

Evolução e perspectivas dos programas de geração de emprego e renda

Alessandro Ferreira dos Passos* e Rogério Nagamine Costanzi*

1. Introdução

A década de 1990 marcou profundas transformações nas políticas públicas de trabalho e renda em função da criação de fonte de financiamento vultosa e estável: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja criação permitiu o surgimento do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor), a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e a montagem de um sistema de programas de geração de emprego e renda. Propiciou, portanto, grandes avanços nas políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, muito embora haja ainda um longo caminho a ser percorrido.

No que tange aos programas de geração de emprego e renda, a criação do mecanismo de depósitos especiais remunerados permitiu que recursos excedentes do FAT, que ficavam “ociosos” em aplicações financeiras, passassem a ser alocados sob a forma de crédito com a finalidade de geração de emprego e renda. O risco das operações fica por conta dos agentes financeiros intermediários, mais especificamente as instituições financeiras oficiais federais, deixando o FAT livre de risco nessas operações, pelo menos do ponto de vista legal.

Neste artigo será feita a análise *a)* da evolução dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do FAT; e *b)* das novas perspectivas, com destaque para as principais mudanças ocorridas recentemente.

2. A evolução dos programas de geração de emprego e renda

De 1995 até hoje foram criados ou entraram em execução os seguintes programas:

- a)* Programa de Geração de Emprego e Renda nas áreas urbana e rural — Proger Urbano e Proger Rural;
- b)* Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- c)* Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego);
- d)* Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Protrabalho);
- e)* Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP);
- f)* Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria de Construção Civil (FAT – Habitação);
- g)* FAT - Empreendedor Popular; e
- h)* Financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico através da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

* Os autores são membros da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em exercício no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A opinião dos autores não exprime a posição do ministério.

Estes programas propiciaram, no seu conjunto, a realização de 4 milhões de operações de crédito no valor global de R\$ 27,4 bilhões no período 1995 - 2001, como pode ser visto na tabela a seguir. Estima-se que no ano de 2002 sejam realizadas mais de 1 milhão de operações de crédito, com recursos aplicados da ordem de R\$ 5,5 bilhões. Assim, teríamos aproximadamente 5 milhões de operações de crédito, com quase R\$ 33 bilhões aplicados no período de 1995 a 2002.

prego — em relação às meramente passivas. Assim, foram associados ao crédito (realizado por agentes financeiros com recursos extra-orçamentários do FAT) a capacitação gerencial e o acompanhamento (a cargo das Secretarias Estaduais de Trabalho, com recursos *orçamentários* do FAT, e também das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego).

De 1995, ano em que o programa começou a operar, a 2001 foram realizadas 484,5 mil

EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA FINANCIADOS COM RECURSOS DO FAT

PERÍODO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES (em R\$ mil)	VALOR APLICADO (em R\$ milhões)
TOTAL 1995-2001	4.016	27.372
2002*	1.000*	5.500*
TOTAL 1995-1998	1.490	12.652
TOTAL 1999-2002*	3.527*	20.219*
TOTAL 1995-2002*	5.016	32.872

Fonte: CGEM/MTE.

* Estimativa.

O incremento no nível de execução dos programas de geração de emprego e renda, em 2002, é esperado em função de três novos programas/linhas de crédito: o FAT – Habitação, o FAT – Empreendedor Popular e a linha de crédito para capital de giro para micro e pequenas empresas no âmbito do Proger Urbano. Cada um dessas três linhas teve autorização, por Resolução do Codefat, de alocação de R\$ 1 bilhão de recursos do FAT.

2.1. Programa de Geração de Emprego e Renda na Área Urbana — Proger Urbano

A criação do Proger pelo Codefat, em 1994, buscou atingir setores que tradicionalmente não têm acesso ou têm dificuldades em obter crédito do sistema financeiro formal e, muitas vezes, possuem baixa capacidade técnica e gerencial: micro e pequenos empreendedores, formais e informais, assim como para cooperativas e associações de trabalhadores.

A concepção do programa, baseada em experiências anteriores que ocorreram em algumas unidades da federação (como Ceará e Distrito Federal), seguiu a recomendação de maior ênfase nas políticas ativas de em-

operações de crédito no valor total de R\$ 3,6 bilhões. O valor médio do contrato foi de R\$ 7,3 mil.

O ano de 2000 marcou uma mudança de pataamar na execução do programa. Enquanto de 1995 a 1999 o número médio de operações foi de 40 mil, em 2000 foram realizadas 185 mil operações. Em termos de valor aplicado, o Proger Urbano também registrou seu melhor resultado em 2000: R\$ 891 milhões (cerca de 1/3 do total) desde o início do programa em 1995, e marca 113% superior ao registrado em 1999. Esse resultado excepcional deveu-se ao próprio desempenho da economia, no ano; ao lançamento do Funproger, o fundo de aval que reduziu a exigência de garantias reais por parte dos agentes financeiros; ao fim da exigência de que os planos de negócio fossem examinados pelas Comissões de Emprego; e à criação de uma linha específica para financiamento de microcomputadores para professores. Este último fator, é preciso frisar, tem impacto duvidoso sobre a geração de emprego e renda.

Em 2001, houve um decréscimo na execução (98,4 mil operações, com valores aplicados de R\$ 751,6 milhões), mas os resultados preliminares de 2002 indicam que o progra-



ma, mesmo em um cenário econômico pouco estimulante, deve se estabilizar em um patamar muito superior ao dos anos 1995-1999.

As avaliações do Proger Urbano revelam resultados positivos. A primeira delas foi feita pelo Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (Ibase) em 1999. Entre os tópicos avaliados estão:

a) geração e manutenção de empregos: cerca de 5,6 empregos são gerados ou mantidos em cada operação do Proger Urbano;

b) aumento da renda dos beneficiários: foi de 18%, em média, após a contratação do empréstimo;

c) capacidade de democratização do crédito: para aproximadamente 78% de seus clientes, o Proger Urbano foi a primeira experiência de crédito bancário;

d) associação entre crédito, capacitação e acompanhamento: apenas 23% dos beneficiários dos empréstimos receberam capacitação gerencial, o que é um ponto frágil do programa; e

e) custo médio para geração de empregos: o custo médio apurado pelo Ibase, levando em conta postos formais e informais de trabalho, foi de aproximadamente R\$ 7,08 mil. A manutenção de um posto de trabalho teve um custo médio de R\$ 2,55 mil.

Em relação ao principal ponto frágil do programa (certa dissociação entre crédito e capacitação), deve-se dizer que o quadro não parece ter mudado significativamente. Além disso, o acompanhamento, realizado pelas Secretarias de Estado, foi interrompido em 1999. Essa interrupção, bem como o fim da exigência de que os processos deixassem de ser apreciados pelas Comissões de Emprego, terminou por tornar a execução do programa bastante distante e desintegrada da atuação das Comissões de Emprego e das políticas executadas pelas Secretarias de Trabalho Estaduais. Esse assunto será retomado mais à frente.

Houve ainda uma segunda (e mais recente) experiência de avaliação e controle, voltada

para as linhas de crédito de micro e pequenas empresas formais. Ela foi realizada por meio de um “cruzamento” dos dados dessas empresas — cadastradas no Sistema de Acompanhamento da Execução do Proger (Saep) — com os dados por elas declarados ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), registro administrativo do MTE em que constam admissões e demissões das empresas brasileiras [Passos e Costanzi, (2002)]. Tratou-se, portanto, de uma avaliação voltada especificamente para a questão da geração de empregos.

Do universo de empresas que tomaram crédito no âmbito do Proger Urbano no período de 1998 a 2000, cadastradas no Saep, foi possível realizar o “cruzamento” de dados da maioria delas, cerca de 29 mil empreendimentos. Foram obtidos os seguintes resultados, no que diz respeito à geração de empregos diretos com carteira assinada:

a) as 28.859 operações (nas quais foram aplicados R\$ 627,9 milhões) resultaram na geração líquida (admissões menos demissões) de 24.110 empregos diretos com carteira assinada no período da liberação do crédito até abril de 2001, implicando um custo médio de R\$ 26.043,61 por emprego formal direto;¹

b) considerando apenas as micro e pequenas empresas formais que informaram alguma movimentação no Caged, foram registradas 19.007 operações, perfazendo 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 liberação do crédito até abril de 2001, implicando um custo médio de R\$ 19.724,01 por emprego formal direto;²

c) a criação de empregos foi sustentável — nas empresas com mais de três anos de crédito, ainda ocorria geração líquida de empregos diretos com carteira de trabalho assinada;

d) as micro e pequenas empresas apoiadas pelo Proger Urbano tiveram, em média, in-

1. Os resultados consideraram apenas a variação (admissões menos demissões) informada no Caged. O cálculo feito através do estoque informado no Caged e/ou pela Rais pode diferir do resultado apresentado.

2. Idem.



cremento de 34,8% na geração de postos de trabalho formais nos seis meses depois do crédito concedido, relativamente aos seis meses anteriores ao crédito, e um incremento de 18,1% no estoque de empregados com carteira de trabalho assinada depois do crédito;

e) enquanto as micro e pequenas empresas no Brasil tiveram crescimento de 2,64% no emprego formal no ano de 1998, as micro e pequenas empresas financiadas pelo Proger Urbano em janeiro de 1998 obtiveram incremento de 29,91% do estoque de empregados com carteira de trabalho assinada, ao longo do mesmo período; e

f) foi realizada ainda uma estimativa da geração de empregos indiretos e decorrentes de efeito-renda pelos empreendimentos financiados, através das relações setoriais entre empregos diretos e empregos indiretos, e decorrentes de efeito-renda, verificadas em Najberg e Ikeda (1999). Em termos globais, para os 24.110 empregos diretos gerados, foram criados 38.897 postos de trabalho indiretos e 115.192 decorrentes de efeito-renda, perfazendo um total de 178.199 colocações e implicando a criação de nove postos de trabalho por empreendimento, financiado ao custo médio de R\$ 2.668,62 por posto de trabalho gerado, se forem considerados somente os empreendimentos declarantes do Caged.

Do ponto de vista espacial, considerando apenas as micro e pequenas empresas que informaram movimentação no 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). 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 das demais regiões, refletindo, possivelmente, a maior informalidade ali predominante.

Do ponto de vista setorial, chegou-se a um resultado diferente do esperado: o custo médio por emprego direto com carteira assinada gerado foi menor na indústria (R\$ 13.599,19) do que nos setores de serviços (R\$ 25.622,33) e comércio (R\$ 20.311,96). Esse fato decorre, provavelmente, de dois

pontos, que merecem observação: primeiramente, a análise levou em conta exclusivamente empregos diretos com carteira de trabalho assinada e não considerou ocupações informais, mais comuns no setor terciário do que no secundário; segundo, as micro e pequenas empresas industriais são muito mais intensivas em mão-de-obra que os grandes estabelecimentos industriais.

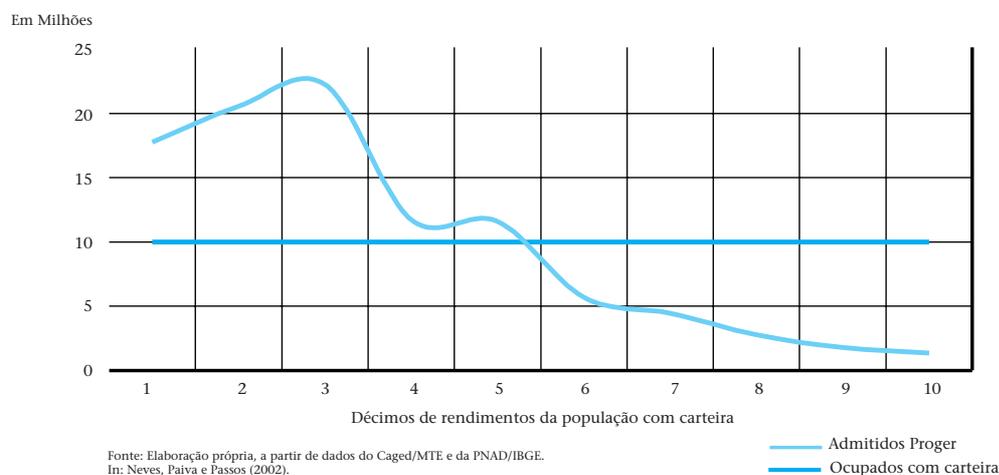
Em termos de instituição financeira, o Banco do Brasil apresentou o menor custo médio por emprego direto gerado (R\$ 17.899,51), seguido da Caixa Econômica Federal (R\$ 20.658,29) e do Banco do Nordeste (R\$ 37.341,79), considerando apenas micro e pequenas empresas que informaram alguma movimentação no Caged.

Os resultados apresentados, bem como a nova metodologia de avaliação, são muito recentes. Trata-se de uma experiência de avaliação bastante efetiva e de baixíssimo custo, que está atualmente sendo aprimorada e reaplicada para outros programas de financiamento gerenciados pelo MTE. Mais ainda, o objetivo é que o mecanismo desenvolvido não se limite a uma experiência pontual, mas que passe a constituir uma nova rotina de avaliação e controle a ser executada periodicamente.

Faz-se oportuno também citar aqui os resultados relativos ao Proger Urbano da análise realizada por Neves, Paiva e Passos (2002) relativa à focalização das políticas de emprego e renda no âmbito do MTE. O trabalho buscou avaliar em que medida a distribuição dos salários das 143.030 admissões ocorridas nas micro e pequenas empresas financiadas acompanhava a distribuição de rendimentos das ocupações com carteira de trabalho assinada no Brasil, de acordo com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999. O resultado pode ser visto no gráfico a seguir.

No gráfico, a curva dos “admitidos Proger” indica, para cada decil de faixa salarial da população ocupada com carteira de trabalho assinada (de acordo com a PNAD de 1999), a proporção dos postos de trabalho gerados pelos empreendimentos financiados. Em outras palavras, mostra em que medida cada decil de rendimento da população com

PROPORÇÃO DOS ADMITIDOS PROGER



carteira de trabalho assinada está sub ou sobre-representado dentro do universo de admissões geradas pelos empreendimentos financiados no âmbito do Proger Urbano.

Percebe-se, portanto, que os empregos formais gerados pelo programa estão concentrados nos grupos de menor renda. A chance de trabalhadores (com carteira), dos três primeiros decimos de rendimento, serem encontrados entre os contratados por firmas que realizaram operações do Proger é de 1,8, 2,1 e 2,2 vezes maior do que a de serem encontrados entre o total dos ocupados.

Mais recentemente, no final de julho passado, foi aprovada pelo Codefat uma reestruturação do Proger Urbano que implicou a criação do FAT-Empreendedor Popular e de linha de capital de giro para as micro e pequenas empresas. Essas mudanças serão discutidas mais adiante com maiores detalhes.

2.2. Programa de Geração de Emprego e Renda na Área Rural — Proger Rural

O Proger Rural foi instituído em 1995, como uma linha de crédito de custeio e de investimento destinada aos mini e pequenos produtores rurais de forma individual ou coletiva, no segmento agropecuário (incluindo a atividade pesqueira).

No período de 1995 a 2001, foram realizadas 375 mil operações de crédito, com um valor contratado de cerca de R\$ 3,3 bilhões. Deve-

se ressaltar, entretanto, que o programa vem operando em ritmo decrescente: o volume de operações de crédito no âmbito do Proger Rural caiu continuamente do pico de 120 mil operações de crédito, em 1996, para apenas 13 mil em 2001 (queda de 89%). O valor total dos empréstimos, conseqüentemente, caiu de R\$ 944 milhões, em 1996, para cerca de R\$ 127 milhões em 2001 (queda de 87%). A maior parte dos recursos foi destinada para custeio, cujos empréstimos tinham, até 2001, taxas de juros menores do que as de investimento. Com o objetivo de recuperar o Proger Rural foi proposta recentemente pelo MTE, e aprovada pelo Codefat, uma reestruturação do programa que será discutida em detalhes mais adiante.

O expressivo declínio do Proger Rural está ligado ao incremento do patamar de execução do Pronaf, que passou a concorrer com aquele programa. Os públicos-alvo dos dois programas — antes das mudanças no programa ocorridas recentemente — estavam sobrepostos, com a desvantagem de que, enquanto a equalização do Tesouro Nacional reduz a taxa de juros para o tomador final do Pronaf para no máximo 4% a.a., no caso do Proger Rural o custo financeiro é reduzido para 8,75% a.a.

O Proger Rural também foi avaliado pelo estudo realizado pelo Ibase. O custo médio de geração de posto de trabalho foi estimado em R\$ 32.973,69, e o custo médio de manutenção de posto de trabalho, em R\$ 1.481,69. A produção aumentou para 42%

dos beneficiários (e permaneceu, no mínimo, estável para 87%); cerca de 39% dos beneficiários tiveram aumento no lucro (e se manteve pelo menos estável para 84%).

Também, no caso do Proger Rural, foi constatada pouca integração com a capacitação: 95,6% dos beneficiários não tiveram capacitação antes do crédito e 88,5% não tiveram capacitação depois de terem recebido crédito. O Ibase também criticou o Proger Rural por considerá-lo, em relação ao Proger Urbano e ao Pronaf, o programa com menor acompanhamento social, funcionando como substituto do crédito agrícola tradicional.

2.3. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

O Pronaf também foi criado em 1995, e voltava-se especificamente para o apoio à agricultura familiar. O programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e beneficia um público bastante fragilizado que normalmente não teria acesso ao setor bancário. Por esse motivo, alguns consideram o Pronaf um programa de microcrédito rural, com a vantagem, pelo menos no caso do Banco do Brasil, de estar relativamente automatizado, permitindo baixos custos operacionais em regiões onde a atuação de agentes de crédito seria pouco econômica.

No período de 1995 a 2001, foram realizados 2,8 milhões de operações de crédito no valor total dos empréstimos de cerca de R\$ 8 bilhões, no que diz respeito àquelas operações realizadas com recursos do FAT. O FAT é a principal fonte de recursos para crédito, sendo responsável por cerca de 80% do seu volume de crédito. O valor médio por contrato, com recursos do FAT, foi de R\$ 2.807,96. Houve crescimento do volume de operações de cerca de 11 mil em 1995 para 624 mil em 2001 (com recursos do FAT), ou seja, crescimento de 5.839%. No mesmo período, o valor total dos empréstimos/ano passou de R\$ 55 milhões para R\$ 1,6 bilhão (alta de 2.809,47%).

A avaliação do Ibase com relação ao Pronaf foi positiva. Segundo o instituto, o Pronaf e

o Proger Urbano são programas de combate à pobreza e à exclusão, voltados para grupos e setores fragilizados. O Pronaf também se mostrou importante como instrumento de democratização do crédito, tendo em vista que 57% dos beneficiários tiveram sua primeira experiência de crédito com ele.

No que se refere à estimativa do custo médio de geração de postos de trabalho, o estudo do Ibase o calculou em R\$ 6.470,81 e o custo médio de manutenção de posto de trabalho em R\$ 775,24. Todos esses dados indicam importantes impactos positivos no fortalecimento da agricultura familiar e para o avanço da reforma agrária no país. Um problema é a concentração da aplicação dos recursos na região Sul. O Pronaf conta também com recursos orçamentários do MDA para aplicação em infra-estrutura.

2.4. Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego)

O Proemprego foi instituído em março de 1996, com os objetivos anunciados de financiar investimentos, de modo a criar novos empregos, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população e propiciar a diminuição dos custos de produção no contexto internacional, preservando e expandindo as oportunidades de trabalho e assegurando o equilíbrio do meio ambiente. Os investimentos na primeira fase do programa (Proemprego I) se direcionaram para os setores de transporte coletivo de massas, saneamento ambiental, infra-estrutura para melhoria da competitividade e turística e a revitalização de subsetores industriais em regiões com problemas de desemprego, com previsão de aplicação de R\$ 9 bilhões (R\$ 3,5 bilhões do FAT, R\$ 2,5 bilhões do BNDES e R\$ 3 bilhões de contrapartida das empresas mutuárias).

Em abril de 1999, foi lançado o Proemprego II, prevendo dois objetivos: em primeiro lugar, estender os recursos a setores que, além de apresentar forte potencial de geração de empregos, tivessem elevado impacto na melhoria da qualidade de vida das populações beneficiadas; em segundo lugar, aten-



der à demanda ainda existente por recursos para investimentos em setores contemplados pela primeira etapa do programa. O volume de recursos estimado para o Proemprego II foi o mesmo do Proemprego I: R\$ 9 bilhões, com a mesma distribuição.

Entre 1996 e 2001, foram realizadas quase 5 mil operações de crédito e aplicados cerca de R\$ 11 bilhões (valor médio por contrato de R\$ 2,2 milhões, portanto). Foi aprovada recentemente a terceira fase do programa, que será posteriormente discutida com maiores detalhes.

Em julho de 2002, foi autorizada a alocação de R\$ 4,5 bilhões para a nova fase do programa (Proemprego III), voltada para investimentos em energia elétrica, transportes, saneamento e turismo. Somado aos recursos do BNDES e à contrapartida das próprias empresas financiadas, o montante total chegará a R\$ 15 bilhões.

2.5. Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil (FAT-Habitação)

O Fat-Habitação foi instituído em novembro de 2001. Contudo, o início efetivo do programa ocorreu apenas em 2002. O objetivo do programa foi o de gerar emprego e renda na cadeia produtiva da construção civil, setor intensivo em mão-de-obra não-qualificada, através do financiamento de imóveis habitacionais para a classe média. O lançamento do programa se deu em uma conjuntura desfavorável da ocupação no setor da construção civil e de escassez de recursos para financiamento de imóveis.

Na sua criação, o programa contemplava três linhas de crédito: imóvel residencial na planta (edifícios), construção individual de imóvel residencial (casas residenciais individuais) e imóvel residencial novo individual.³ Poderiam ser financiados imóveis com avaliação de até R\$ 300 mil (limite alterado, em julho de 2002, para R\$ 350 mil — ou R\$ 450 mil, — nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Salvador), sendo o teto máximo de financiamento de

R\$ 180 mil (não foi alterado), em um prazo máximo de 15 anos (alterado para 18 anos em julho de 2002). A Resolução Codefat nº 273, que instituiu o programa, prevê que a distribuição dos recursos deve observar a distribuição regional do déficit habitacional e que as vagas abertas devem ser preenchidas por trabalhadores inscritos no Sine, em uma tentativa de integrar as ações de intermediação de mão-de-obra e geração de emprego e renda do MTE. Também está prevista a adoção de medidas visando à integração do FAT - Habitação com ações de qualificação profissional, de prevenção de acidentes no trabalho e de redução da rotatividade da mão-de-obra no setor da construção civil.

Também em novembro de 2001 foi autorizada a alocação de R\$ 1 bilhão de recursos do FAT, em depósitos especiais remunerados na CAIXA, instituição financeira estatal tradicionalmente responsável pelo financiamento da habitação no país. Foram fixados pelo Codefat os seguintes limites para aplicação de recursos no âmbito do programa nas diversas linhas de crédito: aquisição de imóvel residencial na planta (edifícios) até 80% do total de recursos aplicados no programa; e até 30% na construção individual de imóvel residencial (alterado para 50% neste ano) e até 30% (também alterado para 50%) na aquisição de imóvel residencial novo. Em julho de 2002 foi aberta a possibilidade de aplicação de 15% dos recursos para financiamento de imóveis usados.

No período de janeiro até 18 de outubro de 2002 foram realizadas 5.668 operações de crédito ao valor médio de contrato de R\$ 48,4 mil, com valor total de R\$ 274,3 milhões. A avaliação por linha de aplicação mostra que há, claramente, neste começo de programa, concentração de recursos na linha de imóveis novos e usados, o que provavelmente resulta em menor impacto na geração de emprego, respondendo por cerca de $\frac{3}{4}$ das operações e do valor aplicado. Entretanto, essa distribuição de recursos entre as linhas deverá ser alterada para atender os percentuais estabelecidos nas resoluções do Codefat.

3. Foi considerado imóvel novo aquele com até 180 dias de habite-se.



O fraco desempenho da linha que deveria ser a mais importante do programa, a de imóvel residencial na planta, se explica, em parte, pelo fato de a maturação da operação ter um prazo bem mais extenso que o das demais linhas de crédito, podendo demorar vários meses. A carteira em análise nessa linha era de R\$ 759 milhões em meados de outubro de 2002.

2.6. Programa de Promoção do Emprego e Qualidade de Vida do Trabalhador (Protrabalho)

O Protrabalho surgiu em maio de 1998, com a finalidade de financiar projetos estruturais em setores estratégicos voltados para a organização de pólos de desenvolvimento integrado, dentro da visão de cadeia produtiva e sustentabilidade dos empreendimentos financiados, com ênfase na competitividade do setor produtivo. A área de atuação do Protrabalho se restringe ao Nordeste, norte do Espírito Santo e de Minas Gerais.

No período de 1998 a 2001 foram realizadas cerca de 45 mil operações de crédito no valor total de R\$ 833 milhões, com valor médio por contrato de R\$ 18.455,20. Apesar de o valor médio por contrato ser superior ao do Proger Urbano, Rural e ao do Pronaf, no mesmo período, 73% dos financiamentos do Protrabalho tinham se direcionado para clientes de pequeno porte, 10% para clientes de porte médio e apenas 17% para clientes de grande porte. No tocante à distribuição setorial dos recursos, no período de 1998 a 2000 se percebe uma concentração dos recursos no setor rural (65%), com participações bem menores para os setores do comércio (6%), indústria (19%) e serviços (10%).

Com o intuito de avaliar a geração de empregos diretos com carteira assinada do Protrabalho, foi realizado “cruzamento” de cerca de 4.613 pessoas jurídicas beneficiárias dos financiamentos do referido programa com o Caged. Essas 4.613 operações correspondem a um valor total de empréstimos de R\$ 366 milhões, que foram financiados no período de 1998 a 2000. Da data do financiamento até dezembro de 2001 haviam sido gerados 6.492 empregos diretos com carteira

de trabalho assinada, implicando um custo médio por emprego direto formal gerado de R\$ 56.385,53. O estoque de empregados diretos com carteira de trabalho assinada subiu de 48.556, na data do financiamento, para 55.048 em dezembro de 2001, implicando alta do estoque de empregados formais de 13,4% depois do crédito. Em média, os empreendimentos financiados tinham estoque de 10,5 empregados diretos com carteira de trabalho assinada e passaram a ter, depois do crédito, 11,9 empregados nessa condição. Cabe destacar, contudo, que os resultados, do ponto de vista de geração de empregos e o respectivo custo, não estão isentos da atuação de fatores exógenos ao programa como a conjuntura macroeconômica e que, portanto, esse resultado não pode ser encarado como uma avaliação de impacto.

Do ponto de vista setorial, a indústria apresentou o menor custo médio por emprego direto com carteira assinada gerado (R\$ 23.049,28), seguido do setor de serviços (R\$ 35.512, 82), comércio (R\$ 88.342,41) e agropecuária. Nesse último setor, especificamente, houve eliminação líquida de 1.247 postos de trabalho. Tal resultado tem de levar em consideração que não há somente operações de investimento, mas também de custeio agrícola e pecuário financiadas pelo programa.

2.7. Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP)

O PCPP, na realidade um programa de apoio ao microcrédito, foi lançado em 1996. Teve como objetivo promover a formação de uma rede de instituições privadas capazes de propiciar créditos aos microempreendedores, formais ou informais, que geralmente não têm acesso à rede bancária. O Codefat autorizou, em outubro de 1996, a alocação de R\$ 150 milhões de recursos de depósitos especiais remunerados do FAT no PCPP, que até hoje não foram utilizados na sua totalidade. No período de 1998 até 2001, o PCPP contabilizava quase 300 mil operações de crédito para microempreendedores, com valor total dos empréstimos superando a cifra de R\$ 300 milhões. O valor médio dos contratos no período foi de R\$ 1.183.



Os empréstimos aos microempreendedores não são feitos diretamente pelo BNDES, mas pela rede de organizações não-governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e sociedades de crédito ao microempreendedor (SCMs) apoiadas pelo Banco. Em fins de 2001, eram 27 instituições atuando em 16 estados da federação, como, por exemplo, a Portosol, a rede ou sistema Ceape e a Viva Cred.

2.8. Programa da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)

A parceria do MTE com a Finep começou no final de 1994. Tinha como objetivo o financiamento de projetos previamente selecionados pela Finep e aprovados pelo MTE, em segmentos específicos da economia, capazes de promover ações modernizadoras e estruturantes, destacando-se os aspectos indutores de inovações, transformações e reestruturações produtivas, com ênfase na educação para a competitividade, na reorganização empresarial em torno da melhoria da qualidade, na capacitação e desenvolvimento tecnológico, na gestão da qualidade e nas análises de viabilidade de investimentos.

Desde o início da parceria até o presente momento o MTE/Codefat já autorizou a alocação de R\$ 400 milhões do FAT na Finep. No período de 1995 a 2001 foram realizadas 644 operações de crédito no valor total dos empréstimos de R\$ 391 milhões, implicando um valor médio por contrato de R\$ 608 mil.

Analisando todas as empresas financiadas pela Finep no período de 1995 a 2001, por meio do “cruzamento” com o Caged, nota-se que houve, no conjunto, a eliminação líquida de 32.134 postos de trabalho formais. O estoque de empregados diretos com carteira de trabalho assinada caiu de 106.209 na data do financiamento para 74.075 em dezembro de 2001, representando queda de cerca de 30% do estoque de empregados formais. As empresas beneficiadas reduziram o estoque médio de empregados diretos com carteira assinada de 164,9 na data do financiamento para 115,02 depois do crédito ou em dezembro de 2001.

Esses resultados negativos, contudo, não devem servir como evidência de que o programa ou o desenvolvimento tecnológico provocam desemprego, até porque a relação entre emprego e tecnologia é muito mais complexa do que poderia parecer à primeira vista. Não são consideradas na análise, por exemplo, outras empresas da cadeia produtiva que podem ter sido beneficiadas pelo investimento mediante ganhos de produtividade, e, por outro lado, foram beneficiadas grandes empresas que reduziram ou expandiram de forma expressiva seu quadro de pessoal através da terceirização, de forma que o real impacto sobre o emprego fica prejudicado pelo cruzamento com o Caged. Mas, certamente, este é um resultado que necessita ser analisado em maior profundidade.

Analisando os financiamentos da Finep desagregados por porte da empresa, nota-se que as únicas empresas que criaram empregos diretos com carteira de trabalho assinada foram as microempresas, que geraram 782 postos de trabalhos diretos e formais, representando um custo médio por geração de emprego direto formal de R\$ 38.490,57. As microempresas, no seu conjunto, tiveram financiamento de R\$ 30 milhões e o estoque de empregados diretos com carteira de trabalho assinada saltou de 867 antes do crédito para 1.649 depois do crédito, ou seja, alta de 90%.

3. A recente reestruturação dos programas de geração de emprego e renda

Em julho de 2002, houve uma reestruturação dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do FAT, que irá propiciar investimentos da ordem de quase R\$ 19 bilhões, sendo R\$ 7,2 bilhões do FAT. Estima-se que tais investimentos deverão gerar ou manter 4 milhões de postos de trabalho nos próximos anos. Os pontos básicos dessa reestruturação foram:

- a) criação de um novo programa de microcrédito com recursos do FAT, denominado FAT – Empreendedor Popular;
- b) reestruturação do Proger Urbano, com criação de linha de capital de giro para micro e pequenas empresas;



- c) reestruturação do Proger Rural;
- d) reestruturação do FAT - Habitação; e
- e) criação da terceira fase do Proemprego (Proemprego III).

Examinaremos, brevemente, os três primeiros pontos.

3.1. FAT - Empreendedor Popular

Embora o FAT já fosse responsável pelo financiamento do PCPP, a criação de um novo programa se justificava, em primeiro lugar, como forma de ampliar a oferta de microcrédito no país, tendo em vista que, de um público potencial que pode chegar a 17 milhões de microempreendedores populares ou de baixa renda, apenas 300 mil, no máximo, foram atendidos pelas instituições de microfinanças que se beneficiam do programa. Portanto, a cobertura da demanda potencial de microcrédito ainda é extremamente baixa, apesar do expressivo crescimento do microcrédito nos últimos anos [ver Passos *et alii* (2002)]. Em relação ao PCPP, o FAT - Empreendedor Popular apresenta maior flexibilidade, possibilitando atuação dos agentes financeiros em primeira e segunda linhas, com ou sem exigência de contrapartida das eventuais instituições de microfinanças e a participação de cooperativas de crédito.

Outro aspecto importante diz respeito à focalização do programa. O FAT - Empreendedor Popular foi criado com alguns critérios de focalização, preocupação que não é prioridade no âmbito do PCPP.

A criação do FAT - Empreendedor Popular poderá permitir a entrada, de forma mais expressiva, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal no segmento de microcrédito urbano. O Crediamigo, maior programa de microcrédito do Brasil e um dos maiores da América Latina, gerenciado pelo Banco do Nordeste, também passará a receber recursos do FAT por intermédio do FAT - Empreendedor Popular.

A criação do FAT - Empreendedor Popular compreende três pontos principais. O primei-

ro foi a criação da linha de capital de giro para o setor informal/auto-emprego. No âmbito do Proger Urbano, desde sua criação, sempre foi proibida a realização de operações de capital de giro puro, sendo sempre exigida a realização de investimento para obtenção do financiamento. Uma possível explicação para tal postura pode ser simplesmente uma questão de prioridades, tendo em vista o maior e mais duradouro impacto do investimento *vis-à-vis* o capital de giro no tocante à geração de emprego e renda. Contudo, tal postura, em especial no que se refere ao setor informal, acabou tendo consequências nefastas. Em primeiro lugar, restringiu o acesso ao crédito a um grande número de microempreendedores populares, ou de baixa renda, que não possuem condições para financiar operações de investimento e que talvez necessitassem de financiamento de capital de giro, em um primeiro momento, para capitalização e posterior aquisição de capital fixo. Sem acesso ao capital de giro, vários empreendedores tomavam crédito na linha de investimento apenas para ter acesso ao capital de giro associado, comprometendo a viabilidade econômica da operação. Estudo do Ibase (1999) mostrou que em alguns casos a restrição ao capital de giro limitava mais o acesso ao crédito do que a tradicional falta de garantias. Permitir operações de capital de giro puro para o setor informal poderá viabilizar a realização de operações de menor valor para um público de mais baixa renda e, portanto, um grande passo na democratização do crédito. Vale mencionar que a maioria dos programas de microcrédito não existiria sem capital de giro — o Crediamigo, por exemplo, tem em sua carteira 98,5% de operações de capital de giro e apenas 1,5% de investimento.

O segundo foi a incorporação, pelo FAT - Empreendedor Popular, da linha de *investimento* para o setor informal/autônomos, já existente no âmbito do Proger Urbano. O objetivo da incorporação foi simplesmente o de reunir públicos-alvo similares. Essa linha teve, em 2001, no âmbito do Proger Urbano, quase 50 mil operações de crédito no valor aproximado de R\$ 150 milhões. Dessa maneira, o Proger Urbano foca apenas os micro e pequenos empresários, que em geral estão nas classes A e B de consumo e possu-



em alta escolaridade, enquanto o Empreendedor Popular volta-se para microempreendedores populares, em geral com baixa escolaridade.

Finalmente, o terceiro foi a autorização para alocação de R\$ 1 bilhão nas instituições financeiras oficiais federais para o programa. Por determinação legal, os depósitos especiais remunerados do FAT só podem ser feitos, diretamente, nessas instituições. Entretanto, com intuito de flexibilizar a operacionalização do novo programa de microcrédito foi permitido o repasse de recursos em segunda linha para OSCIPs, SCMs e cooperativas (inclusive as de crédito), ou sua contratação como prestadores de serviços para as instituições financeiras federais oficiais. O *funding* de R\$ 1 bilhão para microcrédito é, certamente, bastante expressivo.

3.2. Reestruturação do Proger Urbano

O Proger Urbano também sofreu modificações substantivas. A primeira delas foi a ampliação do limite de faturamento para a classificação da empresa como micro ou pequena: de um máximo de R\$ 1,2 milhão/ano para R\$ 3 milhões/ano. Para que as operações não se concentrassem nas empresas de maior faturamento, foi estabelecido um limite mínimo (50%) de operações que devem se voltar para empresas com faturamento de até R\$ 1,2 milhão/ano. Tal medida deverá beneficiar, de acordo com estimativas preliminares, cerca de 200 mil micro e pequenas empresas que tinham dificuldade de acesso ao crédito, sem, no entanto, deixar de priorizar as menores.

A segunda alteração foi a elevação do teto máximo financiável da linha de investimento, de R\$ 50 mil para R\$ 100 mil. O teto financiável estava “congelado” desde a criação do programa em 1995 e havia sido corróido em termos reais.

Por fim, foi criada a linha de capital de giro para as micro e pequenas empresas, para a qual foi autorizada a alocação de R\$ 1 bilhão do FAT nas instituições financeiras oficiais federais. Tal medida permitirá aumentar o *funding* relativamente barato para capi-

tal de giro, que estava restrito às antigas contas de PIS/Pasep, hoje com recursos insuficientes para atender à demanda existente. Como se exige a contrapartida de 50% de recursos próprios por parte do agente financeiro, o volume total de recursos para financiamento de capital de giro às micro e pequenas empresas chegará a R\$ 2 bilhões.

3.3. Reestruturação do Proger Rural

Finalmente, também foi proposta pelo MTE e aprovada pelo Codefat a reestruturação do Proger Rural. Fundamentalmente, foi alterado o enquadramento dos beneficiários (de forma a diminuir a sobreposição entre os públicos do Proger Rural e do Pronaf) e ampliados os tetos financiáveis. Assim, o programa passou a beneficiar produtores com até 15 módulos fiscais (ante o limite de seis módulos fiscais, anteriormente vigente), com faturamento bruto anual de até R\$ 60 mil (contra R\$ 48 mil); por sua vez, o teto financiável saltou de R\$ 30 mil para R\$ 42 mil, podendo chegar a R\$ 60 mil para operações combinando custeio e investimento.

As medidas buscaram atingir um público-alvo enquadrado em situação financeira imediatamente superior à dos beneficiários do Pronaf, porém ainda carente de necessidades de crédito especiais. Com essas alterações, espera-se que o Proger Rural, que aplicou R\$ 127 milhões de recursos do FAT em 2001, chegue aos R\$ 700 milhões na safra 2002/2003, que é exatamente o limite de equalização pelo Tesouro Nacional para o período.

4. Conclusões e perspectivas

Este trabalho buscou apresentar um painel da evolução dos programas de geração de emprego e renda do MTE e os resultados iniciais da montagem de um sistema de avaliação desses programas, de forma a permitir uma decisão mais racional e eficiente sobre a alocação de recursos de depósitos especiais remunerados do FAT. Somente com um modelo de avaliação sistemática será possível decidir, de forma eficiente e ágil, sobre como alocar os recursos do FAT nos diferen-



tes programas, nos setores e nos públicos, priorizando aqueles que propiciam melhores resultados do ponto de vista de geração de emprego e renda. Embora, aparentemente, os recursos do FAT venham se mostrando suficientes para cobrir as demandas dos programas de geração de emprego e renda, a busca por eficiência exige uma utilização que priorize a alocação de recursos em usos mais produtivos ou benéficos para a sociedade.

O trabalho apresentou resultados do “cruzamento” dos dados dos empreendimentos financiados pelo Proger Urbano, Protrabalho e pela Finep com os do Caged, no intuito de avaliar a geração de empregos formais nestes programas, com algumas limitações que lhes são inerentes. Trata-se, contudo, de uma metodologia de avaliação prática e de baixo custo *vis-à-vis* avaliações pontuais tradicionais, em geral muito caras.

De modo geral, o Proger Urbano parece ser mais efetivo e eficiente que o Protrabalho e a Finep na geração de empregos diretos com carteira de trabalho assinada. Além disso, um resultado que pareceu ser comum a todas as avaliações é o fato de que, quando são considerados apenas empregos diretos com carteira de trabalho assinada, o setor industrial apresenta menor custo de geração de postos de trabalho do que, respectivamente, serviços e comércio. Tal resultado vai contra o paradigma tradicional de que os setores de serviços e comércio geram empregos a um custo menor do que a indústria.

Esse paradigma, entretanto, parece estar enviesado pelo custo de geração de emprego direto em *grandes* estabelecimentos industriais de caráter capital intensivo. Ora, o Proger Urbano atende micro e pequenas empresas, inclusive do setor industrial, que, em geral, são muito menos intensivas em capital. Daí a possibilidade de que elas, de fato, gerem empregos a um custo mais baixo.

A desagregação das empresas por porte, no caso da Finep, parece comprovar tal fato: as únicas empresas financiadas com saldo positivo de postos de trabalho foram as micro. De qualquer forma, os resultados são preliminares e a avaliação deve ser aprofundada, pois as grandes empresas, em função da

terceirização e da reestruturação produtiva, podem gerar empregos indiretos de forma expressiva.

Cabe mencionar algumas ações que, neste momento, devem ter prioridade no aprimoramento dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do FAT:

a) melhorar a integração entre os diversos programas de geração de emprego e renda e as demais políticas públicas de emprego, bem como entre os diversos agentes cuja participação seria fundamental para seu melhor desempenho. Atualmente, os programas de geração de emprego e renda estão restritos, em sua execução, aos agentes financeiros — e é preciso ressaltar os prejuízos, em termos de custos de oportunidade, advindos do descompasso entre os níveis de execução dos programas de geração de emprego e renda e as demais ações de emprego;

b) melhorar o acompanhamento dos programas de geração de emprego e renda e ampliar a capacitação gerencial e a assistência técnica. Esse, provavelmente, é o “nó central” de aprimoramento do programa, porque tem potencial para viabilizar não só a melhoria da capacitação gerencial, assistência técnica e do controle do programa mas também forçar a maior integração dele com as demais políticas públicas de emprego. Atualmente, o crédito assistido no âmbito do Proger Urbano está institucionalizado apenas nas chamadas “salas do empreendedor”, do Banco do Brasil, que atendem parcela pequena do total de operações;

c) avançar na montagem de sistema de avaliação que permita decisões mais eficientes sobre a alocação de recursos do FAT entre os diferentes programas públicos e setores que sejam mais produtivos do ponto de vista de geração de emprego e renda e/ou do ponto de vista do bem-estar social; e

d) melhorar a divulgação do programa. Hoje o programa, em geral, é pouco conhecido na sociedade, a não ser entre os seus atuais beneficiários. Mas a importância da divulgação do programa vai além, e contribui, inclusive, para fortalecer o seu controle social.



Independentemente das oportunidades de aprimoramento dos programas, deve-se ressaltar que a utilização de excedentes do FAT em programas de crédito assistido para geração de emprego e renda foi, sem dúvida nenhuma, uma boa idéia, com resultados importantes na democratização do crédito (como no caso do Proger Urbano, do Pronaf, e do PCPP) e nos impactos provavelmente expressivos sobre o emprego (caso do Proemprego). Até 2002, esses programas, no seu conjunto, devem atingir a marca de 5 milhões de operações de crédito no valor total dos empréstimos de R\$ 32,9 bilhões. Tais dados deixam claro que o FAT vem sendo um dos principais instrumentos de democratização do crédito e um importante instrumento de geração de emprego e renda no país. A criação de novo programa de microcrédito reforça este papel do fundo.

Bibliografia

BANCO DO NORDESTE. *Relatório Gerencial*. Apresentado ao Codefat, 2001, mimeo.

BNDES. *Relatório Gerencial do Proemprego I*. Vários números.

_____. *Relatório Gerencial do Proemprego II*. Vários números.

_____. *Relatório Gerencial do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP)*. Vários números.

COSTANZI, R. N. *A experiência do Reino Unido no fortalecimento das políticas ativas de emprego*. MTE / IPEA, 2000 (Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, 13).

FINEP. *Relatório Gerencial*. Vários números.

IBASE. *Democracia viva — edição especial (avaliação Proger Urbano, Proger Rural e Pronaf)*. Rio de Janeiro: Segmento, 1999.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Informe CGEM*. Vários números.

NAJBERG, S., IKEDA, M. *Modelo de geração de emprego: metodologia e resultados*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999 (Texto para Discussão, 72).

NEVES, L., PAIVA, L., PASSOS, A. *A focalização das políticas de emprego e renda. Mercado de trabalho*. Belo Horizonte, 2002 (Teoria e Sociedade, 9).

PASSOS, A., COSTANZI, R. *Proger urbano: uma avaliação da geração de empregos formais*. IPEA, fev. 2002 (Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, 4).

PASSOS, A., PAIVA, L., GALIZA, M., COSTANZI, R. *Focalização, sustentabilidade e marco legal: uma revisão da literatura de microfinanças*. MTE/IPEA, fev. 2002 (Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, 18).



