Informe ao Conselho Deliberativo do FAT

Análise de Conjuntura
PROGER

Diretoria de Política Social

OUTUBRO DE 1995

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Informe ao Conselho Deliberativo do FAT

Análise de Conjuntura
PROGER

Diretoria de Política Social

OUTUBRO DE 1995

Equipe Técnica

Beatriz Azeredo
Diretora de Política Social

Ana Lúcia Martins Lobato
Diretora Adjunta

Edgard Luiz Gutierrez Alves
Coordenador de Emprego e Relações de Trabalho

Fábio Veras Soares
Bolsista ANPEC/PNPE

Maurício Mota Saboya Pinheiro
Bolsista ANPEC/PNPE

Fátima Faro
Bolsista ANPEC/PNPE

Carlos Alberto Ramos
Consultor

Apoio Administrativo

Ana Bete Marques Pereira
Maria de Fátima da Costa
Waldemira de Oliveira dos Santos

Agradecimentos

Coordenação do Serviço Editorial do IPEA

Este trabalho conta com o apoio financeiro do convênio BNDES/IPEA/ANPEC (Termo Aditivo nº 1)

sumário

INFORME DE CONJUNTURA

I. Desemprego Conjuntural, Estrutural e Políticas de Emprego

1. O Problema do Emprego e Desemprego na Atual Conjuntura

2. A Necessidade de Diferenciar Estrutura e Conjuntura.

3. A Necessidade de um Sistema Público de Emprego

PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

I. PROGER-Urbano

II. PROGER-Rural

1. Principais Características do PROGER-Rural

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
DPS - DIRETORIA DE POLÍTICA SOCIAL

ANÁLISE DE CONJUNTURA

I - Desemprego Conjuntural, Estrutural e Políticas de Emprego

A partir das medidas de política econômica que visavam provocar um desaquecimento no nível de atividade, o problema do desemprego parece ter voltado a ocupar um lugar preponderante, senão central, na agenda econômica e social do Brasil. Essa preocupação sobre a queda na demanda de trabalho, que chegou a provocar mobilizações conjuntas de trabalhadores e empresários, tem dois componentes. O primeiro está ligado à gestão econômica de curto prazo e, neste caso, a polêmica está centrada na magnitude e nos impactos do desaquecimento sobre o nível de ocupação. O segundo componente, que não é um problema particular da economia brasileira vez que atinge contornos mundiais, está associado ao médio e longo prazos: em que medida a internacionalização (abertura) econômica e a busca de produtividade (introdução de novas tecnologias e formas de gestão) permitem gerar um modelo de crescimento capaz de oferecer bons empregos para a população?

Na atual controvérsia sobre o desemprego, tem-se notado certa tendência a confundir ambas as dimensões, sendo comum apresentar análises onde se associa a redução conjuntural do nível de emprego, em termos da capacidade estrutural da economia em aumentar as oportunidades de trabalho com a atual queda no nível de emprego formal. Na presente nota pretendemos subsidiar esse debate, fazendo um esforço por qualificar o atual

comportamento do mercado de trabalho no que diz respeito ao emprego e desemprego no curto prazo (ver Seção I). A seguir introduzimos a discussão sobre a necessidade de distinguir o curto do longo prazo - conjuntura e estrutura (ver Seção II). Por último, para que a análise não se restrinja a esforços de diagnóstico, discutimos a necessidade de estruturar um Sistema Público de Emprego - SPE como parte integrante e essencial de uma política de emprego (ver Seção III).

1. O Problema do Emprego e Desemprego na Atual Conjuntura

As polêmicas em torno dos impactos da política de desaquecimento sobre o mercado de trabalho foram alimentadas pela aparente falta de associação entre a extensão da mobilização de empregados e empregadores para combatê-la e o quadro que se pode deduzir a partir das estatísticas disponíveis.

Segundo os dados da PME-IBGE, a taxa de desemprego vem subindo desde abril. Nesse mês, esse indicador foi de 4,35%, elevando-se para 4,49% em maio, 4,59% em junho, 4,83% em julho e 4,90% em agosto. Porém, apesar dessa trajetória de crescimento, a taxa de desocupação é ainda inferior à observada durante 1994. Em agosto desse ano, a taxa de desemprego calculada pela PME-IBGE foi de 5,49%.

Se consideramos os dados da PED-São Paulo, as cifras disponíveis introduzem dúvidas quanto à pertinência da utilização de um indicador, como a taxa de desemprego, para quantificar o grau de desaquecimento. A taxa de desemprego aberto da Grande São Paulo foi de 9,4% em abril, caiu para 9,2% em maio, volta a experimentar uma leve redução em junho (9,1%), manteve-se estável em julho e voltou a cair em agosto (8,8%). Segundo a mesma fonte, a taxa de desemprego total (aberto mais oculto) caiu de 13,5% em abril para 12,9% em agosto. Isto é, os dados de desemprego, seja pela

metodologia da PME-IBGE ou da PED, não sugerem uma profunda crise de desemprego. Deve-se lembrar que, durante a recessão de 1981-83, a taxa média de desemprego (PME) chegou a médias anuais próximas de 8% (1981).

Porém, certos indicadores estão assinalando um quadro diferente ao proporcionado pelas taxas de desemprego. As informações elaboradas pela FIESP, no que se refere ao nível de emprego, indicam que, entre maio e agosto, a redução do número de empregados na indústria paulista atingiu um percentual de 3,87%. Essa informação foi amplamente veiculada pela imprensa e alimentou, e ainda alimenta, as análises que diagnósticam uma conjuntura extremamente negativa.

Sem questionar a metodologia empregada pela FIESP nem as possibilidades de extrapolar suas tendências para os demais setores e para o Brasil, deve-se chamar a atenção que, o índice de pessoal ocupado fornecido por essa fonte tem-se mostrado extremamente modesto durante o crescimento e muito sensível na fase de desaquecimento. Comparando-se o nível de emprego da FIESP entre os meses de abril/95 e o mesmo mês de 1993 (um período de crescimento econômico), o resultado é negativo (-0,93%). Para esse mesmo período, o indicador de Vendas Reais-FIESP apresentou uma elevação de 28,26%. A comparação entre ambas as trajetórias nutriu os diagnósticos pessimistas que, à semelhança do ocorrido em outros países, especialmente europeus, correlacionam os novos processos tecnológicos e formas organizacionais a aumentos na produtividade do trabalho, que tornam os períodos de crescimento pouco férteis em termos de geração de emprego.

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED (Lei nº 4923/65) do Ministério do Trabalho traz um indicador mais amplo do mercado formal de trabalho do que as informações da FIESP. O CAGED cobre a totalidade do Brasil e todos os setores. Os dados emanados dessa fonte indicam que durante 1994 o emprego formal,

para a totalidade das atividades, cresceu 1,24% (274 mil novos empregos) e 1,55% no caso específico da indústria de transformação, percentual que, em termos absolutos, representou a criação de 88 mil novos postos de trabalho. No transcurso de 1995, as informações do CAGED assinalam que a variação manteve-se positiva até maio, estagnou-se em junho e começou a apresentar resultados negativos a partir de julho, mês no qual foram perdidos 70.934 postos de trabalho (-0,29%).

Analisando os dados do Ministério do Trabalho, observa-se que foram a indústria de transformação (no nível setorial), o estado de São Paulo e a região Sul do país (em níveis espaciais) os mais penalizados pelo desaquecimento. No período julho/95 e igual mês do ano anterior, o estado de São Paulo apresentou um resultado negativo (-0,44%), sendo o percentual de queda da região Sul ainda maior: -0,59%.

Os números da PED-São Paulo e da PME-IBGE podem reforçar esses argumentos. Segundo a primeira fonte, o nível de emprego dos assalariados com carteira de trabalho assinada atingiu seu pico em maio, manteve-se estável em junho, começou a cair em julho (-1,08%) e conservou a queda em agosto (-0,84%). As cifras da PME-IBGE assinalam uma evolução semelhante com quedas de 0,63% em julho e 1,19% em agosto.

Assim, as fontes de informação sugerem que os impactos da desaceleração sobre a demanda de trabalho formal se manifestaram a partir de julho. Este comportamento era esperado. As firmas, pelos custos de demissão, recrutamento, treinamento, etc., não demitem seus trabalhadores diante dos primeiros sinais de desaceleração. Em geral o ajuste, num primeiro momento, se faz através das horas trabalhadas. Só quando o processo recessivo é assumido como algo duradouro, as empresas começam a desligar seus assalariados. Este fenômeno também é válido no caso da recuperação. Esta só terá desdobramentos sobre novas contratações quando o aquecimento for assumido como um

ciclo com um mínimo de continuidade. Diante dos primeiros sinais de aquecimento, as firmas ajustam as horas trabalhadas e não o estoque de empregados.

Analisadas as taxas de desemprego e a ocupação formal, resta perguntar sobre o comportamento do emprego informal (assalariados sem carteira de trabalho assinada e conta própria). Neste caso, as estatísticas não permitem chegar a um diagnóstico preciso. Segundo os dados da PED-São Paulo, os principais impactos da desaceleração parecem ter-se concentrado na ocupação informal. No caso dos assalariados sem carteira de trabalho assinada atingiu-se um pico em maio, permaneceu esse nível em julho e registrou-se uma brusca queda em julho (-2,51%) e agosto (-3,22%). Ou seja, em apenas dois meses se teriam perdido 5,66% dos empregos assalariados no espaço informal. No caso dos conta própria, a evolução teve um máximo em maio e quedas em junho (-2,59%), julho (-2,85%), registrando um elevação em agosto (1,69%).

Esses dados sugerem que os demitidos dos postos de trabalho assalariados, tanto formal quanto informal, procuraram trabalho de forma autônoma, fato que parece ser consistente com a queda da taxa de desemprego registrada pela própria PED em agosto. Portanto, o ajuste ter-se-ia realizado não via taxa de desocupação, e sim, entre os segmentos do próprio mercado. Este parece ser uma característica da economia brasileira, onde a taxa de desocupação, se comparada com outras economias, é pouco sensível ao ciclo. Estratégias de sobrevivência dos desligados os induzem a procurar formas de auto-ocupação nos espaços não regulamentados.

Afirmamos em parágrafos anteriores que os diagnósticos com respeito à dinâmica do setor informal não são precisos, dado que a PME-IBGE confirma um significativo crescimento dos conta própria (+4,23% em agosto), mas também assinala uma elevação dos assalariados sem carteira, ainda que, de uma magnitude muito menor (0,74%

em agosto). Porém, segundo esta mesma fonte, podemos concluir que, se a taxa de desocupação teve só um leve crescimento, esse fato origina-se da notável elevação do emprego autônomo.

Assim, é factível que a atual desaceleração esteja deteriorando o mercado de trabalho não tanto através da desocupação, seja esta aberta ou oculta, e sim pela deterioração na qualidade dos postos de trabalho dos ocupados (por conta própria).

2. A Necessidade de Diferenciar Estrutura e Conjuntura

Com a reversão do crescimento e a queda do emprego formal, a sociedade brasileira ficou imersa em um debate sobre o "desemprego estrutural", que, seguindo tendências mundiais, seria produto de elevação da produtividade gerada pelas novas tecnologias e formas de organização da produção.

Essa associação entre o comportamento do emprego nos últimos meses e tendências "estruturais" sugere uma certa ausência de clareza entre fenômenos de curto, médio e longo prazos. O "desemprego estrutural" é um fenômeno relacionado com o ciclo de crescimento de médio e longo prazos, e indica a incapacidade de uma economia, dada a taxa de crescimento do produto média desse ciclo, em situar-se próxima do pleno emprego. Em outros termos, a "taxa de desemprego estrutural" seria um patamar incapaz de ser reduzido, no médio e longo prazos, vez que o diferencial entre as taxas de crescimento do produto e da produtividade não permitirá a criação de postos de trabalho em quantidade suficiente para cobrir esse nível de desocupação.

O debate sobre a redução da capacidade de gerar empregos foi introduzido no Brasil, no começo dos anos 90, pela experiência dos países europeus no transcurso do ciclo de crescimento de 1983-89. Durante o crescimento que vigorou na economia brasileira entre o último trimestre de 1992 e o primeiro quadrimestre de 1995, esse debate não chegou a empolgar a opinião pública. A taxa de desemprego aberto (PME-IBGE) que foi de 6,12% em abril de 1993, caiu para 4,35% dois anos mais tarde, um patamar extremamente baixo. Essa redução do desemprego foi lograda apesar do emprego formal ter crescido a taxas extremamente modestas (0,70% em 1993 e 1,24% em 1994)[1/]. O emprego informal foi o principal protagonista desse cenário de drástica queda nas taxas de desocupação. Diante desse quadro, o diagnóstico foi quase consensual: a sociedade brasileira só poderia reduzir os níveis de pobreza e segmentação não por intermédio de uma elevação dos postos de trabalho em geral, mas por um aumento na oferta de empregos de "boa qualidade", entendidos estes como, empregos com elevada produtividade e salários, bem como uma certa estabilidade e proteção social.

Quando se inicia a desaceleração do nível de atividade, o debate sobre a capacidade da economia para gerar postos de trabalho parece ganhar força, especialmente na imprensa. Contudo, os fenômenos estruturais são qualitativamente diferentes dos conjunturais. A perda de empregos nos meses de junho e julho não obedece a fatores de ordem estrutural; são reflexos de escolhas da administração de uma política econômica de curto prazo. Contrariamente, as escolhas tecnológicas e as novas formas de organização da firma são decisões determinadas por uma série de fatores que guardam pouca correlação com o nível de atividade hoje.

Um exemplo servirá para ilustrar a necessidade de diferenciar o curto do longo prazo. Em diversas ocasiões tem-se argumentado, e não entraremos aqui no mérito

[1/] Fonte: CAGED (Lei nº4923/65) - MTb.

dessas afirmações, que o aumento da participação dos assalariados sem carteira de trabalho assinada e dos ocupados de forma autônoma no total de ocupados, nos anos 90, obedecia a novas formas de organização da firma, especialmente a terceirização. Ainda imaginando que esse fenômeno seja verdadeiro, resulta evidente que o notável crescimento dos empregados autônomos durante os meses de julho e agosto dificilmente tenha relação com essa tendência de médio e longo prazos. Estratégias de sobrevivência dos assalariados desligados, tanto do setor formal quanto do informal, são mais plausíveis para explicar esse comportamento.

Pode-se realizar a mesma análise no caso do comportamento do emprego industrial formal. Segundo dados do CAGED, a Indústria de Transformação perdeu, no mês de julho, 53.312 postos de trabalho em todo o país. Resulta difícil determinar que parte dessas perdas obedecem à política de contenção de demanda: qual parte a tendências estruturais associadas às inovações tecnológicas, e qual problemas setoriais. Entretanto, uma desagregação dos dados permite afirmar que os problemas setoriais não são negligenciáveis. Desses 53.312 empregos perdidos, 18.404 (34,52%) correspondem às perdas dos setores têxtil e calçados, ramos industriais com enormes dificuldades em enfrentar a concorrência externa. Entre maio e julho, esses dois subsetores perderam 37.123 postos de trabalho. Ou seja, a desaceleração do nível de atividade e a forma que adquiriu o plano de estabilização (rápida abertura e fixação da taxa de câmbio) podem explicar, senão a totalidade, pelo menos a maior parte do desempenho do setor industrial na atual conjuntura.

Nesse contexto, sem querer negligenciar tendências mundiais de médio e longo prazos, os movimentos conjunturais devem ser discutidos no plano das políticas conjunturais, e introduzir tendências de caráter estrutural nesse debate pode desviar o verdadeiro eixo da discussão, especialmente quando os desafios impostos pelos novos paradigmas tecnológicos e organizacionais geraram tão poucos consensos.

3. A Necessidade de um Sistema Público de Emprego

No país, esse debate sobre as tendências estruturais e as propostas de política têm-se concentrado em pontos extremamente polêmicos (encargos sociais, flexibilidade, papel dos sindicatos, etc.), levando a uma certa paralisia, que contrasta com a importância que todos os atores atribuem ao tema. Os escassos pontos de consenso contrastam com os esforços (seminários, artigos, etc.) que se têm dedicado ao assunto.

Porém, a falta de consenso, pela sua magnitude e extensão, ocultou um consenso que pode ser transformado em medidas concretas no curto prazo. Dificilmente poder-se-á encontrar, hoje, um analista que não enfatize a necessidade de se criar um arcabouço institucional que articule o sistema de proteção financeira ao desempregado (seguro-desemprego) com a intermediação, a formação e a reciclagem dos recursos humanos.

Historicamente, nos países centrais, o seguro-desemprego foi concebido como parte integrante do sistema de proteção social. Partindo-se da idéia de que a condição de desempregado era originada da incapacidade do sistema econômico em oferecer uma oportunidade de emprego, a sociedade deveria compensar, financeiramente, o trabalhador nessa situação até sua posterior reinserção no mercado de trabalho. Como, até meados dos anos 70, o desemprego restringia-se a um fenômeno conjuntural, o retorno ao mercado era mais ou menos rápido, dado que os sistemas econômicos trabalhavam, no médio e longo prazos, sobre o pleno emprego.

A partir de meados da década de 70, essa situação mudou quantitativa e qualitativamente. Em termos quantitativos, o desemprego começa a atingir parcelas

significativas da população e as possibilidades de reinserção no mercado de trabalho são cada vez menores. Este fato desequilibra financeiramente os sistemas de proteção social e os obriga a controles mais rígidos. Em termos qualitativos, devido tanto às novas tecnologias como à rapidez das mudanças, as firmas requerem um trabalhador com uma qualificação e polivalência bem superiores às do período anterior.

Esses fatores levam a uma reformulação do sistemas de proteção ao desempregado que não mais se restringem à compensação financeira e incluem a formação, a reciclagem, bem como a intermediação.

A formação e reciclagem visam dar "empregabilidade" ao desempregado. Em um ambiente de rápidas mudanças tecnológicas e com crescentes requerimentos de qualificação, ficar em situação de desemprego implica rápida defasagem com respeito às características dos recursos humanos demandados pelas firmas. Cria-se assim, um círculo vicioso: quanto maior o tempo de desemprego menores as possibilidades de ser empregado. Um trabalhador dispensado, na ausência de uma formação permanente, dificilmente terá possibilidades de acesso aos postos de trabalho criados no setor mais moderno em função da rápida mutação dos processos tecnológicos.

A intermediação objetiva combater dois problemas. O primeiro refere-se ao custo de procurar emprego (localizar as novas oportunidades, custos de transporte, etc.). Com o passar do tempo, a compensação financeira (seguro-desemprego) reduzir-se; esses custos tendem a pesar cada vez mais no orçamento do desempregado, minimizando os esforços de procura. Um sistema onde se cruzam as vagas oferecidas pelas firmas e os assalariados desempregados, assim como seus perfis profissionais, permite reduzir os custos tanto para o desempregado como para a firma, ao tornar mais "transparente" o mercado de trabalho.

O segundo problema que a intermediação pretende combater está relacionado com o "mal sinal" que transmite um desempregado de longa duração. Em geral, as firmas, não unicamente devido à defasagem na formação, tendem a privilegiar, nas suas contratações, os trabalhadores já empregados ou com um mínimo de tempo de desemprego. Ao longo do tempo, permanecer numa situação de desemprego pode transmitir a imagem de problemas de inserção (adaptabilidade a trabalhar em grupo, disciplina, etc.). A intermediação, vez que tende a reduzir o tempo de desemprego, visa minimizar este tipo de problema.

Esse conjunto de fatores levou à implementação de políticas que articulassem, dentro do mesmo arcabouço institucional, o apoio financeiro ao desempregado, a formação, a reciclagem e a intermediação. Assim, o desempregado deveria ser compensado por estar nessa situação, mas também, ter disponíveis os mecanismos que o tornem apto para uma rápida inserção, ou seja, tornar-se "empregável". Por outra parte, o assalariado incorporado no sistema de emprego encontrará sérias dificuldades em realizar fraudes. Ele não poderá receber o seguro e trabalhar no setor informal da economia pois deverá estar em formação permanente. Também não poderá permanecer alheio à procura de trabalho, dado que a intermediação deverá oferecer-lhe as vagas disponíveis e compatíveis com sua formação e, em caso de não aceitação por parte do beneficiário, o seguro poderá ser suspenso.

Esse arcabouço que articule seguro-desemprego, intermediação, formação e reciclagem é conhecido como Sistema Público de Emprego. Com leves nuanças, esse sistema é consensualmente aceito como uma política que, apesar de não ser uma panacéia para resolver o impasse do emprego no mundo (se esse fosse o caso já não existiria o

problema do emprego) pode ajudar a reduzir os problemas de reinserção, além de tornar mais igualitárias as possibilidades de acesso aos bons empregos.

Não obstante esse consenso e a ampla experiência internacional, os passos que o país tem dado nessa direção são extremamente tímidos. À margem do marco legal, onde se estabelece que os benefícios do seguro devem estar atrelados à formação, na prática não se tem observado essa associação. O seguro, que no ano passado chegou a beneficiar 4 milhões de assalariados, universo que representa 51% do total de desligados do mercado formal de trabalho em 1994 e 17% do estoque de empregados formais do CAGED, poderia ser um poderoso instrumento para formar e qualificar a força de trabalho do país.

Além desse consenso, o fato mais curioso é que o Brasil conta com um sistema de contribuição, através do PIS-PASEP, que assegura um montante de arrecadação relativamente elevado. Projeções para 1995 situam essas contribuições em um patamar próximo aos US$ 5 bilhões (pouco menos que 1% do PIB), não sendo incluídas nesse fluxo as receitas financeiras do FAT, oriundas dos depósitos especiais, do BNDES e do BACEN.

Tendo um fluxo financeiro que permite imaginar a possibilidade de implementar, no curto e médio prazos, um Sistema Público de Emprego, resta desenhar o marco institucional para sua implementação. Em um país com a heterogeneidade e a dimensão do Brasil, esse sistema deverá ser descentralizado, estando as diretrizes federais restritas às grandes linhas a serem respeitadas.

Os SINE's - (Sistema Nacional de Emprego) estaduais parecem ser os candidatos naturais para essa tarefa. Imaginados nos anos 70 como parte de um sistema de emprego no modelo desenvolvimentista, a crise dos anos 80 os desestruturou, e em não poucos estados, diretamente, os esvaziou.

Essa desestruturação gerou, e gera, muitas dúvidas sobre a real capacidade de se organizar um sistema a partir dos SINE's. A par das críticas que podem ser feitas a estes, deve-se perceber que um sistema de emprego deve ter uma mínima continuidade e planejamento. Durante os primeiros sete meses de 1995, por exemplo, os SINE's não receberam dinheiro do FAT. Os recursos aprovados pelo CODEFAT em julho (R$ 160 milhões) começaram a serem transferidos em agosto (R$ 16 milhões).

Obviamente, e ainda considerando todas as restrições que podem ser feitas ao funcionamento dos SINE's, não se pode imaginar uma política de intermediação e formação quando se desconhece o montante de recursos financeiros a ser transferido e o cronograma de desembolso. Transferir recursos nos últimos meses de um ano implica incentivar gastos com reduzida eficácia e eficiência.

Resulta sumamente frágil argumentar que os maiores impedimentos para a operacionalização de um sistema nacional de emprego surgem da ausência de estruturas em nível descentralizado. Estabelecer como requisitos para ser beneficiário do seguro-desemprego cursos de formação e reciclagem obrigará estados e municípios a implementar localmente esses sistemas, dada a pressão que exercerá a sociedade civil local e os potenciais beneficiários, em particular. Por outra parte, as características que esse sistema assuma não necessariamente devem ser definidas em nível federal. Poderá ter como eixo os atuais SINE's ou outras estruturas do Estado, sendo ainda possível imaginar formas de terceirização.

Essas formas de operacionalização podem, e devem, ser pensadas. Porém, a ausência de uma definição operacional não pode ser a desculpa para a concretização de uma política que, hoje, constitui um dos poucos consensos em torno do problema do desemprego

estrutural. Na ausência de passos concretos para essa implementação, o Brasil continuará assistindo a uma discussão sobre o problema do emprego através da qual dificilmente se vislumbrará uma resposta no horizonte imediato, e que tenderá a alimentar uma passividade imcompatível com o quadro social vigente.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
DPS - DIRETORIA DE POLÍTICA SOCIAL

Programas de Geração de Emprego e Renda

I - PROGER-Urbano

No relatório preparado pela DPS/IPEA e apresentado na reunião do CODEFAT do 14/09/95, o diagnóstico realizado sobre o PROGER/Urbano salientava que: i) existia uma falta de articulação entre as diferentes instâncias que gerenciavam o programa (Ministério do Trabalho, Bancos Oficiais, Estados e Sociedade Civil) que dificultava um avanço mais rápido na sua implementação; ii) a associação entre ajuda financeira e capacitação da mão-de-obra empregada estava comprometida pela falta de recursos dos Sistemas Públicos de Emprego Estaduais, que ainda não tinham recebido recursos do FAT; iii) observava-se uma excessiva concentração geográfica dos recursos liberados; e iv) o programa estava beneficiando apenas marginalmente o setor informal devido às exigências dos Bancos, especialmente no tocante às garantias demandadas.

Os dados proporcionados pelos Banco do Brasil (posição 31/08), e que cobrem o período até o 31/08, indicam uma aceleração na liberação dos recursos. Entre 30 de junho e 31 de agosto, foram liberados R$ 18.016 mil, o que representou uma elevação de 114,29% com respeito à posição do 30/6. Até o último dia de agosto tinham sido outorgados empréstimos cujo montante atingia R$ 33.779 mil.

Porém, a concentração geográfica observada anteriormente continua. Santa Catarina foi beneficiada com 32,34% dos recursos liberados até o momento, Paraná recebeu 19,20% e o Distrito Federal 17,18%. Ou seja, três unidades da Federação concentram 68,72% do total de financiamentos (ver Tabela 1 e Gráfico 1).

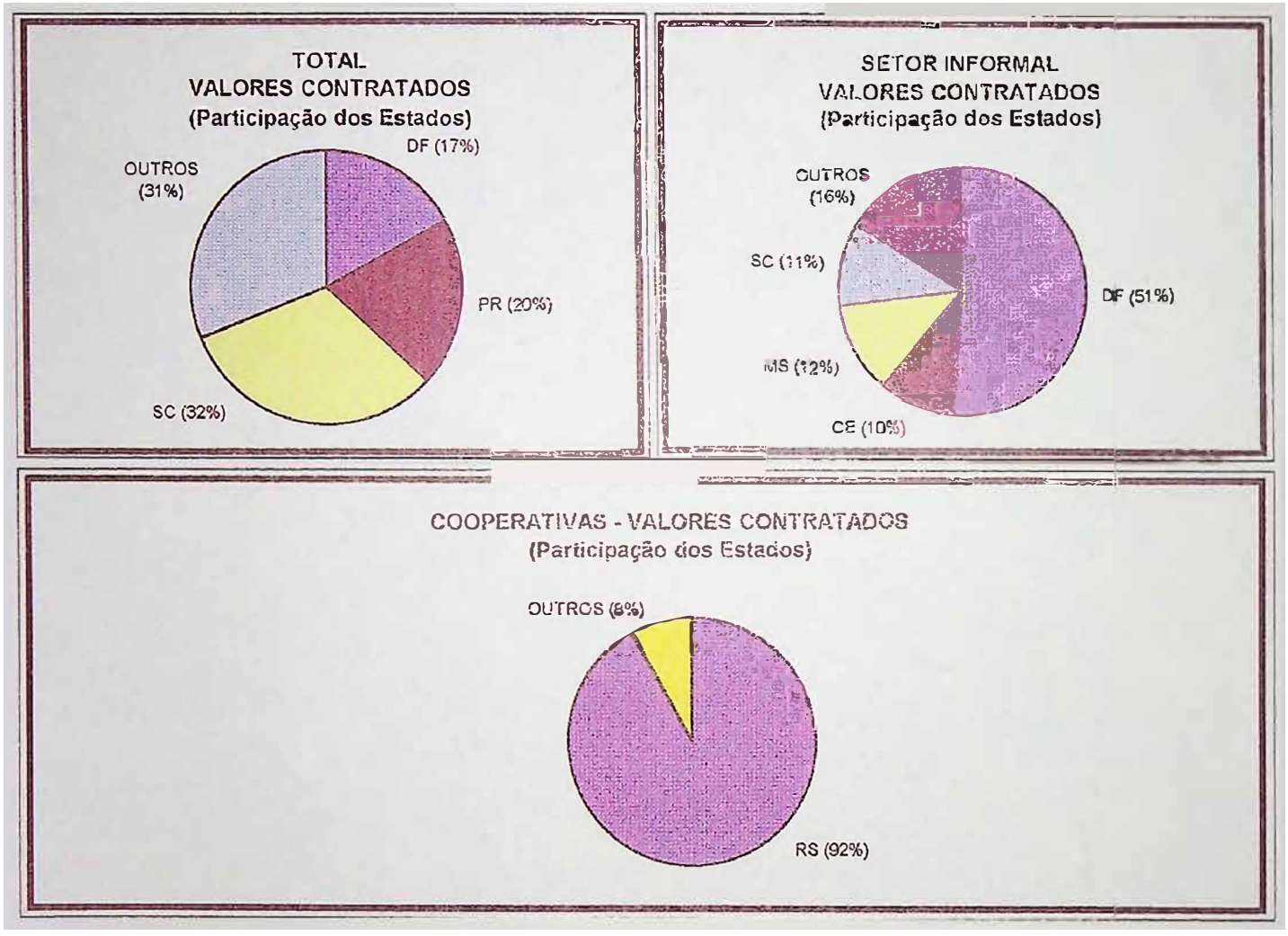
TABELA 1
PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA-FAT
BANCO DO BRASIL

Tipo de Contrato
Posição em 31/08/95

UF	MIPEM FORMAL		PRODEM INFORMAL		PRODEM MICRO E PEQ.		COOPERATIVAS*		TOTAIS	
	Nº de Contratos	Valor em R$ 1,00	Nº de Contratos	Valor em R$ 1,00	Nº de Contratos	Valor em R$ 1,00	Nº de Contratos	Valor em R$ 1,00	QTDE.	VALOR
AL	1	4	0	0	0	0	0	0	1	4
BA	0	0	0	0	1	50	0	0	1	50
CE	44	1.075	18	73	47	839	0	0	109	1.987
DF	97	2.330	112	390	120	3.083	0	0	329	5.803
ES	23	359	0	0	6	162	0	0	29	521
GO	5	103	3	14	19	387	0	0	27	504
MG	1	22	0	0	13	276	0	0	14	298
MS	62	1.520	18	93	0	0	0	0	80	1.613
PA	6	183	0	0	0	0	0	0	6	183
PE	0	0	0	0	4	27	0	0	4	27
PI	12	314	2	6	1	19	0	0	15	339
PR	340	5.750	3	12	24	725	0	0	367	6.487
RJ	1	20	0	0	0	0	0	0	1	20
RN	10	354	14	67	6	142	0	0	30	563
RS	11	195	1	3	24	837	6	1.643	42	2.678
SC	283	6.565	17	82	130	4.207	1	70	431	10.924
SE	2	68	0	0	0	0	0	0	2	68
SP	0	0	0	0	38	1.003	1	64	39	1.067
TO	8	217	5	25	15	401	0	0	28	643
TOTAL	906	19.079	193	765	448	12.158	8	1.777	1.555	33.779

FONTE: BB/CODEFAT-MTb

GRÁFICO 1 - BANCO DO BRASIL



Desagregando os dados, observa-se que essa concentração é ainda maior em certos programas. Nos créditos outorgados ao setor informal, por exemplo, o Distrito Federal beneficiou-se de 50,98% dos recursos já liberados para esse segmento. No caso das Cooperativas, Rio Grande do Sul concentra 92,46% dos créditos outorgados.

Cabe ressaltar que essa desigual distribuição, que não obedece a nenhum critério de população ou de índices de indigência ou pobreza, não pode ser totalmente atribuída à política do Banco do Brasil. Este, é verdade, tende a beneficiar aquelas regiões onde já existiam carteiras de crédito e/ou os potenciais beneficiários já tinham algum tipo de relação com a instituição. Porém, esse fator também é alimentado, como no caso específico do setor informal, pela desigual experiência das equipes estaduais dos SINE's, responsáveis pela implementação do programa em nível estadual.

Dado esse diagnóstico, duas medidas seriam necessárias para tentar reduzir essa concentração geográfica. A primeira é o estabelecimento de limites mínimos e máximos de financiamento por Estado. Esses limites não deveriam inibir uma desejável concorrência entre as Unidades da Federação, fato que elevaria a rapidez na implementação do programa, e por outro lado, deveriam garantir a cada Estado um mínimo de recursos. Respeitando esses princípios, a DPS/IPEA, elaborou, a pedido da Secretária Executiva do Comunidade Solidária e do Ministério do Trabalho, uma metodologia de distribuição geográfica dos recursos, tanto do Banco do Brasil como do Banco do Nordeste, que foi apresentada ao CODEFAT e encaminhada a essas instituições financeiras. Até o momento a DPS/IPEA não tem informações sobre o posicionamento dos Bancos com respeito aos critérios sugeridos. A segunda medida para tentar reduzir essa disparidade na alocação dos recursos seria o fortalecimento e capacitação técnica das equipes estaduais que menos experiência têm no gerenciamento deste tipo de programa. Esse objetivo requer uma decisão política em nível dos Estados para fortalecer e formar os recursos humanos envolvidos na implementação dos projetos. Uma cooperação e assistência técnica das equipes com mais experiência poderiam ser de utilidade para acelerar essa formação. A troca de experiências na implementação dos programas (formas alternativas de aval, capacitação técnico-

TABELA 2
PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
BANCO DO BRASIL
Setor de Atividade
Posição em 31/08/95

Valores em R$ mil

Unidade da Federação	Agrícola				Indústria				Comércio				Serviços				TOTAL			
	Micro		Pequena		Micro		Pequena		Micro		Pequena		Micro		Pequena		Micro		Pequena	
	valor	contratos	valor	contratos	valor	contratos	valor	contratos	valor	contratos	valor	contratos	valor	contratos	valor	contratos	valor	contratos	valor	contratos
Alagoas									4	1							4	1	0	0
Bahia													50	1			50	1	0	0
Ceará					382	21	72	4	776	41	293	11	317	21	147	11	1475	83	512	26
Distrito Federal					1078	69	231	6	1915	106	620	18	1623	101	337	29	4616	276	1188	53
Espirito Santo					291	14	23	1	81	7			127	7			499	28	23	1
Goiás					68	6	40	1	83	8	143	5	172	7			323	21	183	6
Minas Gerais					84	3			103	6	25	1	58	3	29	1	245	12	54	2
Mato Grosso do Sul					207	9	95	7	317	17	487	17	270	12	238	18	794	38	820	42
Pará									148	5			35	1			183	6	0	0
Pernambuco					20	2							8	2			28	4	0	0
Piaui					19	1	1	1	207	8	72	3			40	2	226	9	113	6
Paraná					1743	98	764	36	1861	114	959	48	711	48	448	23	4315	260	2171	107
Rio de Janeiro					20	1											20	1	0	0
Rio Grande do Norte					54	3	17	2	182	6	35	1	231	15	42	3	467	24	94	6
Rio Grande do Sul			1618	5	276	7	389	11	184	9	70	5	114	3	26	2	574	19	2103	23
Santa Catarina			70	1	2754	109	2474	79	1726	82	1176	45	1709	69	1016	46	6189	260	4736	171
Segipe					35	1			33	1							68	2	0	0
São Paulo					92	4	70	2	393	18	81	2	161	7	269	6	646	29	420	10
Tocantins					113	4	5	1	194	8	94	4	158	6	80	5	465	18	179	10
BRASIL	0	0	1688	6	7236	352	4181	151	8207	437	4055	160	5744	303	2672	146	21187	1092	12596	463

Fonte: Banco do Brasil

gerencial, seleção e acompanhamento dos projetos, etc.) serviria para difundir os avanços em certos Estados. O Ministério do Trabalho, em conjunto com a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e o Fórum Nacional de Secretários do Trabalho (FONSET), poderia solicitar aos Estados essas informações e promover a troca de experiências, afim de reduzir as disparidades hoje observadas.

No caso do Banco do Nordeste (posição 31/08) , nos meses de julho e agosto, também observou-se uma aceleração nos recursos liberados, chegando-se a R$ 37.241 mil. Dado que o número de contratos foi de 4.966 para os micro e pequenos, conclui-se que o valor médio dos contratos foi de R$ 7.500, fato que sugere que a linha de crédito administrada pelo BNB atinge unidades de produção menores que o público beneficiado pelo Banco do Brasil, cujo montante médio por contrato, para os micro-pequenos, foi de R$ 21.722.

Na distribuição geográfica dos financiamentos do BNB (ver Tabela 3 e Gráfico 2), também existe uma certa concentração geográfica dos recursos [1/], ainda que, neste caso todos os Estados da Região Nordeste, mais o norte de Minas Gerais, tenham sido beneficiados. Chama a atenção uma sensível variabilidade no valor médio dos contratos (micro-pequenos) entre os Estados. O Rio Grande do Norte, por exemplo, possui um valor médio de contratos extremamente elevado (R$ 121 mil), enquanto Pernambuco, parece estar beneficiando os pequenos setores (o valor médio do contrato é de R$ 1.4 mil). Uma característica comum a todos os Estados do Nordeste refere-se à elevada concentração dos financiamentos no setor agropecuário/agro-indústria: 88.80% dos recursos liberados destinam-se a esse setor (ver Tabela 3 e Gráfico 3). No caso específico das cooperativas, essa concentração é ainda maior: 96,14% do valor das operações contratadas destinam-se ao setor rural.

No que diz respeito à associação entre aplicação de recursos financeiros e a formação de recursos humanos dos beneficiários dos projetos, observou-se um avanço. Em

---

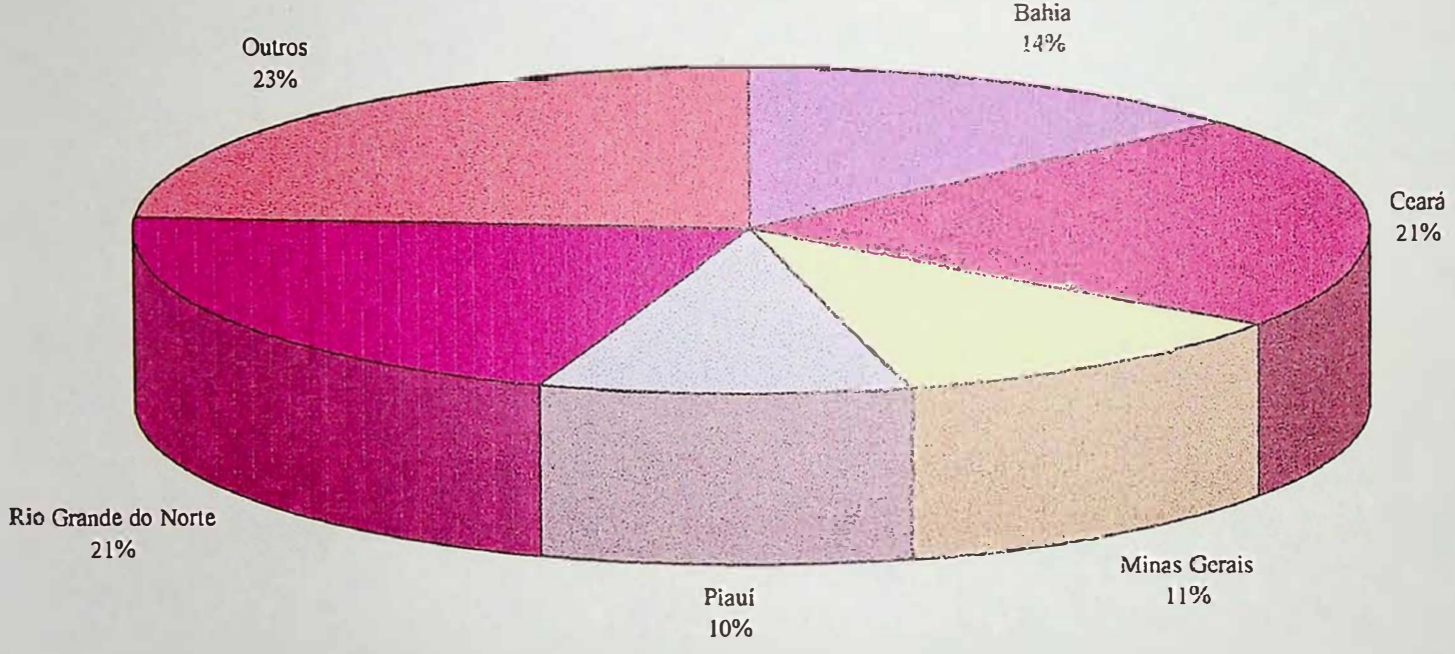
[1/] Rio Grande do Norte, por exemplo, apropriou-se de 20,80% do total de recursos liberados pelo BNB. Esse estado, por sua vez, concentra 47,86% dos créditos liberados para cooperativas agrícolas.

TABELA 3
PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL
Setor de Atividade
Posição em 31/08/95

ESTADOS	AGROPEC./AGROINDÚSTRIA		INDÚSTRIA		COMÉRCIO		SERVIÇOS		TOTAL	
	Contratos	Valor (R$ Mil)	Contratos	Valor (R$ Mil)	Contratos	Valor (R$ Mil)	Contratos	Valor (R$ Mil)	Contratos	Valor (R$ Mil)
Alagoas	234	1345	3	79	0	0	0	0	237	1.424
Bahia	481	4102	34	876	5	62	3	45	523	5.085
Ceará	294	6624	141	960	11	192	8	77	454	7.853
Maranhão	133	1112	8	70	4	62	3	40	148	1.284
Minas Gerais	494	3922	15	231	1	7	2	13	512	4.137
Paraíba	67	685	20	272	2	16	4	27	93	1.001
Pernambuco	2091	2626	13	263	0	0	1	30	2105	2.919
Piauí	256	3149	27	416	1	6	0	0	284	3.571
Rio Grande do Norte	56	7686	8	61	0	0	0	0	64	7.747
Sergipe	437	1818	104	273	4	76	1	17	546	2.184
TOTAL	4543	33070	373	3501	28	421	22	249	4966	37205

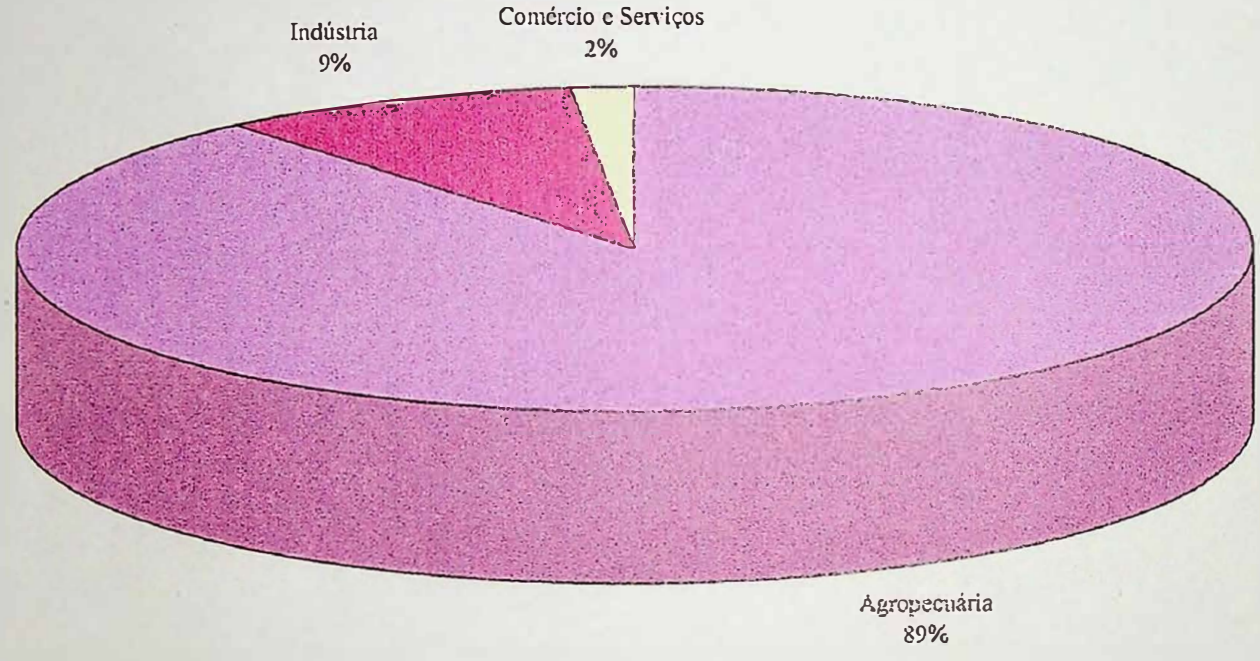
Fonte: BNB/MTb
Elaboração: DPS/IPEA

Gráfico 2
Desembolsos do BNB (PROGER)
por unidade da federação
jan/ago -1995



Fonte: BNB

Gráfico 3
Desembolsos do BNB (PROGER)
por setor de atividade
jan/ago - 1995



Fonte : BNB

julho o CODEFAT aprovou um orçamento para os SINE's de R$ 160.062 mil. Em agosto foram transferidos R$ 16.182,9 mil, e R$ 5.619 mil em setembro. Desse total, os recursos transferidos visando apoiar o PROGER somam R$ 2.687,5 mil, ou seja, 12,33% do total.

Como no caso dos recursos liberados pelo Banco do Brasil, observa-se que as transferências aos SINE's apresenta uma significativa concentração em certos Estados do Sul. Paraná e Santa Catarina foram beneficiados com 39,66% do total de recursos repassados até setembro. A participação do Distrito Federal atinge 16,51% e o Ceará 15,49%. Ou seja, quatro Unidades da Federação concentram 71,66% do total de transferências até setembro. No Sudeste, só Minas Gerais (R$ 1580,3 mil) foi beneficiada e nenhum Estado da Região Norte. No caso do Nordeste, dos nove estados que compõem essa Região, cinco (Maranhão, Piauí, Pernambuco, Alagoas e Bahia) não contaram com recursos do FAT para suas atividades. Os recursos transferidos especificamente como apoio ao PROGER seguem, com alguns nuanças, esse perfil (ver Tabela 4).

Deve-se observar que esta concentração em alguns estados possui raízes similares às assinaladas em parágrafos anteriores sobre a concentração geográfica dos recursos. Ou seja, estados com tradição, experiência e claras diretrizes políticas sobre a importância de uma estreita associação entre os SINE's e as linhas de crédito para o êxito do PROGER, têm vantagens sobre os demais. A mobilização da Sociedade Civil local, especialmente dos Conselhos Estaduais do Trabalho, é fundamental para motivar as instâncias políticas locais sobre a necessidade de formar recursos humanos nos SINE's e, ter como referência experiências bem sucedidas para beneficiar-se dos recursos oriundos do FAT, assegurando o êxito do PROGER no longo prazo. A viabilidade financeira e a possibilidade de integração dos pequenos empreendimentos no setor moderno da economia dependem não unicamente de recursos financeiros à sua disposição, senão também, da qualidade da mão-de-obra empregada e da ajuda técnico-gerencial recebida. Nesse sentido, sem uma estreita integração dos SINE's no gerenciamento dos programas de emprego e renda, estes poderão passar à história como mais um dos já inúmeros programas de apoio à micro e pequena firma cuja viabilidade no médio e longo prazo foi medíocre e em nada contribuíram para mudar as realidades locais.

TABELA 4
SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO - SINE
Repasse aos Estados
Posição até o mês: Setembro/95

Em R$ Mil

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	Atendimento do Seguro Desemprego	Intermediação de Mão-de-Obra	Reciclagem e Qualificação Profissional	Apoio Operacional ao PROGER	Estudos e Pesquisas Sobre Emprego	TOTAL DAS DESPESAS COM O SINE
CE	481,10	1776,90	932,20	146,40	40,00	3376,60
RN	28,90	201,60		127,70		358,20
PB	45,40	268,90	969,60	80,30		1364,20
SE	27,00	920,50		36,90		984,40
MG	184,70	677,60	496,50	171,50	50,00	1580,30
PR	246,40	1148,20	2133,80	977,90	75,00	4581,30
SC	295,80	858,30	2514,30	387,30		4055,70
MT	34,20	391,30	563,60	343,00		1332,10
MS	47,70	279,00	101,80	142,20		570,70
DF	282,80	466,90	2489,70	274,30	75,00	3598,00
TOTAL	1674,00	6989,20	10201,50	2687,50	240,00	21802,00

Fonte: MTb
Elaboração: DPS/IPEA

Os SINE's, por outra parte, não podem estar sujeitos à incerteza quanto ao montante de recursos a ser transferido e o cronograma de liberações. Dificilmente poder-se-á cobrar desses órgãos um trabalho sério (eficaz e eficiente) quando passam mais de sete meses sem receber recursos e os valores recebidos devem ser gastos nos últimos meses do ano [2]/.

No que diz respeito ao avanço para encontrar alternativas afim de agilizar os créditos ao setor informal, os resultados parecem bem modestos. Apenas 2,26% do total de recursos liberados até 31/08 foram alocados a esse segmento. As principais limitações levantadas pelos Bancos referem-se às garantias demandadas. Certas ONG's que possuem programas de financiamento ao setor informal adotam a alternativa de garantias coletivas, uma modalidade que não pode ser incorporada pelas instituições financeiras devido a problemas legais e que requereria mudanças na legislação. Seria conveniente a formação de um grupo de trabalho, com integrantes do Programa Comunidade Solidária, do Ministério do Trabalho e representantes das instituições financeiras para propor, na maior brevidade possível, mudanças nessa legislação. Sem esse tipo de marco legal, dificilmente os créditos postos à disposição dos setores informais poderão ser utilizados, devido aos temores das instituições de créditos de possíveis inadimplências.

[2] / Sobre a importância de um planejamento de médio e longo prazos. no tocante à política de emprego, ver o documento de conjuntura que acompanha este relatório.

II - PROGER-Rural

1. Principais Características do PROGER-Rural.

O Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (PROGER-Rural) foi instituído por Resolução Nº 82 do Conselho Deliberativo do Fundo do Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, em 3 de maio do corrente ano e, à semelhança do PROGER-Urbano, tem, como princípios gerais, a geração imediata de emprego e renda e a descentralização regional.

Os critérios específicos para a utilização dos recursos foram estabelecidos pela Resolução do CODEFAT Nº 89, de 4 de agosto de 1995, onde os futuros beneficiários deverão satisfazer os seguintes requisitos: i) ser proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; ii) trabalhar a unidade produtiva com mão-de-obra exclusivamente familiar, só podendo contar com participação de terceiros de forma excepcional; iii) não ser proprietário ou arrendatário de áreas superiores a 4 ou 6 módulos fiscais; iv) ter, como mínimo, 80% da renda originada no setor agrícola; v) possuir renda bruta anual de, no máximo, R$ 48.000 e, vi) comprovar residência em área rural ou aglomerado urbano próximo. Os beneficiários poderão ser tanto pessoas físicas como jurídicas.

Os créditos terão como limite máximo R$ 48.000 por beneficiário, no caso de investimento, e R$ 30.000, no caso do custeio.

A taxa de juros será de 16% ao ano, no caso de custeio agrícola, a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) + 6% ao ano, no caso do investimento e custeio pecuário. Como a legislação em vigor não permite que o FAT outorgue créditos subsidiados, a diferença entre a taxa de juros cobrada para custeio agrícola (16% ao ano, taxa de juros estabelecido pela política agrícola do governo para custeio agrícola) e a remuneração dos recursos do FAT (TJLP) será financiada com recursos do tesouro nacional. As lavouras de

algodão, arroz, feijão, mandioca, milho e soja, poderão, à escolha do tomador, ser financiada com a cláusula equivalência produto.

Os prazos de pagamento não poderão exceder os dois anos para custeio agrícola, um ano para o custeio pecuário e cinco anos no caso de verbas para investimento.

Na definição das caracteristicas específicas do programa, estabelecidas na proposta do Banco do Brasil, ficou instituído que a extensão das unidades produtivas beneficiárias não poderão exceder quatro módulos rurais no Norte e Centro-Oeste, no Nordeste e Sudeste até cinco módulos e no Sul até seis módulos[3] /.

Como no caso do PROGER-Urbano, as diretrizes gerais em nível de região ou localidade deveriam ser definidas pelas Comissões Estaduais de Emprego, órgãos tripartites e paritários com representantes do governo, empresários e trabalhadores. Essa Comissão, por outra parte, deverá fiscalizar a operacionalização das linhas de crédito, que devem respeitar as regras estabelecidas pelo CODEFAT, a proposta do Banco do Brasil e as próprias diretrizes definidas em nível de região e localidade.

Também, à semelhança do PROGER-Urbano, o PROGER-Rural associa recursos financeiros a assistência técnica para elevar as possibilidades de viabilidade dos empreendimentos. empreendimentos.

No Plano de Trabalho apresentado pelo Banco do Brasil, essa, propôs uma alocação espacial dos recursos. Um percentual destes (60%), seria alocado segundo critérios que obedeçam às médias históricas das demandas de crédito por Região e Estado e os 40% restantes seriam distribuídos segundo necessidades emergenciais de micro regiões e/ou segundo as disponibilidades de verbas do Banco do Nordeste e Banco da Amazônia. A proposta de operacionalização do Banco do Brasil contempla o Programa Comunidade

[3] / Módulo rural cooresponde a uma superfície de terra suficiente para abrigar um estabelecimento familiar. Essa superfície muda segundo a região, assim a extensão do módulo rural é variável segundo o espaço geográfico.

Solidária, sendo destinados aos bolsões de pobreza por ele definidos 10% das verbas liberadas.

Os recursos envolvidos no PROGER-Rural podem atingir 1.1 bilhões de reais. O Banco do Nordeste remanejará R$ 50 milhões do PROGER-Urbano para o PROGER-Rural. O principal agente financeiro do PROGER-Rural será o Banco do Brasil.

Os requisitos estabelecidos pelo programa (limite máximo de terra por unidade produtiva, limite máximo de renda brutal anual, ter, no mínimo, 80% da renda por origem o setor agrícola, etc.) tinham por objetivo beneficiar as atividades rurais dos micro e pequenos investimentos. Porém, temores sobre a possibilidades que estes potenciais beneficiários não sejam os reais tomadores, como está ocorrendo com o setor informal no PROGER-Urbano, induziram à CONTAG a assegurar, junto ao CODEFAT, a destinação de R$ 200 milhões ao PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), demanda que foi aprovada por esse Conselho.

Este Programa foi elaborado pelo Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária-MAARA visando o fortalecimento da agricultura familiar. Em relação aos objetivos específicos, o PRONAF divide-se em três sub programas:

- Estabilização da agricultura familiar dotando-a de instrumentos da política agrícola, notadamente, crédito, preços e comercialização;
- re-direcionamento dos serviços básicos de apoio à agricultura familiar, tais como, pesquisa e extensão;
- re-adequação e ampliação da infra-estrutura, tais como: armazéns, eletrificação rural, entre outros.

Com a normatização das operações creditícias do PROGER -Rural, o PRONAF teve o seu componente "Estabilização da Agricultura Familiar" contemplado. No entanto, os outros componentes do Programa ainda requerem viabilização financeira, uma vez que a

Proposta Orçamentária 1996, enviada pelo executivo ao Congresso, destina ao PRONAF apenas R$ 9,6 milhões, quando o mínimo necessário seriam R$ 300,0 milhões.

A não existência de recursos destinados ao PRONAF tem se constituído em sério problema para a integração do PROGER-Rural no âmbito do Comunidade Solidária, uma vez que a grande maioria dos municípios selecionados tem base rural. Sendo assim, a ausência de recursos nesta área pode impedir que o Comunidade Solidária atenda as inúmeros demandas que se originem nesses municípios, diminuindo, desta forma, impacto efetivo nas causas da pobreza.

Segundo Resolução do CODEFAT, o PROGER-Rural será coordenado por um comitê composto por representantes do Ministério do Trabalho, do Ministério de Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, do Ministério da Fazenda, do Programa Comiunidade Solidária e do Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho (FONSET).