





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
Departamento de Planejamento Governamental

ESTUDOS DEPLAN

Edição

Nº 10/2018

Avaliação de Impacto de Políticas Públicas
Conceitos, Metodologias e Experiências

Junho/2018



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: José Ivo Sartori

Vice-Governador: José Paulo Dornelles Cairoli

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

Secretário: Josué de Souza Barbosa

Secretário Adjunto: Melissa Guagnini Hoffmann Custódio

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DEPLAN)

Diretor: Antonio Paulo Cargnin

Diretora Adjunta: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin

Juliana Feliciati Hoffmann

FICHA TÉCNICA:

Juliana Feliciati Hoffmann e Ana Júlia Possamai (Coordenação e elaboração)
César Stallbaum Conceição, Fernanda Rodrigues Vargas, Gisele da Silva
Ferreira, Juliana Feliciati Hoffmann, Sílvia Letícia Lorenzetti, Rayssa Miczewski
de Araújo, Vinícius Dias Fantinel (elaboração)

REVISÃO E TRADUÇÃO: Marlise Margô Henrich

CAPA: Laurie Fofonka Cunha

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS.
Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2015-

v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Planejamento, Governança
e Gestão, 2015-

ISSN 2447-4576

1. Desenvolvimento regional – Periódico – Rio Grande do Sul. I. Rio
Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. Departamento de
Planejamento Governamental.

CDU 332.1(816.5)(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO PARA O SETOR PRIVADO: A AGENDA DO BANCO MUNDIAL*

Caio Piza¹

Resumo: O texto aborda a agenda de avaliações de impacto conduzida pelo Banco Mundial na área de desenvolvimento do setor privado que, a despeito do montante de recursos investidos em programas voltados às empresas de pequeno e médio porte, é ainda limitada, especialmente nos países de renda média ou baixa. Sendo assim, além de destacar alguns trabalhos em andamento no Brasil, o texto busca discutir questões trabalhadas pelo Banco no passado e como elas têm sido tratadas na atualidade, a partir de uma agenda de pesquisa interativa, segundo a qual a avaliação deve ser útil para a operação dos programas e vice-versa.

Palavras-chave: Política pública. Avaliação de impacto. Programas de desenvolvimento do setor privado.

Abstract: The text addresses the impact evaluation agenda carried out by the World Bank (WB) on private sector development policies area. Despite the amount of resources invested in programs targeting small and medium-sized enterprises, evaluations of these investments are limited yet, especially in middle or low-income countries. Some researches in progress in Brazil are presented in this area. In addition, it is discussed how the World Bank dealt with the impact evaluation agenda in the past and how WB has been dealing with it at present. It is presented an interactive research agenda, according to which evaluation should be useful not only for assessing policy results, but also for planning its implementation.

Keywords: Public policy. Impact evaluation. Private Sector Development Program.

* Texto elaborado a partir da transcrição da fala e da apresentação em slides de palestras proferida no Workshop Avaliação de Impacto de Políticas Públicas, realizado nos dias 29 e 30 de novembro de 2017, no Auditório da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG-RS), com o apoio do Banco Mundial.

¹ Economista do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

INTRODUÇÃO

O texto trata da agenda de avaliações de impacto realizadas pelo Banco Mundial na área de desenvolvimento do setor privado. Serão destacados os trabalhos em andamento no Brasil, bem como as questões que foram trabalhadas pelo Banco no passado e como elas são tratadas atualmente. Por fim, pontuam-se as questões mais importantes para essa agenda hoje.

A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR PRIVADO NO BANCO MUNDIAL

Um dos objetivos comuns da agenda de desenvolvimento do setor privado no Banco Mundial, incluindo o de inclusão financeira, é melhorar o funcionamento dos mercados, por exemplo, por meio da reforma regulatória; integrar ou facilitar o acesso a mercados e as cadeias de valor (global), sobretudo dos pequenos negócios a empresas de porte maior, na qualidade de fornecedores; apoiar o crescimento de microempresas de forma a aumentar a produtividade e gerar empregos.

A população-alvo das intervenções é, portanto, microempresas e empresas de pequeno e médio porte (MSMEs). A maior parte das empresas em países em desenvolvimento são pequenas e médias. Essas empresas são responsáveis por grande parte do emprego gerado na economia. Assim, se as MSMEs geram muitos empregos, qual a melhor forma de apoiá-las para que permaneçam ativas?

O Banco Mundial dedica muitos recursos para cobrir essa agenda, por meio de diversos projetos. Só o BIRD, entre 2006 e 2012, alocou praticamente US\$10 bi nesses projetos. A Corporação Financeira Internacional (IFC), que é o braço do setor privado do Banco, alocou mais US\$25 bi nesse período. Somam, portanto, quase US\$35 bi de dólares em programas de apoio a pequenos negócios nesse período. Na Europa, o *European Structural and Investments Funds* destinou mais de \$450 bilhões de euros para essa mesma agenda no período de 2014 a 2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2017). No Brasil, por sua vez, 4,5% do PIB é alocado para programas de apoio ao setor privado (BANCO MUNDIAL, 2017).

Contudo, há pouca evidência quanto aos impactos ou resultados desses programas, se funcionam ou não e/ou se geram os resultados que os formuladores das políticas esperam (Cravo and Piza, 2016). Cabe, portanto, avaliar.

PROGRAMAS DE APOIO AO SETOR PRIVADO: MUITOS RECURSOS, LIMITADAS EVIDÊNCIAS

Aqui não serão abordadas intervenções voltadas às ‘microempresas’ (conta-própria), para as quais já há bastante evidência produzida, inclusive pelo Banco Mundial. A evidência

sobre a eficácia de programas voltados às empresas de pequeno e médio porte (5, 10, 20 ou mais empregados) é ainda limitada, especialmente nos países de renda média ou baixa.

Um cuidado que se deve tomar diz respeito ao problema de validade interna da avaliação de impacto, ou seja, o efeito causal (exclusivo) de uma determinada intervenção. Mas também se busca, em alguns casos, saber quão generalizáveis são os resultados obtidos em uma avaliação. Ou seja, como formulador de política pretende-se entender se o que serviu para um grupo de empresas avaliado servirá para um grupo maior, caso se decida expandir o programa. Porém, isso nem sempre pode ser feito. A evidência que existe para países desenvolvidos não pode, simplesmente, ser transportada para países em desenvolvimento. O contexto é diferente, a qualidade de implementação dos programas é diferente, e essas questões fazem toda a diferença. Não se pode considerar simplesmente que a mesma intervenção funcionará em contextos distintos.

Integrei um grupo de trabalho que produziu uma revisão sistemática da literatura publicada entre os anos de 2000 e 2014, focando em países de renda baixa e média. A revisão levantou cerca de 40 estudos que utilizaram ou o método experimental, ou quase-experimental para avaliar o impacto de um programa específico de apoio a SMEs. Depois de três anos de análise desses estudos, conclui-se que existem pouquíssimas evidências produzidas! Ainda se sabe muito pouco sobre o que de fato funciona – o que deixa desapontados formuladores de políticas ou gestores à frente dos projetos. O que se sabe, sim, é que precisamos de mais avaliações para descobrir o que funciona e por quê.

Além dessa conclusão, o estudo verificou que, na média, programas de apoio para pequenos negócios funcionam. Mas analisados separadamente não se pode dizer muita coisa, já que há poucos estudos avaliando um mesmo tipo de intervenção. Por exemplo, não há um número elevado de estudos que estimaram o impacto de um programa baseado em crédito subsidiado, treinamento para trabalhador ou subsídio para a empresa por meio de salário subsidiado (programa em que o Estado arca com parte do salário de alguns empregados por um determinado período de tempo) que permita uma meta-análise de cada tipo de programa separadamente. É preciso mais estudos para examinar o impacto de uma determinada intervenção para concluir, no final, se a intervenção funciona ou não.

Além disso, as evidências existentes não são de boa qualidade. Há muitos estudos que utilizam ferramental de avaliação de impacto, mas não da melhor maneira possível. Quando se faz uma análise da qualidade ou da confiança do resultado que está sendo reportado, descobre-se que poucos estudos conseguiram controlar satisfatoriamente devido a possíveis fontes de viés.

Logo, é preciso fazer mais e fazer melhor: utilizar melhores dados, pensar melhor no problema e, eventualmente, fazer coleta de dados para responder perguntas que os dados administrativos não permitem responder. Somente assim poderão ser identificados os mecanismos através dos quais determinada intervenção afeta os resultados de interesse. Uma vez aprendido *como* o programa funciona para determinado grupo, pode-se eventualmente replicar essa experiência em outros lugares semelhantes.

PROGRAMAS DE APOIO AO SETOR PRIVADO: O PROBLEMA

Empresas, independentemente do tamanho, são relutantes em adotar tecnologia que tem impacto privado, ou seja, que teria impacto positivo sobre o lucro (MCKENZIE; WOODRUFF 2014; CAMPOS *et al.* 2013). Gestão é um caso clássico. Estudos experimentais mostram que empresas que adotam melhores práticas de gestão têm um crescimento da lucratividade em 15 a 20% (BLOOM *et al.*, 2013; BRUHN *et al.* 2018). Porém, ao fazer um diagnóstico com pequenos negócios, médios negócios, grandes negócios, descobre-se que, entre as empresas de diferentes portes, há um grande número que não adota boas práticas de negócios (BLOOM *et al.*, 2012).

Diferentes são os gargalos que podem explicar esse comportamento. Pode ser falta de informação, de competitividade, de crédito, entre outros motivos. Identificar as razões, porém, não é simples.

Na prática, a estratégia padrão dos programas de apoio ao setor privado consiste em apenas focar no que é chamado de “lado da oferta”, ou seja, ações voltadas para os fatores de produção das empresas. Por exemplo, se a empresa não consegue crescer, então deve ser porque não tem capital ou acesso à mão de obra qualificada. Embora essa seja a prática mais comum, não se trata necessariamente da melhor. A avaliação do Cartão BNDES mostra isso (MACHADO *et al.*, 2011). Embora haja algum indício de que o Cartão BNDES teve efeito positivo sobre o emprego formal, a magnitude do efeito é muito baixa (menos de um trabalhador a mais, na média). Outra política comum é a de treinamento de funcionários. Quando a empresa treina um funcionário, ela não consegue, necessariamente, garantir que os benefícios daquele treinamento serão totalmente internalizados ou apropriados pela empresa, pois o funcionário pode mudar de empresa. A empresa acaba arcando com os custos, mas não, necessariamente, recebendo os benefícios. Isso faz com que as empresas acabem subinvestindo em funcionários. É um caso clássico de externalidade positiva, e a intuição é simples: se a empresa não puder extrair todo o benefício de um investimento, ela não vai investir a quantidade ótima para a sociedade. Programas focados no lado da oferta não parecem ser os mais eficazes em termos de geração de resultados. As avaliações de impacto que examinaram intervenções do ‘lado da oferta’ não encontraram grandes resultados. O que se pode fazer para melhorar esse cenário?

ABORDAGEM INTERATIVA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

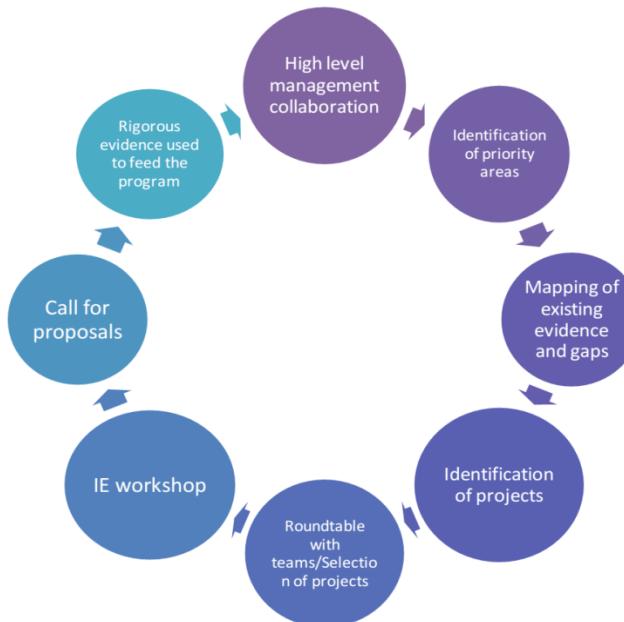
Para saber como desenhar operações ou programas baseados em evidências de alta qualidade deve-se, antes de mais nada, evitar o que já se sabe que *não funciona*. É preciso levantar informações sobre as evidências existentes sobre a política ou algo parecido com a política a ser implementada, para minimizar a chance de se incorrer no mesmo erro.

Nessa linha, a Unidade de Avaliação de Impacto do Departamento de Pesquisa do Banco Mundial (*Development Impact Evaluation – DIME*), propõe a abordagem de avaliação

seguinte. Realizamos um trabalho bem próximo e bastante colaborativo com o lado operacional do Banco e com os formuladores de política. Há intenso diálogo antes de se partir para a ação, a fim de compreender a intervenção, os passos que serão seguidos, o cronograma das atividades, as restrições e o orçamento. Uma vez que esses elementos são compreendidos, a equipe de avaliação, muitas vezes composta por membros do DIME e da instituição responsável pela intervenção, traça o plano de ação da avaliação de impacto: desenho da avaliação, como as intervenções serão implementadas, quais os protocolos que serão utilizados para verificação da qualidade da implementação e dos dados coletados, entre outros.

O modelo é baseado na abordagem interativa: a pesquisa deve ser útil para a operação e vice-versa. Isto é, as evidências existentes e geradas são utilizadas para informar a operação de maneira rigorosa, e o lado operacional, por sua vez, determina as áreas para as quais deseja obter evidências por meio de avaliações rigorosas e se mobiliza para incorporar avaliação (ões) de impacto em novas operações. Esse modelo é possível dada a proximidade e colaboração entre as equipes de pesquisa e operação. Não funciona exatamente assim em todos os setores do Banco, mas funciona muito bem, e já há dez anos, com o setor responsável pelas operações voltadas para o desenvolvimento do setor privado. A Figura 1 sintetiza essa abordagem.

Figura 1 – Abordagem interativa



Fonte: Elaboração própria, baseada no DIME Annual Report (WORLD BANK, 2018).

Essa abordagem interativa foi construída ao longo dos anos e utilizada com outros setores do Banco também, como agricultura, transportes e governança. A seguir, relata-se a construção dessa abordagem especificamente na área de apoio ao setor privado.

APRENDIZADOS SOBRE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE PROGRAMAS DE APOIO AO SETOR PRIVADO

Em 2010, em Dakar, o DIME realizou um *workshop* internacional, reunindo equipes de vários países e diferentes projetos apoiados pelo Banco Mundial focados em políticas de apoio a pequenos negócios. Os projetos consistiam basicamente em apoio por meio de crédito subsidiado, que é uma prática comum, inclusive por parte do Banco até hoje. Esse *workshop* deu origem a várias avaliações de impacto desse tipo de programa, mas, curiosamente, quase todas a tentativas de avaliação fracassaram. Verificou-se, por exemplo, que muitas firmas não demandam crédito subsidiado (Campos *et al.* 2013). O crédito é oferecido, mas as empresas não elaboram a proposta requerida para a concessão do mesmo. Algumas vezes, nem mesmo manifestam interesse para obter aquele crédito subsidiado. Mesmo sendo quase uma doação (sem muita contrapartida), as empresas não se empenham para obter esse recurso. Para nós, essa baixa demanda dos pequenos negócios por crédito barato foi uma grande surpresa. De fato, após sete tentativas malsucedidas de avaliação de impacto experimental de programas de crédito subsidiado, descobrimos que o que o Banco Mundial considerava dinheiro gratuito para as empresas, na verdade, não era gratuito. Isso porque a necessidade de preencher diversos formulários para aplicar para o recurso era suficientemente custosa para inibir várias empresas de fazê-lo.

Muitas empresas não sabem elaborar uma proposta de negócio, não sabem de antemão, por exemplo, o que devem colocar numa proposta. As empresas não têm objetivo claro de o que desejam fazer, quais são suas metas e como pretendem atingi-las. Isso não está escrito em lugar nenhum. As firmas também não necessariamente sabem que não sabem. Há casos em que a empresa precisa contratar um consultor para ajudá-la a elaborar uma proposta, mas, às vezes, esse consultor não está disponível no mercado ou, se está, não necessariamente fará um bom trabalho.

Descobriu-se, portanto, que elaborar bem uma proposta é um grande impedimento e dificulta muito uma adesão alta a esse tipo de intervenção. Não se pensa nessa dificuldade quando se formulam as intervenções. Esse *workshop* de avaliação produziu uma série de avaliações que não saíram do papel, mas ajudou muito a entendermos alguns dos gargalos que impediam uma alta adesão a esse tipo de operação que o Banco Mundial vem realizando há cerca de 40 anos. A partir de então, o Banco tem desenhado projetos de forma diferente. Não todos, é verdade, mas houve uma internalização desse conhecimento.

Evento semelhante foi realizado em 2011, no Rio de Janeiro, dessa vez com foco em projetos de educação financeira. Trata-se novamente de projetos do lado da oferta, pois o pressuposto era que seria possível alterar o comportamento das pessoas com relação às decisões de consumo e poupança a partir de treinamento em educação financeira. Treinamento para funcionários é extremamente difícil de ser feito, pois há baixa procura e alta taxa de desistência. Quando a equipe de trabalho encontra efeitos positivos, no geral, são de curto prazo. O funcionário recebe treinamento, sua produtividade no trabalho aumenta um pouco, mas depois volta para o nível anterior. Isso pode ser por uma questão organizacional

ou por não ter incentivo para continuar produtivo, porque não há nenhum reconhecimento por aquilo. Nesse sentido, a resposta do funcionário pode ser racional.

Contudo, dentre os aprendizados desse evento, conseguiu-se demonstrar que, se forem bem desenhados, bem intensivos e bem implementados, programas de educação financeira podem ser muito efetivos, apesar de a literatura até aquele momento apontar o contrário. Não se pode concluir a partir dos resultados de uma avaliação que qualquer programa (de educação financeira) funciona ou não funciona. Alguns programas testados podem não ter apresentado impacto, mas talvez se desenhados um pouco diferentemente, e se mais bem implementados, poderiam ter sido eficazes.

Em um terceiro evento, realizado em 2012 em Paris, o Banco Mundial voltou os olhares para o ambiente de negócio. Diz-se que um dos obstáculos para o crescimento das empresas é um ambiente desfavorável de negócios onde operam. Diante disso, várias reformas voltadas para aumentar a geração de empresas formais ou a formalização de negócios informais foram apoiadas pelo Banco. Por exemplo, em Minas Gerais, chegou-se a testar o efeito de enviar consultores para ajudar empresas com o processo de formalização, redução no custo de formalização ou simplificação de impostos. Apesar dessas medidas, o impacto na formalização foi zero, com exceção de pouquíssimos casos (Andrade et al. 2016).

Esses três eventos revelaram que as evidências existentes eram desencorajadoras. Diante disso, o Banco Mundial iniciou uma agenda diferente, dessa vez relacionada à focalização das intervenções. Ou seja, uma discussão sobre o público-alvo dos programas.

PROGRAMAS DE APOIO AO SETOR PRIVADO: O PROBLEMA DO PÚBLICO-ALVO

A Figura 2 mostra as trajetórias de crescimento do faturamento de dois tipos hipotéticos de empresas. Observa-se que a firma A tem o faturamento crescente no tempo, mas ela já tem um nível maior do que a empresa B no ponto de partida. Talvez essa não seja a empresa que se deva apoiar, porque já vem crescendo e já é mais próspera de saída. Porém, tendemos a olhar para ela e supor que essa é um “campeão nacional”, ou seja, que a chance dessa empresa se beneficiar da intervenção é alta porque tem acesso, por exemplo, a melhores insumos ou possui uma melhor gestão.

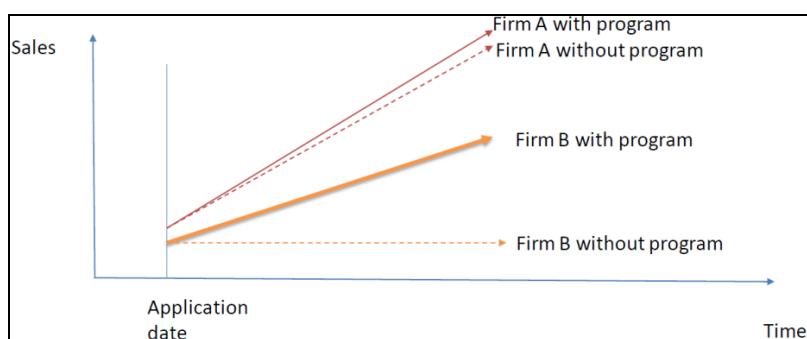
Suponha que se faça a intervenção nos dois grupos de empresas A e B a fim de identificar qual responderá melhor à intervenção. Ao comparar a firma A com o programa (linha sólida na Figura 2) com o seu cenário contrafactual sem o programa (linha pontilhada), observa-se que o programa teve efeito, porém pequeno. O programa contribuiu para deslocar pouco a trajetória.

Outra abordagem comum é a do apoio às empresas que mais precisam. Em vez de ajudar a empresa que tem o nível maior de faturamento, o apoio é para as empresas quem têm o menor nível, independentemente da trajetória. Nesse caso, não se observa a trajetória, apenas o nível inicial ('mais próspera' vs. 'menos próspera'). Nesse caso, se o programa tivesse sido direcionado para a empresa com nível menor de faturamento, o crescimento desta teria

sido enorme. Sem o programa, a empresa teria ficado estacionada. Ou seja, no caso hipotético, o crescimento só ocorreu por causa do programa.

Infelizmente é difícil saber de antemão qual grupo se beneficiará mais de uma determinada intervenção. O ideal, nesse caso, seria estratificar a amostra por tipos de empresa A e B e testar a intervenção nos diferentes subgrupos. Essa estratégia permitiria identificar para qual grupo a intervenção funcionou melhor. Com isso, antes de expandir o programa, o formulador de política identificaria qual grupo responde mais ao programa e expandiria o programa apenas para esse subgrupo. Embora essa estratégia seja totalmente viável na prática, requer uma amostra muito maior e, portanto, um orçamento maior.

Figura 2 – Ilustração da trajetória de crescimento da firma no tempo: nível de crescimento e impacto da política



Fonte: Mckenzie (2017b, p. 22).

Idealmente, deve-se fazer um piloto e testar para diferentes subgrupos antes de decidir como escalá-lo. Isso nem sempre é possível, mas com dados administrativos pode-se fazer alguns testes. Por exemplo, com o acesso à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), pode-se subdividir a amostra em vários grupos e testar o impacto nos subgrupos.

O problema das abordagens tradicionais é que prestam pouca atenção à fase do diagnóstico. É preciso identificar quais são as restrições que precisam ser atacadas com as intervenções, de modo a aumentar a adesão ao programa e maximizar o seu impacto. Essas restrições não são conhecidas *a priori* e, por isso, é preciso testar várias hipóteses para mapear bem o problema que se quer atacar com uma determinada intervenção. Deve-se aprender quais são os mecanismos através dos quais a intervenção afeta os indicadores finais de resultados.

Por exemplo, tem-se o objetivo de melhorar a qualidade de educação. A intervenção visa melhorar a gestão da escola com um programa de treinamento voltado para o diretor. Com isso, busca-se avaliar se o programa afetará o aprendizado dos alunos, e o aprendizado será medido por meio de exames padronizados de matemática e português. Nesse caso, a primeira pergunta que deve ser feita é: por que um treinamento para diretor afetaria o aprendizado do aluno em matemática e português? Porque, se o diretor for melhor gestor,

terá maior interlocução com os professores, fazendo com que se engajem mais e, assim, faltam menos. Faltando menos, os alunos ficarão mais motivados e estudarão mais, apresentando melhores resultados. Vejam a complexidade da cadeia de resultados entre a intervenção e o aprendizado dos alunos. Isso ilustra bem quantas coisas devem acontecer para se conseguir afetar a variável de interesse, que é melhorar a nota dos alunos em matemática e português.

Há um caminho grande a ser percorrido para se chegar ao objetivo da intervenção, e esse caminho tem que ser mapeado. Deve-se identificar quais são essas etapas (elos causais) e, idealmente, medi-las. Exemplo: o diretor foi treinado? Foi. Teve mais engajamento com o professor? Teve, o que pode ser constatado pelos números de reuniões no mês, etc. Os professores estão preparando aulas de forma diferente? Sim/Não. Houve conversa com eles? Sim/Não. Nesse ponto, portanto, uma avaliação qualitativa pode ajudar. Deve-se conversar com os professores para saber o que está acontecendo, se estão faltando menos e por quê. Para além do diálogo, há dados administrativos que podem mostrar a falta dos professores, e o que mais está acontecendo na escola. Essa estratégia de mapear alguns indicadores intermediários é muito importante para aprendermos se um determinado programa funciona ou não e como.

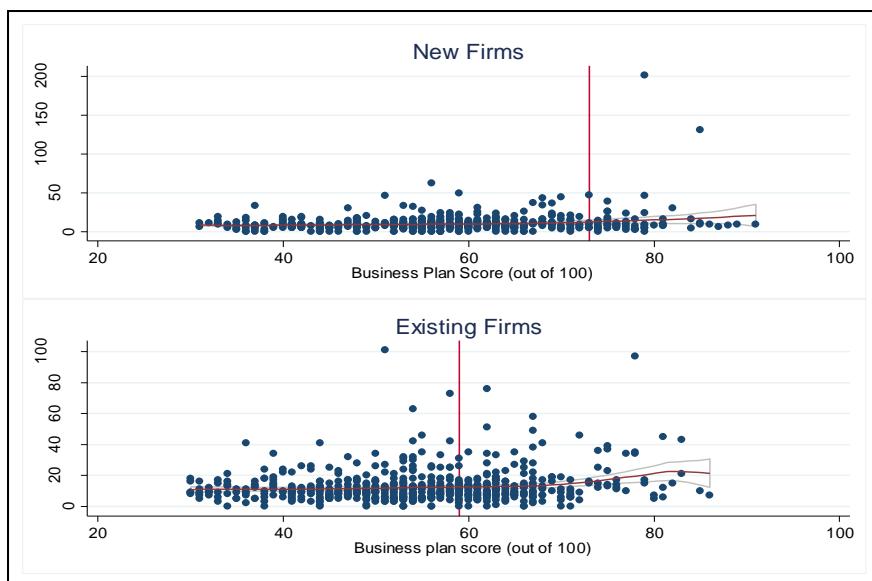
AGENDA ATUAL: ABORDAGEM HOLÍSTICA

Atualmente, o DIME está focando a agenda de avaliação de impacto de intervenções voltadas para o desenvolvimento do setor privado em basicamente três áreas. Em primeiro lugar, estamos testando diferentes intervenções para tentar aumentar o acesso de pequenos negócios ao mercado. Quer-se aumentar o acesso a mercado e também promover a difusão de tecnologias e de conhecimento, produzindo externalidades de rede, por exemplo. Não é uma tarefa fácil, mas alguns experimentos estão sendo testados e, em breve, poderemos disseminar os resultados. Em segundo lugar, estamos preocupados com a focalização dos programas. Será que conseguimos identificar *a priori* as empresas que são mais prováveis de se beneficiarem de uma determinada intervenção? Para tanto, em vez de experimentos, tem-se usado técnicas de *machine learning* e de *big data* para analisar grandes bases de dados administrativos a fim de se realizar previsões acerca de quais subgrupos são mais prováveis de se beneficiarem de uma intervenção.

Vou utilizar uma avaliação de impacto experimental realizada pelo economista do Banco Mundial David McKenzie. A avaliação foi realizada na Nigéria e foi estruturada em torno de um programa apoiado pelo Banco Mundial que ofereceu US\$50 mil para as 500 empresas que apresentassem as propostas de negócio mais promissoras. Para isso, as empresas interessadas no prêmio tiveram de submeter uma proposta de negócio, detalhando a importância do recurso para o desenvolvimento do projeto. Alguns especialistas deram notas para cada uma das propostas submetidas. Foram identificadas aproximadamente 750 propostas promissoras, de 2.500 submetidas. Dentre essas 750, foram selecionadas 500 via sorteio para receberem o recurso. Com base nos dados, conseguiu-se prever, por exemplo, a

probabilidade de o projeto sair do papel e quem tinha maior chance de permanecer no mercado (a taxa de sobrevivência). Contudo, não havia como prever o impacto que o negócio financiado teria sobre o emprego. A empresa poderia sobreviver, mas não necessariamente crescer. Isso demonstra como é importante experimentar (McKenzie, 2017a). As Figuras 3 e 4 ilustram alguns dos resultados desse trabalho.

Figura 3 – *Nigerian business plan intervention*: impacto positivo na criação e *performance* da empresa, mas limitado impacto no emprego

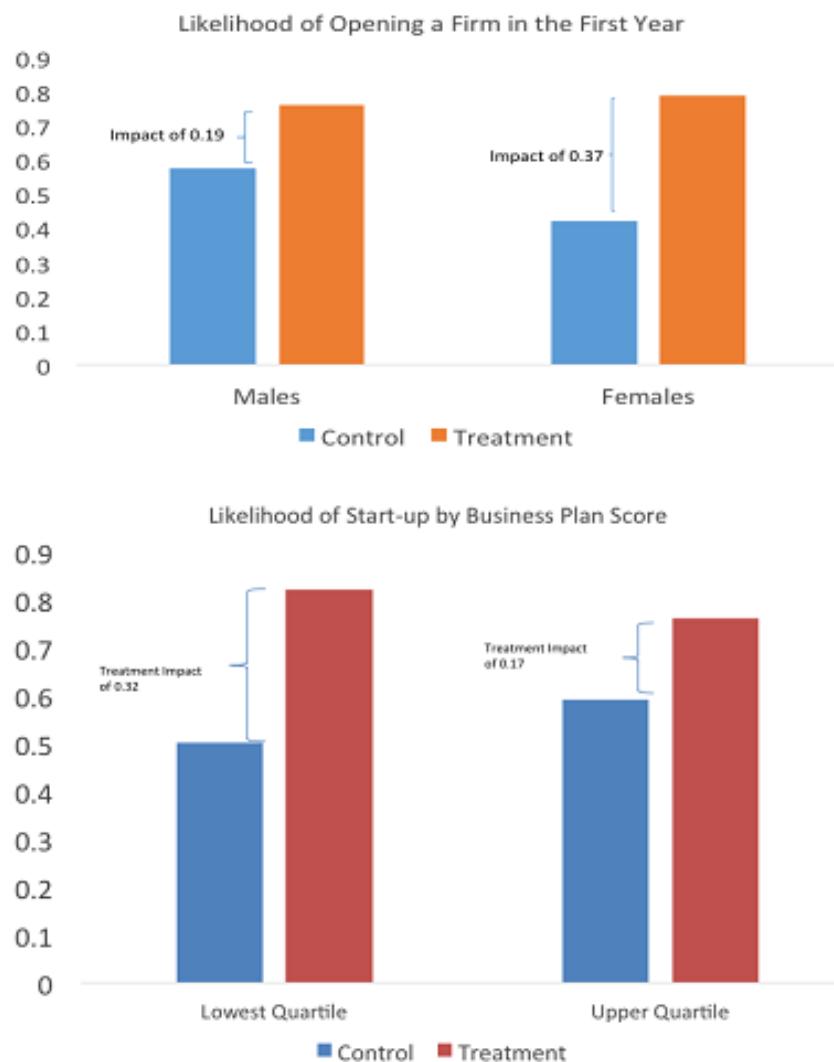


Fonte: McKenzie, 2017a.

A Figura 4, a seguir, traz ao menos dois resultados com implicação direta para a focalização da intervenção. O primeiro diz respeito ao efeito diferenciado para homens e mulheres. O primeiro gráfico mostra a proporção de empresas lideradas por homens e mulheres na ausência da intervenção (grupo de controle). Alguém poderia concluir precipitadamente que a intervenção deveria focar nas empresas encabeçadas por homens, pois tendem a abrir mais empresas naturalmente. Entretanto, o efeito do programa mostrou que as mulheres não abrem tantas empresas como os homens justamente porque não possuem capital. Com acesso ao capital, a probabilidade de abrir uma empresa é idêntica para homens e mulheres. Nesse caso, as mulheres se beneficiaram mais da intervenção.

O segundo ponto refere-se ao efeito do programa considerando a qualidade da proposta submetida. Os empresários com as piores propostas dentre as aprovadas foram os que experimentaram maior efeito do programa. As empresas que submeteram boas propostas talvez não precisassem tanto do capital quanto as piores.

Figura 4 – *Nigerian business plan intervention*: probabilidade de abertura de empresas



Fonte: McKenzie, 2017a.

Por fim, a terceira agenda visa melhorar o ambiente de negócio ou o ambiente regulatório das empresas. Nessa área, fazer experimentos pode ser mais desafiador, pois, muitas vezes, a intervenção envolve alguma reforma que afeta todos ao mesmo tempo. Há formas não-experimentais de mensuração do impacto desse tipo de intervenção e, se a adesão às novas regras decorrentes da reforma for baixa, pode-se utilizar um desenho de encorajamento. Ao invés de sortear os grupos que receberão ou não uma intervenção, aqui se sorteia um grupo para receber um incentivo para aderir às novas regras. Para um exemplo como esse, consultem o experimento conduzido no estado de Minas Gerais, que tentou aumentar a taxa de formalização dos pequenos negócios informais (ANDRADE *et al.*, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto procurou apresentar a atual agenda de trabalho do Banco Mundial na área de desenvolvimento do setor privado, bem como a atuação do DIME na realização de avaliações de impacto dessas medidas.

Buscou-se destacar que já se sabe bastante o que não funciona em termos de intervenção nessa área, mas ainda se está longe para apontar o que fazer e como fazer para se ter resultado. Há ainda um espaço grande para experimentação, que deve ser abraçada como agenda de pesquisa. Dessa forma, busca-se gerar conhecimento robusto, que pode afetar positivamente a tomada de decisão de parceiros. O conhecimento alimenta um grupo grande de pessoas, e há muitas pessoas que demandam esse conhecimento.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, G. H.; BRUHN, M.; MCKENZIE, D. A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms. *World Bank Economic Review*, 30(1), 2016, pp. 24-54.
- BANCO MUNDIAL *Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Volume 1: Síntese. Brasília: Banco Mundial, 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>>. Acesso: 15 jun. 2018.
- WORLD BANK. *Science for impact: better evidence for better decisions*. Washington, D.C.: World Bank, 2018. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/857631525294854313/Science-for-impact-better-evidence-for-better-decisions>>. Acesso: 15 jun. 2017.
- BLOOM, N.; EIFERT, B.; MAHAJAN, A.; MCKENZIE, D.; ROBERTS, J. Does Management Matter? Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(1), 2013, pp. 1-51.
- BLOOM, N., SADUN, R.; VAN REENEN, J. *The Organization of Firms Across Countries*. The Quarterly Journal of Economics, 127(4), 2012, pp. 1663-1705.
- BRUHN, M.; KARLAN, D.; SCHOAR, A. *The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises: Evidence from a Randomized Trial in Mexico*. Journal of Political Economy, 126(2), 2019, pp. 635-687.
- CAMPOS, F., COVILLE, A., FERNANDES, A., GOLDSTEIN, M.; MCKENZIE, D. Learning from Experiments That Never Happened: Lessons from Trying to Conduct Randomized Evaluations of Matching Grants Programs in Africa. *World Bank Policy Research Paper*, No. 6296, The World Bank, 2013.

CRAVO, T. A.; PIZA, C. *The impact of business support services for small and medium enterprises on firm performance in low- and middle-income countries: a meta-analysis.* Policy Research Working Paper Series 7664, The World Bank, 2016.

EUROPEAN COMMISSION. *SME Competitiveness.* 2017. [on line]. Disponível em <http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/sme-competitiveness>. Acesso, 15 jun. 2017.

MACHADO, L.; PARREIRAS, M. A.; PEÇANHA, V. R. Avaliação de impacto do uso do Cartão BNDES sobre o emprego nas empresas de menor porte. *Revista do BNDES* 36, Dezembro, 2011.

McKENZIE, D.; WOODRUFF, C. *Business Practices in Small Firms in Developing Countries.* Management Science, 63(9), 2016, pp. 2967-2981.

McKENZIE, D.; WOODRUFF, C. What are we learning from business training evaluations around the developing world?. *World Bank Research Observer*, 29(1), 2014, pp. 48-82.

McKENZIE, D. Identifying and Spurring High-Growth Entrepreneurship: Experimental Evidence from a Business Plan Competition. *American Economic Review*, vol. 107(8), 2017a, pp. 2278-2307.

McKENZIE, D. *Targeting and Promoting Businesses with High-Growth Potential: Research Trends and IE opportunities.* Washington, D.C.: World Bank, 2017b. Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/138981499806675628/Compel-Mexico-City-Workshop-Day-3-2-David-McKenzie-Targeting-and-promoting-businesses-with-high-growth-potential.pdf>>. Acesso: 15 jun. 2018.