

---

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO PROGER URBANO EM PERNAMBUCO**

**Tarcisio Patricio de Araújo\***

**Roberto Alves de Lima\***

## **Resumo**

O conjunto de políticas públicas de emprego no Brasil tem no Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e no Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR) seus pilares básicos. O PROGER, instituído no Brasil a partir de 1994 e iniciado em 1995, além do sistema de Seguro-Desemprego e do PLANFOR – implementados, respectivamente, em 1986 e 1995 –, são financeiramente fundados em recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O fato de o volume de recursos aplicados via PROGER atingir o valor expressivo de cerca de R\$ 9,6 bilhões no período jan./95-dez./99 mostra a importância que o governo Federal

---

*\* Professores do PIMES/UFPE (Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pernambuco). Os autores agradecem aos pareceristas por suas críticas e sugestões incorporadas a esta versão.*

---

atribui a essa política de geração de emprego e renda. Este trabalho, centrado na análise da experiência do PROGER, no Estado de Pernambuco, identifica implicações para a gestão de políticas públicas de emprego no Brasil. A base empírica da análise, além de incluir dados administrativos fornecidos por agentes financeiros do Programa, contém dados primários colhidos em pesquisa direta em 55 municípios daquele Estado. Os resultados aqui discutidos não apenas reforçam e ilustram aspectos críticos apontados por trabalhos anteriores como revelam novas questões, tendo-se como base estimativas mais realistas de empregos gerados e do respectivo custo associado a cada emprego, além de outras contribuições relevantes. O resultado global sugere que importantes redirecionamentos necessitam ser implementados no Programa, ao se considerar inclusive o contexto de insuficiente crescimento da economia e das mudanças em curso no mercado de trabalho brasileiro.

---

## 1 Introdução

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

**O** Brasil vive um momento em que, provavelmente mais do que em qualquer outra ocasião, a discussão da temática de políticas públicas de emprego e renda encerra uma importância crucial. Identificamos duas razões fundamentais para isso: (i) o aprofundamento, nos anos 90, de grandes mudanças na política macroeconômica (comercial, monetária, fiscal) e no mercado de trabalho, em um contexto de crescimento econômico muito abaixo da média histórica – reais condicionantes dos impactos sociais de políticas de emprego e renda; (ii) a destinação, a partir da segunda metade dos anos 90, de um volumoso aporte de recursos públicos para políticas dirigidas ao mercado de trabalho. Entre essas políticas públicas, destacam-se o PROGER e o PLANFOR.

Passados cinco anos (1995-1999) de execução do PROGER (R\$ 9,6 bilhões) e seis anos (1995-2000) do PLANFOR (R\$ 1,7 bilhão),<sup>1</sup> os mais de R\$ 11 bilhões aplicados justificam a utilização de sistemas de avaliação mais rigorosos.

Numa escala mais ampliada de discussão do uso de recursos públicos, todo o sistema FAT necessita ser avaliado em termos da relação custo/resultados. Ressalte-se que a utilização de recursos do FAT tem sido consideravelmente ampliada. Além de cobrir o seguro-desemprego – um fundamento da criação do próprio Fundo – foram incorporadas alocações às áreas de saúde (empréstimo a unidades prestadoras de serviço no Sistema Único de Saúde – SUS), custeio da safra agrícola e infra-estrutura econômica e social (transporte, saneamento, turismo). Ademais, recursos do FAT têm sido utilizados inclusive para financiar a compra de estatais. Ora, em se tratando de recursos públicos, o retorno para a população – em termos de empregos gerados e de melhora da qualidade e redução de preços dos serviços públicos privatizados – teria de ser de uma magnitude suficiente para justificar plenamente o financiamento

---

<sup>1</sup> Recursos aplicados pelos Estados (Programa Estadual de Qualificação-PEQ), excluídos os destinados às chamadas parcerias nacionais (centrais sindicais e entidades do Sistema S). Valores monetários nominais.

da privatização a juros subsidiados. Não se tem conhecimento de que tal avaliação esteja prevista na estratégia de privatização.

É fato que o Ministério do Trabalho e Emprego tem-se empenhado em promover a avaliação desses programas.<sup>2</sup> Esse esforço de avaliação reflete o propósito do Ministério de efetivamente aquilatar a eficiência e a eficácia dessas políticas de emprego e renda. No entanto, a rotina de avaliações anuais dos Programas Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) não evitou que certas distorções ocorressem. Recentemente, a partir da eclosão do que aparenta ser um caso de desvio de rota dos recursos do PLANFOR aplicados em Brasília, o Ministério instituiu uma Ouvidoria, mudou o esquema de financiamento dos PEQs e centralizou o trabalho de supervisão e acompanhamento da execução dos programas estaduais de requalificação (Resolução nº 234, do PLANFOR, de 28/4/2000). É possível que o caso de Brasília seja uma amostra do que pode estar ocorrendo em outras Unidades da Federação: afinal, o sistema de controle e supervisão do programa tem forte base na sociedade civil (Comissões Estaduais e Municipais de Emprego) e este elo tem se revelado frágil, o que não surpreende em um país em que a sociedade civil ainda está longe de ter representações consolidadas. Mas há um “pecado original” que alimenta a tendência ao desperdício de parte dos recursos: trata-se da magnitude das metas do PLANFOR (treinar 20% da PEA todo ano, a partir de 1999, em parceria com as entidades da Rede de Educação Profissional). Isso significa cerca de 15 milhões de trabalhadores sendo treinados anualmente; mesmo que o reservado aos PEQs seja apenas 7%, a tarefa exige o treinamento de mais de 5 milhões de pessoas por ano, o que se traduz em metas de mais de 100 mil até 200 mil treinandos por ano em boa parte dos Estados. Nas presentes condições, em geral, cabe a cada Estado executar essa tarefa em menos de seis meses. Entendemos que seria melhor trabalhar com metas menos ambiciosas, mas fundadas em estudos criteriosos de demanda (para os quais, além de instituições de pesquisa contratadas, as Comissões de Emprego deveriam ser mobiliza-

<sup>2</sup> Registre-se que o Ministério do Trabalho e Emprego encomendou ao Instituto Brasileiro de Análises Sociais (IBASE) [IBASE, 1999] a avaliação do PROGER em oito Unidades da Federação, e ao Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) a avaliação do PROGER neste Estado.

---

das) e na elevação da qualidade dos cursos, evitando-se aqueles com insuficiente carga horária e/ou com foco inadequado à realidade local. Um importante complemento a essa nova estratégia seria a disseminação e o fortalecimento de núcleos técnicos de acompanhamento do Programa nas Secretarias Estaduais de Trabalho, em um contexto de compromisso político dos governadores com processo de acompanhamento e de avaliação mais eficiente.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Desenvolvida esta breve argumentação – com foco no PROGER e no PLANFOR –, sobre a necessidade de avaliações consistentes de políticas públicas, empreendemos nas páginas seguintes uma discussão detalhada do primeiro desses programas, tomando-se a execução do PROGER em Pernambuco como objeto precípua de análise.

Este ensaio é concentrado na avaliação do PROGER Urbano. A base empírica é centrado é formada por dados administrativos fornecidos pelos agentes financeiros que aplicaram recursos do Programa e dados primários gerados por pesquisa direta conduzida pelo Departamento de Economia da UFPE no período de out./98 a jan./99.<sup>3</sup> Resultados da avaliação do PROGER Rural e do PRONAF são objeto de outros trabalhos, incluídos em Coletânea do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES) [Sampaio, 2000].<sup>4</sup>

Nas páginas que se seguem, o texto está estruturado em seis capítulos além desta Introdução. No capítulo 2, discorre-se de forma breve sobre a criação e os objetivos do PROGER. No capítulo 3, faz-se uma primeira análise do tema, via exame de dados administrativos, observando-se a distribuição dos recursos entre subprogramas e

---

<sup>3</sup> Pesquisa resultante de convênio MTB/UFPE. Agradecimento especial ao prof. Jorge Jatobá, que, como o então secretário de Política de Empregos e Salário do Ministério, contribuiu decisivamente para viabilizar esta pesquisa. Agradecemos ao professor Hermínio Ramos de Souza por suas sugestões. Somos gratos ao Banco do Nordeste e ao Banco do Brasil pelo pronto fornecimento dos dados. Esclarecimentos adicionais sobre os questionários aplicados e a base de dados podem ser solicitados aos autores pelo seguinte endereço eletrônico: "tarcisio@ccsa.ufpe.br".

<sup>4</sup> Uma síntese de resultados da pesquisa foi recentemente publicada em Araújo, Lima e Souza (2000).

entre os segmentos rural e urbano. O capítulo 4 é dedicado a uma síntese metodológica, com referências ao desenho da amostra. Os capítulos 5 e 6 cuidam da análise de resultados da pesquisa direta. Finalmente, no capítulo 7, são enfatizadas algumas conclusões e adicionadas observações sobre o potencial de geração de empregos via PROGER diante da perspectiva de crescimento da oferta de trabalho e do atual quadro de desemprego.

## 2 Sobre o PROGER

Um sistema público de emprego, tal como proposto no caso brasileiro, poderia ser definido como o conjunto de instituições e regulamentações que administram os programas e recursos dirigidos ao seguro-desemprego, à formação, requalificação e intermediação da mão-de-obra, além dos programas de geração de emprego e renda [Ramos, 1997]. No entanto, deve-se antecipar que, para ser considerado como um “sistema público de emprego”, o atual conjunto de políticas públicas para o mercado de trabalho no Brasil necessitaria estar muito mais integrado e sujeito a uma coordenação de que infelizmente carece todo o conjunto de políticas sociais no Brasil.

Instituído pelo Ministério do Trabalho e pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) no início de 1994,<sup>5</sup> o PROGER tem por finalidade a promoção de ações que gerem empregos e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito a setores que usualmente têm pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, tais como pequenas e microempresas, cooperativas, formas associativas de produção e iniciativas de produção próprias da economia informal.

Os recursos do PROGER – que compreende o PROGER Urbano, o PROGER Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – são distribuídos por agentes financeiros (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, CAIXA e BNDES), com encargos que montam a TJLP (taxa de juros de longo prazo) mais juros de

---

<sup>5</sup> A instituição do PROGER ampara-se na Resolução CODEFAT nº 59, de 25 de março de 1994 [Ministério do Trabalho, 1996].

---

até 4% ao ano.<sup>6</sup> Os recursos do PLANFOR, repassados pelo Ministério do Trabalho a fundo perdido, são distribuídos diretamente pelos Estados, por meio dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) – alocando-se recursos a projetos de capacitação de mão-de-obra elaborados por instituições sem fins lucrativos, principalmente ONGs. A fonte de recursos é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundado em contribuições do PIS/PASEP, recolhidas pelos empregadores conforme alíquota de 0,65% sobre o faturamento bruto das empresas, e gerido pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) – tripartite e paritário, formado por membros das centrais sindicais (patronais e operárias) e governo. Além de custear a política pública de emprego, o FAT é, na sua origem, destinado a manter o seguro-desemprego, o abono salarial para trabalhadores de baixa renda e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) [Castro e Macedo, 1997].

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Os objetivos do programa incluem três pontos básicos: a) estimular a geração de emprego e renda, mediante criação de novas unidades produtivas e fomento das unidades já existentes; b) incentivar a organização dos empreendimentos informais, de modo a prepará-los para o ingresso no setor formal da economia; c) propiciar a auto-sustentabilidade dos empreendimentos financiados, mediante promoção de programas integrados de capacitação técnico-gerencial, de qualificação profissional e assistência técnica aos beneficiários.

Inicialmente, o PROGER teve sua abrangência limitada à área urbana. A partir de 1995, foi ampliado – passando a atender a pequenos e microprodutores rurais, com a criação do Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (PROGER Rural) e, posteriormente, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O sistema PROGER utiliza recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), liberados mediante resoluções de seu conselho gestor, o CODEFAT, devendo seguir prioridades definidas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego.

---

<sup>6</sup> O Sistema PROGER inclui o PRONAF institucional (infra-estrutura e serviços de apoio), que repassa recursos a municípios, a fundo perdido. O PRONAF crédito é repassado a juros subsidiados, da mesma forma como ocorre com as outras ações de crédito do PROGER.

---

Deve ser observado que o desenho institucional do programa pressupõe um forte apoio em uma sociedade civil com razoável grau de organização. No entanto, provavelmente por traços sociais, culturais e históricos, na sociedade brasileira cidadania e organização coletiva são idéias cuja concretização plena é ainda algo remoto, embora isso assuma dimensões diferentes em distintas regiões do país. De fato, é preciso ressaltar que em algumas Unidades da Federação o processo de criação e homologação das comissões municipais se dá de modo ainda lento. Adicione-se a esse fato a constatação de que as comissões existentes têm exercido pouca influência sobre o destino final da maioria dos financiamentos concedidos no âmbito do PROGER. No caso específico de Pernambuco, evidências colhidas em entrevistas apontam para a fragilidade do funcionamento do sistema de comissões municipais, sendo a demanda de recursos para projetos administrada basicamente pelo próprio agente financeiro, com homologação pela Comissão Estadual. Portanto, a inexistência de um efetivo trabalho de comissões representativas da sociedade civil e a ausência de um plano de ação levam a que, na prática, seja delegada ao agente financeiro a responsabilidade pela decisão sobre os projetos a ser financiados, em dissonância com o desenho institucional estabelecido pelo CODEFAT.

Nesse contexto, as agências financeiras que operam os recursos do PROGER passam a funcionar segundo uma lógica própria, perdendo os Estados uma oportunidade de subsidiar a aplicação de um volume considerável de recursos segundo prioridades estratégicas de investimento. E isso se torna tão mais importante quando se tem em conta a baixa capacidade de investimento, com recursos próprios, que caracteriza as Unidades da Federação. Claro que o funcionamento das comissões, por si só, não garante um desempenho satisfatório em termos de metas de geração de emprego e renda; sabe-se que isso tem pelo menos dois grandes condicionantes: a dinâmica de crescimento econômico e a capacidade de gestão, em nível microeconômico, de cada empreendedor apoiado pelo programa.

---

### 3 Recursos do PROGER: Distribuição Espacial e entre Subprogramas

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Os recursos do FAT liberados, até dezembro de 1997,<sup>7</sup> pelos dois principais agentes financeiros do PROGER em Pernambuco, Banco do Nordeste e Banco do Brasil, totalizam R\$ 135 742 605,70. O Banco do Nordeste, com participação de 70% desses recursos, é o principal agente financeiro do PROGER no Estado. Ressalte-se que 88% dos recursos teriam sido utilizados para viabilizar projetos na área urbana e apenas 12% na área rural; isso sugere que os recursos do FAT aplicados pelo Banco do Nordeste teriam sido concentrados – neste nível de análise agregada – claramente no espaço urbano. Saliente-se, como veremos posteriormente, que parcela importante dos recursos urbanos é direcionada pelo BN para empreendimentos enquadrados como agroindústrias, mas incluindo operações em atividades agrícolas. A pesquisa de campo, como será visto, confirma essa hipótese. O outro agente financeiro com participação significativa no Programa de Geração de Emprego em Pernambuco é o Banco do Brasil, com 30% do total de recursos aplicados pelos dois principais agentes financeiros no Estado. Dessa parcela, 90% foram utilizados para viabilizar projetos na área rural e apenas 10% na área urbana, evidenciando que a aplicação de recursos do FAT, gerenciados pelo Banco do Brasil, ao contrário do Banco do Nordeste, possui uma clara concentração no espaço rural.

Analisa-se, neste trabalho, os créditos classificados – pelo agente financeiro – como urbanos que, como mencionou-se, foram quase integralmente agenciados pelo Banco do Nordeste. Esses projetos foram classificados em dois grupos: pessoa jurídica e pessoa física. As empresas (pessoas jurídicas), em geral, têm maior capacidade de endividamento e de investimento, atuando, portanto, com empreendimentos de maior vulto, tanto na geração de emprego

---

<sup>7</sup> O universo da pesquisa foi constituído pelos projetos financiados no período de referência de jan./95 a dez./ 97, como forma de se ter em conta o tempo necessário para a maturação dos projetos e seus impactos sobre o emprego. A investigação empírica, como já antecipado, foi realizada no período out./1998 a jan./1999.

como de renda, ressalvados os casos de unidades de menor porte – cuja capacidade de geração e sustentação de empregos tende a ser menor, como revelam os resultados da pesquisa direta adiante analisados. Nesse caso, o apoio institucional diferenciado, para o melhoramento da capacidade microeconômica, é um elemento indispensável.

Os empréstimos para pessoas físicas representam quase metade (48%) dos recursos aplicados e o grupo formado pelas pessoas jurídicas registra a segunda maior participação: aproximadamente 40% do total dos recursos; dentro desse grupo as cooperativas e associações, que não são objeto de análise neste trabalho, respondem por aproximadamente 17% do total de créditos concedidos pelo BN. Os recursos restantes financiaram ações do PRONAF, com 9% das aplicações.<sup>8</sup> Por fim, classificam-se os projetos no âmbito do Proger Rural, com apenas 3% do total dos créditos.

É relevante assinalar que, de acordo com as informações obtidas nos projetos, existe uma perfeita correlação entre o volume de créditos obtidos e a geração esperada de empregos, sem diferenças importantes entre projetos da área urbana ou rural. O que ocorre, na verdade, é que, na elaboração dos projetos, é levado em conta um coeficiente fixo de emprego por unidade de recursos aplicados, o que confere a estimativas de impactos de emprego, com base nos dados administrativos, uma significativa fragilidade estatística.

De fato, com respeito ao número de empregos diretos correntemente associados ao PROGER, conforme o que é previsto nos projetos do BN, os dados projetam a criação de 40 741 empregos, cuja distribuição entre os programas, com pequenas diferenças, é semelhante à distribuição dos recursos contratados. O custo esperado de geração de um emprego é, em média, de aproximadamente R\$ 2 330,00, um coeficiente excessivamente modesto em se tratando de geração de empregos permanentes. Isso resulta da apli-

---

<sup>8</sup> *Essa distribuição modificou-se substancialmente a partir de 1997 em favor do PRONAF, que, atualmente, já é o segmento do PROGER com maior aporte de recursos. A respeito, ver Araújo, Lima e Souza (2000, p. 61).*

---

cação, sobre os valores financiados, de coeficientes de emprego cuja base empírica é bastante frágil. Como será visto, o valor monetário que pode ser associado a cada emprego gerado é bem maior que o coeficiente acima referido. Significa que o total de empregos gerados é consideravelmente inferior ao projetado a partir de dados administrativos.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Os 5 910 projetos financiados pelo BN no segmento de pessoa física, cujos recursos em sua maioria foram destinados a empreendimentos classificados como agroindustriais, estão distribuídos em 151 dos 185 municípios existentes no Estado; portanto, na grande maioria dos municípios. No entanto, nota-se uma forte concentração na distribuição dos recursos, com 12 municípios acumulando aproximadamente metade dos créditos e 55% dos projetos aprovados. Além disso, apenas 30 dos 151 municípios concentram 71% e 72%, respectivamente, dos recursos e dos contratos.

Por outro lado, os 822 projetos do grupo formado por pessoas jurídicas, excluídas as cooperativas e associações, estão localizados em 88 dos 185 municípios pernambucanos. Isto é, a maioria dos municípios ainda não foi contemplada com recursos do PROGER Urbano. Ademais, 48 dos municípios beneficiados tiveram no máximo dois projetos aprovados. Predominam os contratos de valor superior a R\$ 20 mil, perfazendo 82% do total dos recursos. Quase metade dos recursos (47%) foi alocada para projetos na classe de mais R\$ 20 mil até R\$ 40 mil. No extremo superior, os contratos maiores que R\$ 80 mil responderam por 14,5% de todo o aporte financeiro.

É importante destacar que dois municípios concentram, conjuntamente, 33% dos projetos destinados a empresas em Pernambuco: Petrolina, com 17% e Recife, com 16%. Em termos de créditos concedidos, as duas cidades também revelam forte concentração: R\$ 3 477 862,23 (9,0% dos recursos para pessoas jurídicas) para a primeira e R\$ 5 210 857,55 (13,6%) para a segunda. Apenas dez municípios concentram mais da metade dos créditos concedidos para pessoas jurídicas, fato que revela a inexistência de uma estratégia definida que procure atingir os municípios de acordo com suas necessidades. Novamente, essa situação pode ser um reflexo da não atuação das comissões municipais e estadual, nos termos em que estabelece a legislação, deixando-se a cargo do

---

agente financeiro, com homologação pela Comissão Estadual, as decisões sobre os projetos a serem financiados.

#### **4 Investigação Empírica: a Amostra e a Pesquisa de Campo**

Este estudo tem por base uma pesquisa direta, com aplicação de questionários junto a beneficiários dos dois segmentos – pessoa jurídica e pessoa física – tem por objetivo uma análise mais aprofundada das ações desenvolvidas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Nesse sentido, é importante enfatizar que os programas analisados apresentam diferenças marcantes no valor dos projetos, no destino dos recursos obtidos, além de cobrirem empreendimentos bem diferentes sob o aspecto organizacional, fato que os caracteriza como universos distintos, exigindo, portanto, análises específicas e investigações diferenciadas.

No decorrer do trabalho, percebeu-se que alguns beneficiários do PROGER receberam mais de um financiamento. Diante da impossibilidade de se isolar o efeito, inclusive de geração de emprego, de cada crédito sobre o estabelecimento, ou sobre a pessoa beneficiada, optou-se por organizar a base de dados de forma que o universo fosse composto de beneficiários e não de contratos. Portanto, as informações obtidas de um beneficiário têm por base o conjunto de créditos recebidos.

Os beneficiários que integram o grupo designado de pessoa física foram classificados em quatro classes (estratos), segundo o valor do conjunto de créditos recebidos (em R\$ 1 000,00): até 5; acima de 5 até 20; acima de 20 até 40; acima de 40. Observa-se que 34% do volume de recursos desse grupo foram destinados a apenas 8% dos beneficiários que compõem os dois estratos superiores. Por outro lado, 62% dos beneficiários receberam créditos que representam 26% do valor total direcionado para pessoa física. Evidencia-se uma grande concentração de recursos para um conjunto pequeno de beneficiários.

Por outro lado, as empresas do grupo pessoa jurídica também foram divididas em quatro classes (estratos), segundo o valor total

---

dos contratos (em R\$ 1 000,00): até 20; acima de 20 até 40; acima de 40 até 80; acima de 80. Deve-se também aqui assinalar a concentração existente na distribuição do volume de recursos destinados a financiar projetos apresentados por empresas: 45% dos beneficiários, que compõem o estrato inferior, receberam aproximadamente 17% do valor total dos créditos, enquanto que cerca de 3% dos beneficiários, que compõem o estrato superior, receberam 15% do valor dos créditos – parcela equivalente à do estrato inferior.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Considerou-se que a variável que representa o montante de crédito concedido para cada projeto está diretamente relacionada com a geração de empregos – o principal tema sob avaliação. Portanto, utilizou-se o valor do contrato como variável auxiliar no processo de determinação do tamanho das amostras. Considerando-se a grande variabilidade observada no valor dos contratos e a diferença de finalidade do crédito segundo o valor, achou-se conveniente utilizar o processo de amostra aleatória estratificada, com afixação ótima, nível de confiança de 95% e erro de amostragem de 5%. Dessa forma, os tamanhos das amostras para a pesquisa de campo foram determinados em 158 e 138 beneficiários, respectivamente para pessoas físicas e pessoas jurídicas. Ao se considerar o resultado do pré-teste, as amostras foram ampliadas para 172 e 163 beneficiários, os quais foram escolhidos aleatoriamente.

Algumas ocorrências dificultaram a pesquisa de campo, tais como: o endereço fornecido pelo agente financeiro estava errado, não existia ou estava incompleto; mudança de endereço; recusa do beneficiário em responder o questionário; o beneficiário foi intermediário, de parente ou conhecido, na transação de crédito junto ao agente financeiro, mas não sabia dar informações sobre o financiamento. Em consequência desses fatos, na fase de campo foi necessária a seleção de mais 30 beneficiários; portanto, ao todo foram visitados 357 empreendimentos.

Os estabelecimentos visitados estavam distribuídos em 55 municípios, a seguir relacionados: Afrânio (1), Amaraji (3), Araripina (16), Arcoverde (10), Bodocó (4), Belo Jardim (6), Bezerros (2), Bom Conselho (4), Bom Jardim (1), Bonito (2), Cabo (4), Calumbi (1), Camaragibe

(3), Carnaíba (10), Carpina (2), Caruaru (25), Correntes (1), Custódia (5), Escada (1), Exu (10), Floresta (7), Garanhuns (6), Goiana (4), Gravatá (8), Igarassu (2), Iguaraci (2), Itacuruba (1), Itaíba (2), Itapissuma (1), Itaquitinga (1), Jaboatão (6), Lajedo (1), Macaparana (1), Mirandiba (3), Olinda (13), Ouricuri (10), Paulista (12), Passira (2), Pedra (4), Pesqueira (14), Petrolina (44), Recife (58), Salgueiro (5), Sanharó (2), Santa Maria da Boa Vista (1), São Bento do Uma (3), São José do Belmonte (6), São Vicente Férrer (1), Serra Talhada (9), Sertânia (14), Tacaratu (2), Terezinha (1), Tupanatinga (1), Vicência (1), Vitória de Santo Antão (7).

## **5 Empreendimentos de Pessoa Jurídica: Características e Resultados**

### **5.1 Finalidade do Crédito e Características dos Beneficiários**

Uma constatação inicial é que há uma proporção expressiva de casos em que aparentemente haveria alguma irregularidade: acima de 20% do total. São casos de empresas não encontradas nos endereços indicados, ou de beneficiários que simplesmente se mudaram sem deixar indicações do novo endereço, ou, ainda, de empresários que evitaram sistematicamente o encontro com o pesquisador. Trata-se de evidências empíricas que já patenteiam a deficiência do sistema de acompanhamento e avaliação do programa, um calcanhar de Aquiles das políticas públicas no Brasil.

Outro indicador importante é o tempo de funcionamento dos empreendimentos apoiados. Observa-se uma proporção significativa – 45% – de empresas com até dois anos de funcionamento, fato que revela um peso considerável de empresas recentemente estabelecidas, o que se torna mais evidente ao se considerar a defasagem de quase um ano entre o último ano do período de referência e a data da realização da pesquisa de campo. Isso provavelmente reflete a influência do PROGER na abertura de novos empreendimentos. De fato, estima-se que 24% das empresas financiadas teriam sido criadas com recursos desse programa. É importante assinalar que essa proporção cresce com o valor do financiamento; por exemplo, para créditos superiores a R\$ 40 000,00

---

quase 40% das empresas teriam sido implantadas com base em recursos do PROGER.

Claro que a constatação acima pode ser interpretada positivamente, no sentido de que abre-se espaço para novos empreendimentos e, assim, para a criação de empregos via maior dinamismo e diversificação das atividades produtivas. No entanto, a prioridade para empreendimentos já estabelecidos implica o aproveitamento da experiência de gestão empresarial, minimizando-se o risco de insucesso associado a atitudes aventureiras de iniciativas baseadas mais no intento de obtenção de crédito que na postura empresarial de desenvolvimento de uma nova atividade, a exemplo de outros programas nacionais e da própria experiência internacional no incentivo à produção e à geração de empregos. Nesse sentido, destaque-se que cerca de 46% dos beneficiários não tinham experiência ou conhecimento anterior no ramo de atividade para o qual o financiamento foi destinado. Pode-se acrescentar que das empresas que já estavam fechadas na ocasião da pesquisa de campo, aproximadamente 62% pertenciam ao grupo de empresários sem conhecimento ou experiência anterior no ramo de atividade, o que reforça a hipótese de que beneficiários podem estar sendo atraídos pela disponibilidade de crédito, sem a necessária qualificação para o exercício de uma atividade empresarial duradoura, o que levaria a efeitos não sustentados de geração de empregos.

Sabe-se que um objetivo básico que norteia o funcionamento do PROGER é a oferta de crédito a empresas e empreendedores que têm dificuldade de acesso às fontes convencionais de financiamento da atividade empresarial. Nesse sentido, os dados obtidos atestam que tal objetivo estaria sendo satisfeito, à medida que aproximadamente 77% dos empreendedores beneficiados declararam nunca ter tido acesso a qualquer financiamento convencional. No entanto, essa constatação necessita ser qualificada com base no que foi observado sobre a experiência anterior do beneficiário no ramo de atividade apoiado. Como visto, é elevado o percentual de empreendedores que não tinham experiência ou conhecimento da atividade quando da obtenção do crédito. Portanto, o alcance daquele objetivo básico precisa ser balizado pela capacidade potencial do empresário de ser bem-sucedido na atividade financiada, o que provavelmente contribuiria para tornar sustentados os efeitos sobre

---

a geração de empregos. Saliente-se, como ilustração, que a totalidade das empresas já fechadas, quando da ocasião da entrevista, informou não ter tido acesso a crédito anteriormente. Os dados sinalizam que o alcance do objetivo de garantir acesso a crédito aos que não teriam alternativa parece estar falhando na identificação dos que atenderiam a essa condição e ao mesmo tempo teriam condições de efetivamente desenvolver o projeto financiado.

É importante também caracterizar o beneficiário, de modo a avaliar que segmento da população está representado no conjunto de empreendedores apoiados, no que respeita a pessoas jurídicas. Em sua maioria, os beneficiários são predominantemente do sexo masculino (58,5%), embora a participação de empresárias seja expressiva – o que aponta para uma inserção significativa das mulheres no meio empresarial, de acordo com tendência recente com respeito à força de trabalho como um todo, em que é observado um avanço significativo da inserção da mulher no mercado de trabalho. Em termos da característica idade, a grande maioria (61,9%) está na faixa etária entre 30 e 50 anos. Com respeito ao nível de escolaridade, 51,2% teriam instrução universitária, sendo 79,2% deles com curso superior completo. Significa um perfil compatível com os requisitos naturais exigidos de quem exerce atividade empresarial no segmento formal do mercado.

É importante observar que 36,4% dos beneficiários exerceriam outra ocupação remunerada, não vivendo exclusivamente do empreendimento apoiado. Desse contingente, 57,6% seriam também empregadores em outra atividade, 39,4% seriam empregados e 3% exerceriam atividade como autônomo ou trabalhador por conta própria.

Note-se que 89% dos empresários apoiados já trabalhavam antes de iniciar a atividade empresarial pesquisada, o que revela não se tratar de pessoas que estejam começando uma atividade ou em primeira inserção no mercado de trabalho – aspecto plenamente compatível com os dados referentes a idade e escolaridade. No entanto, observe-se, como já se comentou, que uma proporção significativa desses beneficiários não tinha experiência na atividade financiada.

---

Tal perfil do beneficiário sugere que o programa estaria focando indivíduos com menor risco de desemprego ou ocupados em outra atividade que não aquela para a qual o financiamento foi solicitado. Isso faria do PROGER mais uma política de redução do risco de crédito do que uma política distributiva. Embora objetivos distributivos não sejam explícitos na fundamentação do programa, sabe-se do papel redistributivo que se espera de toda política social, particularmente em um país com a crônica desigualdade de renda que caracteriza o Brasil.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

## **5.2 Efeitos sobre a Geração de Empregos**

A geração e sustentação de empregos, como objetivo primordial do PROGER, deve agora ser melhor qualificada à luz dos resultados da investigação direta, de modo a se dar maior precisão a argumentos antecipados na análise dos registros administrativos. Adiante-se que o volume de recursos aplicados pelo programa, embora constitua montante em si expressivo, produz efeitos limitados se contrapostos à necessidade de criação de empregos.

Neste capítulo será feita uma avaliação desse aspecto considerando-se, para o conjunto das empresas, informações referentes aos empregos antes e depois da obtenção do crédito, neste último caso significando o momento em que o beneficiário observou os primeiros efeitos do financiamento; ademais, julgamos metodologicamente adequado tentar captar a situação do emprego no momento da realização da pesquisa de campo (out./1998 a jan./1999), de forma a identificar qualquer mudança no espaço de tempo depois dos primeiros impactos do financiamento.

Esse procedimento permitiu que fosse avaliado o impacto imediato do crédito em termos de empregos gerados, além de propiciar a estimativa da manutenção ou ampliação desse efeito. Além disso, foi possível confrontar o custo do emprego gerado segundo os dados administrativos com aquele obtido no campo. A tabela 1 contém estimativas, todas geradas a partir da pesquisa de campo, do número de pessoas ocupadas – assalariados permanentes com e sem Carteira assinada, assalariados temporários, familiares não-remunerados e aprendizes, além dos sócios – para o conjunto de

empreendimentos financiados, segundo as classes de valor do financiamento, antes e depois do crédito e no momento da investigação empírica. São apresentadas também as médias de pessoas ocupadas por empresa.

Uma primeira evidência a ser observada é que o impacto imediato do crédito traduz-se em um aumento considerável do emprego direto em todos os estratos de financiamento, atingindo proporção elevada nos dois últimos estratos de maior valor. No entanto, passado algum tempo, o estoque de empregos gerados tende a se reduzir, exceto para financiamentos acima de R\$ 40 000,00.

TABELA 1

**Pernambuco/PROGER – Pessoa Jurídica – Estimativa do Número de Pessoas Ocupadas, segundo Classes de Valor do Financiamento**

Classe de Valor (Em R\$ 1 000,00)	Número de Pessoas Ocupadas			Média por Empresa		
	Antes	Depois	Atual	Antes	Depois	Atual
Até 20	978	1 585	1 321	2,7	4,4	3,6
Superior a 20 até 40	1 292	2 098	1 622	3,8	6,2	4,8
Superior a 40 até 80	376	797	875	4,8	10,2	11,2
Superior a 80	146	384	387	5,2	13,7	13,8
<b>Total</b>	<b>2 792</b>	<b>4 864</b>	<b>4 205</b>	<b>3,5</b>	<b>6,0</b>	<b>5,2</b>

Fonte: PIMES/UFPE – pesquisa direta.

O total de empregos gerados teria sido igual a 2 072 (4 864 *menos* 2 792) em termos imediatos, caindo para 1 413 (4 205 *menos* 2 792) na data da entrevista, representando uma perda significativa, até a data da pesquisa, de 659 empregos (2 072 *menos* 1 413) – mais de 30% dos empregos imediatamente criados. Deve-se salientar, no entanto, que essa perda teria sido gerada apenas pelos empreendimentos com financiamento abaixo de R\$ 40 000,00. De fato, nos dois primeiros estratos o nível de emprego cai de 3 683 para 2 943, o que significa uma redução de 740 empregos; resultado que pode ser contraposto ao aumento líquido de 81 empregos (1 262 *menos* 1 181) nos empreendimentos com financiamento

---

superior a R\$ 40 000,00. Outro cálculo simples mostra que, dos 1 413 empregos líquidos criados e sustentados entre o momento do crédito e a data da pesquisa, 673 seriam dos empreendimentos abaixo de R\$ 40 000,00 de financiamento e 740 dos empreendimentos acima desse patamar. Tal resultado, embora coerente com a lógica econômica – que associa maior capacidade de geração de empregos aos empreendimentos de maior porte – revela a necessidade de que políticas públicas de emprego, que tenham a empresa como objeto, contemplem instrumentos adicionais que aumentem a capacidade microeconômica de sustentação de empregos das unidades de menor porte (ou, no contexto deste estudo, os menores financiamentos – aqui associados a empresas de menor porte).

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Essa constatação de que a sustentação de empregos, sem perda entre a data imediatamente após o crédito e a ocasião da investigação direta, ocorreu apenas para financiamentos de valor mais elevado deve também ser considerada no contexto econômico do período de referência e no período de realização da pesquisa. Nesses três últimos anos, a economia brasileira vem passando por uma fase de retração, agravada no ano de 1998 (e no primeiro trimestre de 1999); é possível que nesse ambiente as empresas de menor porte possam ter tido maior dificuldade de operar no mercado.

Em termos médios, cada empreendimento beneficiado gerou 2,5 empregos logo após o financiamento, perdendo 0,8 emprego até a data da pesquisa – gerando um efeito líquido médio de 1,7. Se, como já procedido com respeito aos totais de empregos gerados, considerarmos separadamente os estratos de menor valor e os de maior valor do financiamento, novamente os empreendimentos com financiamento acima de R\$ 40 000,00 apresentam efeitos de maior impacto. De fato, além das médias de emprego por empresa serem muito mais altas, o nível médio de emprego se mantém ou até cresce, contrariamente ao que ocorre com os empreendimentos com até R\$ 40 000,00 de financiamento.

A análise dos efeitos de geração de emprego fica melhor qualificada quando é considerado o valor monetário médio associado a cada novo emprego. Deve-se ressaltar que esse valor não pode ser

---

considerado como custo no sentido usual, dado que a lógica do programa implica o retorno do montante financiado. Ou seja, na hipótese de que o programa funcione da forma idealizada, com retorno pleno de todos os recursos aplicados, o custo teórico, para o FAT, seria zero, exceto quando consideradas as despesas associadas à administração do programa. No entanto, do ponto de vista privado, isto é, do empreendedor beneficiado com o financiamento, haveria efetivamente um custo associado a cada novo emprego.

Nossas estimativas sugerem que – em termos globais – é necessário o montante de R\$ 10 814,74 para a geração de um emprego direto após o crédito recebido. Essa média sobe para R\$ 15 858,56 no momento da pesquisa – depois de considerada a perda de empregos no intervalo entre o crédito e a pesquisa de campo. Tais valores são muito mais elevados do que aqueles apresentados nos projetos e nos dados administrativos, conforme comentamos no capítulo 3. Observe-se, ademais, que as estimativas se referem ao emprego total, o que compreende assalariados permanentes com e sem Carteira assinada, trabalhadores temporários, membros da família não-remunerados, aprendizes e sócios. Esses resultados deixam patente a fragilidade das estimativas de geração de empregos a partir das cifras globais referentes aos financiamentos concedidos, algo que tem mais caráter propagandístico – sem base em um mínimo de robustez empírica.

Se a avaliação é feita considerando-se apenas os empregos permanentes (sócios e assalariados com ou sem Carteira), verifica-se que as estimativas anteriores sofriam efeito dos empregos de menor qualificação – familiares não remunerados, trabalhadores temporários e aprendizes.

Do total de 2 072 empregos gerados após o crédito (conforme análise anterior), 1 613 podem ser considerados permanentes, de acordo com as estimativas realizadas. De forma análoga, do total de 1 413 empregos mantidos até o momento da pesquisa (conforme nossa estimativa anterior), 1 109 seriam permanentes. Se examinadas as médias, são criados 2,0 empregos permanentes por empreendimento – considerado o efeito imediato; média que cai em 0,7 emprego, no período, até a data da pesquisa de campo.

---

No geral, é de apenas 1,3 a média de emprego que efetivamente se mantém por empresa.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Se dos empregos permanentes são excluídos os sócios, contando-se apenas os assalariados com ou sem Carteira, verifica-se que as estimativas anteriores sofriam considerável influência do número de sócios, que, para as empresas financiadas, mostraram ter participação significativa nos empregos gerados. Com efeito, as estimativas revelam que, do total de 1 613 empregos permanentes criados após o crédito, 1 273 são assalariados com ou sem Carteira. Do total de 1 109 empregos permanentes mantidos até o momento da pesquisa, 1 013 seriam assalariados. Quando examinadas as médias, acrescenta-se 1,6 emprego assalariado por empreendimento – considerado o efeito imediato; média que cai em 0,3 emprego, no período, até a data da pesquisa de campo. No geral, é de apenas 1,3 a média de emprego assalariado que se mantém por empresa, o que pode ser considerado um número baixo diante das expectativas e dos valores apresentados nos projetos, elaborados por empresas credenciadas, e aceitos pelo agente financeiro. Considerando-se que os empregos assalariados são os de melhor qualidade, o resultado encontrado é modesto.

Ressalte-se que, embora os efeitos acima estimados não possam, rigorosamente, ser atribuídos totalmente ao apoio do PROGER, o estudo tentou avaliar a percepção dos empresários beneficiados, por meio de perguntas específicas sobre em que grau o programa teria afetado a geração dos novos empregos. Os resultados revelam que 71% dos beneficiários atribuem totalmente ao apoio do PROGER a responsabilidade pela geração dos novos empregos; além disso, 23,7% julgam que o programa foi parcialmente responsável pelos efeitos positivos sobre o emprego. Portanto, quase 95% dos entrevistados atribuem ao PROGER, total ou parcialmente, a responsabilidade pela geração dos novos empregos. Este número, pela sua grandeza – embora possa refletir algum viés pelo fato de o beneficiário ter obtido crédito – indica a relevância do programa na geração dos empregos mencionados, apesar de, como já se comentou, o número absoluto de novos empregos ser pequeno diante da magnitude do problema ocupacional.

### 5.3 Características dos Novos Ocupados

Um passo adiante na análise dos efeitos sobre o emprego é a discussão das características das pessoas cuja ocupação foi gerada como resultado do apoio do PROGER. É o que se inicia neste capítulo, a partir do exame de informações relativas a sexo, idade, escolaridade. Algumas características da própria ocupação (faixa salarial, jornada de trabalho) são também analisadas.

No que diz respeito a gênero, nota-se uma predominância de pessoas do gênero masculino, no cômputo global. De fato, aproximadamente 53,0% das novas pessoas ocupadas são homens. No entanto, considerando-se os empregos gerados nos financiamentos até R\$ 40 000,00, percebe-se um resultado global oposto, com 54% dos beneficiários sendo mulheres; portanto, a predominância do gênero masculino no global decorre do maior peso dos financiamentos mais elevados na criação de empregos. Foi observada uma maior proporção de produtos alimentares e de confecções, tanto nas atividades comerciais quanto na indústria, entre as atividades financiadas, principalmente nos empreendimentos com financiamentos abaixo de R\$ 40 000,00 – ramos que absorvem principalmente mão-de-obra feminina – o que é coerente com o resultado agora encontrado. Nos empreendimentos com financiamento acima de R\$ 40 000,00, os empregos gerados foram, em sua maioria (62%), ocupados por pessoas do sexo masculino.

Outro aspecto a ser examinado é a faixa etária daqueles que foram absorvidos pelas novas ocupações geradas. Os novos empregos gerados absorvem pessoas predominantemente na faixa de 18 a 29 anos de idade (61,5%), seguindo-se o grupo de 30 a 44 anos – com 30,0%. Esses dados revelam que a maioria dos empregos gerados com apoio do PROGER, em empresas estabelecidas em atividades urbanas, está concentrada na faixa etária (18 a 29 anos) em que, segundo dados de pesquisas domiciliares do IBGE, as taxas de desemprego costumam ser bem mais altas que a taxa de desemprego média para toda a força de trabalho. Nesse sentido, o programa estaria atenuando os problemas de desemprego exatamente na faixa mais crítica.

É evidente a necessidade de se levar em conta o papel estratégico do nível de escolaridade na formulação e execução de políticas de

---

emprego.<sup>9</sup> Considerando-se imperativo tal pressuposto, são examinadas agora as informações disponíveis sobre o grau de instrução formal das pessoas que foram beneficiadas com o incremento líquido de emprego associado ao financiamento para pessoas jurídicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Anote-se que 44,1% dos novos ocupados têm baixo nível de escolaridade: no máximo até o 1º grau completo, incluída uma proporção de 1,5% de analfabeto. Outros 39,2% teriam instrução até o 2º grau e 16,7% o nível superior (completo ou incompleto). É importante lembrar que a significativa proporção de pessoas com nível universitário pode ser explicada pelo expressivo peso relativo de sócios entre os novos ocupados.

Com respeito à jornada semanal de trabalho, 62,4% dos empregos gerados estavam associados a jornadas na faixa acima de 30 até 44 horas semanais, que indica um contingente expressivo correspondendo ao padrão. Nota-se também uma proporção significativa (20,2%) de empregos com jornada acima de 44 horas. Por outro lado, empregos com jornada parcial (até 30 horas semanais) participam com 17,4%. Esta última estatística pode parcialmente ser explicada pela participação de mulheres nos empregos, que foram gerados em atividades de produção e comercialização de alimentos e de confecções.

Outro aspecto fundamental para qualificar a análise das características dos empregos criados é a remuneração associada a cada nova ocupação. Por essa via os dados colhidos não indicam um quadro muito diferente do perfil distributivo da renda do trabalho que predomina na economia brasileira e, em particular, no Nordeste. De fato, no intervalo até dois salários-mínimos estariam 69% dos novos empregos gerados por pessoas jurídicas apoiadas pelo PROGER em Pernambuco; na faixa de mais de dois até cinco salários-mínimos, 23%; acima de cinco salários-mínimos, 6%, além de 2% de

---

<sup>9</sup> *A importância da educação no mercado de trabalho e o reconhecimento de sua influência sobre a distribuição pessoal da renda são tema recorrente e intensivamente discutido no meio acadêmico. Ver, por exemplo, Barros e Mendonça (1995).*

---

ocupações não remuneradas. Isso significa que, do ponto de vista da renda gerada pelos projetos apoiados, no âmbito de pessoas jurídicas – que, na estrutura do PROGER, deveriam ser os de melhor remuneração, por se tratar de empresas urbanas formais –, o resultado se enquadra plenamente nas condições de baixa remuneração predominantes no mercado de trabalho local.

Sabe-se que a capacitação de empreendedores e da força de trabalho em geral constitui um objetivo cada vez mais explicitado em políticas de geração de emprego e renda, assim como é um aspecto sempre enfatizado – particularmente por organizações não-governamentais que se dedicam ao apoio a pequenos negócios. O próprio sistema PROGER contempla entre suas metas associar crédito a capacitação, no sentido de propiciar aos beneficiários condições de maior sustentabilidade dos próprios empreendimentos.

Sob esse aspecto, os resultados alcançados com respeito a treinamento, no caso da linha de apoio a empresas beneficiadas pelo PROGER em Pernambuco, não são satisfatórios. De fato, cerca de 93% dos beneficiários declararam não ter participado de qualquer curso de capacitação vinculado à concessão do crédito: administração de negócios, noções de contabilidade, capacitação técnica e outros tipos de cursos.

No que se refere a capacitação ou treinamento dos empregados, a situação não aparenta ser muito diferente, pois 77% dos empresários entrevistados declararam que seus empregados não haviam participado de qualquer tipo de curso de requalificação profissional associado ao PROGER.

A esse respeito pode ser argumentado que falta ao PROGER um elemento de articulação com o PLANFOR no sentido de se acoplar a capacitação à política de crédito – em vez de se ter, no âmbito do PROGER, um segmento de capacitação, o que significaria “setorializar” desnecessariamente o “sistema público de emprego”, tirando deste o caráter unificado. Duas evidências podem ser contrapostas a esse arrazoado. Primeiro, nos planos estaduais de qualificação profissional há tentativas de se contemplar tal articulação – via inclusão de empreendedores apoiados pelo PROGER. No entanto, e com

---

isso registramos a segunda evidência empírica, o PLANFOR enfrenta sérios problemas operacionais e burocráticos que levam a uma concentração dos cursos de capacitação em poucos meses de cada ano. Não é ocorrência rara a liberação da primeira parcela dos recursos, para as entidades capacitadoras, apenas no segundo semestre de cada ano. O elemento integrador da política – sendo a vinculação PROGER-PLANFOR apenas uma face do problema – passa, na verdade, pelo fortalecimento da rede institucional constituída pelas comissões municipais e estadual de emprego, cujo papel no monitoramento desses programas é estratégico.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

#### **5.4 Dificuldades no Acesso ao Crédito, na Quitação do Empréstimo e outros Obstáculos**

Outro aspecto importante para a avaliação de um programa como o PROGER é o relativo à percepção dos beneficiários com respeito às condições de acesso ao financiamento e à capacidade de pagamento. Para este estudo, foram levantadas, via pesquisa direta, informações referentes aos seguintes pontos: demora na liberação do financiamento, exigências de garantia e de reciprocidade bancária, patamar dos juros, prazos de pagamento, documentação pessoal e da empresa, elaboração do projeto e aprovação de cadastro.

Entre as dificuldades apontadas pelos beneficiários, destaca-se o fator “demora na liberação do financiamento”, mencionado por 52% das empresas pesquisadas. Pela expressão desse percentual, não há dúvida quanto à necessidade de ações conjuntas do Ministério do Trabalho e Emprego e dos agentes financeiros no sentido de reduzir o prazo que decorre entre a data de aprovação do projeto e a data da liberação do financiamento.

Em segundo lugar, foi mencionado o aspecto de exigências de garantias, referido por 39% dos beneficiários. Trata-se de proporção significativa, que chama a atenção para a necessidade de criação de instrumentos adicionais (fundo de aval, por exemplo) que possam propiciar melhor acesso ao crédito e, portanto, maior amplitude de alcance do programa.

Outras menções de destaque são “prazos de pagamento muito curtos” e “documentação exigida” (pessoal e da empresa), cada uma citada por 23% dos beneficiários.

Por outro lado, o patamar dos juros – um fator sempre citado como importante obstáculo ao exercício da atividade empresarial – foi referido por 20% das empresas, proporção inferior às referentes aos outros fatores acima destacados.

Aos temas acima comentados acrescentemos uma outra questão: 64% das empresas pesquisadas responderam que tiveram de atrasar o pagamento de alguma prestação. As duas razões mais importantes alegadas para o atraso são a queda dos preços dos bens e serviços, referida por 24% dos empresários entrevistados, e o valor das parcelas, considerado elevado em relação à capacidade de pagamento. Considerando-se que não houve proporção expressiva de menções à taxa de juros como um problema, o alargamento dos prazos de pagamento poderia servir como atenuante dessa dificuldade das empresas.

Deve-se relevar, no entanto, que a dificuldade de pagamento, ou o peso atribuído ao valor das parcelas, estaria, de fato, mais vinculado ao quadro conjuntural da economia ou do mercado específico em que se insere cada empreendimento (redução da demanda, queda de preços e, conseqüentemente, diminuição da margem de lucro).

Além das dificuldades relativas a operações no âmbito do PROGER, na forma percebida pelos beneficiários, também foi investigada a percepção dos empreendedores com respeito a dificuldades empresariais e perspectivas dos negócios em médio prazo. Com esse objetivo, tentamos identificar os problemas sentidos como entrave ao bom desempenho das empresas.

Não é surpreendente – tendo-se como base evidências empíricas de diversos estudos – o fato de que 78% dos empresários tenham citado a falta de capital de giro como um dos principais problemas. E – corroborando-se o que já havia sido observado anteriormente – 55% dos empreendedores se referem a “demanda insuficiente/poucas vendas” como um sério obstáculo ao funcionamento da

---

empresa. O terceiro problema, por ordem de importância, é o peso dos impostos na estrutura de custos, fato relevado por metade (50,4%) dos entrevistados.

Por outro lado, contrariamente ao que é correntemente difundido, apenas 9,0% dos empresários apontam a legislação trabalhista entre os mais importantes obstáculos. Isso significa que, ao serem solicitados a listar os três mais importantes problemas, os empreendedores pesquisados não consideraram, em uma avaliação global, ser a legislação trabalhista um fator mais significativo que aspectos associados ao financiamento quotidiano das atividades, à estrutura tributária e à conjuntura econômica. Em outras palavras, embora modificações nas instituições reguladoras do mercado de trabalho não devam ser consideradas irrelevantes, outros fatores representam maior entrave ao desempenho das empresas, pelo menos no que respeita a empresas apoiadas pelo PROGER em Pernambuco.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

## **6 Empreendimentos de Pessoa Física: Características e Resultados**

### **6.1 Finalidade de Crédito e Características dos Beneficiários**

De forma análoga ao que foi feito para pessoa jurídica, constata-se que entre as pessoas que receberam crédito do PROGER, no período 1995-97, há uma proporção expressiva de casos em que aparentemente haveria alguma irregularidade: acima de 15% do total.

No conjunto de operações para pessoas físicas – enquadradas pelo agente financeiro como financiamento de atividades urbanas – predomina, na verdade, a presença de atividades de natureza rural (agricultura, pecuária, agropecuária, além de agroindústria); portanto, a pesquisa de campo corrobora a hipótese levantada quando da análise dos dados administrativos. Essa discrepância ocorre nos estratos de financiamento acima de R\$ 5 mil. De fato, nas operações até R\$ 5 mil predominam empreendimentos urbanos (comércio, indústria e serviços, por ordem de importância). Quanto aos outros estratos, o quadro é radicalmente diferente, ocorrendo

---

absoluta presença de empreendimentos rurais. No global, os negócios de natureza rural representam bem mais de 50% do conjunto de empreendimentos em análise, chegando a 58% se incluídas as unidades de agroindústria.

Essa constatação tem uma importante implicação, como será ilustrado adiante na análise de outros aspectos do PROGER – pessoa física no caso de Pernambuco. Trata-se do “efeito seca”: os resultados do programa estarão afetados pela ausência de chuvas, como será verificado adiante. Ademais, cabe discutir se os recursos liberados pelo CODEFAT visando a operações em áreas urbanas podem ser utilizados em áreas rurais. É desejável que essas operações sejam classificadas corretamente como rurais; caso contrário, os registros administrativos induzem a análises incorretas do ponto de vista da repartição urbano ‘versus’ rural, como ocorre atualmente.

Mantida a distinção entre o estrato que pode ser identificado como basicamente de empreendimentos urbanos (o estrato até R\$ 5 mil) e os outros que são predominantemente ou quase totalmente de natureza agrícola, observa-se uma proporção de 40% de beneficiários sem experiência na atividade financiada, no caso do primeiro estrato. Provavelmente, trata-se de algo característico desse universo de pequenos empreendimentos urbanos, na maioria informais: casos de pequenos negócios que se instalam com financiamento do PROGER; de fato, constatou-se que 26% dos empreendimentos pesquisados da faixa até R\$ 5 mil correspondiam a casos de empreendimentos novos.

Com respeito aos empreendimentos cujos titulares tinham experiência, destaque-se que, no geral, em proporção significativa (mais de 40%) o titular tinha na família alguém com negócio similar e, no caso dos empreendimentos de natureza urbana (estrato até R\$ 5 mil), também era significativa a proporção de beneficiários que tinham experiência como autônomos, característica própria daqueles que atuam no universo de pequenos negócios informais.

Como já analisado para o caso de pessoas jurídicas, também no caso de pessoas físicas o PROGER estaria alcançando satisfatoriamente o objetivo básico de ofertar crédito a empresas e empreendedores que têm dificuldade de acesso a fontes convencionais de financia-

---

mento da atividade empresarial. De fato, como no caso das empresas, 77% dos empreendedores (pessoas físicas) beneficiados declararam nunca ter tido acesso a qualquer financiamento convencional – o mesmo percentual encontrado para pessoas jurídicas. Deve-se também, como feito anteriormente, qualificar esse resultado levando-se em consideração a experiência anterior do beneficiário no ramo de atividade apoiado. Significa dizer que o alcance daquele objetivo básico precisa ser balizado pela capacidade potencial do empresário de ser bem-sucedido na atividade financiada, o que provavelmente contribuiria para tornar sustentados os efeitos sobre a geração de empregos. Deve-se lembrar, também, que o crédito associado a assistência técnica e treinamento gerencial pode se tornar um instrumento importante para conciliar de forma satisfatória o objetivo básico de prover recursos a quem nunca teve acesso a crédito com a potencialização das condições para tornar sustentável o empreendimento apoiado e, assim, obter efeitos mais sólidos na geração de emprego e renda.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Na sua maioria, os beneficiários são predominantemente do sexo masculino (69%), refletindo o fato de que, tanto nos empreendimentos de natureza urbana quanto nos de base rural, no grupo de pessoas físicas, a inserção da mulher como “empreendedora” é menos significativa que no caso das empresas – no qual o percentual de empresários do sexo masculino aproxima-se de 59%. No entanto, a proporção de mulheres como titulares de negócios é, em ambos os casos, de uma magnitude que expressa a mudança global que se processa no mercado de trabalho, em termos de gênero. Com respeito a idade, 51% dos beneficiários estão na faixa etária entre 30 e 50 anos, um percentual menor que o verificado para pessoas jurídicas (62%).

Em termos de escolaridade, apenas 23% teriam instrução universitária, 42% estariam no 1º grau e 34% teriam alcançado o 2º grau. Trata-se de escolaridade bem inferior à verificada para pessoas jurídicas (mais de 50% dos beneficiários teriam instrução universitária), não sendo surpreendente que isso ocorra. De fato, tanto no segmento aqui caracterizado como quase totalmente urbano (contratos até R\$ 5 mil), tipicamente ou preponderantemente informal, quanto no grupo de empreendimentos com base agrícola, o nível de escolaridade dos beneficiários naturalmente tende a

---

ser inferior ao segmento em que predominam atividades empresariais urbanas do segmento formal da economia.

Um importante aspecto é o elo que o beneficiário possa manter com outros segmentos da economia, além do empreendimento apoiado pelo PROGER. A mesma proporção encontrada para pessoas jurídicas é verificada no caso de empreendimentos de pessoas físicas, com respeito a outra atividade remunerada: 36% dos beneficiários teriam outra ocupação remunerada, distribuídos em 34,3% como empregados, 28,1% como empregadores e 40,6% como autônomo ou trabalhador por conta própria. A proporção de autônomos é aqui muito maior que os 3% verificados para o caso de pessoas jurídicas, por razões óbvias: pelos menos no estrato com até R\$ 5 mil de valor financiado tende a predominar a atividade informal, sendo freqüente o recurso a outra ocupação que complementa a renda.

É importante observar, também, se os beneficiários têm experiência no mercado de trabalho ou se estão iniciando a primeira atividade ou ocupação. Tanto quanto o observado para pessoas jurídicas, a maioria dos beneficiários de empreendimentos pessoa física (87,5%) já era parte da população economicamente ativa antes de iniciar o empreendimento objeto da pesquisa, deixando claro que o PROGER se dirige predominantemente àqueles que já acumulam experiência no mercado de trabalho. No entanto, numa proporção de mais de 10% os beneficiários – tanto no caso de pessoas físicas como no caso de empresas – iniciaram sua atividade com apoio do PROGER.

## **6.2 Efeitos sobre a Geração de Empregos**

A tabela 2 contém as estimativas do número de pessoas ocupadas – assalariados permanentes com e sem Carteira assinada, assalariados temporários, familiares não-remunerados e aprendizes, além dos sócios – para o conjunto de empreendimentos financiados, segundo as classes de valor do financiamento, antes e depois do crédito e no momento da pesquisa de campo. São apresentadas também as médias de pessoas ocupadas por empreendimento.

TABELA 2

**Pernambuco/PROGER – Pessoa Física – Estimativa do Número de Pessoas Ocupadas, segundo Classes de Valor do Financiamento**

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Classe de Valor (em R\$ 1 000,00)	Número de Pessoas Ocupadas			Média por Empreendimento		
	Antes	Depois	Atual	Antes	Depois	Atual
Até 5	3 502	9 565	5.210	1,0	2,7	1,5
Superior a 5 até 20	9 814	14 986	9 524	5,8	8,9	5,6
Superior a 20 até 40	2 895	4 971	3 469	6,6	11,4	7,9
Superior a 40	317	504	291	7,4	11,7	6,8
<b>Total</b>	<b>16 528</b>	<b>30 026</b>	<b>18 494</b>	<b>2,9</b>	<b>5,2</b>	<b>3,2</b>

Fonte: PIMES/UFPE – pesquisa direta.

Destaquem-se os principais resultados: *(i)* o impacto imediato do crédito traduz-se em um aumento considerável do emprego direto em todos os estratos de financiamento; *(ii)* analogamente ao observado para os empreendimentos de pessoas jurídicas, o estoque de empregos tende a se reduzir – apresentando números bem inferiores na ocasião da pesquisa direta. Em termos globais, os 16 528 empregos antes do apoio do PROGER teriam se transformado em 30 026 após o financiamento, caindo para 18 494 na data mais recente; teria havido um aumento líquido de 1 966 empregos; *(iii)* novamente podemos distinguir entre os empreendimentos até R\$ 5 mil (quase todos são urbanos) e os dos estratos superiores de financiamento, predominantemente rurais. No primeiro caso, o número de empregos (3 502 antes do PROGER), tendo-se tornado quase o triplo após o financiamento do PROGER (9 565), teria diminuído para 5 210 na data da entrevista, representando um aumento líquido de 1 708 empregos em relação ao momento antes do PROGER. Nos estratos maiores, predominam empreendimentos rurais, a evolução foi de 13 026 empregos antes do PROGER, para 20 461 depois do financiamento e 13 284 no final, resultando num acréscimo líquido de 258 empregos; *(iv)* o total de empregos gerados teria sido igual a 13 498 em termos imediatos (6 063 no estrato até R\$ 5 mil e 7 435 nos estratos de valor acima desse patamar) caindo para 1 966 na data da entrevista, representa uma

perda significativa, até a data da pesquisa, de 11 532 empregos – 85% dos empregos imediatamente criados. Quando separamos os dois principais segmentos (urbano e rural), o quadro é o seguinte: dos 6 063 empregos imediatamente gerados pelos pequenos negócios urbanos, 28% (1 708) teriam sido mantidos até a data da pesquisa; dos 7 435 empregos imediatamente gerados pelos empreendimentos rurais apoiados, apenas 3,5% (258) teriam se sustentado.

Os dados sistematizados no item iv necessitam de qualificação adicional. Comparativamente ao quadro observado para empresas do setor formal urbano (pessoas jurídicas), a situação do grupo de pessoas físicas é dramaticamente diferente; como vimos, no caso anterior, a perda de empregos entre o impacto imediato e a situação na data da pesquisa direta ficava pouco acima de 30% (um percentual considerável), mas havia uma relação positiva entre empresas de maior tamanho e maior capacidade de sustentação do emprego gerado. No caso agora examinado, o fato de se tratar de universo heterogêneo (o grupo pessoas físicas tem predominância de empreendimentos de natureza rural, embora tratados como urbanos, segundo os registros administrativos) impõe as seguintes ponderações: a) é provável que uma parte significativa dos empregos gerados constitua-se de empregos temporários, relação característica de empreendimentos do meio rural; b) o impacto de destruição de empregos aqui observado deve estar vinculado aos efeitos da estiagem – elemento que, como será visto, é detectado nas respostas às questões sobre dificuldades dos empreendimentos; c) com respeito aos empreendimentos no estrato de financiamento até R\$ 5 mil (pequenos negócios urbanos), de natureza caracteristicamente informal, o menor (embora ainda substancial) impacto de destruição de ocupações imediatamente geradas via crédito do PROGER pode ser vinculado ao caráter volátil das relações de trabalho nesses pequenos negócios.

O resultado, em termos médios, do apoio do PROGER a empreendimentos de pessoas físicas fica naturalmente condicionado pelos fatores e limitações acima destacados. Assim, a média global de empregos gerados em cada empreendimento beneficiado – com a ressalva da heterogeneidade do grupo Pessoas Físicas já apontada

---

– evoluiu de 2,9 empregos antes do PROGER, para 5,2 logo após o financiamento e 3,2 na data da pesquisa, gerando um efeito líquido médio de apenas 0,3 emprego.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Deve-se, portanto, ressaltar que fatores circunstanciais podem – no que pode ser incluído, como feito na análise de pessoas jurídicas, o efeito da conjuntura econômica de retração da economia no período de referência da pesquisa, além de fatores climáticos no caso do Nordeste – limitar severamente o potencial de sustentação de empregos desse programa, principalmente em face da dimensão das necessidades de geração de emprego na economia. No entanto, é de se registrar também que, na ausência de um programa como o PROGER, a destruição de empregos poderia ser ainda mais drástica.

A consideração, no caso de empreendimentos do grupo pessoas físicas, com respeito ao valor monetário médio associado a cada novo emprego, precisa – por razões já explicitadas no tocante à heterogeneidade do grupo de empreendimentos pesquisados – ser feita com cautela. Ademais, retomemos aqui as qualificações já feitas quando da análise das empresas formais urbanas: de que esse valor não pode ser considerado como custo no sentido usual, em termos do FAT (excetuados os custos administrativos de gerência do programa), dado que a lógica do programa implica o retorno do montante financiado, embora em termos privados exista um custo, para o empreendedor apoiado, associado a cada novo emprego. Consideradas essas ressalvas, pode-se apresentar, para efeito ilustrativo, a estimativa de custo associado a cada novo emprego gerado pelos pequenos empreendimentos da faixa de financiamento até R\$ 5 mil: em termos dos empregos gerados via impacto imediato do programa, esse valor seria de R\$ 1 939,31; se considerado o efeito líquido final de empregos sustentados, a média sobe para R\$ 6 884,11. Significa, portanto, que é uma média realista, menor que a encontrada para pessoas jurídicas (R\$ 15 858,56), mas novamente muito superior à estatística administrativa utilizada pelo agente financeiro para estimar o volume de empregos gerados pelo PROGER.

Observe-se, como procedido na análise dos empreendimentos de pessoas jurídicas, que as estimativas acima se referem ao emprego

---

total, o que compreende assalariados permanentes com e sem Carteira assinada, trabalhadores temporários, membros da família não-remunerados, aprendizes e sócios. Os principais resultados, com respeito a emprego permanente e emprego assalariado, podem ser sumariados como segue:

(i) do total de 13 498 empregos gerados em termos imediatos, 3 916 (29%) podem ser considerados permanentes. Do total de 1 966 empregos mantidos, 1 315 (67%) seriam permanentes;

(ii) dos 3 196 empregos permanentes gerados no impacto imediato do apoio do PROGER, 2 150 (67%) seriam empregos de assalariados com ou sem Carteira. E entre os 1 315 empregos permanentes mantidos até a data da investigação empírica, 899 (68%) seriam assalariados;

(iii) é importante ressaltar que os resultados agora observados trazem inequívoco reforço analítico ao que se antecipou sobre as implicações da natureza heterogênea do grupo de empreendimentos sob análise e do grande peso relativo de negócios de caráter rural. De fato, uma pequena proporção dos empregos gerados imediatamente após o crédito (29%, como vimos) seria de empregos permanentes (assalariados e sócios), deixando claro que a alta destruição de empregos antes detectada é explicável basicamente pela natureza temporária do tipo de emprego gerado (mão-de-obra temporária, aprendizes, membros da família não remunerados);

(iv) por outro lado, o fato de que – tanto entre os empregos permanentes gerados imediatamente quanto entre os permanentes mantidos – a proporção de assalariados alcance quase 70% mostra que o emprego de laços mais sólidos (o assalariado) é o elo forte da geração de empregos;

(v) pode-se também notar que o estrato de financiamento até R\$ 5 mil – já devidamente identificado como quase totalmente constituído de pequenos negócios urbanos – responde por 45% do emprego total gerado em termos imediatos, e teria gerado empregos permanentes numa proporção de 57% (2 220 entre 3 916 empregos). Em termos de empregos assalariados, esse mesmo

---

estrato responderia por apenas 24% dos empregos gerados imediatamente e apresenta resultado líquido negativo com respeito a empregos assalariados mantidos até a data da pesquisa. Isso é coerente com a natureza informal dos pequenos negócios desse estrato, em que o emprego assalariado tende a ocorrer em, relativamente, menores proporções, sendo significativo o papel de empreendimentos de natureza individual.

Por fim, a análise das estatísticas referentes à média de empregos gerados por empreendimento, no caso de empregos permanentes e de empregos assalariados, apenas corrobora o tímido resultado já observado para o emprego total.

### **6.3 Características dos novos Ocupados**

No que se refere ao gênero dos novos empregados, a discriminação entre os empreendimentos no estrato até R\$ 5 mil e aqueles dos outros estratos se faz mais uma vez necessária. Enquanto no primeiro grupo há quase um equilíbrio entre homens (9%) e mulheres (51%), no segundo grupo o predomínio do sexo masculino (93%), entre as pessoas que foram absorvidas em ocupações geradas após o financiamento do PROGER, é evidente. O corte urbano do primeiro grupo responde por uma distribuição entre gêneros similar à observada para empreendimentos de pessoas jurídicas, embora nesse caso houvesse uma predominância do sexo masculino (53%). Quanto ao segundo grupo, cuja quase totalidade é de empreendimentos rurais (agropecuários e agrícolas, além de agroindústria), o predomínio de homens também não surpreende, visto que a utilização de mão-de-obra feminina no meio rural tende a ser mais freqüente em algumas culturas, na época da colheita.

No que se refere à distribuição dos novos ocupados segundo a idade, os novos empregos criados absorvem pessoas na faixa de 18 a 29 anos de idade numa proporção de 44% (mais de 60% em pessoas jurídicas), enquanto no grupo de 30 a 44 anos a proporção alcança 37% (30% em pessoas jurídicas). Portanto, em comparação com os empregos gerados pelo PROGER, no caso das empresas formais urbanas, a distribuição etária no caso do grupo pessoas físicas tem participação mais significativa de pessoas menos jovens – mais

uma vez isso deve estar associado à predominância de empreendimentos rurais no grupo pessoas físicas. Mesmo assim, o peso relativo de jovens entre os novos ocupados é, também no caso agora em análise, de dimensão expressiva. Portanto, também nesse caso, uma proporção considerável dos empregos gerados com apoio do PROGER está concentrada na faixa etária (18 a 29 anos) em que, segundo dados de pesquisas domiciliares do IBGE, as taxas de desemprego costumam ser bem mais altas que a taxa de desemprego média para toda a força de trabalho. Nesse sentido, o programa estaria atenuando o desemprego exatamente na faixa mais crítica.<sup>10</sup> De fato, dados da PNAD 1996 para Pernambuco revelam que enquanto na população ocupada o estrato de 15 a 19 anos de idade representava 12%, esse mesmo estrato respondia por 23% dos 270 800 desempregados detectados pelo IBGE naquele ano. Para o estrato de 20 a 24 anos, essas respectivas proporções eram de 14% e 23%; para o estrato de 25 a 29 anos, 13% e 17%. Outra forma de dimensionar o problema é observando a taxa de desemprego em cada estrato aqui mencionado: respectivamente 14%, 13% e 10% – taxas bem superiores à média obtida pela Pesquisa Mensal de Emprego (outra pesquisa domiciliar do IBGE) para a região metropolitana do Recife no mesmo ano, quando os efeitos positivos do Plano Real sobre o nível de emprego estavam em plena operação.

A questão crucial é, portanto, melhorar as condições de sustentabilidade das novas ocupações geradas, como forma de obter um efeito mais consistente com o objetivo de geração de renda e, assim, de redução da pobreza – embora o PROGER não tenha como ponto de partida reduzir níveis de pobreza, mas contribuir para a consolidação de empreendimentos com capacidade de sustentação de emprego.

Novamente, considerando-se imperativo o pressuposto do papel estratégico do nível de escolaridade na formulação e execução de políticas de emprego, são examinadas agora as informações disponíveis sobre o grau de instrução formal das pessoas que foram

---

<sup>10</sup> Ver, a respeito, Araújo, Souza e Lima (1998).

---

beneficiadas com o incremento líquido de emprego associado ao financiamento do PROGER para empreendimentos de pessoas físicas em Pernambuco. Observe-se que os resultados obtidos são, nesse caso, qualitativamente diferentes daqueles examinados na análise dos empreendimentos de pessoas jurídicas. De fato, é necessário mais uma vez distinguir entre o segmento urbano e o segmento rural do conjunto de empreendimentos sob análise. No primeiro grupo, o percentual de analfabetos alcança 13%, enquanto 54% dos novos ocupados têm no máximo o 1º grau, proporções que, no caso de pessoas jurídicas, eram respectivamente de 1,5% e 44%. No grupo de base eminentemente rural, essas proporções são, respectivamente, de 20% e 90%, o que mais uma vez evidencia que estamos trabalhando, no caso de pessoas físicas, com dois grupos qualitativamente muito diferentes entre si. A dominante baixa escolaridade dos novos ocupados do segundo segmento é plenamente compatível com a natureza rural dos empreendimentos desse universo.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

No que se refere à jornada semanal de trabalho, 54% dos empregos gerados no grupo de até R\$ 5 mil de financiamento têm jornada acima de 30 horas semanais, enquanto 17% dos novos ocupados têm jornada acima de 44 horas (no grupo de pessoas jurídicas essa proporção era de 20%). Por outro lado, a proporção de empregos com jornada parcial (até 30 horas semanais), nesse mesmo segmento, de 46%, é bem maior que a observada para pessoas jurídicas (17%). Há explicação para isso: a natureza predominantemente informal dos empreendimentos desse segmento; acrescenta-se a evidência de que 36% dos beneficiados têm outra atividade, sendo expressiva, como vimos, a participação de sócios nos novos empregos gerados, criando assim a situação em que uma pessoa fica ligada a mais de uma atividade, dedicando tempo parcial a uma delas – supostamente a que daria menor retorno monetário. Enquanto isso, no segmento de financiamentos acima de R\$ 5 mil, 90% dos novos ocupados estão na faixa de jornada de trabalho acima de 30 horas, evidência também compatível com a natureza rural desses empreendimentos

Os dados relativos à remuneração dos novos ocupados completam bem a caracterização dos empregos criados com apoio do PROGER. No segmento urbano, cerca de 80% dos novos empregos estão

---

associados a remuneração de até dois salários-mínimos. No segmento rural, essa proporção ultrapassa 90%. Nos dois universos, por características já analisadas acima, não é surpreendente encontrar níveis de remuneração tão baixos. Significa que se trata de uma distribuição bem diferente da referente aos empregos criados no grupo de empreendimentos de pessoas jurídicas, em que o perfil distributivo encontrado se assemelha ao que predomina na economia brasileira e, em particular, no Nordeste. Ou seja, enquanto no caso de pessoas jurídicas os novos empregos estão associados a remunerações cuja distribuição se acopla ao alto grau de desigualdade predominante no Nordeste, no caso de pessoas físicas – dadas as características do grupo pesquisado – a distribuição seria ainda mais desigual, com uma proporção bem maior de ocupações de baixa renda, coerentemente vinculável ao caráter informal de pequenos negócios urbanos e à natureza rural de boa parcela dos empreendimentos pesquisados.

Deve-se destacar que a capacitação de empreendedores e da força de trabalho em geral constitui um objetivo cada vez mais explicitado em políticas de geração de emprego e renda, sendo sempre enfatizado particularmente por organizações não-governamentais que se dedicam ao apoio a pequenos negócios. Como se sabe o próprio sistema PROGER contempla entre suas metas associar crédito a capacitação, no sentido de propiciar aos beneficiários condições de maior sustentabilidade dos próprios empreendimentos. Os resultados alcançados com respeito a treinamento para os empreendimentos de pessoas físicas são ainda mais insatisfatórios que aqueles registrados para pessoas jurídicas. Uma diferença importante, porém, pode ser notada quando mantemos aqui a distinção entre o segmento urbano de pequenos negócios e o segmento em que predominam empreendimentos de base rural.

No primeiro caso, 81% dos beneficiários declararam ter recebido treinamento – proporção explicável pela vinculação formal e efetiva entre o crédito do PROGER informal e a capacitação do beneficiário. No caso do segmento de base rural, o quadro é similar ao observado para empreendimentos de pessoas jurídicas: ausência de treinamento para mais de 80% dos beneficiários.

---

Também no tocante a capacitação ou treinamento dos empregados, a situação é desapontadora: mais de 90% dos ocupados não teriam passado por qualquer treinamento ou capacitação, no caso do segmento até R\$ 5 mil de financiamento; nos empreendimentos do grupo de base rural, praticamente inexistente treinamento para os empregados.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

A consolidação de informações sobre treinamento, com respeito aos resultados para pessoas jurídicas e para pessoas físicas, revela que um importante instrumento de promoção de condições de sustentabilidade – o reforço da qualificação e da capacitação de empreendedores e de empregados – está ausente na implementação do PROGER. Significa admitir que esforços substanciais necessitam ser aduzidos à execução e gerenciamento do programa, sob pena de se contribuir para a geração empregos sustentáveis em proporção aquém do desejável.

#### **6.4 Dificuldades no Acesso ao Crédito, na Quitação do Empréstimo e outros Obstáculos**

É tempo agora de introduzir o importante aspecto da percepção dos beneficiários com respeito às condições de acesso ao financiamento e à capacidade de pagamento. O fator “demora na liberação do financiamento” foi mencionado por 38% dos beneficiários na faixa até R\$ 5 mil de financiamento, por 43% no estrato seguinte (até R\$ 20 000,00), por 50% dos beneficiários na faixa acima de R\$ 20 000,00 até R\$ 40 000,00 e por 48% dos beneficiários no estrato de financiamento no estrato superior. “Prazo curto” e “exigências de garantias” foram fatores também mencionados por expressivas parcelas dos beneficiários.

Trata-se de um resultado não muito diferente do encontrado no caso de empreendimentos de pessoas jurídicas, inclusive pelo considerável percentual de respostas que não apontaram problemas (24%). Pode-se, portanto, reafirmar que não há dúvida quanto à necessidade de ações conjuntas do Ministério do Trabalho e Emprego e dos agentes financeiros no sentido de reduzir o prazo que decorre entre a data de aprovação do projeto e a data da liberação do crédito.

---

Também como registrado na análise do caso de pessoas jurídicas, o aspecto de exigências de garantias chama a atenção para a necessidade de criação de instrumentos adicionais (fundo de aval, por exemplo) que possam propiciar melhor acesso ao crédito e maior amplitude de alcance do programa.

Resta comentar resultados relativos à percepção dos empreendedores com respeito a dificuldades e perspectivas dos negócios a médio prazo. Como observado para o caso de pessoas jurídicas, não surpreende que “falta de capital de giro” desponte como um dos principais problemas. É fator citado por 57% dos entrevistados na faixa de financiamento até R\$ 5 mil, verificando-se percentuais em torno de 40% a quase 60% nos outros estratos. O aspecto singular, no caso do grupo de empreendimentos de pessoas físicas, é que “estiagem”, “seca”, “falta de chuva” compareçam como o outro fator mais importante, equivalendo a “falta de capital de giro”, ao apresentar percentuais de referências próximos de 45%, em média. Significa que a natureza rural de mais da metade dos empreendimentos que compõem o grupo pessoas físicas fica mais uma vez evidenciada, o que levou a resultados qualitativamente diferentes dos encontrados para pessoas jurídicas – em diversos aspectos. Há também referência expressiva a “demanda insuficiente/poucas vendas” como um sério obstáculo ao bom desempenho do empreendimento.

## **7 Considerações Finais**

Em termos nacionais, estimativas recentes apontam para um crescimento econômico insuficiente para fazer face ao aumento da PEA, que, pela dinâmica demográfica do passado recente, deverá continuar crescendo a 2,0% ao ano pelo menos nos próximos dez anos (contingente superior a 1,5 milhão de pessoas sendo incorporadas ao mercado de trabalho todo ano).

Fica evidente que a questão do emprego, com as dimensões qualificadas nesta discussão, é algo que manterá sua relevância e sua urgência por alguns anos à frente. Implica constatar a importância de se discutir, mais do que em outros momentos, se o papel da principal política pública de geração de emprego, por meio da

qual já foram aplicados vultosos recursos, apresenta resultados compatíveis com seus objetivos. De fato, considerando-se os resultados modestos em termos de geração de empregos, como observado nesse trabalho, não se pode deixar de considerar outras políticas com efeitos mais imediatos sobre o atual quadro de agravamento social, a exemplo das frentes de trabalho urbanas combinadas com requalificação da força de trabalho. Por outro lado, é necessário reforçar medidas que possam contribuir para a redução do ritmo de crescimento da oferta de força de trabalho com a incorporação dos mais jovens à escola (postergando-se a entrada no mercado), o que significaria avançar muito na melhoria do sistema educacional. Políticas assistencialistas podem ainda ser um caminho estratégico no atual momento de baixo crescimento econômico, no intuito de se evitar ainda maior aprofundamento dos desequilíbrios sociais no futuro imediato.

Os resultados do PROGER Urbano em Pernambuco revelam que não há sustentabilidade dos empregos imediatamente gerados pelo financiamento. A despeito do curto período de observação, entre a ocasião do financiamento e a data da pesquisa de campo, o efeito líquido final de empregos gerados é reduzido de 2,5 para 1,7 emprego por empreendimento, no caso de pessoa jurídica; nos empreendimentos de pessoa física, esse efeito final é reduzido de 1,3 para 0,3 emprego por projeto. Note-se que tais resultados não podem ser interpretados como uma situação particular de um único Estado. Pesquisa realizada pelo IBASE em oito Unidades da Federação detectou uma média de 2,02 empregos gerados por projeto no PROGER Urbano.<sup>11</sup>

Esse trabalho mostra que – pelo menos no caso de Pernambuco – a despeito da importância atribuída ao PROGER para a geração de emprego e renda, este é ainda um programa limitado em termos de sustentação de emprego, além de ter uma dimensão extremamente reduzida relativamente às necessidades de geração de emprego na economia pernambucana, cuja população desemprega-

<sup>11</sup> Ver IBASE (1999, p. 11). *Os Estados cobertos por esse estudo compreendem Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, além da Região Metropolitana de São Paulo.*

da supera 250 mil pessoas – sem considerar o contingente de subempregados. Portanto, as elevadas taxas de desemprego e a precariedade dos postos de trabalho, observadas nesse Estado, não sofrerão mudanças significativas se depender apenas desse programa. Significa que é imperativo considerar outras políticas de incentivo ao investimento público e privado e ao crescimento econômico, além de políticas compensatórias. Além disso, o elevado nível de insucessos e as dificuldades relatadas pelos beneficiários do PROGER em saldar os compromissos, assumidos com o agente financeiro, poderão comprometer financeiramente todo o programa, tendo em vista que isso poderá acarretar o não pagamento das obrigações. Se problema similar também ocorre em outros Estados, como é provável, a médio e longo prazos o sistema poderia se tornar insolvente, inclusive comprometendo o seguro-desemprego, a qualificação e a intermediação.<sup>12</sup> Nesse sentido, é importante ressaltar o papel que um fundo de aval pode desempenhar – desde que o agente financeiro não seja premiado com risco zero e todo o risco transferido para o poder público (federal, estadual, municipal).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> *A propósito, observe-se que – por razões vinculadas às diversas alocações de recursos do FAT – o sistema já apresenta problemas de déficit, conforme registra Azeredo (1998).*

<sup>13</sup> *Antes da regulamentação de um fundo de aval – a exemplo do esperado FUNPROGER – é útil examinar alguns precedentes. O caso do município de Poço Verde, em Sergipe, é uma experiência que traz inovações importantes. Em março de 1997, a prefeitura daquele município instituiu um fundo de aval no âmbito do PRONAF crédito, conforme as seguintes linhas: (i) beneficiários que tenham no máximo três hectares de terra; (ii) formação de grupos de um mínimo de cinco e um máximo de dez agricultores, que assinam solidariamente todas as cédulas de empréstimos; (iii) 25% de cada projeto de crédito contratado como remuneração da mão-de-obra do produtor é colocado numa caderneta de poupança em nome do agricultor e do fundo de aval; (iv) pago o empréstimo, o agricultor resgata o montante – sobrando-lhe os rendimentos da poupança; (v) o banco entra com cobertura de 50% do risco. Resultado: o município colheu sua maior safra – 30% maior que a safra anterior; o índice de inadimplência foi zero. Conforme relatado em Ricardo Abromovay e José Eli da Veiga, “Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)”, Texto Para Discussão nº 641, Convênio FIPE/YPEA 07/97, p. 29.*

---

Por outro lado, a indagação sobre a adequação do PROGER em um contexto de retomada do crescimento não pode ser empiricamente avaliada, dado que, após a criação do programa, o país ainda não voltou a apresentar índices sustentados de crescimento. No entanto, entendemos que as fronteiras de possibilidades de produção e as deficiências de infra-estrutura social e econômica no Brasil são ainda tão amplas que uma retomada do crescimento econômico sustentado, via recuperação da poupança pública e canalização da poupança privada – além das reformas institucionais necessárias – devem levar a aumento significativo não só da criação de ocupações melhor qualificadas como também da demanda por mão-de-obra menos qualificada ou requalificada, ou que pode ser retreinada pelas próprias empresas num contexto de significativo aumento da demanda agregada. Nesse contexto, o incentivo a novos empreendimentos seguramente teria probabilidade muito maior de sucesso e, conseqüentemente, de geração de empregos, desde que houvesse um processo mais rigoroso de monitoramento da execução do programa, reduzindo-se ao mínimo as possibilidades de desperdício na alocação dos recursos.

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

Gostaríamos também enfatizar que, dada a alocação de recursos nos termos em que se processa atualmente, a distribuição de recursos do PROGER poderia ser executada em função de um planejamento estratégico que considerasse as necessidades e especificidades das diversas regiões, levando em conta um plano de ação em nível estadual, desde que o governo de cada Unidade da Federação, juntamente com as comissões e conselhos estaduais e municipais, sinalizasse para os agentes financeiros suas prioridades estratégicas em termos espaciais e setoriais. De forma complementar a tal planejamento, um trabalho de monitoração da execução do programa em cada Estado e de avaliação permanente dos impactos de emprego e renda resultantes poderia orientar a realocação espacial, e entre programas, dos recursos dirigidos aos três segmentos do PROGER. A forma atual de distribuição, deixando-se a critério do “mercado” ou da capacidade de geração de projetos de cada Estado, juntamente com o forte poder de decisão dos agentes financeiros sobre o direcionamento dos recursos do PROGER, com certeza não é a alternativa mais adequada para uma política pública que tem como objetivo maior gerar emprego e

renda, especialmente para empreendedores urbanos e rurais e agricultores sem acesso a linhas convencionais de crédito.

Por fim, entendemos que, a despeito de centrada na experiência do Estado de Pernambuco, a análise aqui conduzida inclui resultados que transcendem as fronteiras do próprio Estado e que, portanto, podem encerrar implicações mais abrangentes para a política pública consubstanciada no PROGER.

---

## Referências Bibliográficas

POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE EMPREGO:  
CONSIDERAÇÕES A  
PARTIR DO PROGER  
URBANO EM  
PERNAMBUCO

ARAÚJO, T. P. de, LIMA, Roberto Alves de e SOUZA, Hermínio Ramos de. *PROGER: limites e possibilidades de uma política pública de emprego*. Informações FIFE, n. 235. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, abr. 2000.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas de Emprego: o PRONAF em Pernambuco. In: Yony Sampaio (Org.) *Ensaio Sobre Economia Agrícola e Meio Ambiente no Nordeste*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2000.

ARAÚJO, T. P. de, SOUZA, A. do Vale e LIMA, Roberto Alves de. Nordeste: economia e mercado de trabalho. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 29, p.55-78. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. abr.1997.

AZEREDO, Beatriz. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosana Silva Pinto de. *Os Determinantes Dadesigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro/Brasília: IPEA, jul. 1995. (Texto para Discussão n. 377).

CASTRO, Delúbio Soares de; MACEDO, Bernardo Gouthier. *O FAT e o Sistema Público de Emprego: a visão dos trabalhadores*. Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico. São Paulo/Brasília, 12 a 18 de nov. 1997.

IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Democracia Viva*. Geração de Emprego e Renda. Edição Especial. IBASE/Editora Segmento, nov. 1999.

MINISTÉRIO DO TRABALHO/SECRETARIA DE POLÍTICAS DE EMPREGO E SALÁRIO/COORDENAÇÃO GERAL DE EMPREGO. *Programa de Geração de Emprego e Renda: PROGER*. Brasília: MTB/SPES/CGEM, 1996.

RAMOS, Carlos Alberto. *Política Comparada*. Notas sobre políticas de emprego. Brasília, 1997.

SAMPAIO, Yony (Org.). *Ensaio sobre Economia Agrícola e Meio Ambiente no Nordeste*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2000.