

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 546

# Programas Federais de Apoio aos Pequenos Investimentos: Justificativas, Características e Balanço Preliminar

Carlos Alberto Ramos

Brasília, fevereiro de 1998

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 546

# Programas Federais de Apoio aos Pequenos Investimentos: Justificativas, Características e Balanço Preliminar\*

*Carlos Alberto Ramos\*\**

Brasília, fevereiro de 1998

---

\* Este documento contou com a participação do assistente de pesquisa Valdemir de Souza Silva, da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

\*\* Professor do Departamento de Economia da UNB e bolsista ANPEC/IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
Ministro: *Antônio Kandir*  
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



**Presidente**  
*Fernando Rezende*

**DIRETORIA**

*Claudio Monteiro Considera*  
*Gustavo Maia Gomes*  
*Luís Fernando Tironi*  
*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*  
*Mariano de Matos Macedo*  
*Murilo Lôbo*

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 160 exemplares

**COORDENAÇÃO DO EDITORIAL**

**Brasília — DF:**  
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10<sup>o</sup> andar  
CEP 70076-900  
Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314  
E-Mail: editbsb@ipea.gov.br

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro — RJ:**  
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14<sup>o</sup> andar  
CEP 20020-010  
Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533  
E-Mail: editrj@ipea.gov.br

---

## SUMÁRIO

---

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 5

2 AS JUSTIFICATIVAS TEÓRICAS 6

3 AS ESTATÍSTICAS 10

4 OS PROGRAMAS 18

5 A MODO DE BALANÇO 22

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 25

---

---

## SINOPSE

---

O apoio aos pequenos empreendimentos integra, junto com a formação profissional e a intermediação, as denominadas políticas ativas de emprego. Sua importância como estratégia para reduzir a taxa de desemprego vem crescendo, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos, desde os anos 80.

Este texto objetiva abordar essa política a partir de uma perspectiva teórica, ou seja, as proposições que justificam esse tipo de política. A partir dessa abordagem teórica, são analisadas as características dos mercados de trabalho (educação, salários diretos e indiretos, etc.) nos pequenos estabelecimentos. Essa análise empírica é realizada para os países da OCDE e para o Brasil.

Dada essa caracterização dos mercados de trabalho, o texto avança nas especificidades que os programas de apoio aos pequenos empreendimentos têm no Brasil. São abordados o surgimento desses programas e as características institucionais que adquiriram.

Por último, o texto contempla algumas considerações sobre as potencialidades, limitações e propostas de política dos programas federais de apoio às pequenas e médias empresas.

## 1 INTRODUÇÃO

O apoio ao desenvolvimento de pequenos empreendimentos engloba uma série de ações que, tradicionalmente, são incluídas nas políticas ativas de emprego, ou seja, aquelas políticas direcionadas a atuar sobre o desemprego por meio de maior nível de ocupação, e não, como as políticas de emprego passivas, via redução da oferta de trabalho.

A popularização desse apoio aos pequenos empreendimentos (sejam implementados por trabalhadores autônomos, cooperativas ou pequenas firmas do setor formal ou informal) foi observada nos países da OCDE, especialmente na Europa continental, a partir da crise do emprego dos anos 80. Junto com a formação/reciclagem profissional e a intermediação, o incentivo ao crescimento dos pequenos empreendimentos integra o menu hoje corriqueiro em matéria de políticas de emprego. Nos países periféricos, especialmente na América Latina, essa preocupação com a viabilidade das pequenas unidades de produção é mais antiga, e integra o elenco de medidas de apoio ao denominado setor informal — segmento do mercado de trabalho que sempre concentrou parcela significativa da população ativa nessas regiões.

O Brasil, logicamente, não escapou a essa tendência mundial, hoje incentivada por um grande elenco de atores, que vão desde organismos internacionais (Organização Internacional do Trabalho — OIT —, Banco Mundial — BIRD —, Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID —, etc.) até organizações não-governamentais.<sup>1</sup> Em 1993, sob o impulso do programa de Combate à Fome idealizado por Betinho, o Ministério do Trabalho, junto com dois bancos federais oficiais (Banco do Brasil e Banco do Nordeste), deu início ao Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). Essa iniciativa, que contava com recursos do Fundo do Ampa-

---

<sup>1</sup> O BID, por exemplo, possui, desde 1978, um programa de pequenos projetos. Essa instituição afirmou, em um documento de 1995, que: “The microenterprise sector is one of the most important vehicles for low-income people to escape poverty through market-driven productive activities” (O setor de microempresa é um dos mais importantes veículos disponíveis à população de baixa renda para escapar da pobreza, por meio de atividades produtivas dirigidas ao mercado (tradução do autor) [BID (1995, p. 1)]. Como veremos no capítulo 2, o apoio aos pequenos empreendimentos é muitas vezes justificado como eficiente maneira de combater a pobreza. O último informe da OIT sobre o emprego no mundo [OIT (1996)] também inclui o apoio às pequenas firmas no elenco de políticas de emprego que recomenda para os países em desenvolvimento. Nesse informe, a OIT cita como exemplo de estratégias bem-sucedidas de pequenas empresas o Vale dos Sinos (Rio Grande do Sul), onde a especialização se deu na indústria de calçados. Lamentavelmente, o informe da OIT deixa de mencionar a crise desse setor provocada pelas características do plano de estabilização adotado pelo Brasil (o Real) e a rápida abertura da economia. Segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados — CAGED — MTB, entre janeiro de 1994 e setembro de 1997 (último dado disponível), o nível de emprego nesse setor industrial apresentou uma queda de 11,95% (percentual que representa a perda de 37 mil postos de trabalho), e o subsetor industrial foi o mais afetado na indústria de transformação. Como certas regiões (Franca, São Paulo e Vale dos Sinos — RS) obtinham seu dinamismo a partir dessa atividade, a crise na indústria de calçados transformou-se em crise regional, além de afetar as pequenas firmas, que eram sua base produtiva.

---

ro ao Trabalhador (FAT), visava colocar à disposição de pequenas unidades de produção (do setor formal ou informal) uma linha de crédito que, combinada com apoio técnico/gerencial e formação de recursos humanos, deveria contribuir para viabilizar pequenos projetos e/ou consolidar empreendimentos já existentes. Essa política deveria integrar um elenco de medidas destinadas a combater a fome e a miséria, em geral, e o desemprego, em particular.

Dado esse contexto, nosso objetivo, no presente artigo, é abordar a tendência mundial que tende a inscrever as políticas de apoio aos pequenos empreendimentos numa estratégia de combate ao desemprego, e também os desenhos que alguns desses programas adquiriram no Brasil, mais suas potencialidades e limitações. Para chegar a esse objetivo, o texto está estruturado da seguinte forma. Na próximo capítulo, apresentaremos algumas das considerações teóricas que tendem a justificar o apoio aos pequenos empreendimentos. No capítulo 3, analisaremos uma série de dados, correspondentes aos países da OCDE e ao Brasil, que nos permitirão visualizar algumas das principais características do mercado de trabalho nas micro e pequenas firmas. No capítulo 4, analisaremos (em termos de antecedentes, desenho institucional, fontes e aplicação de recursos, etc.) o principal programa de geração de emprego e renda: o PROGER. No capítulo 5, apresentaremos outros programas. Por último, o texto é finalizado com um balanço das principais argumentações apresentadas no transcurso de texto e certas recomendações de política.

## 2 AS JUSTIFICATIVAS TEÓRICAS

Antes de realizar qualquer consideração sobre as pequenas firmas e as políticas que tendem a beneficiá-las, convém iniciar a nossa discussão sobre as possíveis fundamentações teóricas que permitam entender, ou até justificar, esse tipo de programas.

### **2.1 As Pequenas Firms Seriam mais Trabalho-Intensivas que as Grandes**

Frente à ausência de pesquisas concretas, existe certa intuição que outorga às pequenas firmas maior utilização de trabalho por unidade de produto.

Essa característica poderia originar-se na adoção de tecnologias trabalho-intensivas e em menor produtividade do fator *trabalho*. Dada essa suposta singularidade das pequenas firmas, duas vertentes teóricas tendem a justificar o apoio a seu desenvolvimento.

A primeira, de inspiração keynesiana, sustenta que o nível de atividade está determinado por variáveis macroeconômicas (taxa de juros, gastos públicos, propensão a consumir, etc.). Uma vez estabelecido esse nível de atividade, a quantidade de emprego necessário para obtê-la seria o subproduto natural. Aqui entraria a importância das pequenas firmas. Na medida em que são mais intensivas em trabalho (menos intensivas em capital) de que as grandes empresas (ou seja, requerem mais trabalho e menos capital por unidade de produto), as oportunidades de emprego seriam maiores naquelas economias em que se privilegia o desenvolvimento de pequenas firmas. Em termos mais técnicos: quanto maior a participação das pequenas fir-

---

mas na economia, maior seria a elasticidade emprego-produto, ou seja, o crescimento seria mais fértil em termos de geração de empregos.

Uma segunda perspectiva teórica inverteria o raciocínio anterior, mas a conclusão seria similar. O nível de atividade estaria determinado pela oferta, sendo negligenciados os aspectos relativos à demanda. O desenvolvimento e a consolidação das pequenas firmas estariam condicionados pelo acesso ao crédito, às tecnologias, à formação de recursos humanos e à comercialização. Na medida em que as pequenas firmas são intensivas em trabalho, políticas específicas para superar essas restrições elevariam a oferta de empregos e o nível de renda de uma sociedade, especialmente das populações mais vulneráveis, que, geralmente, levam adiante esses empreendimentos.<sup>2</sup>

## **2.2 As Pequenas Firms Seriam um Imperativo das Novas Tecnologias (Especialização Flexível)**

A partir de uma perspectiva teórica popularizada por Piore e Sabel (1984), as mudanças nas bases técnicas de produção teriam como desdobramentos alterações no antigo modo (taylorista-fordista) de produção. Diferentemente da produção em massa, realizada em grandes unidades, com maquinaria especializada, trabalho desqualificado e desmotivado, gerenciamento hierárquico, etc., as novas tecnologias determinariam (ou exigiriam) um modo de acumulação flexível, que se caracterizaria pela necessidade de articulação entre grandes, pequenas e médias unidades de produção, mais mão-de-obra em formação contínua, gerenciamento horizontal, estrutura descentralizada, etc. Não obstante ter antecedentes nos distritos industriais do século passado, a crescente popularidade das pequenas e médias empresas seria uma consequência natural de uma base técnica que mudou e para a qual a grande firma fordista já não seria mais adequada ou funcional.

Nessa perspectiva teórica, as pequenas e médias firmas não podem ser mais associadas a formas marginais ou arcaicas de produção, capazes de gerar empregos e/ou reduzir a pobreza, mas incapazes de trabalhar no setor mais moderno e dinâmico do aparelho produtivo. Ao contrário, as pequenas e médias empresas (pela suas características de flexibilidade) seriam capazes de maximizar os ganhos potenciais, em termos de produtividade, das novas tecnologias.

## **2.3 Incerteza Macroeconômica, Procura de Flexibilidade e Desenvolvimento de Pequenas Firms**

Assim como, na perspectiva de Piore e Sabel (1984), é a nova base tecnológica que requer uma *nova* unidade de produção que lhe seja compatível, outra corrente vincula o crescimento das pequenas unidades de produção (nos

---

<sup>2</sup> Devemos perceber com nitidez a diferença entre as duas perspectivas teóricas. Na primeira, o nível de renda depende de variáveis macroeconômicas. Na segunda, contrariamente, uma política de apoio a pequenos empreendimentos poderia elevar o nível de renda de uma sociedade.

---

últimos quinze anos no mundo) a uma manifestação de um modo de organização da produção mais flexível, o qual seria induzido pela incerteza macroeconômica.<sup>3</sup>

Nessa perspectiva teórica, a grande unidade de produção taylorista-fordista seria pouco *flexível*, no sentido de mostrar elevados custos para ajustar-se a choques globais ou setoriais não previstos. A crescente internacionalização das economias, com a perda de controle sobre o ciclo conjuntural dos Estados-Nação, eleva a incerteza.<sup>4</sup> Para reduzir esses custos de ajustamento, as grandes unidades de produção tendem, entre outras estratégias, a substituir uma relação trabalhista por uma relação comercial (terceirização), e a reduzir o núcleo *duro* da firma (trabalhadores em tempo integral e com contratos por prazos indefinidos, etc.). Nesse contexto, as pequenas firmas crescem graças à terceirização e, também, pelo fato de se tornarem mais competitivas em relação às grandes empresas, pela sua maior flexibilidade (menores custos de ajustamento diante de choques globais ou setoriais não previstos).

Dessa forma, essa perspectiva teórica parece reforçar a tendência levantada anteriormente: a crescente importância da pequena firma deve-se à sua maior funcionalidade em relação às novas tecnologias [Piore e Sabel (1984)] e, também, à sua maior funcionalidade (minimização dos custos de ajustamento) diante de um ambiente de incerteza. Como ambos os fenômenos caracterizam a economia mundial desde a crise da metade dos anos 70, existiriam razões objetivas para essa crescente importância dos pequenos e médios empreendimentos.

#### **2.4 As Pequenas Firms Seriam Úteis nas Políticas de Combate à Pobreza e Redução das Desigualdades**

Essa perspectiva teórica compartilha muitos pontos, que já assinalamos na seção 2.1, sobre o caráter trabalho-intensivo das pequenas firmas, mas parte de problemas

que singularizam as economias periféricas: um significativo contingente da mão-de-obra está ocupado em atividades informais.

Esse mercado de trabalho informal concentraria unidades de produção pequenas, com relações de produção familiares, unipessoais (trabalhador autônomo) ou assalariadas não-registradas, com o uso de tecnologias tradicionais e intensivas em trabalho não-qualificado, cujo resultado seria baixos produtividade e rendimentos. A indigência e a pobreza estariam concentradas nesses espaços, e sua superação dependeria de uma política que eleve os rendimentos das populações aí ocupadas. Essa elevação, por sua vez, está vinculada aos possíveis ganhos de produtividade, que dependem da superação de certas restrições (creditícias, tecno-

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Lecostey (1992). Por outra parte, a incerteza sobre a demanda pode chegar a ser a origem de uma segmentação no mercado de trabalho, seja entre firmas, seja entre os empregos na própria firma. Sobre esse último ponto, ver Rebitzer e Taylor (1991).

<sup>4</sup> Estamos definindo incerteza *à la Knight*, ou seja, aqueles estados na natureza que não podem ser probabilizados. No risco, contrariamente, cada alternativa futura pode ser associada a determinada probabilidade.

lógicas, de qualificação dos recursos humanos, etc.) para o desenvolvimento dessas unidades e sua integração ao setor moderno da economia.<sup>5</sup>

Paralelamente a essa estratégia que vincula o apoio aos pequenos empreendimentos ao combate à pobreza, essa política poderia ser útil, também, para lograr distribuição de renda menos concentrada. As justificativas teóricas poderiam ser sintetizadas da seguinte forma: a renda é um fluxo cuja distribuição entre os membros de uma sociedade está determinada pela prévia distribuição de ativos (recursos naturais, capital físico e humano).<sup>6</sup> Dessa forma, redistribuir renda requer redistribuição de ativos, pois seu grau de concentração é só o reflexo do grau de concentração destes últimos.

Dessa forma, ao privilegiar os pequenos empreendimentos no acesso ao crédito e na formação de seus recursos humanos (redistribuir o capital humano de uma sociedade, entre outras possibilidades), se poderia lograr a redistribuição de ativos, cuja consequência natural será a redistribuição do fluxo de renda.

---

<sup>5</sup> Essa política de apoio ao setor informal como forma de superar a pobreza e integrar econômica e socialmente os setores da população marginalizados foi popularizada na América Latina pelo Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe (PREALC). Ver, por exemplo, os seguintes trabalhos organizados por esse programa OIT: PREALC (1993, 1990).

<sup>6</sup> Obviamente, estamos supondo que as remunerações (preços) desses ativos estão dadas e não mudam com sua redistribuição.

---

### 3 AS ESTATÍSTICAS

Feitas essas considerações teóricas, o objetivo deste capítulo consiste em apresentar dados (para os países desenvolvidos e o Brasil) sobre as características e a importância das pequenas firmas na geração de emprego e renda. A partir desses dados, poderemos visualizar melhor em que medida essas unidades de produção podem contribuir para elevar a renda e a ocupação. Identificadas essas potencialidades e limitações, poderemos sugerir as particularidades que uma política deveria ter para atingir esses objetivos.

TABELA 1  
Indicadores de Participação das PME — OCDE

Países	(Em porcentagem)		
	Participação no Total de Empresas	Participação no Emprego	Contribuição ao PIB
Austrália	96,0	45,0 <sup>1</sup>	23,0 <sup>1</sup>
Bélgica	99,7	72,0	n.d.
Canadá	99,8	60,0 <sup>2</sup>	57,2 <sup>2</sup>
Dinamarca	98,8	77,8	56,7
Finlândia	99,5	52,6	n.d.
França	99,9	69,0	61,8 <sup>3</sup>
Alemanha	99,7	65,7	34,9
Grécia	99,5	73,8	27,1 <sup>4</sup>
Irlanda	99,2	85,6 <sup>1</sup>	40,0
Itália	99,7	48,96 <sup>2</sup>	40,5
Japão	99,5	73,8 <sup>2</sup>	57,0 <sup>3</sup>
Holanda	99,8	57,0	50,0
Portugal	99,0	79,0	66,0
Espanha	99,5	63,7	64,3 <sup>5</sup>
Suécia	99,8	56,0 <sup>6</sup>	n.d.
Suíça	99,0	79,3	n.d.
Inglaterra	99,9	67,2	30,3
Estados Unidos	99,7	53,7	48,0

Fonte: OCDE (1996).

Notas: <sup>1</sup>Indústria manufatureira;

<sup>2</sup>No caso do Canadá, percentual sobre o emprego privado e sobre o PIB de 1993;

<sup>3</sup>Percentual sobre o valor agregado;

<sup>4</sup>Percentual sobre o valor agregado na indústria manufatureira;

<sup>5</sup>Percentual sobre as vendas;

<sup>6</sup>Percentual sobre o emprego do setor privado em 1992.

Obs.: Dados correspondentes a 1991, exceto Espanha e Irlanda (1989); Dinamarca (1992); Alemanha, Grécia e Itália (1988); Japão (1992); e Holanda e França (1990).

#### 3.1 As Pequenas e Médias Empresas nos Países da OCDE

Em termos de estrutura produtiva, as pequenas e médias empresas constituem a absoluta maioria das firmas desses países — variam de 96% (Austrália) até 99,9% (França e Inglaterra) (tabela 1). Essa importância em termos de unidades produtivas (empresas) cai acentuadamente quando observamos a contribuição das PME ao emprego total e ao PIB. Em termos de emprego total, verificamos a maior contribuição na Irlanda (85,6%), e a menor taxa é observada na Austrália (45%). Em termos de contri-

buição ao PIB, a perda de importância é ainda maior: máximo de 66%, em Portugal, e mínimo de 23%, na Austrália. Desse modo, apesar de constituir a imensa maioria das firmas (mais de 99%, em média), a contribuição à geração de renda e emprego é bem mais modesta, fato que sugere produtividade menor do que a das grandes unidades.

A maior participação das PME no emprego dos países da OCDE pode ser observada no comércio varejista e nos serviços pessoais (tabela 2). Contrariamente, as menores participações apresentam-se na indústria extrativa mineral e no setor de transportes e comunicações. Esses últimos dados parecem coincidir com o intuitivamente esperado: em certos espaços do setor terciário, tradicionalmente mais intensivo em trabalho, predominam as pequenas unidades de produção.<sup>7</sup>

TABELA 2  
Participação no Emprego Total por Tamanho de Estabelecimento

Setores de Atividade	Participação no Emprego Total			
	Micro/Até 9 Empregos	Pequena 10 a 99	Média 100 a 499	Grande/Mais de 500
Extrativa mineral	7	17	15	61
Indústria manufatureira	15	28	21	37
Construção	44	34	11	10
Comércio atacadista	34	35	22	9
Comércio varejista	58	20	9	14
Transportes e comunicações	19	16	9	56
Serviços produtivos	28	20	15	37
Serviços pessoais	49	23	13	15
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>28</b>

Fonte: The European Observatory for SMES, 1994, *in* OCDE (1996).

Em termos de pequenos empreendimentos, uma cifra importante está diretamente vinculada com o emprego de trabalhadores autônomos. Os dados para os países do G7 (sub-grupo dos países da OCDE) indicam significativa variabilidade (tabela 3). Observamos os menores percentuais nos EUA e na Alemanha (6%/7% sobre o emprego total); os maiores, na Itália (16%). Essa participação apresenta, em média, uma tendência estável (9%, em média, para os sete países mais importantes da OCDE). Porém, essa estabilidade esconde uma significativa variabilidade: marcada elevação na participação apresenta o trabalho autônomo na Inglaterra (que passa de 6,73%, em 1975, para 10,76%, em 1990) e uma queda na Alemanha (de 8,05%, em 1975, para 6,96%, em 1990).

<sup>7</sup> Essa constatação faz muitos formuladores de políticas privilegiarem segmentos do setor terciário nas políticas de emprego. Nos serviços pessoais, educação, saúde e lazer concentram-se as esperanças de uma possível compensação à queda acentuada do emprego industrial. Ver, por exemplo, o informe do Commissariat Général du Plan de 1993, com sugestões de políticas de emprego na França, e sua ênfase nos serviços pessoais e pequenas firmas. Parte desse informe foi reproduzido em *Problèmes Économiques*, nº 2324, Mai, 1993.

Sintetizando, os dados que apresentamos nos parágrafos anteriores sugerem que os pequenos empreendimentos (que tanto englobam as PME quanto o trabalho autônomo) detêm participação não negligenciável no emprego total. Resta, agora, determinar a qualidade do emprego gerado nesses empreendimentos.

TABELA 3  
Participação do Emprego Autônomo no Emprego Total — Países do G7

Anos	Canadá	França	Alemanha	Itália	Japão	Inglaterra	Estados Unidos	G7 Média Não Ponderada	Índice 1977 = 100 <sup>1</sup>
1975	-	9,51	8,05	17,71	11,67	6,73	6,06	9,26	106,21
1976	10,7	9,34	7,88	17,54	11,71	6,49	5,98	9,18	105,28
1977	11,3	9,18	7,68	14,40	11,78	6,27	6,14	8,72	100,00
1978	11,6	9,13	7,56	14,91	12,02	6,23	6,24	8,84	101,34
1979	11,6	9,05	7,50	14,87	12,13	6,16	6,43	8,86	101,59
1980	11,8	9,01	6,39	15,20	12,05	6,53	6,50	8,78	100,66
1981	11,9	8,97	6,36	15,66	11,92	6,98	6,49	8,86	101,56
1982	12,5	8,88	6,40	16,17	11,85	7,19	6,55	8,97	102,83
1983	12,9	8,85	6,49	16,38	11,74	7,41	6,76	9,08	104,13
1984	12,9	8,72	6,91	16,93	11,52	8,24	6,82	9,72	111,45
1985	13,0	8,70	6,68	16,99	11,42	8,53	6,73	9,34	107,13
1986	12,7	8,73	6,74	17,12	11,35	8,57	6,65	9,33	107,04
1987	12,9	8,80	6,75	17,10	11,29	9,17	6,79	9,46	108,44
1988	13,1	8,89	6,82	17,35	11,18	9,77	6,96	9,63	110,39
1989	12,8	8,88	6,94	17,85	10,88	10,62	6,91	9,77	112,09
1990	13,3	8,81	6,96	18,09	10,45	10,76	6,98	9,80	112,34

Fonte: OCDE (1996).

Devemos lembrar que a dualização social pode ser alimentada por uma taxa de desemprego aberto elevada (como na Europa continental), e por uma população ocupada em empregos de baixa qualidade (como nas economias anglo-saxônicas). Os empregos de baixa qualidade caracterizam-se por apresentarem elevada taxa de rotatividade, baixa produtividade, baixos salários, salários indiretos reduzidos, etc.

Os dados relativos aos países da OCDE sugerem elevada rotatividade nas PME. Tendo como referência os dados de cinco países (EUA, França, Alemanha, Itália e Inglaterra), os percentuais de sobrevivência das PME são extremamente baixos: passados cinco anos, apenas 47% das pequenas e médias firmas permanecem no mercado na Inglaterra, e 63%, na Alemanha (tabela 4). Nos EUA, apenas 38% dos empreendimentos logram sobreviver após seis anos.

TABELA 4  
Taxa de Sobrevivência das PME nos Anos 80  
Cinco Países da OCDE  
(Em porcentagem)

Países	Período de Tempo		
	1 ano	3 anos	5 anos ou +
Estados Unidos	85	60	38 (6 anos)
França	84	62	48
Alemanha	86	70	63
Itália	87	66	54
Inglaterra	87	62	47

Fonte: OCDE (1996).

Tendo como referência os salários relativos entre as PME e as grandes firmas (aquelas com mais de quinhentos empregados), os dados disponíveis para cinco países da OCDE (França, ex-Alemanha Ocidental, Itália, Japão e EUA), ainda que defasados (correspondem aos anos 80), sugerem que, quanto menor for o tamanho da firma, menores serão os salários médios pagos. As maiores distâncias entre a média salarial paga pelos estabelecimentos com mais de quinhentos empregados e as PME que possuem entre dez e 99 assalariados observam-se nos EUA: em média, esses salários são 43% inferiores. Os menores diferenciais são encontrados na ex-Alemanha Ocidental: 10%.

Uma pesquisa realizada na Inglaterra sugere que os salários indiretos (seguro-saúde, fundos de pensão, participação nos lucros, etc.) têm maior participação na remuneração total nas grandes firmas. Por exemplo, os fundos de pensão só beneficiam 5,9% dos trabalhadores empregados em estabelecimentos com menos de cinco empregados, e 66,7%, nos casos de empresas com mais de vinte assalariados.<sup>8</sup> A diferença é quase similar nos casos de seguro-saúde e participação nos lucros.

Estudos de longo prazo, porém, sugerem que esses diferenciais nas condições de trabalho entre as PME e as grandes firmas vêm-se reduzindo.<sup>9</sup> Por outra parte, esses diferenciais médios devem ser melhor estudados, a partir da utilização de variáveis de controle. Em geral, podemos supor que os assalariados empregados nas pequenas firmas tem menos experiência e es-

<sup>8</sup> Ao longo do texto utilizamos, de forma indiferente, estabelecimento, firma ou empresa.

<sup>9</sup> Consultar OCDE (1996).

colaridade do que os empregados nos grandes estabelecimentos.<sup>10</sup> Assim, parte desse diferencial pode estar vinculada às características dos empregados e não ao posto de trabalho.<sup>11</sup>

Outro aspecto que podemos levantar para determinar em que medida as PME contribuem para elevar a qualidade do postos de trabalho de uma economia consiste em considerar o percentual de trabalhadores alocados em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Esse tipo de atividade, pelo seu potencial impacto sobre os ganhos futuros de produtividade, pode ser um bom indicador para a contribuição das próprias PME na elevação, via incremento da produtividade, da qualidade de seus postos de trabalho. Os dados disponíveis para os países da OCDE assinalam elevada variabilidade. Na Espanha, por exemplo, 42% dos ocupados em atividades de P&D são oriundos de PME. Verificamos um percentual similar (41%) na Dinamarca (um pouco inferior na Bélgica: 36%). Contrariamente, na Inglaterra, somente 6% dos assalariados dedicados a P&D são provenientes das PME.

### **3.2 Mercado de Trabalho Formal e PME no Brasil**

Para iniciar a discussão sobre as possíveis correlações entre o tamanho do estabelecimento e as características do mercado de trabalho brasileiro, utilizamos os dados da RAIS/94. Essa fonte de dados pode ser questionada na medida em que está restrita ao mercado formal, e podemos imaginar que as PME têm maior participação nos espaços informais — fator que adquire maior relevância se a análise pretende vincular pobreza, informalidade e pequenos empreendimentos. Porém, uma fonte de dados que realize o levantamento a partir do domicílio (como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD, por exemplo), ao obter informações sobre o estabelecimento a partir de perguntas feitas ao assalariado, pode incorrer em sérios erros, dado que o conhecimento do empregado sobre o tamanho do estabelecimento pode ser extremamente impreciso. Dessa forma, a RAIS, apesar de estar restrita ao mercado formal, pode ser, quando se requerem dados sobre o estabelecimento, uma boa fonte para iniciar a discussão.

---

<sup>10</sup> Como veremos na próxima seção, essas hipóteses serão confirmadas, ainda que parcialmente, quando estudarmos os dados referentes ao caso brasileiro; ou seja, as firmas menores empregam mão-de-obra menos qualificada, e, segundo os dados de escolaridade, os salários pagos são significativamente superiores nos grandes estabelecimentos.

<sup>11</sup> Esse tipo de argumento pode ser contestado a partir da teoria da concorrência sobre o posto de trabalho. Para essa linha teórica, cujo maior representante é Thurow, a produtividade é determinada pelas características do posto de trabalho e não pelas características dos assalariados. A correlação entre educação e salários poderia ser explicada, assim, pela posição na *fila* para ocupar um posto. A educação relativa determinaria essa posição na fila. Aqueles assalariados com maior educação *relativa* ocupariam os melhores postos de trabalho. Dessa forma, as maiores qualificações encontradas nos assalariados das grandes firmas poderia estar sugerindo que seus postos de trabalho são de melhor qualidade. Outra hipótese está associada à informação imperfeita e salários de eficiência: quanto maior o tamanho do estabelecimento, maiores são as dificuldades em monitorar o esforço dos empregados, o que obriga às firmas a pagarem salários sobre o mercado (salários de eficiência). A elevada participação dos salários indiretos nas grandes firmas pode, por exemplo, ser explicada dessa forma.

---

Uma leitura dos dados contidos na tabela 5 permite concluir que a participação do emprego dos grandes estabelecimentos (mais de quinhentos assalariados) no total de ocupados (38%) é menor do que aquela observada nos países da OCDE.<sup>12</sup>

TABELA 5  
Remuneração Média em 31/12/95 segundo o  
Tamanho do Estabelecimento, por Escolaridade

(Em salários-mínimos)

	De 1 a 4	De 5 a 9	De 10 a 19	De 20 a 49	De 50 a 99	De 100 a 249	De 250 a 499	De 500 a 999	1000 ou Mais	<b>Total</b>
Analfabeto	1,76	2,20	2,47	2,62	2,68	2,77	3,04	3,26	4,86	<b>3,40</b>
4ª sér. incomp.	1,90	2,33	2,36	2,60	2,87	3,05	3,17	3,22	3,85	<b>2,97</b>
4ª sér. comp.	2,12	2,55	2,76	3,09	3,52	3,80	4,06	4,22	4,66	<b>3,61</b>
8ª sér. incomp.	2,07	2,49	2,81	3,21	3,60	3,90	4,08	4,37	5,27	<b>3,74</b>
8ª sér. comp.	2,19	2,81	3,45	4,07	4,59	5,06	5,07	5,14	5,34	<b>4,36</b>
2º gr. incomp.	2,18	3,51	5,04	6,06	6,29	6,48	6,28	6,41	7,44	<b>5,68</b>
2º gr. comp.	2,57	4,04	5,57	6,58	6,92	6,77	6,90	7,62	6,90	<b>6,39</b>
Sup. incomp.	3,51	6,03	8,70	9,94	10,35	11,52	12,49	13,44	11,17	<b>10,54</b>
Sup. comp.	6,42	9,88	11,96	12,58	13,05	15,91	18,04	19,40	13,80	<b>14,44</b>
Ignorado	2,09	2,64	2,97	3,44	3,70	3,09	1,84	2,70	2,59	<b>2,76</b>
<b>Total</b>	<b>2,31</b>	<b>3,21</b>	<b>4,19</b>	<b>5,06</b>	<b>5,53</b>	<b>6,02</b>	<b>6,39</b>	<b>7,02</b>	<b>7,56</b>	<b>5,79</b>

Fonte: RAIS/95 — Mtb.

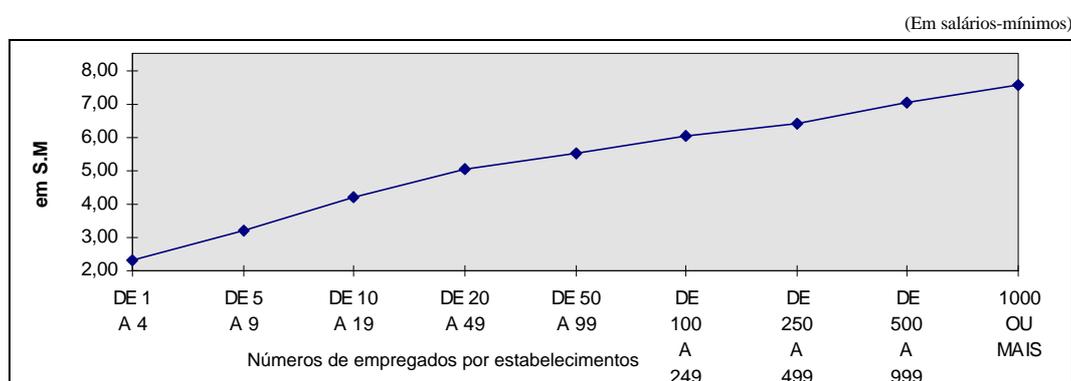
Apesar dessa diferenciação em termos de participação, os dados da RAIS/95 sugerem que as características da mão-de-obra empregada pelos pequenos estabelecimentos é similar à verificada nos países desenvolvidos.

Com efeito, a grande maioria dos assalariados com estudo *superior completo* é empregada pelos estabelecimentos com 1 mil empregados ou mais. Dos 2,5 milhão de trabalhadores formais na última faixa de escolaridade, 1,3 milhão (ou seja, 52% do total) estão empregados nesses estabelecimentos. Em outra perspectiva, essa maior utilização de mão-de-obra qualificada pelos grandes estabelecimentos fica, talvez, mais evidente. Nos estabelecimentos de um a quatro empregados, apenas 18,62% do total de assalariados possuem o segundo grau completo ou mais; no caso dos estabelecimentos com 1 mil empregados ou mais, esse percentual é de 48,51%.

Esse diferencial em termos de qualificação pode explicar, mas apenas parcialmente, uma correlação bem nítida (ver gráfico 1): quanto maior o tamanho do estabelecimento, maior o salário médio pago. Este passa de 2,29 salários-mínimos (estabelecimentos com até quatro empregados) para 7,85 salários-mínimos, em média, no caso de estabelecimentos com mais de 1 mil assalariados.

<sup>12</sup> Essa comparação pode merecer algum tipo de reparos, na medida em que não está contemplado o mercado informal e a importância desse segmento é pequena nos países da OCDE. Assim, devemos lembrar que a comparação está limitada ao assalariamento formal.

GRÁFICO 1  
Remuneração Média em 31/12/95 segundo o Tamanho de Estabelecimento



Fonte: RAIS/95 — mtb.

Porém, como afirmamos, a explicação do diferencial de rendimentos a partir da melhor qualificação da mão-de-obra empregada é parcial. A correlação entre tamanho do estabelecimento e salário pago é perceptível para todas as faixas de escolaridade (ver tabela 6). Os assalariados com curso superior completo, por exemplo, ganham, em média, 6,74 salários mínimos nos estabelecimentos de até quatro empregados, e 13,67 salários-mínimos em estabelecimentos com mais de 1 mil empregados.

TABELA 6  
Numero de Empregos em 31/12/95 segundo o Tamanho do Estabelecimento e Escolaridade

	De 1 a 4	De 5 a 9	De 10 a 19	De 20 a 49	De 50 a 99	De 100 a 249	De 250 a 499	De 500 a 999	1000 ou Mais	Total
Analfabeto	56 021	44 196	47 255	71 791	59 422	73 618	65 085	60 276	250 449	<b>728 113</b>
4ª sér. incomp.	238 323	184 998	185 993	265 694	225 908	337 750	274 635	238 305	544 751	<b>2 496 357</b>
4ª sér. comp.	303 437	268 743	285 039	381 322	314 822	476 328	402 019	350 184	666 270	<b>3 448 164</b>
8ª sér. incomp.	331 343	293 483	322 869	425 681	331 588	473 281	382 941	339 818	693 772	<b>3 594 776</b>
8ª sér. comp.	340 291	303 319	330 374	390 382	270 403	385 871	307 522	286 076	882 047	<b>3 496 285</b>
2ª gr. incomp.	209 126	170 059	191 612	238 421	171 964	244 482	169 050	154 461	350 085	<b>1 899 260</b>
2ª gr. comp.	280 237	242 940	305 405	424 604	310 575	460 351	376 467	358 363	1 596 309	<b>4 355 251</b>
Sup. incomp.	41 804	40 876	60 373	101 861	76 598	104 868	83 284	81 414	266 253	<b>857 331</b>
Sup. comp.	54 001	54 917	91 630	190 785	187 141	270 688	229 533	235 765	1 330 746	<b>2 645 206</b>
Ignorado	66 835	41 045	37 331	41 578	18 901	14 220	8 284	2 659	4 140	<b>234 993</b>
<b>Total</b>	<b>1 921 418</b>	<b>1 644 576</b>	<b>1 857 881</b>	<b>2 532 119</b>	<b>1 967 322</b>	<b>2 841 457</b>	<b>2 298 820</b>	<b>2 107 321</b>	<b>6 584 822</b>	<b>23 755 736</b>

Fonte: RAIS/95 - mtb.

Assim, os dados da RAIS sugerem que o tamanho do estabelecimento pode ser um fator de segmentação do mercado de trabalho. Em outros termos: o rendimento de um assalariado estará muito influenciado, dado seu nível de escolaridade, pelo tamanho do estabelecimento,

sendo que a correlação entre tamanho da firma e salário é positiva (quanto maior o tamanho da empresa, maior o salário pago).<sup>13</sup>

Essas considerações, ainda que restritas ao mercado formal, são relevantes na medida em que o apoio aos pequenos empreendimentos tenham objetivos múltiplos: reduzir a taxa de desemprego, combater a pobreza e redistribuir renda, por exemplo. Elevar o nível de emprego via aumento da ocupação nos pequenos empreendimentos pode, por exemplo, reduzir o nível de desemprego, mas isso conserva ou eleva a disparidade entre os rendimentos. No caso específico desses objetivos múltiplos, deve-se elevar tanto a quantidade de empregos oferecidos quanto a qualidade dos postos de trabalho. Essa proposição é mais evidente no caso de mercados de trabalho como o brasileiro, no qual a taxa de desemprego não constitui um bom indicador para sintetizar os problemas sociais (indigência, concentração de renda, etc.) do país.

Essas conclusões parecem confirmar-se na análise de algumas características das remunerações segundo o tamanho do estabelecimento. De acordo com dados da Pesquisa sobre Condições de Vida — PCV (1994), cuja abrangência sobre o mercado de trabalho é total (segmento formal e informal), os ocupados nos pequenos estabelecimentos quase não têm cobertura social proporcionada pela firma (salários indiretos).<sup>14</sup> Por exemplo, quase 100% dos assalariados em estabelecimentos de cinquenta empregados e mais recebe algum tipo de benefício em alimentação (cesta básica, alimentação na firma, tíquete-refeição ou tíquete-supermercado). Esse percentual cai à medida que o tamanho do estabelecimento se reduz, e chega a menos de 10%, se o estabelecimento tem entre um e cinco empregados. A mesma correlação entre tamanho da empresa e benefício é encontrada no caso da saúde. Mais de 60% dos empregados em firmas com mais de cinquenta assalariados têm convênio médico que contempla algum tipo de contribuição financeira realizada pelo empregador. Esse percentual cai para 9,7% nos estabelecimentos com até cinco empregados.

Dessa forma, os dados sugerem que as características já assinaladas para o caso da OCDE encontram paralelo no Brasil: quanto maior o tamanho do estabelecimento, maiores são os salários indiretos, entre os quais as contribuições (pagas pela firma) que cobrem os principais riscos.

## 4 OS PROGRAMAS

### 4.1 As Origens

O incentivo aos pequenos empreendimentos tem, no Brasil, uma trajetória relativamente longa. De maneira geral, esses apoios estavam concentrados no setor informal e eram iniciativas oriundas do setor governamental e de

<sup>13</sup> Como já mencionamos, uma hipótese para explicar essa segmentação pode ser a informação imperfeita sobre os esforços do empregado e a racionalidade de pagar salários de eficiência.

<sup>14</sup> Os dados sobre a PCV/94 que serão utilizados nos parágrafos seguintes referem-se à Região Metropolitana de São Paulo e foram obtidos a partir de tabulações especiais realizadas na DIPOS/IPEA, com microdados proporcionados pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE-SP).

organizações não-governamentais. Esses programas atingiram um relativo auge durante a fase do *milagre brasileiro*, quando, não obstante elevadas taxas de crescimento, parte significativa da população continuava ocupada em postos de baixa qualidade, no setor informal.

Depois de um relativo declínio em sua popularidade, que coincide com o impasse dos anos 80, a presente década verifica o ressurgimento dessas iniciativas, tanto nas esferas governamentais como na sociedade civil. Vários são os fatores que alimentaram o novo ciclo de iniciativas, entre os quais podemos mencionar: i) a generalizada consciência sobre a necessidade de evitar que o novo ciclo de crescimento não reproduza as desigualdades do anterior; ii) urgente necessidade de implementar políticas que reduzam os níveis de pobreza e indigência; e iii) paliar os problemas relativos ao emprego. Em realidade, esses fatores estão (ou podem estar) inter-relacionados (elevar o nível de emprego, por exemplo, pode ser uma forma de combater a pobreza) e, dessa forma, a ajuda aos pequenos empreendimentos converteu-se em elemento contemplado em todas as alternativas de política social.<sup>15</sup>

O PROGER, especificamente, foi um subproduto da campanha contra a fome que Betinho popularizou no início dos anos 90. As demandas da sociedade civil no Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), para obter, do governo, medidas concretas que não estivessem limitadas à distribuição de alimentos, possibilitou o desenho de um amplo programa de geração de emprego e renda, definido como uma política de apoio e incentivo aos pequenos empreendimentos.

#### **4.2 O Desenho Institucional**

Definida a necessidade de criar-se um programa de apoio aos pequenos empreendimentos, para complementar as ações emergenciais de distribuição de alimentos, o marco institucional quase natural era o Ministério do Trabalho. Além de ser sua área de atuação (mercado de trabalho), esse ministério comparte a administração com outros representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários, e do orçamento do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT), por meio do Conselho Deliberativo desse fundo (CODEFAT). Esses recursos, oriundos das contribuições do PIS/PASEP, permitiam gerar excedentes sobre as despesas, fato que possibilitava superar uma das limitações de implantação do programa: as disponibilidades financeiras.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Este é, justamente, um dos pontos mais difíceis a superar em relação ao desenvolvimento do PROGER: o caráter social da política que, como veremos nos próximos parágrafos, entra em conflito com os imperativos de produtividade e rentabilidade das instituições financeiras oficiais.

<sup>16</sup> Os recursos do PIS/PASEP, além dos 40% que, por dispositivo constitucional, devem ser alocados em projetos de desenvolvimento por meio do BNDES, devem financiar o seguro-desemprego e o abono salarial. Dados esses compromissos, seus excedentes ou disponibilidades são utilizados para a formação profissional, a intermediação e os programas de geração de emprego e renda, como o PROGER. Atualmente, parte (26%) da arrecadação do PIS/PASEP vai para o Fundo de Estabilização Fiscal. Isso, entre outros fatores, faz com que os excedentes financeiros do começo dos anos 90 já não sejam mais observados.

Por outra parte, dada a administração tripartite, ao incluir o PROGER no âmbito do FAT o programa deveria contar, tanto na fase do desenho quanto no controle de sua implementação, com ampla participação da sociedade civil.

Outra característica do PROGER deveria ser sua descentralização. As linhas gerais de seu desenho poderiam ser estabelecidas em nível central (no âmbito do conselho tripartite do FAT-CODEFAT). Porém, as especificidades locais deveriam ser contempladas por meio da criação de conselhos ou comissões estaduais e municipais de trabalho, compostos também de forma igualitária e tripartite, os quais definiriam as formas específicas de implementação em cada local.

Geralmente, as restrições para viabilizar, consolidar e desenvolver pequenos investimentos são múltiplas. As limitações financeiras são uma destas. O financiamento constitui uma limitação importante, dado que, em geral, os pequenos empreendimentos encontram sérias dificuldades em ter acesso às linhas de crédito tradicionais. Contudo, as restrições à consolidação e ao desenvolvimento dos pequenos empreendimentos não estão circunscritas a essa esfera. Restrições tecnológicas, de recursos humanos, de comercialização, etc. são outras dimensões que restringem as potencialidades dos pequenos empreendimentos.

O PROGER, em seu desenho institucional, levou em consideração essa multidimensionalidade das restrições. Dessa forma, as linhas de crédito deveriam estar vinculadas a outros apoios. As entidades que administrariam o programa em nível local deveriam, na avaliação de cada projeto, identificar essas limitações e combinar a linha de financiamento com outras ações.

Essas características no desenho do programa (descentralização no gerenciamento, participação da sociedade civil e apoio integrado) eram originais e, como veremos nos próximos parágrafos, foram uma das causas de um início nada fácil.

### **4.3 Aspectos Financeiros**

Inicialmente, em 1994, o CODEFAT aprovou uma linha de crédito no montante de R\$ 260 milhões, a qual seria administrada pelo Banco do Brasil e Banco do Nordeste (R\$ 130 milhões cada um). Esses valores foram ampliando-se de forma paulatina, na medida em que o projeto avançava, e, hoje, o valor de convênio totaliza quase R\$ 1,3 bilhão, sendo que foram incorporados como agentes financeiros do programa mais duas instituições financeiras federais: a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No total, foram realizadas, entre 1995 e meados de 1997, 81 mil operações, e a maior parte (80%) foi implementada pelo Banco do Nordeste (BNB) (tabela 7). O valor médio dos contratos situa-se entre um máximo de R\$ 17 mil (Banco do Brasil) e um mínimo de R\$ 3 mil (Caixa Econômica).

---

TABELA 7  
Programa de Geração de Emprego e Renda — PROGER  
Período: Jan./95 a Jun./97<sup>1</sup>

Agente Financeiro	Valor Conveniado (Milhões de R\$)	Valor Aplicado (Contratados)	Quantidade de Operações	Valor Médio por Contrato
BNB	600	589 453 000	65 396	9 014
BB	390	260 891 330	15 037	17 350
CEF <sup>2</sup>	130	2 048 492	593	3 454
<b>Total</b>	<b>1120</b>	<b>852 392 822</b>	<b>81 026</b>	<b>10 520</b>

Fonte: MIB.

Nota: <sup>1</sup>Valor acumulado de jan. a dez/95, acrescido das contratações mensais de jan./96 a jun./97 (BB e BNB).

<sup>2</sup>Início em março de 1997.

Os dados disponíveis sugerem que as dificuldades do início, oriundas de um programa pioneiro, foram paulatinamente superadas, dando lugar a maior agilidade. De janeiro a dezembro de 1995, por exemplo, foram contratadas 93 mil operações e desembolsados R\$ 612 milhões. Entre janeiro e dezembro de 1996, a quantidade de operações foi de 233 mil, e o desembolso, de R\$ 1,6 bilhão.

#### 4.4 A Multiplicação dos Programas

Uma vez iniciado o PROGER, essa estratégia gerou uma série de programas secundários, com fins e características mais ou menos semelhantes.

O primeiro deles foi o denominado PROGER-Rural — linha de crédito destinada a pequenos agricultores — que contemplava financiamento de safras ou investimento. Em termos de recursos, o valor conveniado do PROGER-Rural chega a pouco mais de R\$ 1 bilhão, quase todo concentrado no Banco do Brasil. No total, foram contratadas 193 mil operações, sendo o valor médio do contrato de R\$ 7 mil (Banco do Brasil) e R\$ 2,6 mil (BNB) (tabela 8).

TABELA 8  
Programa de Geração de Emprego e Renda — PROGER Rural  
Período: Jan./95 a Jun./97<sup>1</sup>

Agente Financeiro	Valor Conveniado (Milhões de R\$)	Valor Aplicado (Contratados)	Quantidade de Operações	Valor Médio por Contrato
BNB	50	33 955 000	6 096	5 570
BB	975	1 353 852 243	186 869	7 245
<b>Total</b>	<b>1 025</b>	<b>1 387 807 243</b>	<b>192 965</b>	<b>7 192</b>

Fonte: MIB.

Nota: <sup>1</sup>Valor acumulado de jan. a dez/95, acrescido das contratações mensais de jan/96 a jun/97 (BB e BNB).

O Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF) também recebeu recursos do FAT, e R\$ 100 milhões são administrados pelo BNB, R\$ 710 milhões, pelo Banco do Brasil, e R\$ 350 milhões, pelo BNDES (tabela 9).

TABELA 9  
Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar — PRONAF  
Período: Jan./95 a Jun./97<sup>1</sup>

Agente Financeiro	Valor Conveniado (Milhões de R\$)	Valor Aplicado (Contratados)	Quantidade de Operações	Valor Médio por Contrato
BNB	100	27 243 000	10 290	2 648
BB	710	448 877 339	126 041	3 561
BNDES	350	279 307 483	36 724	7 606
<b>Total</b>	<b>1 160</b>	<b>755 427 822</b>	<b>173 055</b>	<b>4 365</b>

Fonte: MRB.

Nota: <sup>1</sup>Valor acumulado de jan. a dez/95, acrescido das contratações mensais de jan/96 a jun/97 (BB e BNB).

O BNDES, instituição financeira tradicionalmente pouco propensa a estar incluída em projetos de apoio a pequenos investimentos, implementou um programa denominado de Crédito Produtivo Popular, e recebeu apoio financeiro do FAT no montante de R\$ 150 milhões.

De janeiro de 1995 a junho de 1997, o desenvolvimento dos programas de apoio aos pequenos empreendimentos (PROGER, PROGER-Rural, PRONAF, PROCERA e Crédito Produtivo Popular) parece ter-se consolidado.<sup>17</sup> Os convênios entre as quatro instituições financeiras federais e o FAT chega a R\$ 3,5 bilhões, as operações somam 451 mil e o valor médio do contrato é de R\$ 6,6 mil.

## 5 A MODO DE BALANÇO

Os dados apresentados sugerem que o Brasil está próximo de consolidar um amplo sistema de apoio aos pequenos empreendimentos. A pergunta que cabe levantar é a seguinte: em que medida esse sistema pode cumprir os objetivos para os quais foi pensado (combater a pobreza, gerar emprego e redistribuir renda)?

Em princípio, como toda política pública, os programas de geração de emprego e renda teriam de vir precedidos de um diagnóstico, além de serem acompanhados e avaliados de forma contínua. Esse não parece ser o caso dos programas que estão sendo implementados. Vários exemplos podem ilustrar essas limitações da atual política.

Os programas estão sendo úteis para gerar empregos, manter os existentes (que sem essa ajuda seriam perdidos) ou elevar a qualidade dos postos de trabalho? Pode ser muito ousado responder a essa pergunta. Existe, por outra parte, uma lógica pouco propícia para determinar o real impacto dos programas sobre o nível de emprego. Com efeito, para manter o fluxo de fundos do FAT, as instituições oficiais tendem a apresentar cálculos sobre os empregos gerados, mas, na maioria dos casos, desconhece-se a metodologia empregada. Existe o perigo de

<sup>17</sup> O Programa de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA) pretende ser um complemento financeiro para apoiar a política governamental na área da reforma agrária. Aprovado em dezembro de 1996, foi-lhe concedida uma linha de crédito de R\$ 130 milhões.

uma óbvia tendência a sobrestimar os impactos sobre a demanda de trabalho, a fim de manter o fluxo de recursos. Para a redução desse perigo e para se chegar a uma idéia mais ou menos exata da eficiência e eficácia relativa de cada instituição financeira, deveria ser estabelecida uma metodologia de cálculo comum a todas, ou, na impossibilidade da utilização de uma metodologia comum, a alternativa seriam os estudos por amostras. Na ausência dessa avaliação, poucas são as considerações que se podem realizar sobre os benefícios de um sistema de crédito popular.

Nesse tipo de avaliação, especial ênfase deveria ser dada à qualidade dos empregos gerados. No capítulo 3 do presente texto, apresentamos uma série de dados que sugerem a possível existência de segmentação no mercado do trabalho, a qual tem sua origem no tamanho do estabelecimento. Quanto menor for esse tamanho, menores são os salários pagos, menor a qualificação da força de trabalho, etc. Se o desafio do Brasil (em reduzir a pobreza e desconcentrar a renda) é ampliar a oferta de postos de trabalho de qualidade, esse tipo de programa deve ser avaliado com referência, além da geração de vagas, na qualidade dos empregos que se estão gerando.

Em termos de desconcentração espacial de renda, os dados sugerem que esse tipo de programa não logra quebrar certos círculos viciosos da pobreza. Com efeito, os dados correspondentes a 1995 indicam que 56,65% do total de recursos utilizados em linhas de crédito do PROGER foi concentrado em três estados: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em 1996, essa concentração se reduz, porém continua extremamente elevada: 48,38% continuam nessas três unidades da Federação. No primeiro semestre de 1997, esse último percentual se manteve.

Essa concentração espacial obedece a várias causas. Na região Sul, existe maior mobilização da sociedade civil, os recursos humanos no aparelho do estado são mais qualificados, a tradição de apoio aos pequenos produtores está mais arraigada, etc. Contrariamente, no Nordeste, a extensão da pobreza não induz maior organização social, os recursos humanos são pouco qualificados, etc. Por outra parte, as instituições financeiras, especialmente o Banco do Brasil, tendem a concentrar os recursos em áreas onde existe uma certa tradição nos empréstimos às pequenas e microempresas, como no sul do país. Dessa forma, os recursos do FAT alimentam carteiras de crédito já existentes, sem que as populações tradicionalmente marginalizadas das linhas de crédito, que, teoricamente, deveriam ser o público privilegiado deste tipo de programa, sejam beneficiadas.

A articulação institucional também é um aspecto que pode limitar a eficácia e eficiência desse tipo de programa. Devemos lembrar que o desenho do programa (descentralização, participação da sociedade civil, programa de apoio integrado, etc.) deve, necessariamente, resultar em múltiplas instituições que interagem entre si. Essa interação não é fácil, ainda que o tempo possa ajudar a adquirir maior complementação. Vejamos vários exemplos.

Os conselhos do trabalho, integrados por representantes do governo, trabalhadores e empresários, tendem, naturalmente, a guiar-se por critérios sociais (combate à pobreza, geração de renda, etc.). As instituições financeiras tenderão, contrariamente, a privilegiar a capacidade

---

de pagamento (retorno do projeto, risco, etc.); ou seja, temos um área de conflito entre os objetivos sociais (geralmente assumidos pelos conselhos) e os imperativos econômicos (presentes na racionalidade dos agentes financeiros).

O necessário combate às diferentes restrições que impedem viabilizar, consolidar ou desenvolver os pequenos empreendimentos também pode resultar em uma área de difícil gerenciamento. O financiamento, por exemplo, é realizado por uma instituição diferente daquela que pode proporcionar apoio tecnológico ou capacitação dos recursos humanos. Esse apoio multidimensional requer uma fina articulação entre instituições, o que não é fácil de ser administrado no dia-a-dia.

Por último, cabe mencionar um ponto que merece ser levado em consideração ao se analisar o avanço dos programas em andamento. Alguns destes (como o PROGER e o Crédito Produtivo Popular) constituem novas estratégias. Outros (como o PROGER-Rural) são programas antigos que, originalmente, financiavam a safra. Dada a restrição e/ou o esgotamento das fontes de recursos para o setor agrícola, linhas já existentes mudam de nome, a fim de obter fontes alternativas de recursos. Não obstante estarem, teoricamente, focalizados em certas populações carentes, em realidade, os recursos do FAT vêm substituir fontes já esgotadas.<sup>18</sup> Essa desconfiança sobre a substituição de fontes e permanência da carteira de clientes alimenta-se dos dados sobre concentração dos recursos em certos estados. No PROGER-Rural, por exemplo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul concentraram 65,29% do volume total de recursos em 1996.

Todos esses fatores poderiam ser motivo de correção, na medida em que os programas passem a ser acompanhados e avaliados de forma contínua. Na ausência de acompanhamento e avaliação, a eficácia e a eficiência que devem nortear toda alocação de recursos públicos é difícil de ser quantificada. Assim, não se pode saber, com nitidez, em que medida estão sendo atingidos os objetivos preestabelecidos.

---

<sup>18</sup> No PROGER-Rural, por exemplo, existem certos requisitos: a comprovação de residência na terra ou em aglomerado rural próximo, comprovação de renda bruta anual de até R\$ 48 mil por participante envolvido no empreendimento, etc.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BID. *Micro 2001: expanding economic opportunity through enterprise development*. Nov. 1995. mimeo
- LECOSTEY, S. Incertitude, concurrence entre grands e petites firmes et altération de la relation structure-performance. *Économie et Prévision*, n.102-103, 1992.
- OCDE. *Technology, productivity and job creation*.— Paris: 1996. vol. 2 - Analytical Report.
- OIT. *El empleo en el mundo (1996/97): las políticas nacionales en la era de la mundialización*.— Ginebra: 1996.
- PIORE, M. J. e SABEL, C. F. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*.— New York: Basic Books, 1984.
- PREALC. *Crédito informal: acceso al sistema financiero*.— Santiago: 1993.
- \_\_\_\_\_. *Lecciones sobre crédito al sector informal*.— Santiago: 1990.
- REBITZER, J. B. e TAYLOR, L. J. A model of dual labor markets when product demand is uncertain. *Quarterly of Journal Economics*, v.CVI, nov. 1991.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)