Alessandro Ferreira dos Passos* Rogério Nagamine Costanzi**

Introdução

No ano de 1994, com a Resolução nº 59 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, foi instituído o Programa de Geração de Emprego e Renda, PROGER Urbano, com objetivo de gerar emprego e renda por meio de linhas de crédito especiais associadas à assistência técnica e gerencial, para micro e pequenas empresas e empreendedores, formais e informais, assim como para cooperativas e associações de trabalhadores; enfim, para setores que tradicionalmente não têm acesso ou têm dificuldades em obter crédito do sistema financeiro formal. O funding do PROGER Urbano são recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, excedentes da reserva mínima de liquidez do fundo¹ e alocados por meio de depósitos especiais em instituições financeiras oficiais federais, mais especificamente no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal e no Banco do Nordeste, e que respondem pelo risco operacional dos créditos concedidos, ficando, em princípio, o FAT protegido contra a inadimplência das operações. Por outro lado, o fato de o risco ser das instituições financeiras reduz o poder das instituições executoras das políticas públicas de emprego e renda sobre a execução do programa e explica a exigência de garantias reais.

O PROGER Urbano iniciou suas operações a partir de 1995. De 1995 a 2000 foram realizadas 386 mil operações de crédito no valor total de R\$ 2,8 bilhões, com valor médio de R\$ 7 270 por contrato. Especificamente no ano 2000 foi registrado o número recorde de cerca de 185 mil operações, quase a metade do número de empréstimos realizados desde o começo do programa em 1995 e cifra 279,5% superior à observada no ano 1999, bem acima da média de operações nos anos de 1995 a 1999, que foi de aproximadamente 40,2 mil ao ano. Em valor aplicado, o PROGER Urbano também registrou seu melhor resultado em 2000: R\$ 891 milhões, cerca de um terço do total desde o início do programa em 1995 e marca 113% superior à registrada em 1999. A melhora do desempenho em 2000 deve-se, entre outros, aos sequintes fatores: (i) melhora da economia; (ii) criação do Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda, FUNPRO-GER, que alavancou, principalmente, as operações com o setor informal. Contudo, parte do incremento se deveu ao financiamento de computadores para professores,² cujo impacto sobre a geração de emprego e

Avaliação do PROGER Urbano

renda é, no mínimo, questionável.

Uma primeira avaliação do PROGER Urbano foi realizada nos anos 1998 e 1999 pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, e consistiu de pesquisa de

 $^{^{\}star}\,$ Mestrando em economia pela UFF e assessor do Departamento de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho e Emprego.

^{**} Mestre em economia pelo IPE/USP e coordenador-geral de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego. A opinião dos autores não exprime a posição do Ministério do Trabalho e Emprego.

^{1.} De acordo com o que dispõe o artigo 1º da Lei nº 8 352, de 28 de dezembro de 1991.

 $[\]hbox{\bf 2. Ver Resolução} \ n^{\underline{\alpha}} \ 233 \ do \ Conselho \ Deliberativo \ do \ Fundo \ de \ Amparo \ ao \ Trabalhador - CODEFAT.$

campo junto a uma amostra considerável de todas as operações realizadas no período de 1995 a 1998 [IBASE, 1999]. Dessa avaliação surgiram importantes resultados positivos.

Em primeiro lugar, o PROGER Urbano propiciou, de forma efetiva, a democratização do crédito, ou seja, cumpriu seu papel de dar crédito a quem não tinha acesso: de acordo com o IBASE, o PROGER Urbano significou a primeira experiência de crédito para 78% dos beneficiários do programa. Houve aumento médio da renda de cerca de 18%, e 48,4% e 58,5% dos beneficiários diretos tiveram, respectivamente, aumento dos lucros e dos postos de trabalho.

Houve geração de novas ocupações a um custo médio de R\$ 7 083,33, considerados, nesse cálculo, postos de trabalho formais (com carteira assinada) e informais (sem carteira, assalariados temporários, familiares não remunerados, sócios). Por fim, a pesquisa do IBASE conclui que o impacto do PROGER no combate à pobreza é significativo, pois embora parte dos beneficiários diretos do crédito não seja pobre, o acesso ao crédito tem gerado ocupações principalmente para pobres com pouca escolaridade (dos trabalhadores que conseguiram novas ocupações, 48% eram apenas alfabetizados ou analfabetos).

Com o intuito de realizar nova avaliação do PROGER Urbano, foi realizado um "cruzamento" de dados de cerca de 29 mil micro e pequenas empresas formais que tomaram crédito no PROGER no período de 1998 a 2000 com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, para se avaliar a geração de emprego direto com carteira assinada dos empreendimentos formais que se beneficiaram do PROGER.

Consideradas apenas as micro e pequenas empresas formais que informaram alguma movimentação ao CAGED, foram registradas 19,7 mil operações, com um valor total de empréstimos de R\$ 475,6 milhões, que resultaram na geração líquida (admissões menos demissões) de 24 110 empregos diretos com carteira assinada no período da data da liberação do crédito até abril de 2001, o que implica um custo médio de R\$ 19 724,01 por emprego formal direto.³ Considerados apenas os empreendimentos que informaram movimentação líquida positiva ao CAGED, o número de operações foi de 10,2 mil, no valor total de R\$ 260 milhões, com geração de 43 mil empregos diretos com carteira assinada no período da data de liberação do crédito até abril de 2001, o que implica um custo médio de R\$ 6 008,97 por emprego direto com carteira assinada gerado.

Cabe salientar que esses cálculos não podem ser considerados avaliação de impacto, tendo-se em vista que não foram "isolados" fatores exógenos como, por exemplo, a conjuntura macroeconômica. Portanto, não se pode dizer que os financiamentos geraram 24 mil empregos diretos com carteira assinada, mas, sim, que os empreendimentos financiados pelo PROGER tiveram esse incremento de postos de trabalho. Com o intuito de se aproximar de uma avaliação de impacto, foi comparado o desempenho das micro e pequenas empresas apoiadas pelo PROGER Urbano com o do seu total, como forma de "isolar" o efeito da conjuntura macroeconômica dos resultados. Nessa comparação, foi constatado que as micro e pequenas empresas apoiadas pelo PROGER Urbano em janeiro de 1998 tiveram4 crescimento do emprego com carteira assinada de 29,91% ao longo do ano de 1998, e que as micro e pequenas empresas como um todo apresentaram in-

^{3.} Os resultados são preliminares e consideraram apenas a variação (admissões menos demissões) informada ao CAGED. O cálculo feito com o estoque informado ao CAGED e/ou pela RAIS pode diferir do resultado apresentado

^{4.} A classificação micro e pequenas empresas foi realizada de acordo com o número de empregados, conforme os critérios do SEBRAE. Os dados das micro e pequenas empresas foram extraídos da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.

cremento de 2,64% do emprego formal no mesmo período. Em comparação seme-Ihante para o ano de 1999, observou-se que as micro e pequenas empresas apoiadas pelo PROGER Urbano tiveram incremento do número de empregos de carteira assinada de 4,25%, e que as micro e pequenas empresas como um todo registraram alta de 2,23%.5

Do ponto de vista do estoque de empregados com carteira assinada "antes" e "depois" do crédito, as micro e pequenas empresas formais apoiadas tinham, em média, 6,77 empregados diretos com carteira assinada na data de liberação do crédito e passaram, em abril de 2001, a ter 8,00, um incremento de 18,1%.

A desagregação temporal dos empregos gerados mostrou que, de modo geral, os empreendimentos apoiados já vinham registrando crescimento dos postos de trabalho antes do crédito e incrementaram ainda mais a geração de emprego depois do financiamento. A geração de postos de trabalho das micro e pequenas empresas apoiadas elevou-se 34,8% nos seis meses depois do crédito relativamente aos seis meses anteriores ao crédito. Além disso, houve sustentabilidade ao longo do tempo dos postos de trabalho gerados, já que, mesmo três anos depois do crédito, as micro e pequenas empresas formais apoiadas, como um todo, não só mantinham os empregos diretos com carteira assinada gerados nos três anos depois do crédito, como ainda criavam, em termos líquidos, postos de trabalho formais.

Do ponto de vista espacial, consideradas apenas as micro e pequenas empresas que informaram movimentação ao CAGED, o menor custo de geração direta de empregos com carteira assinada ficou nas regiões Sudeste (R\$ 17 548,52), Sul (R\$ 19 021,02) e Centro-Oeste (R\$ 19 341,35).6 Nas regiões Nordeste (R\$ 31 175,07) e Norte (R\$ 37 090,19), o custo por emprego com carteira assinada direto foi quase o dobro do das demais regiões, o que reflete, possivelmente, a maior informalidade predominante nessas regiões.

Do ponto de vista setorial, chegou-se a um resultado diferente do tradicional: o custo médio por emprego direto com carteira assinada gerado foi menor na indústria (R\$ 13 599,19)⁷ do que nos setores de serviços (R\$ 25 622,33) e comércio (R\$ 20 311,96). Cabe observar, entretanto, que a análise levou em conta exclusivamente empregos diretos com carteira assinada e não considerou ocupações informais, mais comuns no setor terciário do que no secundário, e que as micro e pequenas empresas industriais são muito mais intensivas em mão-de-obra que os grandes estabelecimentos industriais.

O total de 24 110 empregos com carteira assinada diretos gerados no âmbito das micro e pequenas empresas foram o resultado de 143 030 admissões e 118 920 demissões, com salário médio de R\$ 304 mensais. Do ponto de vista da classificação ocupacional das admissões e demissões, os

^{5.} Percebe-se retração no desempenho observado em relação ao do ano anterior, que pode ser atribuída à redução no nível de atividade da economia brasileira após a desvalorização cambial no início de 1999, ao longo do ano. Proporcionalmente, entretanto, pode ser verificado que o desempenho dos empreendimentos financiados pelo PROGER sofreu contração major do que a do conjunto da economia. Com efeito, pode-se considerar que em períodos de retração econômica reduzem-se as disparidades de desempenho, e.g., em termos de expansão de contratações, entre os empreendimentos.

^{6.} A análise das operações de crédito nas regiões, com seus valores totais e número de empregos gerados com a carteira assinada, forneceu os seguintes resultados: Sudeste, 8 032 operações, R\$ 196,1 milhões e 11 176 empregos; Sul, 7 241 operações, R\$ 162,1 milhões e 8 521 empregos; Centro-Oeste, 1 455 operações, R\$ 35,1 milhões e 1 817 empregos; Nordeste, 2 629 operações, R\$ 74,2 milhões e 2 381 empregos; Norte: 341 operações, R\$ 8 milhões e 215 empregos.

^{7.} Foram analisadas 5 131 operações na indústria, totalizando R\$ 135 milhões, com geração de 9 927 empregos diretos com carteira assinada. Foram incluídas a indústria extrativa, a de transformação e os serviços industriais de utilidade pública, e excluída a construção civil. No comércio foram analisadas 9 312 operações, no valor total de R\$ 203,4 milhões, com geração de 7 938 empregos diretos com carteira assinada. No setor de servicos foram analisadas 4 918 operações de crédito, no valor total de R\$ 127,6 milhões, com geração de 6 282 empregos diretos com carteira assinada.

grandes grupos de ocupação mais beneficiados foram os dos trabalhadores de comércio, serviços administrativos e indústria, aparecendo em menor quantidade as ocupações de diretores de empresas, profissões científicas, técnicas, artísticas e do setor de pesca. Em maior nível de desagregação, podem-se destacar algumas ocupações específicas predominantes, como, por exemplo, vendedores de comércio varejista, trabalhadores braçais, sapateiros, caixas, recepcionistas, marceneiros, garçons e frentistas. Pôde-se corroborar, portanto, a tendência verificada no estudo do IBASE, já mencionado, de que, mesmo quando o crédito do PROGER não se destina diretamente a um público mais frágil, sendo concedido às classes de consumo mais altas, a geração das ocupações tem beneficiado indiretamente pessoas carentes e de baixa escolaridade.

Além disso, é notável o benefício do PRO-GER Urbano do ponto de vista da democratização do crédito, como mostra a avaliação do IBASE, não apenas para as micro e pequenas empresas do setor formal, como também para o setor informal, que respondeu por cerca de metade das operações e um quarto do valor aplicado de janeiro de 1995 a agosto de 2001; ou seja, o PROGER também beneficia, diretamente, os empreendedores mais fragilizados do setor informal.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Democracia Viva. Edição Especial. Ed. Segmento. nov. 1999.