae.⁶¹ Elaboração ABDE.

O **gráfico 20** ilustra a potência da utilização dos programas garantidores no crédito durante a pandemia da Covid-19 para alavancar o crédito para MPMEs. Os programas garantidores foram responsáveis por ampliar em até 28 pontos percentuais⁶² o crescimento do crédito total da economia para empresas de menor porte durante a crise. No ano de 2020, como mostra o gráfico, o crescimento do crédito vinculado aos programas de garantias foi superior ao crescimento dos não vinculados, que chegaram a registrar taxas negativas entre setembro e dezembro de 2020.

Gráfico 20: crescimento mensal e anual da carteira de crédito das MPMEs



Fonte: Banco Central do Brasil.⁶³ Elaboração ABDE.⁶⁴

⁶¹ Painel de crédito para empresas no Brasil. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/creditoempresas/>.

⁶² Relatório de Estabilidade Financeira de abril de 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref>.

⁶³ Relatório de Estabilidade Financeira de outubro de 2021.

⁶⁴ Os programas emergenciais de crédito aqui considerados são: (i) Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); (ii) Programa Emergencial de Acesso a Crédito-Fundo Garantidor para Investimentos (Peac-FGI); (iii) Circular 4.033, de 24 de junho de 2020, que estabeleceu deduções de exigibilidade de saldo de operações de crédito para financiamento de capital de giro via recolhimento compulsório sobre recursos de depósitos de poupança; (iv) Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese); (v) Programa Emergencial de Acesso a Crédito na Modalidade de Garantia de Recebíveis (Peac-Maquinhinhas); (vi) Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas (CGPE).



“

**O CRÉDITO DO
SISTEMA NACIONAL
DE FOMENTO PARA
MPMES CRESCER 57%
NA CRISE DA COVID-19
E OS PROGRAMAS
GARANTIDORES
FORAM
FUNDAMENTAIS PARA
ESSE RESULTADO.**

Na análise setorial da carteira de crédito ativa, apresentada na **tabela 11**, observa-se a relevância do crédito com programa emergencial, especialmente para os setores mais favorecidos, como construção, serviços, e mídia e lazer.

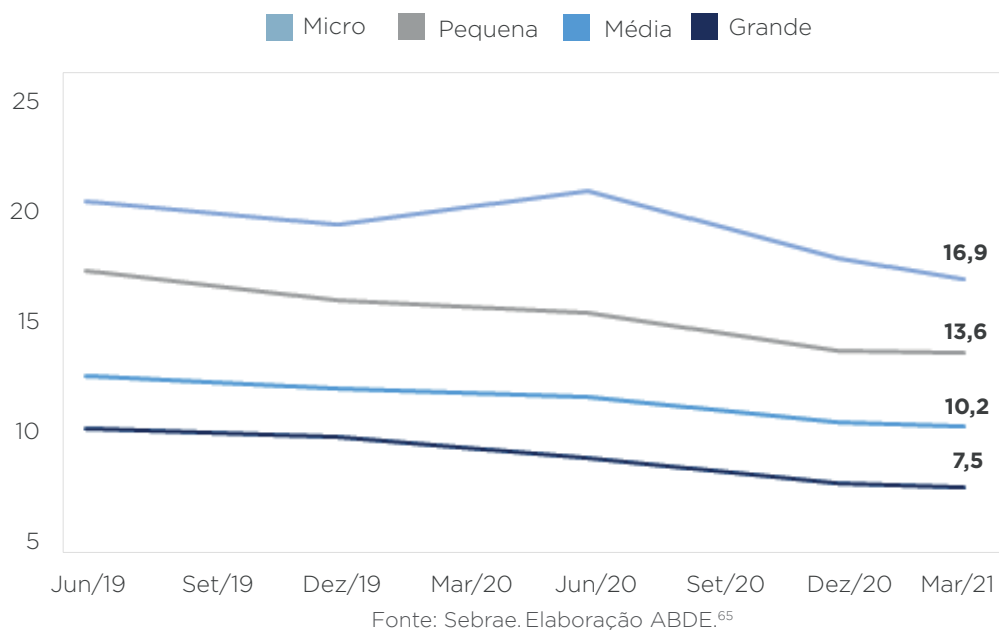
Tabela 11: Carteira de crédito ativa das MPMEs com e sem programa garantidor, por setor de atividade

Setor	Com programa emergencial	Sem programa emergencial
Construção, madeira e móveis	23.260.373.328	97.104.278.942
Serviços	14.239.622.156	50.140.200.679
Mídia e lazer	11.077.180.798	30.788.132.164
Varejo	9.703.324.448	27.147.498.911
Saúde, saneamento e educação	9.623.129.535	37.235.015.271
Têxtil e couros	9.610.924.919	25.980.280.836
Transportes	9.100.100.306	72.995.482.280
Alimentos	8.023.927.364	24.062.292.391
Automotivo	6.856.706.425	24.910.330.625
Petroquímico	6.851.234.406	18.771.654.680
Químico, farmacêutico e higiene	5.852.534.239	13.967.179.425
Energia	5.631.568.186	28.111.730.267
Agricultura	5.428.749.151	28.103.334.074
Criação de animais	4.854.019.075	18.273.373.877
Máquinas e equipamentos	4.000.653.243	14.150.571.464
Eletroeletrônico	3.503.000.656	9.000.983.212
Siderurgia e metalurgia	2.952.233.926	9.818.871.344
Outros	2.306.070.152	13.823.712.819
Bebidas e fumo	1.708.313.549	6.274.719.099
Telecomunicações	1.403.869.895	4.041.844.036
Papel e celulose	994.904.980	3.104.942.113
Sucroalcooleiro	530.326.590	4.715.790.458
Atividades financeiras	357.191.042	8.251.532.415
Adm. pública e ONGS	113.908.951	10.987.250.073
Não informado	0	1.010.019.058

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração ABDE.

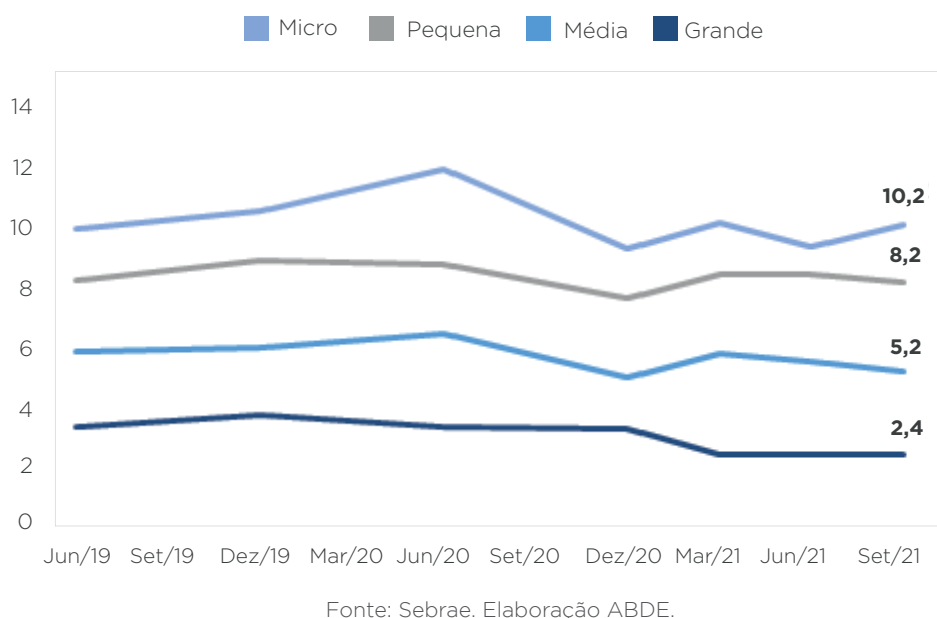
Por fim, cabe discutir as condições do crédito para as empresas de menor porte e o endividamento das empresas durante a crise da Covid-19. No caso das condições, observa-se no **gráfico 21** a queda da taxa de juros média para as empresas de todos os segmentos, alinhada ao período de queda da taxa Selic e às medidas emergenciais.

Gráfico 21: Taxa média de juros pelo porte (em %)



Em relação à inadimplência, o **gráfico 22** mostra a tendência de queda no percentual de inadimplência durante a crise da Covid-19. As microempresas apresentam o maior percentual de inadimplência em relação ao total de sua carteira, 10,2%, seguida pelas pequenas, com 8,2%.

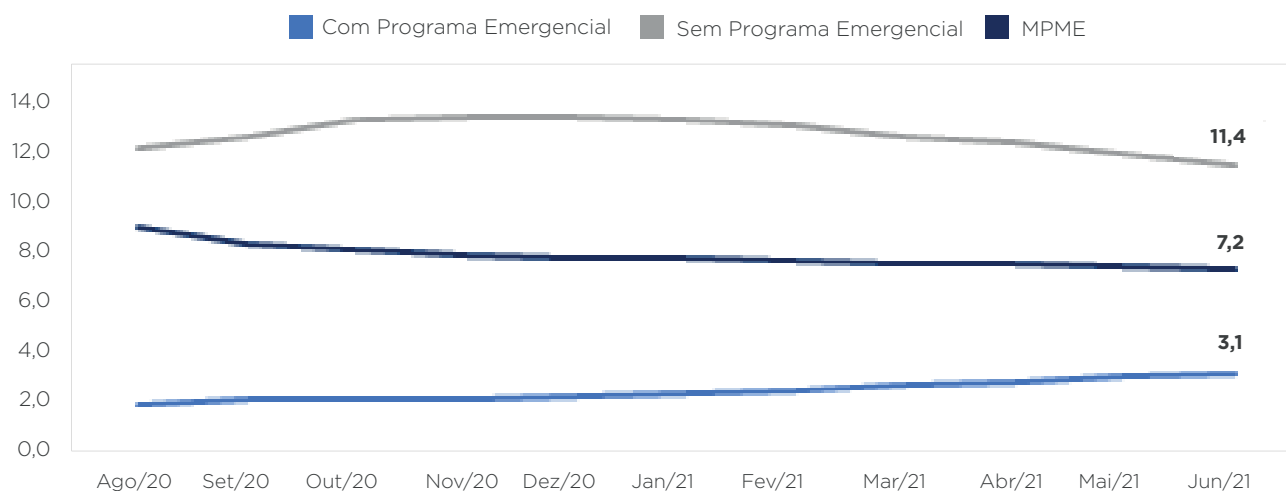
Gráfico 22: Inadimplência por segmento de MPME (em % da carteira do segmento)



⁶⁵ Painel de crédito para empresas no Brasil. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/creditoempresas/>.

Ainda sobre a inadimplência, a materialização de risco das operações dos devedores que possuem programas emergenciais é inferior à dos tomadores que não contrataram programas emergenciais (**gráfico 23**). O Ativo Problemático (AP), isto é, as operações de crédito em atraso há mais de 90 dias, atingiu 3,1%, em junho de 2021, para os devedores com programas emergenciais, inferior ao risco dos que não foram contemplados pelas medidas. Contudo, dado o fim do período de carência do Pronampe e as incertezas quanto ao desdobramento da crise da Covid-19, em 2021, além do ciclo de alta da Selic, espera-se que esse percentual aumente nas operações garantidas.

Gráfico 23: Ativo problemático das MPMEs (em % do total da carteira ativa do segmento)⁶⁶



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração ABDE.

Neste capítulo, foram discutidos os principais indicadores de eficácia selecionados para as MPMEs e para o mercado de crédito de MPMEs durante a crise da Covid-19. Os pontos principais podem ser resumidos em: (i) sobrevivência das empresas do segmento no período, com queda dos requerimentos de recuperação e falência; (ii) impacto negativo maior no emprego formal e na massa salarial do que no total de empresas no segmento de MPMEs; (iii) crescimento do crédito total e das concessões de crédito na economia no período; (iv) forte crescimento do número de clientes, operações e carteira ativa das IFDs do SNF com as MPMEs e na modalidade de capital de giro; (v) importância dos programas garantidores emergenciais no crédito às empresas de menor porte; (vi) a tendência de queda da inadimplência no período e o baixo percentual de ativos problemáticos de devedores dos programas garantidores em comparação aos devedores não contemplados.

⁶⁶ Os ativos problemáticos são as operações de crédito garantidas em atraso há mais de 90 dias.



CONSIDERAÇÕES FINAIS E DESAFIOS À FRENTE

Neste trabalho, foi realizado um esforço inicial de acompanhamento e análise das políticas de crédito e financiamento implementadas pelo Sistema Nacional de Fomento, em razão da crise da Covid-19, com o objetivo de avaliar a eficácia preliminar das ações e somar ao conhecimento sobre o desenho de políticas anticíclicas eficazes no âmbito do crédito. Embora os efeitos negativos da crise ainda possam ser observados na economia, a análise é fundamental para avaliar os desafios da resiliência das MPMEs e as possibilidades de política de crédito para a recuperação futura do segmento.

Primeiramente, o capítulo II resumiu o ciclo da política pública para compreender o papel da avaliação na eficácia, efetividade e eficiência. Além disso, apontou diversos métodos comuns para a avaliação de resultados que, em sua maioria, são aplicáveis às etapas finais da implementação de políticas, quando os efeitos diretos e indiretos finais podem ser observados. Para a análise no contexto da crise da Covid-19, recorreu-se à avaliação de eficácia e construção de quadro-lógico a partir de fontes secundárias. Por fim, discutiu-se o estado da arte da avaliação de impacto no SNF, mostrando o alto engajamento das maiores Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs) nas questões de transparência das ações e aprimoramento das políticas.

Em seguida, o capítulo III mostrou o resultado do acompanhamento das medidas creditícias realizadas pelo SNF. A análise mostrou a predominância de políticas para as MPMEs, compatível com o diagnóstico da crise pelos formuladores de políticas nacionais e internacionais, mas também com o trabalho já estabelecido das IFDs nacionais e subnacionais brasileiras com o segmento. Por isso, o SNF foi importante originador e catalisador de políticas de apoio às empresas de menor porte, pela experiência e pela capilaridade do Sistema, permitindo que as medidas de crédito tivessem mais eficácia e alcançassem o maior número de empresas viáveis. Além da grande mobilização de recursos e ações de apoio em diferentes frentes, observou-se ainda a capacidade de resposta das instituições públicas já nos primeiros estágios da crise, revelando o potencial do SNF no desempenho de papel central para a estabilidade e atuação anticíclica.

O trabalho também indicou que as políticas poderiam ser consideradas eficazes se contribuísem para reduzir o empocamento de recursos para o segmento, melhorar as condições de crédito para os mutuários, alavancar o crédito privado, fornecer capital de giro para as empresas, contribuir para a sustentação do emprego e da renda das famílias e apoiar a sobrevivência das empresas. Nesse sentido, é importante destacar que as medidas foram importantes para suavizar os efeitos deletérios sentidos pelas empresas, setores, famílias e as principais variáveis afetadas durante a crise da Covid-19. Portanto, ainda eram esperados resultados negativos nos indicadores selecionados, mas acredita-se que seriam ainda mais fortes na ausência de políticas públicas emergenciais.

Assim, o capítulo IV mostrou a queda no volume de empresas, nos vínculos empregatícios formais e na massa salarial no segmento de MPMEs em relação a 2019, como era esperado, dada a gravidade da crise no Brasil. Também como esperado, as micro e pequenas empresas foram as mais afetadas, especialmente em termos de empregos e salários, em linha com a maior vulnerabilidade das empresas de menor porte. Por outro lado, as falências e recuperações judiciais caíram em 2020 e 2021, mostrando o efeito positivo das políticas na sobrevivência das MPMEs.

Ainda no capítulo IV, os indicadores do mercado de crédito mostraram que o objetivo do SNF de alavancar os recursos e facilitar o acesso ao crédito das MPMEs na crise foi alcançado. O crédito total da economia deu um salto no período, alcançando recordes de operações e número de clientes, crescimento da carteira para o segmento e aumento das concessões. Os dados mostraram a relevância do crédito nos setores mais atingidos pela crise e, principalmente, o impacto dos programas emergenciais no apoio às empresas de menor porte no período. Os programas emergenciais endereçaram uma das principais questões estruturais das MPMEs, que é a falta de garantias para a obtenção de crédito, e a importância da política fez com que adquirisse caráter permanente, como é o caso do Pronampe.

A partir deste estudo, é possível identificar lições e aprendizados para o desenho e implementação de políticas creditícias, seja de forma anticíclica ou em momentos de crescimento e retomada da economia. Primeiramente, a identificação dos efeitos imediatos da crise da Covid-19 sobre o tecido produtivo e de seus impactos em cadeia variáveis econômicas da renda e do emprego demandou respostas emergenciais e de rápida implementação. Por isso, nos meses iniciais da crise pandêmica as medidas estiveram concentradas em instrumentos tradicionais das instituições. As ações adotadas tiveram rápida implementação e incluíram poucas condicionalidades, o que permitiu uma atuação abrangente em diversos setores e segmentos da economia. Os dados do mercado de crédito do primeiro semestre de 2020 são evidências positivas dessa resposta para o alcance dos objetivos pretendidos.

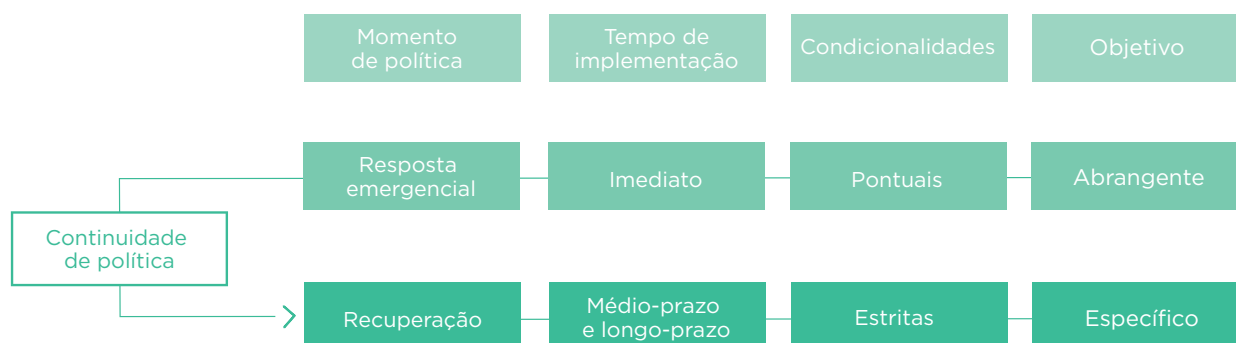
Enquanto as primeiras medidas davam fôlego às empresas, foram criadas políticas focalizadas nas empresas de menor porte, com destaque para os programas garantidores. A partir disso, o esforço anticíclico se concentrou principalmente nas garantias para MPMEs e foi bem-sucedido em utilizar recursos públicos para alavancar o crédito das instituições financeiras públicas e privadas para esse segmento nesse momento. Ademais, a importância desse instrumento na economia foi sublinhada durante a crise da Covid-19, e permitiu que as dificuldades de acesso ao crédito de MPMEs se tornassem objeto permanente de política pública, contando com a renovação dos programas garantidores emergenciais para a recuperação e resiliência das empresas no longo-prazo.

O trabalho enfatiza que a criação de políticas eficazes para a solução de problemas econômicos e sociais é tarefa desafiadora e complexa, tanto na seleção de instrumentos, quanto na delimitação dos objetivos a serem alcançados. Por isso, as evidências apresentadas no estudo contribuem para a reflexão acerca da atuação das instituições do Sistema Nacional de Fomento e de recomendações para o desenho de políticas creditícias efetivas. Nesse sentido, algumas generalizações possíveis podem auxiliar formuladores de políticas e, especialmente, as Instituições Financeiras de Desenvolvimento, para que ações futuras sejam adequadas às necessidades do problema de política no momento da intervenção.

A **figura 5** abaixo apresenta um esquema representativo de decisão de política, baseado nas medidas de crédito adotadas pelo SNF durante e após a crise da Covid-19. O esquema está dividido em momento de política, tempo de implementação, condicionalidades e objetivo. Para uma resposta emergencial, o tempo de implementação precisa ser imediato para frear e mitigar os impactos negativos de choques específicos na brevidade possível, evitando criar mais barreiras ao crédito. Nesse caso, as políticas podem ser menos focalizadas, justamente para que atinjam de objetivos gerais e abrangentes, com maior alcance do crédito geral, gerando respostas rápidas das variáveis-alvo.

Ainda, a resposta emergencial pode não ser suficiente para o momento de recuperação e criação de resiliência após a superação dos efeitos iniciais de crises. Assim, é fundamental incentivar a continuidade de política com ações de médio e longo-prazos, que podem ser mais estritas em condicionalidades, adicionando camadas de requisitos que, em certa medida, restringem o crédito, mas são capazes de alcançar objetivos específicos e mais focalizados em setores e segmentos.

Figura 5: Esquema representativo de decisão política



Fonte: elaboração ABDE.

À frente, os desafios que devem ser endereçados estão associados à manutenção de políticas de apoio às MPMEs, com olhar sobre questões setoriais e de produtividade das empresas brasileiras. No contexto da Agenda 2030 de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, questões importantes para a recuperação da economia estão associadas a um modelo de desenvolvimento mais sustentável e inclusivo. Nesse ponto, a coordenação e o planejamento de políticas públicas para o alcance dos ODS, no qual o financiamento e as IFDs têm papel fundamental para alavancar os recursos para as metas, devem buscar refletir sobre as questões do segmento, como as dificuldades de acesso ao crédito para investimentos e a inovação, para permitir que as empresas incorporem novos modelos de negócios e aumentem sua resiliência frente a adversidades. A inovação e a digitalização figuram entre os principais pontos de atenção para a recuperação das empresas e adequação da Agenda 2030 ao novo contexto pós-pandemia, e aos desafios da Indústria 4.0 no curto, no médio e prazos. Questões sobre os riscos do endividamento das empresas se destacam no contexto das políticas de crédito emergenciais, mas estão relacionadas com a recuperação da economia.

REFERÊNCIAS

Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2018. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>.

Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2018. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2. Brasília. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>.

Essama-Nssah, Boniface. 2006. Propensity score matching and policy impact analysis - a demonstration in EViews. The World Bank.

Gertler, Paul J. *et al.* 2018. Avaliação de impacto na prática, 2. ed. Washington, D.C.: World Bank Publications.

Ipea. 2019. Carta de Conjuntura, Número 45, 4º trimestre de 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191219_cc_45_visao_geral.pdf.

Jann, Werner e Kai Wegrich. 2017. *Theories of the policy cycle. Handbook of public policy analysis*. New York: Routledge.

Netto, Maria; Cristiane Viturino, Rodrigo Pereira Porto, e Andrej Slivnik. 2021. Apoio às MPMEs na crise da COVID-19: desafios do financiamento para resiliência e recuperação. Monografia do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0003361>.

Pieroni, João Paulo, Roberto de Oliveira Pereira e Luciano Machado. 2011. Metodologia de monitoramento e avaliação do BNDES: uma aplicação para o programa BNDES Profarma. *BNDES Setorial*, 33: 315-348. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1362>.

Pinto, Rafael de Carvalho Cayres, Elydia Silva Hirata e Luiz Filipe de Castro Neves. 2019. *Conceitos e metodologias de avaliação aplicáveis ao financiamento de exportações de serviços*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 45 p. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17340>.

Silva, Mário Roberto Melo. 2014. *Medindo a eficiência dos municípios brasileiros na provisão de políticas trabalhistas: uma abordagem de fronteira estocástica*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília.

