



Estudos especiais do BNDES

Monitoramento e avaliação de efetividade no BNDES

Edição n. 15/2024

O BNDES tem construído, desde 2011, seu sistema de monitoramento e avaliação (M&A) de efetividade.¹ Os resultados desses esforços foram reconhecidos em estudo recentemente publicado pelo The Montreal Group (TMG),² em que são analisadas as práticas de M&A de instituições financeiras de desenvolvimento (IFD) pelo mundo dedicadas ao apoio a micro, pequenas e médias empresas (MPME).

As atividades de M&A são relevantes para promoção do desenvolvimento econômico, contudo enfrentam diversos desafios no contexto de instituições de desenvolvimento, pois a realidade é complexa e as causalidades, difusas. Além disso, as intervenções geralmente têm longo prazo de maturação, o que torna difícil a produção tempestiva de informações sobre os efeitos das políticas. Por isso, o aperfeiçoamento dos instrumentos de política exige múltiplas abordagens analíticas e ferramentas complementares, como acompanhamento de indicadores, métodos estatísticos para análise contrafactual, análises de impacto setoriais, entre outras.

Tendo em vista a relevância da agenda, o BNDES tem procurado construir um sistema de M&A de efetividade que consiga lidar com esses desafios. Para isso, o Banco buscou desenvolver e adaptar diversas metodologias, que vão desde instrumental quantitativo ao qualitativo, aplicados nas fases *ex-ante* e *ex-post* das

¹ Esse sistema tem passado por um processo contínuo de aperfeiçoamento e institucionalização, que se iniciou com a divulgação de sua política corporativa de M&A (BNDES, 2015) e foi complementado com a aprovação, em 2018, do regulamento do Macroprocesso de Monitoramento e Avaliação de Efetividade, que definiu os principais processos e estabeleceu a governança do sistema.

² O TMG é um fórum internacional de IFDs dedicadas ao apoio a MPMEs. Fundado em 2012, o grupo visa fomentar trocas e identificar as melhores práticas que contribuam para o ecossistema global de apoio ao segmento das MPMEs. Além do BNDES, são membros: Bpifrance (França), British Business Bank (Reino Unido), Business Development Bank of Canada (Canadá), China Development Bank (China), Development Bank of Nigeria (Nigéria), Finnvera (Finlândia), Nacional Financiera (México), Saudi Industrial Development Fund (Arábia Saudita), Small Industries Development Bank of India (Índia), Tamwilcom (Marrocos) e Wallonie Entreprendre (Bélgica). Para mais detalhes, ver: <https://themontrealgroup.org/about/overview/>

intervenções.³ Essa pluralidade analítica resulta, ao fim, em uma abordagem mais adequada para responder às questões do financiamento ao desenvolvimento.

Nas avaliações *ex-ante*, são usadas ferramentas como o *Scoring de Impacto* (SI_m) e o Quadro de Resultados (QR), para as formas de apoio em que a efetividade pode ser atingida de forma individual, e o Quadro de Teoria da Mudança (QTM), para as formas de apoio em que se espera que a efetividade seja atingida de maneira sistêmica, levando em consideração um conjunto de operações de mesmo objetivo. O QR e o QTM são também usados no monitoramento *ex-post* das operações. Complementarmente, o BNDES usa análises insumo-produto, como o Modelo de Estimação de Emprego (MEE), para mensurar impacto no emprego dos financiamentos de forma *ex-ante* e *ex-post*. Finalmente, as avaliações de efetividade *ex-post* no BNDES geralmente empregam análises contrafactuais para mensurar o impacto das intervenções. Elas são feitas para temas prioritários para o planejamento estratégico do BNDES, com um plano de avaliação aprovado pela Diretoria. O Quadro 1 sintetiza os tipos de análise empregados no sistema de M&A do BNDES.

Quadro 1 – Ferramentas de M&A do BNDES

Fase	Ferramenta	Descrição
<i>Ex-ante</i>	<i>Scoring de Impacto</i> (SI _m)	Pontuação calculada com base no preenchimento de um questionário que busca identificar contribuições potenciais do apoio para uma lista predefinida de impactos econômicos, sociais e ambientais.
<i>Ex-ante e ex-post</i>	Quadro de Resultados (QR)	Apresenta os objetivos pretendidos com o apoio em termos de resultados, indicadores de eficácia e de efetividade, seus valores previstos e respectivas datas, sendo a base para autoavaliações das operações diretas do BNDES.
	Quadro de Teoria da Mudança (QTM)	Define os objetivos almejados com o apoio, contemplando, entre outros: insumos, atividades, entregas, objetivos e indicadores; sendo a base para autoavaliações de programas indiretos de apoio (via agentes financeiros).
	Modelo de Estimação do Emprego (MEE)	Modelo insumo-produto para estimação de empregos induzidos gerados pelo apoio.
<i>Ex-post</i>	Análise contrafactual	Baseada em métodos econométricos visando a atribuição de efeitos.

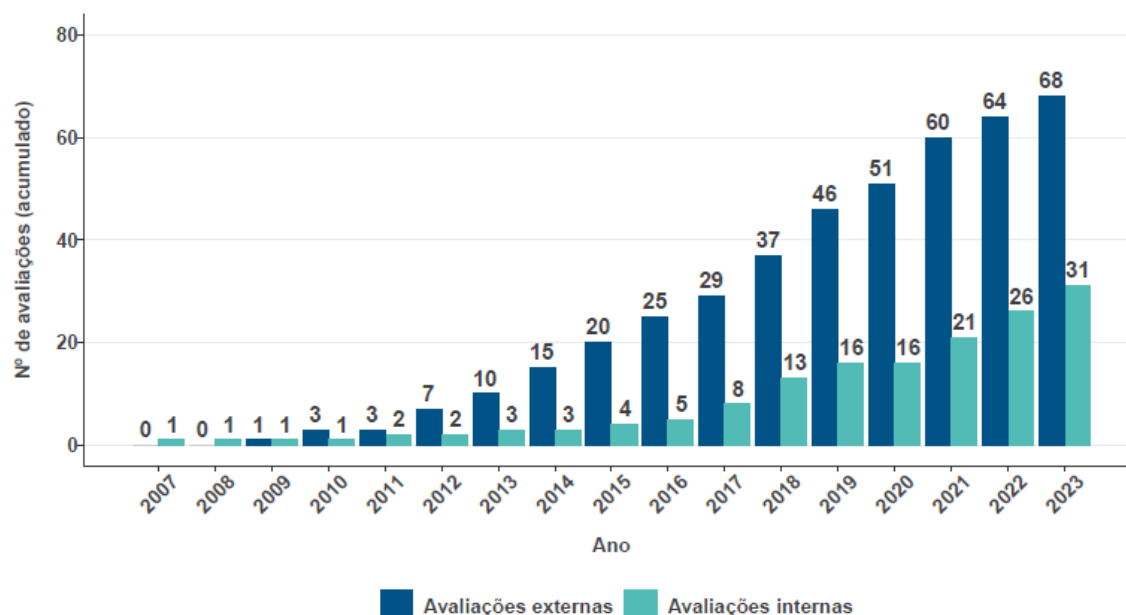
Fonte: Elaboração própria.

Como resultado do desenvolvimento desse sistema e das ações de transparência do BNDES, já foram publicadas quase cem avaliações de impacto sobre o Banco, o

³ A avaliação *ex-ante* é realizada antes do início da operacionalização do apoio do BNDES e consiste no planejamento das intervenções, no seu desenho e na estruturação da cadeia de resultados que embasarão o monitoramento e a avaliação subsequentes. A avaliação *ex-post* é realizada quando a intervenção está em execução ou foi concluída, de modo a orientar decisões com base nos seus resultados alcançados.

que o torna uma das instituições públicas mais avaliadas do país. O Gráfico 1 mostra um crescimento expressivo do total de avaliações de impacto sobre o BNDES desde 2007, em que se observa um aumento contínuo tanto das avaliações internas⁴ quanto das externas.

Gráfico 1 – Total de avaliações de impacto sobre o BNDES (acumulado)



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Dados acumulados por ano de divulgação e vínculo do executor da avaliação com o BNDES. A unidade de M&A do BNDES mapeia periodicamente as avaliações de impacto sobre o Banco que usam métodos contrafactuais. Para mais detalhes, ver Relatório de Efetividade do BNDES (2022).

Os avanços na consolidação da agenda de M&A no BNDES são corroborados por publicação recente do The Montreal Group: *From outputs to outcomes: a global review of impact assessment methods in public development banks*. O estudo apresenta os resultados de uma pesquisa global com seus membros sobre as práticas de M&A adotadas (Cottin; Galliot, 2023). A publicação analisa os diferentes meios pelos quais os membros do grupo e de instituições comparáveis mensuram o impacto de suas operações voltadas a MPMEs. A pesquisa foi realizada por meio de entrevistas conduzidas com economistas das instituições entre abril e junho de 2023. Esse material foi complementado por um exame de documentos encaminhados, assim como por uma revisão bibliográfica secundária.

⁴ O BNDES publica todas as avaliações na página de efetividade do Banco. Para mais detalhes, ver: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/resultados-para-a-sociedade/efetividade/avaliacoes-efetividade/estudos-de-efetividade/>

Segundo a pesquisa, a maior parte das instituições começou a fazer atividades de M&A recentemente: 2/3 responderam que essas atividades se iniciaram há menos de cinco anos e 1/3 respondeu que já fazia essas atividades há mais de cinco anos. O BNDES se posiciona entre as instituições com maior maturidade no tema, uma vez que suas atividades começaram de forma mais sistemática no início da década passada. Com relação aos tipos de análise de M&A realizados pelas instituições avaliadas, foram comparados os métodos aplicados nas fases *ex-ante* e *ex-post*, como apresentado no Quadro 2. Nota-se que o BNDES se destaca por aplicar todos os tipos de análise levantados pelo relatório, enquanto a maioria das instituições analisadas se caracteriza por ser mais especializada em um ou outro tipo.

Quadro 2 – Tipologia dos métodos de mensuração de impacto aplicados pelas IFDs

Instituição	Monitoramento de programas	Avaliação de resultados	Análise contrafactual	Modelagem macro	Scoring de impacto
BNDES (Brasil)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
British Business Bank (Reino Unido)	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Business Development Bank of Canada (Canadá)	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Bpifrance (França)	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Finnvera (Finlândia)	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Instituto de Crédito Oficial (Espanha)	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Japan Finance Corporation (Japão)	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Cassa di Risparmio di Roma (Itália)	Sim	Não	Não	Sim	Não
Development Bank of Nigeria (Nigéria)	Sim	Sim	Não	Não	Não
Tamwilcom (Marrocos)	Sim	Sim	Não	Não	Não
Saudi Industrial Development Fund (Arábia Saudita)	Sim	Não	Não	Não	Sim
Nacional Financiera (México)	Sim	Não	Não	Não	Não
Wallonie Entreprendre (Bélgica)	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria com base na Tabela 1 de Cottin e Galliot (2023).

Nota: Foram citados os seguintes métodos entre as IFDs avaliadas: *monitoramento de programas*, que procura identificar como e para quem os recursos da instituição são liberados; *avaliação de resultados* com base em estatísticas descritivas, com foco nos resultados econômicos das firmas e em setores que foram alvos da intervenção; *análise contrafactual*, que procura identificar o impacto causal do programa nos beneficiários; *modelagem macro*, em que se destacam os modelos insumo-produto, relacionados à tomada de decisões em nível mais agregado; e *scoring de impacto*, relacionado à geração de insumos para a tomada de decisões para intervenções individuais;

Entre os principais achados, o texto salienta que IFDs pelo mundo conduzem alguma forma de avaliação de impacto e que há uma tendência crescente nessa direção no período pós-Covid-19. Contudo, existe considerável variação no escopo, na abordagem e na frequência em que M&A é feito entre as IFDs avaliadas, não havendo uma consolidação das diversas técnicas num modelo canônico. Identifica-

se diversidade metodológica nas práticas observadas, refletindo a heterogeneidade de mandatos e contextos institucionais. O estudo mostra que os indicadores mais comuns observados entre as instituições pesquisadas se referem à cobertura do apoio e aos seus resultados, sendo os indicadores de crescimento, geração de emprego e receitas os mais comuns.

Adicionalmente, as IFDs avaliadas consideram como maiores desafios da avaliação a dificuldade de acesso a bases de dados confiáveis e de boa qualidade, principalmente das unidades de comparação às unidades apoiadas, e como fazer uma adequada comunicação de resultados das avaliações para influenciar as tomadas de decisões.⁵ Adicionalmente, observa-se que a análise contrafactual é utilizada por boa parte dos membros do TMG, sendo bem avaliada pelos seus usuários por permitir um bom equilíbrio entre a profundidade e a comunicação de resultados. Por outro lado, nota-se o fato de ser relativamente mais exigente em termos de dados e de necessitar de certo intervalo entre a intervenção e a análise de seus resultados. Por fim, menciona-se ainda a ausência de referências internacionais para comparação do desempenho de programas similares entre os países.

Os achados da pesquisa indicam que o BNDES tem obtido sucesso em acessar os dados necessários às suas atividades de M&A, tanto externos como internos, de operações e contratações.⁶ Dessa forma, considerando todos os fatores apontados, é possível concluir que o Banco tem um sistema de M&A consolidado e relativamente avançado, em constante atualização, na comparação com seus pares, sendo uma das instituições pioneiras nessa atividade entre os casos avaliados. A consolidação da agenda de M&A no BNDES permite ao Banco aprimorar continuamente seus instrumentos de apoio, fortalecendo seu papel na execução de políticas públicas e como protagonista na indução do desenvolvimento sustentável.

⁵ O BNDES reconhece que esse é um desafio importante e dispõe de diversos meios para comunicar seus resultados, tais como os Relatórios de Avaliação de Efetividade (RAE), que apresentam os resultados da avaliação de impacto de maneira mais detalhada, e os Relatórios de Autoavaliação, utilizados para o registro da autoavaliação de resultados com base nos Quadros de Teoria da Mudança (QTM). Em especial, a cada dois anos, é publicado o Relatório de Efetividade do BNDES, exibindo as entregas para a sociedade e o resumo das avaliações e das recomendações para a instituição. Para mais detalhes, ver: www.bndes.gov.br/efetividade.

⁶ A unidade de M&A do BNDES construiu, ao longo do tempo, acordos e projetos de pesquisa para acessar microdados importantes para avaliação. Destacam-se o Acordo com MTE para acesso à Rais e os projetos junto ao IBGE para as avaliações com microdados de empresas realizadas na sala de acesso restrito.

Referências

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório de Efetividade 2020 | 2021*. Rio de Janeiro: BNDES, 2022. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/83eed4ce-7dcc-4559-a11e-73bb2213e00c/BNDES_Efetividade_2020-2021_FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=o3xUUZs. Acesso em: 18 jan. 2024.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Sistema de Monitoramento e Avaliação do BNDES. *BNDES*, Rio de Janeiro, 1 mar. 2015. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/resultados-para-a-sociedade/efetividade/sistema-de-monitoramento-e-avaliacao-de-efetividade>. Acesso em: 18 jan. 2024.

COTTIN, R.; GALLIOT, M. *From outputs to outcomes: a global review of impact assessment methods in public development banks*. Montreal: The Montreal Group, 2023. Disponível em: <https://themontrealgroup.org/article/from-outputs-to-outcomes-a-global-review-of-impact-assessment-methods-in-public-development-banks/>. Acesso em: 18 jan. 2024.