

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL NA PANDEMIA DE COVID-19**

*Public polices directed at micro and small enterprises in Brazil  
at the covid-19 pandemic*

*Políticas públicas dirigidas a las micro y pequeñas empresas de  
Brasil en la pandemia de covid-19*

DOI: 10.48075/igepec.v27i1.29518

Alessandra Polastrini  
Antonia Francisca da Silva Saraiva  
Mônica Aparecida da Rocha Silva

## POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL NA PANDEMIA DE COVID-19

*Public policies directed at micro and small enterprises in Brazil at the covid-19 pandemic*

*Políticas públicas dirigidas a las micro y pequeñas empresas de Brasil en la pandemia de covid-19*

Alessandra Polastrini  
Antonia Francisca da Silva Saraiva  
Mônica Aparecida da Rocha Silva

**Resumo:** O artigo analisou as políticas públicas elaboradas com a finalidade de auxiliar e manter as atividades econômicas das micro e pequenas empresas no Brasil no período da pandemia de covid-19. O estudo apresenta abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, e tem como instrumento de coleta de dados secundários a pesquisa documental, com recorte temporal dos anos 2020 e 2021. Constatou-se que várias políticas públicas foram elaboradas e implementadas com a finalidade de auxiliar na continuidade das atividades das micro e pequenas empresas durante a pandemia de covid-19, a curto prazo, em caráter emergencial. Estas consistiram, especialmente, em medidas de prorrogação dos prazos de pagamento de taxas e impostos e de acesso ao crédito. Apesar de essas medidas terem alcançado uma parcela das micro e pequena empresas, algumas barreiras inviabilizaram um acesso mais amplo dessas empresas a estas políticas públicas governamentais, que não foram capazes de equalizar oportunidades entre empreendedores mais vulneráveis.

**Palavras-chave:** Coronavírus. Crise. Políticas públicas. Recuperação.

**Abstract:** The article analyzed public policies designed to help maintain the economic activities of micro and small companies in Brazil during the covid-19 pandemic. The study presents a qualitative, exploratory, and descriptive approach as an instrument for collecting secondary data for the documentary research, with a time frame of 2020 and 2021. It was found that several public policies were developed and implemented with the purpose of assisting in the continuity of the activities of micro and small companies during the covid-19 pandemic in the short term, on an emergency basis. These consisted especially of measures to extend the deadlines for payment of fees and taxes and access to credit. However, although these measures have reached a portion of micro and small companies, some barriers made it impossible for these companies to have broader access to these government public policies, not being able to equalize opportunities for the most vulnerable entrepreneurs.

**Keywords:** Coronavirus. Crisis. Public policy. Recovery.

**Resumen:** El artículo analizó las políticas públicas diseñadas para ayudar y mantener las actividades económicas de las micro y pequeñas empresas en Brasil durante la pandemia de covid-19. El estudio presenta un enfoque cualitativo, exploratorio y descriptivo y tiene como instrumento de recolección de datos secundarios la investigación documental, con un marco temporal de los años 2020 y 2021. Se constató que se desarrollaron e implementaron varias políticas públicas con el fin de auxiliar en la continuidad de las actividades de las micro y pequeñas empresas durante la pandemia del covid-19 en el corto plazo, con carácter de emergencia. Estas consistieron especialmente en medidas para extender los plazos para el pago de tasas e impuestos y el acceso al crédito. Si bien estas medidas han alcanzado a una parte de las micro y pequeñas empresas, algunas barreras impidieron que estas empresas tuvieran un acceso más amplio a estas políticas públicas gubernamentales, al no poder igualar oportunidades a los empresarios más vulnerables.

**Palabras clave:** Coronavirus. Crisis. Políticas públicas. Recuperación.



## INTRODUÇÃO

Diversos países têm sofrido com os impactos negativos decorrentes da atual pandemia do novo coronavírus, causador da doença covid-19, denominada síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV-2). Com o desencadeamento da crise sanitária global e seus reflexos na economia, os países da América Latina sofreram maiores impactos econômicos e sociais. Nos últimos anos, esses países já vinham apresentando um desempenho econômico débil, situação essa agravada com as medidas de contenção adotadas pelos governos para conter o avanço do contágio por coronavírus (WORLD BANK, 2020a).

Dessa forma, a realidade brasileira não se difere da realidade de outros países em desenvolvimento, com destaque para o isolamento social, a paralisação de atividades econômicas e o lockdown, que reduziram a capacidade produtiva do país, provocando consequências devastadoras no contexto socioeconômico (WORLD BANK, 2020a). No que se refere ao aspecto econômico, observam-se dificuldades em diversos segmentos desde então, tanto nos espaços urbanos quanto nos rurais. As dificuldades tendem a ser mais acentuadas nestes últimos, apesar de o agronegócio ter sido menos afetado pela crise pandêmica (FAO, 2020).

Em todo o território brasileiro foram realizadas ações para conter a propagação da covid-19 e para tratamento dos doentes, além de medidas para redução do impacto econômico e social causado pela pandemia, por meio de políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal. Em âmbito nacional, as políticas públicas em resposta à crise incluíram pacotes de medidas fiscais e monetárias como aumento dos gastos públicos, adiamento do pagamento de contas de serviços públicos e flexibilização de algumas regras, por exemplo (WORLD BANK, 2020a).

Nesse sentido, o Brasil tem se destacado pelos “volumes dos pacotes de estímulo fiscal adotados” que “são comparáveis aos adotados pelas economias avançadas” (WORLD BANK, 2020a, tradução nossa, p. 42). No estado do Rio Grande do Sul foi constituído o Modelo de Distanciamento Controlado (MDC), que estabeleceu critérios específicos para regiões e setores da economia (ZANATTA; HALBERSTADT; CERUTTI, 2020). No âmbito municipal, houve expressiva heterogeneidade de ações implementadas no país, decorrentes da própria autonomia dada aos municípios pelos governos federal e estaduais (LUI et al., 2021).

As empresas, como parte influente da cadeia produtiva, absorveram rápido os efeitos das medidas de restrição no controle do contágio por coronavírus, tendo sido afetadas direta e indiretamente, principalmente no aspecto econômico. Foram necessárias políticas públicas específicas para dar suporte à continuidade de suas atividades e à superação desse período de crise (CASTRO, 2020; NOGUEIRA; SILVA; CARVALHO, 2020). Juergensen, Guimón e Narula (2020) argumentam que os bloqueios provocados pela pandemia afetaram tanto as pequenas empresas como as cadeias produtivas em que estas estão inseridas.

Desse modo, as micro e pequenas empresas (MPEs), como parte mais sensível do cenário empresarial, compostas por capital de giro limitado e sem reservas de capital, representam quase 75% da massa formal e informal de trabalhadores no país. As medidas de distanciamento social provocaram impactos negativos na maioria dessas empresas (LE et al., 2020; BARTIK et al., 2020). Para se ter dimensão do quantitativo, dados apontavam que, em julho de 2021, havia 9,9 milhões de microempreendedores individuais, 15,4 milhões de microempresas e

902 mil pequenas empresas (GOVERNO DIGITAL, 2022), totalizando 26,2 milhões de pequenos negócios afetados.

Em uma crise dessa proporção, muitos fatores levaram os desempregados a empreender, acentuando, assim, o aumento do quantitativo das MPEs. Isso evidencia o impacto da pandemia na economia brasileira (IBGE, 2021; GOVERNO DIGITAL, 2022). Por conseguinte, tornou-se ainda mais relevante a elaboração de políticas públicas assertivas e adequadas às particularidades existentes regionalmente, de modo que atendam às dimensões sociais e econômicas (WORLD BANK, 2020b). Os desafios são espantosos: pensar em políticas públicas que sejam capazes de alcançar o âmago da crise social ao mesmo tempo em que os recursos financeiros apresentam limites estreitos.

Apesar da relevância das MPEs na geração de emprego e renda para os brasileiros, em um cenário de elevada taxa de desemprego chegando a 15% no país, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), são escassos os estudos existentes na literatura que elenquem as medidas governamentais adotadas e seus impactos nas MPEs. Além disso, as ações governamentais podem representar impacto negativo ou positivo sobre a economia, fato especialmente evidente durante a pandemia de covid-19 (ASHRAF, 2020).

Diante do contexto exposto, e com o intuito de ajudar a preencher essa importante lacuna, o questionamento que norteou a pesquisa foi o seguinte: quais foram as políticas públicas federais que objetivaram o fortalecimento das micro e pequenas empresas no período pandêmico de covid-19 no Brasil? Para responder essa indagação e preencher tal lacuna na literatura científica, o presente artigo teve como objetivo analisar as políticas públicas elaboradas com a finalidade de auxiliar e manter as atividades econômicas de micro e pequenas empresas no Brasil, no período de pandemia de covid-19.

Posto isso, este trabalho está organizado da seguinte forma: esta introdução se constitui na primeira seção. A segunda seção apresenta o referencial teórico acerca de micro e pequenas empresas e de políticas públicas. A terceira seção descreve a metodologia da pesquisa. A quarta seção expõe os resultados encontrados e discute os dados. Enfim, a quinta seção apresenta as considerações finais.

## **2 – CARACTERIZAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS BRASILEIRAS**

No Brasil, existem alguns critérios para a classificação de micro e pequenas empresas por parte de instituições financeiras oficiais, órgãos representativos dos setores e legislação específica de MPEs (LEONE; LEONE, 2011). A Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela Lei nº 155, de 27 de outubro de 2016, conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, classifica as MPEs pela receita bruta anual (faturamento bruto anual) e traz diretrizes aos gestores públicos e empreendedores (BRASIL, 2006; 2016).

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), define MPEs pelo número de funcionários e pela atividade econômica (SEBRAE, 2021). O IBGE utiliza o critério do Sebrae e a legislação (IBGE, 2003). Já o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) classifica o porte da empresa pela receita operacional anual (faturamento bruto anual), seguindo a

legislação (BNDES, 2022a). A Tabela 1 mostra o resumo dos critérios de classificação de MPEs.

Tabela 1 - Classificação de MPEs

Instituições	Critérios	Atividades	Classificação		
			MEI <sup>a</sup>	ME <sup>b</sup>	EPP <sup>c</sup>
Leis 123/2006 155/2016	Receita bruta anual	-	Até 81 mil	Até R\$ 360.000,00	De R\$ 360.000,01 até R\$ 4.800.000,00
SEBRAE	Número de funcionários	Comércio, serviços e	Até 1	Até 9	De 10 até 49
SEBRAE	Número de funcionários	Indústria	Até 1	Até 19	De 20 até 99
BNDES	Receita operacional bruta anual	-	-	Menor ou igual a R\$ 360 mil	Maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões

Fonte: Autoras, a partir de BRASIL (2006; 2016), SEBRAE (2021) e BNDES (2022a).

(a) Microempreendedor individual; (b) Microempresa; (c) Empresa de pequeno porte.

Embora seja difícil remontar as bases históricas da agricultura familiar, no Brasil ela só passou a ganhar destaque, no meio acadêmico e político, a partir da década de 1990, quando a pressão dos produtores, sindicatos rurais e cooperativas agrícolas e de crédito, resultou no reconhecimento da sua importância para o país, lhes angariando a institucionalização do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, para fazer chegar a estes, os recursos do crédito rural (VEIGA, 1997).

Os bancos públicos como Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil utilizam o critério da legislação (CEF, 2022; BB, 2022). Os bancos cooperativos também utilizam o mesmo critério, a exemplo do Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil e do Sistema de Crédito Cooperativo (SICOOB, 2022; SICREDI, 2022). No geral, o critério mais utilizado pelas instituições financeiras para concessão de crédito é o da receita bruta anual dessas empresas. Os critérios de classificação de MPEs são um elemento importante, que ajuda na formulação de políticas públicas direcionadas a elas, com objetivo de promover o desenvolvimento econômico (FILION, 2010).

Destaca-se a atuação das MPEs no cenário da economia brasileira, justificado por sua representatividade quantitativa, geração de emprego, distribuição de renda e pagamento de impostos (LORGA; OPUSZKA, 2013; EVERTON JUNIOR, 2017). Nesse sentido, as MPEs são atores sociais que influenciam no desenvolvimento econômico e social do país (MARTINEZ; OLIVEIRA, 2013), desempenham o papel de impulsionar o desenvolvimento das localidades em que estão inseridas, contribuem para a diminuição das desigualdades sociais e colaboram na criação de uma sociedade mais justa e de instrumentos que geram maior desenvolvimento (LORGA; OPUSZKA, 2013; KASSEEAH, 2016; BENATTI; SILVA; PREARO, 2021).

## 2.1 – POLÍTICAS PÚBLICAS

No cenário atual, discute-se muito o papel da ciência política na sociedade, por meio da defesa de participação colaborativa entre os atores envolvidos no processo de formulação e implementação dessas políticas (WEIBLE et al., 2020). A política pública passa a ter uma abordagem abrangente e não se limita às leis e regras, mas representa a prioridade da sociedade e modifica sua realidade (MALAGI; MARINI, 2018; SOUZA, 2006).

As bases teóricas dos estudos sobre a ciência política são encontradas em autores como Laswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959; 1979) e Easton (1965). Souza (2006) afirma que houve um ressurgimento do interesse pelo estudo da política pública enquanto área do conhecimento. As políticas públicas partem do “pressuposto pluralista, em que poderes e recursos são divididos de forma desigual e que os processos de tomada de decisão são antes o resultado de múltiplas interações” (LINDBLOM, 1991, p. 5, tradução nossa).

Políticas públicas são definidas como o “campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso das ações” (SOUZA, 2006, p. 26). Ainda conforme a autora, são vistas como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, que incluem definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação e seleção de opções, implementação e avaliação. Para Easton (1970) a política é “um conjunto complexo”. Já para Harguindéguy (2013), as políticas públicas são programas desenvolvidos por governantes e gestores públicos para atender à demanda da sociedade.

Segundo Sen (2010, p.55), “a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo” e o desenvolvimento de uma nação de fato concretiza-se quando se materializa em liberdades para as pessoas, sendo as políticas públicas essenciais nesse processo.

Nesse sentido, a política pública é uma atuação do governo capaz de modificar a realidade dos cidadãos (SARAVIA, 2006; TROTTMANN, 2012). Já Lima Junior (2001) destaca que a intenção das políticas públicas é a de compensar as desigualdades geradas pelo acesso diferenciado a recursos econômicos e culturais, seja por meio do governo ou da sociedade, incluindo os setores tidos como minorias. Elas podem, ainda, favorecer setores específicos (como os pequenos empresários), atender às necessidades emergenciais em crises como a da covid-19, além de incentivar e/ou estimular tomadas de decisão, registros, certificações, como destacam Silva, Rodrigues e Silva (2022). Os autores constataram que houve aumento da indicação geográfica de produtos nordestinos, distinguindo-os dos demais, e atribuem tal dinâmica a ações governamentais específicas.

Na definição de política pública não temos um conceito que abarque todo o significado do conceito, tendo em vista a complexidade envolvida na questão. Para Dye (2009), a política pública é vista a partir de diferentes óticas, representadas de formas distintas, mas que ajudam a entender melhor a política por meio de uma representação simbólica que simplifica a realidade complexa. Dessa forma, as políticas públicas não estão centralizadas somente nas questões de ordem social, mas abarcam também as questões econômicas, com o objetivo de melhorar os padrões de vida da população, o que se traduz em desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2006; STROPPIA, 2013).

O envolvimento entre Estado e instituições leva à participação em diversas áreas, tais como saúde, educação, economia, entre outras, e essas instituições são qualificadas como intermediadoras e parceiras das políticas governamentais (MELO; FROES, 2005). Os governantes adotam políticas públicas por meio de diferentes caminhos, buscando mudanças e fazendo valer o papel do Estado, que é o de proporcionar bem-estar, ao que Sen (2010) chamou de liberdades substantivas.

Uma das alternativas para atender a essa abordagem de política pública é a implementação de políticas de incentivo ao empreendedorismo. É certo que políticas públicas são abrangentes e que, concedidas a todos os segmentos, geram equidade, principalmente para as minorias, a exemplo das MPEs, que são influentes na geração de empregos e renda no país (ULLIANA, 2015).

É importante destacar que é preciso considerar a participação dos cidadãos no processo de construção de políticas públicas. Para Hoffmann, Camargo e Zanatta (2021), a participação da população torna as políticas públicas democráticas. A atuação sobre elas exige participação de atores públicos e privados (CONDE, 2012; HOFFMANN; CAMARGO; ZANATTA, 2021). Ainda para os autores, os atores privados, tais como empresários, influenciam nas políticas públicas e participam também por meio do controle social, por exemplo o observatório popular para melhorar a gestão pública. Os autores ainda confirmam que, esses atores, quando organizados (representatividade), podem mudar o desenho dessa política.

### **3 – METODOLOGIA**

Esta pesquisa é caracterizada como exploratória, descritiva, de abordagem qualitativa. O instrumento de coleta de dados secundários utilizado foi a pesquisa documental. O período amostral analisado compreende os anos de 2020 e 2021. Esse período amostral foi selecionado em razão de concentrar as principais ações governamentais elaboradas e implementadas com a finalidade de auxiliar e manter as atividades econômicas das MPEs no Brasil, no período da pandemia de covid-19.

A pesquisa é exploratória, pois tem a finalidade de explicar e proporcionar um maior entendimento sobre o tema (VERGARA, 2016), com intenção de analisar as políticas públicas voltadas para as MPEs brasileiras no período da pandemia de covid-19. A pesquisa é descritiva quanto ao objetivo, pois visa à descrição de características organizacionais (PRODANOV; FREITAS, 2013) relacionadas às MPEs e de políticas públicas direcionadas a essas empresas durante o período analisado. Enquanto pesquisa qualitativa, investigou a relação entre gestão e políticas públicas, para o aprofundamento de questões no ambiente empresarial (GIL, 2017). Já a pesquisa documental consiste na análise de diversos materiais, buscando outras interpretações e informações (TRIVIÑOS, 1987; FLICK, 2009). Nesse sentido, esta pesquisa buscou examinar e entender as políticas públicas direcionadas às MPEs.

O estudo focou a legislação federal, por ser mais abrangente e consistir em medidas com maior potencial de impacto em recuperação, permanência e, conseqüentemente, sucesso das MPEs. Os parâmetros adotados na seleção e análise das medidas governamentais referentes aos anos de 2020 e 2021 foram aqueles referentes à situação emergencial, considerando a vulnerabilidade dessas empresas, o acesso ao crédito por parte de micro e pequenos empresários e as mudanças e/ou alterações de valores e prazos para pagamento de taxas e impostos



em geral. Estas se constituíram nas políticas públicas mais debatidas por atores relacionados direta e indiretamente às MPEs, como mídia nacional e gestores públicos. Destarte, estas foram também as políticas públicas analisadas.

Foram levantadas e analisadas as ações federais que tiveram o intuito de promover o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios no Brasil, referentes aos anos de 2020 e 2021. Sendo assim, os programas selecionados para análise, no âmbito das políticas implementadas pelo governo federal para as MPEs, foram Resolução nº 850/2020, Lei nº 13.999/2020, MP nº 992/2020, Resolução nº 158/2021 e Lei nº 14.161/2021, apresentadas no Quadro 1.

#### **4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Nesta seção, apresentam-se os resultados da pesquisa e discutem-se os aspectos mais relevantes acerca das políticas públicas destinadas ao suporte às MPEs no período pandêmico de covid-19, na esfera federal.

Inicialmente, é oportuno fazer referência ao que dispõe o texto da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988) sobre as MPEs. Na alínea d do inciso III do art. 146, no inciso IX do art. 170 e no art. 179, a Carta Magna estabelece tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às MPEs (BRASIL, 1988). As políticas públicas idealizadas na Constituição impõem participação a todos, com objetivos socialmente importantes e politicamente planejados (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2008).

Este estudo está inserido nesse contexto, uma vez que a própria Constituição Federal legitima tratamento diferenciado e, quando necessário, subsídios para sustentação econômica da empresa em atividade, mas que passa por dificuldades temporárias. Ao mesmo tempo, para contextualização e atualização do cenário brasileiro, uma das principais medidas de incentivo as MPEs foi a Lei nº 9.841/1999, que institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (BRASIL, 1999), revogada pela Lei nº 123/2006, conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (BRASIL, 2006), um novo estatuto. Essas leis são consideradas os principais instrumentos de políticas públicas voltadas para as MPEs no Brasil.

Esse novo estatuto, além de regras de tratamento diferenciado para MPEs, traz um regime tributário específico, o Simples Nacional, que abrange até 8 tributos, recolhidos pelo Documento Único de Arrecadação (DAS) (BRASIL, 2006; 2016; 2021b). Essas empresas têm como principais vantagens a unificação da arrecadação dos impostos e a redução das cargas tributárias. Já pelo SIMEI, que é o sistema de recolhimento em valores fixos mensais dos tributos abrangidos pelo Simples Nacional devidos pelo microempreendedor individual (BRASIL, 2022), os empresários enquadrados nessa categoria têm como benefícios: aposentadoria, auxílio-doença, licença-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão.

Destaca-se a Lei nº 10.973/2004, que estabelece ações de estímulo à inovação nas MPEs além das linhas de créditos que os bancos públicos, como o BNDES (BRASIL, 2004; BNDES, 2022b), têm desenvolvido para acesso das MPEs. Essas são políticas públicas permanentes, mas não foram suficientes para sustentar as MPEs em situações excepcionais, como a crise pandêmica de covid-19.

As MPEs são uma parte bastante vulnerável aos efeitos econômicos devastadores da pandemia em questão, e o papel estatal na recuperação dos pequenos negócios é crucial (JIANG; HU; LI, 2020). Bartik et al. (2020) documentam que, logo nas primeiras semanas de fechamento dos estabelecimentos, decorrentes do início da pandemia, os pequenos negócios já apresentaram

dificuldades financeiras. Diante dessa realidade, no Quadro 1 destacam-se as políticas públicas implementadas para MPEs no Brasil durante o período analisado.

Quadro 1 - Políticas públicas direcionadas às MPEs durante a pandemia de covid-19

Medidas	Finalidade
Resolução Codefat nº 850, de 18 de março de 2020 (CODEFAT, 2020)	Instituir linha de crédito denominada Proger Urbano Capital de Giro, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger, voltada para o atendimento da demanda por financiamento de capital de giro isolado para empresas com faturamento de até R\$ 10 milhões. Apoio financeiro, mediante abertura de crédito, para atender necessidades básicas de capital de giro visando a manutenção dos negócios e a geração/manutenção de empregos.
Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020 (BRASIL, 2020a)	Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios; e altera as Leis nºs 13.636, de 20 de março de 2018, 10.735, de 11 de setembro de 2003 e 9.790, de 23 de março de 1999.
Medida Provisória nº 992, de 16 de julho de 2020 (BRASIL, 2020b)	Dispõe sobre o financiamento a microempresa e empresa de pequeno e médio porte, sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias, sobre o compartilhamento de alienação fiduciária e sobre a dispensa do cumprimento de exigências de demonstração de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil, em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, e altera a Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017 a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.
Resolução CGSN nº 158, de 24 de março de 2021 (BRASIL, 2021a)	Dispõe sobre a prorrogação de prazos de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional.
Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021 (BRASIL, 2021b)	Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e institui o Pronampe de forma permanente, como política oficial de crédito, de modo a conferir tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às pequenas empresas, com vistas a consolidar os pequenos negócios como agentes de sustentação, de transformação e de desenvolvimento da economia nacional.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Dentre as medidas voltadas à preservação das MPEs na pandemia de covid-19, a primeira medida foi a Resolução Codefat nº 850/2020 (CODEFAT, 2020). O Sebrae (2020c) destaca que essa resolução alcança todas as MPEs. A medida visa ao atendimento de empresas com faturamento de até R\$ 10 milhões. O teto financiável da resolução é de até R\$ 500 mil reais (CODEFAT, 2020) e 71% dessas empresas só contraíram empréstimos de até R\$ 61 mil.

O acesso ao financiamento impõe aos empreendedores a condição de que não estejam inadimplentes em qualquer órgão da administração federal, direta e indireta, nem inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) (CODEFAT, 2020; SEBRAE, 2020c). A resolução inclui carência de até 12 meses. Essas MPEs, no período de duração da covid-19, apresentaram uma inadimplência de 29,25%, 28,25% e 28,81% para os anos de 2020, 2021 e 2022 (até julho), respectivamente (SERASA, 2022; MTE/RAIS, 2022).

Todavia, essa medida não gera um resultado satisfatório, pois, para que empreendedores e empresários acessem esse financiamento, precisam ter garantias para ofertar às instituições financeiras. O risco da operação recai totalmente sobre a instituição financeira concedente, sendo assim, as análises para concessão são criteriosas, obstaculizando o acesso ao crédito. Nogueira, Silva e Carvalho (2020) questionam que se essas medidas são “perspectivas de sustentabilidade de seus negócios, são, a princípio, pouco atraentes”.

As dificuldades enfrentadas pelas MPEs para acessar os financiamentos já são um problema comum para essas empresas (ARROIO; SCERRI, 2018; SARAIVA et al., 2020). Nesse sentido, as medidas estruturadas dessa forma aumentam as barreiras ao acesso de empresas aos programas de créditos, de modo especial em tempos de crise, como a atual conjuntura pandêmica de covid-19.

Uma realidade das MPEs brasileiras é que elas não possuem caixa, ainda mais para sobreviver aos longos períodos de fechamento dos estabelecimentos (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2020). Para o SEBRAE (2016), as MPEs apresentam alguns fatores de risco determinantes para sobrevivência, que são: experiência no ramo, planejamento financeiro, gestão e capacitação dos proprietários. Assim, não é possível atribuir a falência dessas empresas a um único fator. Nesse período de vulnerabilidade causada pela covid-19, pesa-se ainda mais o fato de os proprietários não estarem capacitados e capitalizados para promover a migração do canal de venda presencial para o digital, utilizando redes sociais, por exemplo. Destaca-se que algumas instituições como SEBRAE, CONAMPE, dentre outras, oferecem cursos gratuitos, com objetivo de diminuir essa problemática (SEBRAE, 2022; CONAMPE, 2022).

O problema não é exclusivo dos pequenos negócios do Brasil. Em estudo realizado com pequenas empresas americanas, Bartik et al. (2020) diagnosticaram que pequenas empresas são economicamente frágeis. Parte considerável das pequenas empresas analisadas tinha apenas duas semanas de caixa, enquanto os fechamentos e bloqueios impostos pela pandemia têm durado meses. De acordo com os autores, logo no início das medidas de restrição, a maioria dos proprietários dessas pequenas empresas já se preocupava com sua permanência no mercado.

Já a Lei nº 13.999/2020 é uma das primeiras tentativas de apoio mais consistente às MPEs. Ela instituiu o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), estabelecendo uma linha de crédito para empréstimos que correspondam a até 30% da receita bruta anual, calculada com base no exercício de 2019. Todavia, uma exceção são as MPEs que tenham até um ano de funcionamento. O Pronampe estabelece, ainda, o prazo para quitação desse financiamento em, no máximo, 36 meses (BRASIL, 2020b).

De modo semelhante, a Medida Provisória nº 992/2020, cria o Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas, para concessão de crédito às microempresas e empresas de pequeno e médio porte (BRASIL, 2020a). A MP não tratou de pontos importantes como juros e prazo de pagamento. Nesse caso, caberá ao Conselho Monetário Nacional editar atos normativos para atender à demanda.

Para o Banco Central, esse programa pode “aumentar a concessão de crédito para microempresas e empresas de pequeno e médio porte em R\$120 bilhões de reais, sendo os riscos e recursos integralmente suportados pelas instituições financeiras” (BACEN, 2020). O BACEN destaca, ainda, que o compartilhamento da alienação fiduciária por mais de uma operação de crédito vai ajudar novas operações, que poderão ser contratadas considerando prazos e juros e favoráveis ao tomador, com relação às instituições que não aceitam garantias.

De acordo com o SEBRAE (2020a), é um avanço a Medida Provisória dispensar a exigência de documentos fiscais, como os tributos federais e o CADIN, no momento de contratar ou renegociar empréstimos. Nesse caso, há uma flexibilização que auxilia no acesso ao crédito, atenuando os efeitos econômicos negativos da pandemia. Por um lado, o SEBRAE ressalta que é positivo quando várias operações de crédito podem compartilhar a mesma alienação fiduciária. Por outro lado, podem surgir problemas quando houver inadimplência em uma alienação fiduciária, pois todas as demais serão cobradas antecipadamente. Também é importante notar que muitos empreendedores tentaram acessar esses créditos e não obtiveram êxito (SEBRAE, 2020b).

Em decorrência do prolongamento da crise sanitária, novas medidas foram tomadas no ano de 2021. A Resolução CGSN nº 158/2021 prorrogou os prazos de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional e SIMEI, assim, os impostos devidos de abril a junho poderiam ser parcelados em até seis meses, com quitação do pagamento até dezembro de 2021 (BRASIL, 2021c). A medida atingiu mais de 17,3 milhões de contribuintes, auxiliando as MPEs, além de preservar os postos de trabalho e renda deste grupo vulnerável, em um momento de crise (SEBRAE, 2021a).

A Lei nº 14.161/2021, alterou a Lei nº 13.999/2020, e instituiu o Pronampe de forma permanente, como política oficial de crédito, de modo a conferir tratamento diferenciado e favorecido às MPEs. Aquelas que estiverem inadimplentes só poderão ter acesso ao financiamento se as instituições financeiras aceitarem (BRASIL, 2021a; SEBRAE, 2021b).

O que se pode destacar sobre as medidas governamentais criadas para apoiar as MPEs brasileiras é que estas medidas não são comumente desenhadas de forma específica para atender às necessidades desse grupo, e que também não levam em consideração as particularidades regionais (WORLD BANK, 2020b). Uma vez que apresentam custo zero para o governo e que os riscos são de responsabilidade das instituições financeiras, essas normas apenas estabelecem taxas de juros e prazos (NOGUEIRA; SILVA; CARVALHO, 2020). Para os autores, o resultado aponta condições desfavoráveis para as MPEs, sem levar em consideração o período de incertezas econômicas.

As medidas adotadas pelo Brasil mostram uma significativa diferença com relação às medidas internacionais (PALLUDETO et al., 2020). Em outros países, como a China, as medidas implementadas pelo governo foram eficientes e promoveram a recuperação das pequenas e médias empresas chinesas (JIANG; HU; LI, 2020). Todavia, de acordo com Jiang, Hu e Li (2020), a falta de controle da pandemia em outros países pode comprometer o desempenho das bem-sucedidas políticas estatais chinesas, visto que grande parte das empresas de pequeno e médio porte estão envolvidas no comércio exterior.

Nos Estados Unidos, as medidas estabelecem que o empréstimo às pequenas empresas pode até mesmo ser perdoado, caso 75% do valor seja destinado à folha de pagamento, não haja demissão, seja realizada contratação e se mantenham os níveis salariais (BARTIK et al., 2020). Na Europa, Juergensen, Guimón e Narula (2020)

ressaltam que as intervenções governamentais devem ser direcionadas observando as diferenças entre as pequenas empresas, pois as políticas públicas são mais eficazes quando atendem às particularidades e não apresentam um modelo único para atender a todos de modo generalista.

Dessa forma, vale destacar o modelo japonês, em que foram tomadas medidas de contenção da infecção pelo SARS-CoV-2 em conjunto com medidas de recuperação econômica, conforme declaram Kawaguchi, Kodama e Tanaka (2021). Hadi e Supardi (2020) apontaram três recomendações para apoiar as MPEs da província de Yogyakarta, na Indonésia. As políticas e estratégias incluem: (1) apoio do governo e alinhamento dos programas e governos; (2) políticas de crédito com condições especiais e processos simplificados; por fim, (3) melhoria na infraestrutura física e não física.

No caso chinês, “o governo é obrigado a instar as instituições financeiras a reduzirem adequadamente as taxas de juros dos empréstimos e a aumentar os empréstimos para pequenas e médias empresas com perspectivas de desenvolvimento, mas que estão temporariamente em dificuldades devido à epidemia” (JIANG; HU; LI, 2020, p.10, tradução nossa). O “pacote anticrise” para pequenos negócios, na China, inclui prorrogação dos prazos de pagamento, renegociação das dívidas dos empreendimentos que se encontrarem em fortes dificuldades e compensação do risco de empréstimo inadimplente às instituições que tiverem concedido crédito às pequenas e médias empresas, em meio a pandemia de covid-19 (JIANG; HU; LI, 2020).

Juergensen, Guimón e Narula (2020) destacaram o papel das políticas públicas de subsídio às pequenas empresas e ressaltaram que, a curto prazo, as políticas precisam ser destinadas à sobrevivência dessas empresas. Corroborando, Kawaguchi, Kodama e Tanaka (2021) constataram que o subsídio de continuação de negócios foi mais eficaz e que, sem este, o número de pequenas empresas sobreviventes teria caído de 3,63 para 3,29 milhões e o número de empregados seria reduzido de 12,07 para 11,01 milhões.

Destaca-se que a elaboração de políticas especiais e específicas para apoiar MPEs e empresas individuais favorece a retomada de produção desses empreendimentos, em períodos de crise como a atual (JIANG; HU; LI, 2020). O governo japonês concluiu que as “políticas anticontágio rigorosas não contradizem necessariamente o objetivo econômico de longo prazo” (KAWAGUCHI; KODAMA; TANAKA, 2021, p. 9, tradução nossa).

Portanto, as políticas públicas elaboradas e implementadas pelo Governo Federal brasileiro são generalizadas e não levam em conta os aspectos regionais e as necessidades particulares de diferentes setores, a médio e longo prazo. Adicionalmente, não foram consideradas as extremas incertezas e a sobrevivência dessas empresas. As condições de financiamento ofertadas pelo Governo Federal ainda são pouco favoráveis à sobrevivência dos pequenos negócios e, na pior das hipóteses, podem direcioná-los ao endividamento e, conseqüentemente, à falência (NOGUEIRA; SILVA; CARVALHO, 2020). São ações ainda confusas, com pouco planejamento, que não atendem amplamente e de modo eficaz ao público ao qual se destinam, pois não foram levadas em consideração as barreiras existentes (PALLUDETO et al., 2020).

Diante da importância das MPEs para a economia brasileira e de sua contribuição para o desempenho socioeconômico do país (SARAIVA, 2019), espera-se uma maior responsabilidade do governo, especialmente em um período de crise sanitária. Não se pode deixar de destacar a representatividade dessas empresas para a

economia. Em 2020, elas representavam 98,61% do total de empresas, sendo responsáveis por 46,84% dos empregos formais (MTE/RAIS, 2022).

No mais, é oportuno citar as conclusões a que Hale et al. (2021) chegaram e que se encaixam neste estudo de maneira surpreendente. Para os autores, “à medida que os governos continuam a responder à covid-19, é imperativo estudar quais medidas são eficazes e quais não são” (p. 22, tradução nossa). Acrescentam, ainda, que, “no futuro, os governos serão beneficiados pela adoção de uma abordagem baseada em evidências para as medidas que implementam” (HALE et al., p. 22, tradução nossa).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou as políticas públicas elaboradas com a finalidade de auxiliar e manter as atividades econômicas das MPEs no Brasil, no período da crise sanitária causada pela pandemia de covid-19.

No que se refere à metodologia, o estudo apresentou abordagem qualitativa, com características descritiva e exploratória. Para a execução da pesquisa, foram levantadas e analisadas as ações federais que tiveram o intuito de auxiliar e manter as atividades econômicas das MPEs brasileiras, referentes aos anos de 2020 e 2021. O principal instrumento de coleta de dados foi a pesquisa documental. O foco incidiu sobre a legislação federal, em razão da repercussão mais abrangente na recuperação, na manutenção, bem como no sucesso das MPEs.

Constatou-se que várias políticas públicas foram elaboradas e implementadas, com a finalidade de auxiliar na continuidade das atividades das MPEs durante a pandemia de covid-19, a curto prazo, em caráter emergencial. Estas consistiram, especialmente, em medidas de prorrogação dos prazos de pagamento de taxas e impostos e de acesso ao crédito.

Apesar de essas medidas terem alcançado uma parcela das MPEs, algumas barreiras inviabilizaram o acesso mais amplo das MPEs a essas políticas públicas governamentais, que não foram capazes de equalizar oportunidades entre os empreendedores mais vulneráveis.

Nesse sentido, dois pontos merecem destaque, porém numa perspectiva de médio e longo prazo, devido a sua maior complexidade. Primeiramente, é preciso buscar formas de transpor as barreiras que têm dificultado o acesso das MPEs ao crédito, o que já ocorria mesmo anteriormente à pandemia. A crise sanitária serviu apenas como uma “lupa”, ampliando os problemas já existentes. Sugere-se que sejam elaboradas e implementadas políticas que compensem, por exemplo, o risco de empréstimos às MPEs inadimplentes, que recaem sobre as instituições concedentes de crédito. O segundo ponto refere-se ao aumento da resiliência das MPEs, o que depende de vários aspectos e medidas bastante assertivas. Esse ponto é fundamental, pois em um cenário de mercados globalizados e interconectados, é iminente o risco de outras pandemias, crises econômicas, políticas, sociais, e mesmo conflitos armados e, conseqüentemente, o surgimento de cenários novamente desafiadores para as MPEs.

Entre as limitações deste estudo, é importante destacar a falta de informações acerca de MPEs bem como dos empreendedores que as estão liderando, o que dificulta a análise mais detalhada. Além disso, este estudo focou ações governamentais federais, não levando em consideração diferenças regionais, que se refletem em demandas específicas, e políticas públicas implementadas nas esferas estaduais, municipais, ou mesmo medidas federais não relacionadas

diretamente às MPEs, mas que podem ter impactado a estas, de alguma forma. Estudos mais abrangentes, que incorporassem tais pontos, escapam do escopo deste artigo, e o estenderiam de modo demasiado.

Esta pesquisa não teve a finalidade de esgotar o assunto, tendo em vista o tamanho dos desafios que se apresentam e o delicado trabalho que é solucioná-los efetivamente. Porém, espera-se que a principal contribuição deste estudo seja provocar acadêmicos, pesquisadores, gestores, formuladores de políticas e cidadãos à reflexão, estudo, pesquisa e discussão de políticas que possam garantir às MPEs melhores condições de enfrentamento dos desafios que um mundo marcado por mercados globalizados implica.

## REFERÊNCIAS

ASHRAF, B. N. Economic impact of government interventions during the COVID-19 pandemic: International evidence from financial markets. **Journal of behavioral and experimental finance**, v. 27, p. 100371, 2020.

ARROIO, A.; SCERRI, M. Small Fish in a Big Pond: SME and Innovation in BRICS Countries. In: **The Promise of Small and Medium Enterprises**. Routledge India, p. 1-35, 2018.

BB – BANCO DO BRASIL. **O seu empreendimento com a atenção que merece**. 2022. Disponível em: <<https://www.bb.com.br/site/pro-seu-negocio/microempreendedor-individual/>>. Acesso em 11 set. 2022.

BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **MP cria programa de apoio às micro, pequenas e médias empresas e regulamenta o compartilhamento de garantias de financiamentos habitacionais**. 2020. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17131/nota>>. Acesso em 30 jun. 2022.

BARTIK, A. W.; BERTRAND, M.; CULLEN, Z.; GLAESER, E. L.; LUCA, M.; STANTON, C. The impact of covid-19 on small business outcomes and expectations. **PNAS**, v. 117, n. 30, p. 17656-17666, 2020.

BENATTI, L. N.; SILVA, E. E.; PREARO, L. C. Microempreendedores individuais e o desenvolvimento econômico nos municípios paulistas de 2010 a 2014. **Iberoamerican Journal of Entrepreneurship and Small Business**, v. 10, n. 2, p. e1676, 2021.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Porte da empresa**. 2021a. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES Crédito Pequenas Empresas**. 2022b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-credito-pequenas-empresas>>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar N° 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. **Lei n° 9.841, de 05 de outubro de 1999.** Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal, DF, 1999.

BRASIL. **Lei n° 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 155, de 27 de outubro de 2016.** Dispõe sobre a organização e simplificação da metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Lei n° 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1991, dispõe sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao de benefício prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. **Resolução CGSN n° 158, de 24 de março de 2021.** Dispõe sobre a prorrogação de prazos de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional. 2021a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cgsn-n-158-de-24-de-marco-de-2021-310346095>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n° 14.161, de 2 de junho de 2021.** Altera a Lei n° 13.999, de 18 de maio de 2020. 2021b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14161.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14161.htm). Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n° 992, de 16 de julho de 2020.** Dispõe sobre o financiamento da microempresa e empresa de pequeno e médio porte, sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias, sobre o compartilhamento de alienação fiduciária e sobre a dispensa do cumprimento de exigências de demonstração de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional n° 106, de 7 de maio de 2020, e altera a Lei n° 13.476, de 28 de agosto de 2017 a Lei n° 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973. 2020b.

BRASIL. **Lei n° 13.999, de 18 de maio de 2020.** Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). 2020a.



BRASIL, **Lei Complementar n.º 155, de 27 de outubro de 2016**. Dispõe sobre a organização e simplificação da metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples. Brasília, DF, 2016.

BRASIL - Receita da Fazenda. **Perguntas e Respostas Simples Nacional**. Secretaria Executiva do Comitê Gestor do Simples Nacional, 2021c.

BRASIL - Receita da Fazenda. **Perguntas e Respostas MEI e Simei**. Secretaria Executiva do Comitê Gestor do Simples Nacional, 2022.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v 26, n. 2, p.203-230, 2006.

CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Para sua empresa**. 2022. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/empresa/Paginas/default.aspx#360mil>>. Acesso em: 11 set. 2022.

CASTRO, D. **Brasil e o mundo diante da Covid-19 e da crise econômica**. PET Economia UFPR, 2020.

CODEFAT - CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. **Resolução Codefat nº 850, de 18 de março de 2020**. Brasília: Codefat, 2020.

CONDE, E. S. Abrindo a caixa: dimensões e desafios na análise de políticas públicas. **Pesquisa e debate em Educação**, v. 2, n. 2, p. 78-100, 2012.

CONAMPE - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E DOS EMPREENDEDORES INDIVIDUAIS. **6 cursos gratuitos para ajudar pequenos negócios**. 2022. Disponível em: <<https://conampe.org.br/blog/6-cursos-gratuitos-para-ajudar-pequenos-negocios/>>. Acesso em: 11 set. 2022.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. Orgs. Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm. In **Políticas públicas e desenvolvimento - Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs, HJ: Prentice-Hall, 1965.

EASTON, D. Categorias para a análise de sistemas em política. In: Easton, David (org.). **Modalidades de análise política** (trad. VELOSO, G.; BARATZ, F.; SILVA, L.A.M. da), Brasília: Zahar Editores, 1970.

EVERTON JUNIOR, A. MPE: avanços importantes para as micro e pequenas empresas 2017-2018. **Rio de Janeiro**: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), p. 98, 2017.

FAO. **Impacto del COVID-19 na pobreza: Pobreza induzida na América Latina e o Caribe producto del COVID-19**. 2020.

FILION, L. J. Visão e relações: elementos para um modelo empreendedor. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 33. n.6, 2010.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3. Ed., Porto Alegre: Artmed. 2009.

GOVERNO DIGITAL. **Painel mapa de empresas**: visão geral. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>>. Acesso em: 9 jun. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HALE, T.; ANGRIST, N.; GOLDSZMIDT, R.; KIRA, B.; PETHERICK, A.; PHILLIPS, T.; WEBSTER, S.; CAMERON-BLAKE, E.; HALLAS, L.; MAJUMDAR, S.; TATLOW, H. A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). **Nature Human Behaviour**, v. 5, n. 4, p. 529 - 538, 2021.

HOFFMANN, K. M.; CAMARGO, B. F.; ZANATTA, J. M. Atuação do observatório social no município de Santa Maria/RS. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 18, n. 32, p. 88-108, 2021.

HARGUINDÉGUY, J. B. **Análisis de políticas públicas**. Tecnos, 2013.

HADI, S.; SUPARDI, S. Revitalization strategy for small and medium enterprises after corona virus disease pandemic (covid-19) in Yogyakarta. **Journal of Xi'an University of Architecture & Technology**, v. 12, n. 4, p. 4068-4076, 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desemprego** Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil**. Estudos e pesquisas. IBGE. 2003.

JIANG, M.; HU, Y.; LI, X. Financial support for small and medium-sized enterprises in China amid covid-19. **Finance: Theory and practice**, v. 24, n. 5, p. 6-14, 2020.

JUERGENSEN, J.; GUIMÓN, J.; NARULA, R. European SMEs amidst the COVID-19 crisis: assessing impact and policy responses. **Journal of Industrial and Business Economics**, n. 47, p. 499-510, 2020.

KASSEEAH, H. Investigating the impact of entrepreneurship on economic development: a regional analysis. **Journal of Small Business and Enterprise Development**. v. 23, n. 3, p. 896 - 916, 2016.

KAWAGUCHI, K.; KODAMA, N.; TANAKA, M. Small business under the covid-19 crisis: expected short-and medium-run effects of anti-contagion and economic policies. **Journal of the Japanese and International Economies**, n. 61, 2021.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How Cleveland**, Meridian Books. 1936.

LE, H. B. H.; NGUYEN, T. L.; NGO, C. T.; PHAM, T. B. T.; LE, T. B. Policy related factors affecting the survival and development of SMEs in the context of Covid 19 pandemic. **Management Science Letters**, Canadá, v. 10, p. 3683-3692, 2020.

LEONE, R. J. G.; LEONE, N. M. C. P. G. Pequenas e médias empresas: contribuições para discussão sobre por que e como medir o seu tamanho. **Revista Eletrônica do Mestrado em Administração da Universidade Potiguar**, v. 4, n. 1, out.2011 – mar. 2012, 2011.

LIMA JUNIOR, J. B. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LINDBLOM, C. E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. MAP, 1991.

LINDBLOM, C. E. **The Science of Muddling Through**. Public Administration Review. 1959.

LINDBLOM, C. E. **Still Muddling, Not Yet Through**. Public Administration Review. 1979.

LORGA, M. A., OPUSZKA, P. R. **Políticas públicas para micro e pequenas empresas no Brasil: Uma vertente para novas perspectivas**. In: Pinto, H. E.; Peixinho M. M. (Org.). 25 anos da Constituição Cidadã: Os Atores Sociais e a Concretização Sustentável dos Objetivos da República. 1ed.: FUNJAB, 2013.

LUI, L.; ALBERT, C. E.; SANTOS, R. M.; VIEIRA, L. C. Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 19, 2021.

MALAGI, C.; MARINI, M. J. Políticas públicas para a atividade leiteira no município de Pato Branco no Sudoeste do Paraná. **Informe Gepec**, v. 22, n. 2, p. 177-193, 2018.

MARTINEZ, R. S.; OLIVEIRA S. F. P. Desenvolvimento regional e local fomentado pela participação e articulação de atores sociais. **Revista FACEF Pesquisa Desenvolvimento e Gestão**. v.16, n. 3, p. 301 – 312 - set/out/nov/dez, 2013.

MELO F.; FROES, C. **Ser e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

MTE/RAIS - Ministério do Trabalho e Emprego/Relação Anual de Informações Sociais.

Bases Estatísticas: **RAIS e CAGED**. Disponível em:

<<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

NOGUEIRA, M. O.; SILVA, S. P.; CARVALHO, S. S. Da virose biológica à virose econômica: uma vacina para microempresas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, jul/ago, 2020.

PALLUDETTO, A. W.; SILVA, N. G.; ARAUJO.; R. F.; BORGHI, R. A. Z.; ALVES, V. L. S. Política econômica em tempos de pandemia: experiências internacionais selecionadas. **Série Laboratório de Economia Internacional**, n. 1, 2020.

PEREIRA JUNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. **Microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas nas contratações públicas**. São Paulo: NDJ, 2008.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 3º ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

SARAIVA, A. F. S. **Gestão das micro e pequenas empresas da indústria de transformação na contribuição do desenvolvimento de Imperatriz/MA**. 171 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas. 2019.

SARAIVA, A. F.S.; OLIVEIRA, N.M.; STRASSBURG, U.; LOPES, W. S. Micro e pequenas empresas da indústria de transformação no desenvolvimento de Imperatriz-MA: caracterização das indústrias e dos proprietários. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 3, p. 621- 637, 2020.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria política pública**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006.

SEBRAE – SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE SANTA CATARINA. **Critérios de classificação de empresas: MEI - ME – EPP**. 2021 Disponível: <em<https://atendimento.sebrae-sc.com.br/blog/numero-de-empregados-receita-bruta-para-mei-me-epp/>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SEBRAE – SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Resolução 850: Linha de Crédito Proger Urbano Capital de Giro**. 2020c. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/resolucao-850-linha-de-credito-proger-urbano-capital-de-giro,8683f1b0a59f0710VgnVCM1000004c00210aRCRD?origem=segmento&codSegmento=8>> Acesso em: 28 jun. 2022.

SEBRAE - SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Medidas oficiais para o enfrentamento da COVID-19**. SEBRAE, 2020a.

SEBRAE - SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Prorrogado prazo para pagamento de impostos e entrega da Defis**. 2021a. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/pb/artigos/prorrogado-prazo-para-pagamento-de-impostos-e-entrega-da-defis,af7fob2b39319710VgnVCM100000d701210aRCRD>>. Acesso em 30 jun. 2022.

SEBRAE – SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Saiba tudo sobre o PRONAMPE:** Programa do governo cria condições especiais para micro e pequenas empresas acessarem crédito. 2021b. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/pb/artigos/prorrogado-prazo-para-pagamento-de-impostos-e-entrega-da-defis,af7fob2b39319710VgnVCM10000od701210aRCRD>>. Acesso em 30 jun. 2022.

SEBRAE - SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **O que você quer aprender hoje?** 2022. Disponível em: <<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/cursosonline>>. Acesso em 11 set. 2022.

SEBRAE - SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Sobrevivência das empresas no Brasil. 2016.** Brasília: Sebrae, 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERASA - Serviços de Assessoria S.A. **Inadimplência das MPE.** 2022. Disponível em: <<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.serasaexperian.com.br%2Fimages-cms%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F01%2FInadimplencia-das-MPE-3-1.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>>. Acesso em 10 set. 2022.

SICCOOB - Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil. **Para sua empresa.** 2022. Disponível em: <<https://www.siccoob.com.br/web/siccoob/para-empresa>>. Acesso em: 10 set. 2022.

SICREDI - Sistema de Crédito Cooperativo. **Crédito para Empresa.** 2022. Disponível em: <<https://www.sicredi.com.br/site/credito/para-empresa/>>. Acesso em: 10 set. 2022.

SILVA, A. A.; RODRIGUES, B.; SILVA, G. F. Breve panorama das indicações geográficas do nordeste brasileiro e reflexões sobre os negócios locais. **Informe GEPEC**, v. 26, n. 1, p. 238-257, 2022.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo Rio de Janeiro:** USAID. 1957.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STROPPA, C. C. **As micro e pequenas empresas (MPes) e a função social da licitação.** 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TROTTMANN, P. **A produção científica em políticas públicas no Brasil: uma análise sob a ótica de redes sociais.** 219 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP, São Paulo, 2012.

ULLIANA, M. R. **Lei geral das micro e pequenas empresas e o tratamento diferenciado aos pequenos negócios nas licitações públicas de Osasco.** 170 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas e Organizações Públicas) - Universidade Federal de São Paulo, Osasco, 2015.

VASCONCELOS, P. S.; VASCONCELOS, P. E. A. Desafios da Estratégia Empresarial: antes, durante e após a pandemia de 2020. **Revista Interdisciplinar do Direito**, v. 18, n. 1, p. 163-182, 2020.

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

WEIBLE, C. M.; NOHRSTEDT, D.; CAIRNEY, P.; CARTER, D. P., CROW, D. A.; DURNOVÁ, A. P.; HEIKKILA, T.; INGOLD, K.; MCCONNELL, A.; STONE, D. COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. **Policy Sciences**, v. 53, n. 2, p. 225-241, 2020.

WORLD BANK. **The Economy in the Time of Covid-19.** LAC Semiannual Report; April 2020. Washington, DC: World Bank. 2020a. ©World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

WORLD BANK. **Doing business 2020: Comparing business regulation in 190 economies.** 2020b. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf?sequence=24&isAllowed=y>>. Acesso em 28 jun. 2021.

ZANATTA, J. M.; HALBERSTADT, I. A.; CERUTTI, M. J. Modelo de distanciamento controlado: atuação do governo do estado do Rio Grande do Sul frente à pandemia da COVID-19. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 3, n. 7, p. 100-104, 2020.

## AUTORES

**Alessandra Polastrini.** Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR), Quadra 109 Norte, Av. NS 15, ALCNO-14, Plano diretor Norte, CEP: 77001-090, Palmas, Tocantins, Brasil, Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: alessandra.polastrini@mail.uft.edu.br.

**Antonia Francisca da Silva Saraiva.** Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR), Quadra 109 Norte, Av. NS 15, ALCNO-14, Plano diretor Norte, CEP: 77001-090, Palmas, Tocantins, Brasil, Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: antonyafc@hotmail.com.

**Mônica Aparecida da Rocha Silva.** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) e do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Tocantins. Quadra 109 Norte, Av. NS 15, ALCNO-14, Plano diretor Norte, CEP: 77001-090, Palmas, Tocantins, Brasil. E-mail: monicas@uft.edu.br.

Recebido em 14/07/2022.  
Aceito em 20/12/2022.