TARCISIO PATRICIO DE ARAUJO
ROBERTO ALVES DE LIMA e
HERMINO RAMOS DE SOUZA*

Políticas públicas de emprego: a experiência do PROGER

1. INTRODUÇÃO

Sabe-se que a resposta de efeito mais rápido e mais significativo no combate ao desemprego – o crescimento econômico – depende de limites em geral associados a ajustes macroeconômicos; por outro lado, respostas advindas de mudanças institucionais (alterações na legislação trabalhista, por exemplo) e de adequação a novos padrões tecnológicos e organizacionais (requalificação da mão-de-obra) levam algum tempo para surtir efeitos expressivos. Mudanças institucionais, mesmo quando operadas na direção correta, exigem um período de adaptação dos agentes econômicos – empresas e trabalhadores – até sua assimilação e conseqüentes efeitos positivos sobre a geração de empregos. Programas de requalificação da força de trabalho enfrentam o desafio de vencer a velocidade com que ocorrem mudanças tecnológicas e organizacionais que alteram os requisitos acoplados a cada posto de trabalho; a dimensão desse desafio é tanto maior quanto mais expressiva for a defasagem entre o nível de escolaridade da força de trabalho e o nível mínimo de qualificação exigido pelo padrão tecnológico.

Considerado esse quadro, políticas públicas de emprego do tipo "programas de geração de emprego e renda" desempenham um papel que, embora obviamente limitado, é importante em momentos de grandes transformações no mercado de trabalho, pois tais programas podem direcionar recursos para a criação de empregos em regiões ou segmentos econômicos mais atingidos pelo processo de reestruturação; ademais, podem ter um papel relevante na criação ou manutenção de pequenos negócios; neste último caso, os programas estariam formando uma força de trabalho que potencialmente geraria outros empregos.

O Ministério do Trabalho e Emprego, revelando estar consciente da dimensão do problema do emprego e das vicissitudes de um sistema de políticas públicas de emprego num contexto de ajustes macroeconômicos, tem procurado acelerar programas de treinamento e requalificação de mão-de-obra e programas de geração de ocupações e renda, assim como fazer a avaliação desses programas. No caso do PROGER, objeto de discussão neste artigo, o fato de que se trata de um programa que já completou mais de quatro anos de funcionamento, tendo sido aplicados recursos da ordem de R$ 8,0 bilhões, deixa evidente quão imperativa é a necessidade de avaliação.

Dado que o objetivo primordial do PROGER é a geração de emprego e renda, julga-se que pelo menos três aspectos devem ser levados em conta no processo de avaliação: i) o contexto macroeconômico; ii) a distribuição espacial e setorial dos recursos, tendo-se em vista pressões dos mercados de trabalho locais; iii) o efeito líquido de emprego gerado. A seguir discute-se, nos limites do espaço disponível, cada um desses pontos. A base empírica do trabalho é uma pesquisa realizada por equipe do Programa de Pós-Graduação (PIMES)/Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco, considerando-se os empreendimentos financiados em Pernambuco, no período de Janeiro/95 a Dezembro/97. Deve-se antecipar que, apesar de a pesquisa abranger apenas este Estado, algumas considerações transcendem os limites das fronteiras aí delimitadas.

2. CONTEXTO MACROECONÔMICO

Em termos nacionais, estimativas recentes apontam para um crescimento econômico muito baixo, na média, nos próximos quatro anos. É óbvio que essas estimativas podem mudar, a depender de como a economia brasileira venha a sair da atual crise. De todo modo, as perspectivas são de crescimento insuficiente para fazer face ao atual contingente de desempregados, além do aumento da PEA, que, pela dinâmica demográfica do passado recente, deverá continuar crescendo a 2,5% ao ano pelo menos nos próximos 10 anos (hoje perto de 2 milhões de pessoas sendo incorporadas ao mercado de trabalho todo ano).

Fica, portanto, evidente que a questão do emprego 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, através da qual já foram aplicados vultosos recursos, apresenta resultados compatíveis com seus objetivos.

Destaque-se que um importante limite de políticas públicas de emprego baseadas em

* Professores e pesquisadores do PIMES/UFPE.

crédito é a ausência de condições de crescimento para a economia como um todo; de fato, enquanto persistir a tendência a um crescimento econômico insuficiente, como no momento atual, os projetos financiados no âmbito do PROGER encontrarão as mesmas dificuldades da maioria dos empreendimentos em momentos de retração da economia.

Por outro lado, a indagação sobre a adequação da política do PROGER em um contexto de retomada do crescimento não pode ser empiricamente testada, dado que após a criação do Programa o País ainda não voltou a apresentar índices sustentados de crescimento. No entanto, entende-se 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 despeito de avanços tecnológicos, 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 quadro, o incentivo a novos empreendimentos seguramente teria probabilidade muito maior de sucesso e, consequentemente, 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. Este último ponto é extremamente relevante, visto que foi observado no estudo da UFPE um significativo número de casos em que os recursos não teriam sido aplicados conforme os objetivos do PROGER.

3. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E SETORIAL DOS RECURSOS

Ressalte-se que a distribuição de recursos do PROGER[1], em sua maior parte, se limitou à demanda revelada ao agente financeiro, verificando-se que há forte predominância de recursos para projetos na área rural. No caso do Banco do Brasil, 90,7% do total aplicado no Nordeste, no período analisado, foi direcionado para o Proger Rural e o PRONAF, enquanto em Pernambuco a proporção foi de 84,8%. Em termos nacionais, este é também o quadro da aplicação dos recursos do FAT direcionados pelo Banco do Brasil. Já o Banco do Nordeste, cujo universo de aplicação compreende os nove Estados do Nordeste mais o Estado de Minas Gerais, a aparente configuração mais urbana da aplicação dos recursos, sugerida por dados administrativos agregados, depois se revela expressivamente rural – dado que uma parte significativa dos projetos enquadrados como urbanos (segmento "Pessoa Física") compreende, de fato, projetos agrícolas classificados como "agroindústria". Um quadro da distribuição de recursos por mesorregiões de Pernambuco deixa evidente que as mesorregiões de natureza predominantemente rural e de relativamente menor peso populacional concentram a maior parte dos recursos aplicados. Um indicador sintético (R$ per capita) ilustra o ponto: enquanto a Região Metropolitana e a Zona da Mata, onde se concentra o desemprego, recebem recursos per capita da ordem de R$ 6, as regiões do São Francisco e do Sertão ficam com mais de R$ 30, e a do Agreste com cerca de R$ 16 (a média para o Estado é de aproximadamente R$ 13).

De fato não existe uma integração do PROGER com as ações de planejamento do Estado e as comissões municipais de emprego não estão capacitadas nem são demandadas para exercer um papel auxiliar ativo na alocação de recursos. Em decorrência disso, os empreendimentos financiados em geral não obedecem a uma lógica econômica e, em conseqüência, prevalece a orientação do agente financeiro no mero atendimento de uma demanda espontânea.

Há necessidade de se desenvolver ações que garantam um trabalho articulado com os governos estaduais, particularmente nas esferas das Secretarias de Planejamento e do Trabalho. A exigência de representações tripartite nas comissões de emprego, pelo menos no caso de Pernambuco, não tem levado a um trabalho articulado e planejado, e o resultado é que a demanda por recursos do FAT tende a ser satisfeita segundo a ótica dos agentes financeiros. Evidentemente, admite-se que são avaliadas a viabilidade econômica do projeto e a capacidade de pagamento do empreendedor. Entretanto, se além disso existisse um plano de ação do governo, elaborado com a colaboração das comissões, para atuação nas diversas regiões do Estado, com a participação dos segmentos interessados, isso provavelmente contribuiria para a maximização dos benefícios do Programa – atendendo-se à concepção original do PROGER.

4. EFEITOS SOBRE A GERAÇÃO DE EMPREGOS

O estudo mostra que a despeito da importância atribuída ao PROGER para a geração de emprego e renda, este é ainda um programa limitado em termos de sustentação

---

1 No período analisado, os recursos totais do PROGER alocados a Pernambuco pelo Banco do Nordeste e banco do Brasil montaram a R$ 135,7 milhões.

de empregos, no caso de Pernambuco (e provavelmente em outros Estados), além de ter uma dimensão extremamente reduzida relativamente às necessidades de geração de empregos na economia pernambucana, cuja população desempregada supera 250 mil pessoas – sem considerar o contingente de subempregados.

Os resultados do PROGER no segmento urbano revelam que não há sustentabilidade dos empregos imediatamente gerados pelo financiamento. A despeito do período curto de observação, entre a ocasião do financiamento e a data da avaliação, 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.

No segmento rural, a ocorrência da seca atuou na direção oposta aos objetivos do Programa. O resultado final foi, na melhor das hipóteses, a manutenção dos empregos, sem nenhuma indicação de transformação das condições existentes. O foco do programa aparenta estar mais em atividades agropecuárias de baixa produtividade, sem perspectiva de desenvolvimento sustentável: atividades tecnologicamente atrasadas – feijão/milho, mandioca, mamona e pecuária, apesar desta última contar com alguma potencialidade, caso haja incorporação tecnológica em termos da genética animal e das técnicas de produção da alimentação pecuária. É desejável que haja maior integração com programas e técnicas de convivência com a seca; tal necessidade se revelou nítida em face da perda de grande parte da produção, pelo fato de 1998 ter sido um ano muito crítico no que diz respeito à falta de chuva em Pernambuco, como em todo o Nordeste, resultando na redução expressiva da área colhida e da produtividade. É preciso focar atividades com maior potencial de geração de renda e emprego sustentáveis, mas também integrar políticas e programas (crédito + apoio à comercialização + assistência técnica + tecnologias de convivência com o semi-árido) que reduzam a vulnerabilidade de atividades de menor potencial.

Deve-se também salientar que a solvência financeira do sistema FAT depende do nível de inadimplência; as dificuldades relatadas por parte significativa dos beneficiários, com respeito à demanda do mercado e às conseqüências da seca, apontam para um provável aumento dos índices de inadimplência, devendo-se estar atento para o que ocorre em outros Estados. Saliente-se que parte dos beneficiários já alimentam expectativas de obtenção de novos empréstimos com o objetivo de saldar compromissos anteriores, o que também limitaria o potencial de geração de novos empregos.

Por fim, levando-se em conta os resultados modestos em termos de geração de empregos, 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, associada com a melhoria do sistema educacional. Evidente que políticas assistencialistas podem ainda ser um caminho complementar no atual momento de baixo crescimento econômico, dadas a dimensão e a gravidade do desemprego e da pobreza no País.