

PROGRAMAS DE CRÉDITO PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: A
EXPERIÊNCIA DO PROGER-URBANO

Gabriela Egler

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA COORDENAÇÃO
DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Aprovada por:

Prof. Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa, D.Sc.

Prof. Rogério de Aragão Bastos do Valle, D.Sc.

Prof. Valéria Lúcia Pero, D.Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

MAIO DE 2007

EGLER, GABRIELA

Programas de Crédito para Micro e
Pequenas Empresas: A Experiência do
PROGER-Urbano [Rio de Janeiro] 2007

VIII, 92p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ,
M.Sc., Engenharia de Produção, 2007)

Dissertação – Universidade Federal do
Rio de Janeiro, COPPE

1. Micro e pequenas empresas
2. Políticas públicas de trabalho
3. PROGER-Urbano

I. COPPE/UFRJ II. Título (série)

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Carlos Lessa por ter me aceito como orientanda e ao Professor Rogério Valle pela atenção na condução dessa dissertação e por ter me acolhido no laboratório SAGE ao longo dos dois anos de realização do mestrado.

Agradeço aos meus pais, Cláudio Antonio Gonçalves Egler e Tamara Tania Cohen Egler meus orientadores incansáveis ao longo deste trabalho e durante toda a minha formação, pelas conversas, ensinamentos e questionamentos que sempre despertaram em mim o interesse pela pesquisa.

Agradeço a Fernanda Cabral, amiga, irmã e muitas vezes professora. Por sua interlocução e paciência. Suas contribuições para este trabalho foram inúmeras, especialmente na escolha do método e da melhor forma de trabalhar com a base de dados.

Agradeço ao Gabriel Ulyssea pela sugestão na escolha da metodologia aplicada e pelas conversas pacientes.

No campo institucional agradeço ao CNPq pelo apoio financeiro para o desenvolvimento do mestrado e a equipe do PROGER no Ministério do Trabalho e Emprego pelos ensinamentos pacientes sobre o funcionamento do programa e pela base de dados disponibilizada.

E finalmente, agradeço a minha irmã Mariana Egler e a minha Vó Eugênia Egler, pelo carinho e colo incondicionais.

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

PROGRAMAS DE CRÉDITO PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: A
EXPERIÊNCIA DO PROGER-URBANO

Gabriela Egler

Maio/2007

Orientador: Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa
Programa: Engenharia de Produção

Este trabalho busca contribuir para a compreensão das políticas públicas de emprego e renda no Brasil. Nossa análise se concentra no PROGER-Urbano, programa de crédito para micro e pequenas empresas lançado em 1994 pelo governo federal. A pesquisa realizada apontou que o PROGER Urbano apresentou crescimento vertiginoso nesses doze anos de operação. No entanto, ao longo desse período há uma mudança no foco do programa que perde as características de uma política global de apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas, transformando-se num programa de concessão de crédito. Constata-se também a concentração da sua atuação nas regiões sul e sudeste do país. A partir da aplicação da análise de regressão múltipla para os dados do programa nos municípios, no ano de 2000, foi possível observar que os recursos aplicados pelo PROGER Urbano estão correlacionados com algumas características dos municípios. Foram analisados os aspectos sociais, políticos, econômicos, institucionais e geográficos. Entre os resultados encontrados, verifica-se que os aspectos sociais e institucionais do município são os fatores mais fortemente correlacionados a aplicação do programa. O aspecto político, aqui entendido como partido do prefeito, não se revela como um determinante para que o município receba recursos do PROGER-Urbano. Analisando os dados do programa para o período entre 1998 e 2003, por meio de uma Análise de Painel, não se encontra uma relação estatisticamente significativa entre a aplicação dos recursos pelo programa e a variação positiva nos níveis de emprego dos municípios analisados. Este resultado não deve levar a conclusões precipitadas sobre a efetividade da aplicação do programa, mas levanta a necessidade de se aprofundar as metodologias de avaliação de políticas públicas no Brasil.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

CREDIT PROGRAMS FOR MICRO AND SMALL ENTERPRISES: THE
PROGER-URBANO EXPERIENCE

Gabriela Egler

May/2007

Advisor: Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa
Department: Production Engineering

In this study an analysis of a job and income creation public policy in Brasil is made. Our object is the case of PROGER-Urbano (Programa de Geração de Emprego e Renda) – Urbain Job and Income Generation Program. A credit program to micro and small enterprises created in 1994 by federal government. The research showed that PROGER-Urbano is a program which presented a considerable increase in it's twelve years of existence. During this time, however our study revealed a change in the program focus, changing from a global support politic for development of micro and small enterprise to a credit concession program. We also observe that through this time, activities were concentrated at South and Southeast of Brazil. Quantitative analysis application on the municipalities data showed some important patterns. Analyzing social, political, economical, institutional an geographic aspects of each municipality, the application of Determinant Analysis on the data from each municipality on the year 2000, revealed that resources applied by PROGER-Urbano were highly correlated to social and institutional aspects of the municipality. Political aspect, here understood as the mayor party, had not appeared as an important factor to the distribution of resources, breaking with traditional logic of public resources and politics application in Brazil. An Panel Data Analysis was then made to evaluate data from 1998-2003. This revealed the absence of an statistical significant relation between resources application of the program and positive variation in job levels of municipalities. This result should not induce precipitate conclusions on the effectiveness of program application, but orientates the necessity of improving and developing better methodologies for public policies evaluation in Brazil.

PROGRAMAS DE CRÉDITO PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DO PROGER- URBANO

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS DE APOIO À MICRO E PEQUENOS EMPREENDIMENTOS....	4
1.1 - MICRO E PEQUENAS EMPRESAS COMO INDUTORAS DO DESENVOLVIMENTO - AS MPES TÊM UMA CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL PARA A ECONOMIA?	6
1.2 - LIMITES AO CRESCIMENTO DAS MPES.....	13
1.3 – CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELAÇÃO: CRÉDITO E DESENVOLVIMENTO.....	16
CAPÍTULO 2 - O SETOR DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL.....	20
2.1 - A PARTICIPAÇÃO DO SETOR DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS FORMAIS NO BRASIL	23
2.2 – O EMPREGO NAS MPES FORMAIS	26
2.3 – AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO SETOR INFORMAL.....	31
2.4 - ACESSO A CREDITO PELAS MPES NO BRASIL E OS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA.....	37
CAPÍTULO 3 – OS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA	42
3.1 - HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL E O CONTEXTO DE SURGIMENTO DO PROGER.....	42
3.2 – OS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA	44
3.3 - O PROGER URBANO	56
CAPÍTULO 4 – O PROGER URBANO: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA.....	65
4.1- METODOLOGIA	65
4.2 - DESCRIÇÃO DA BASE DE DADOS.....	66
4.3 - OS DETERMINANTES DO PROGER URBANO.....	68
4.4 – A RELAÇÃO ENTRE O PROGER E A GERAÇÃO DE EMPREGOS	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
BIBLIOGRAFIA	89

ÍNDICE DE FIGURAS

MAPA 1 - EVOLUÇÃO ESPACIAL DO PROGER URBANO.....	61
GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO ESPACIAL DO PROGER URBANO.....	62

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - CLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA SEGUNDO NÚMERO DE PESSOAS OCUPADAS.....	21
TABELA 2 - CARACTERÍSTICAS DAS EMPRESAS FORMAIS NO BRASIL SEGUNDO PORTE.....	25
TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS CARACTERÍSTICAS EMPRESAS FORMAIS NO BRASIL SEGUNDO PORTE.....	25
TABELA 4 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DAS CARACTERÍSTICAS DAS EMPRESAS FORMAIS NO BRASIL SEGUNDO PORTE ENTRE 1996 E 2002.....	26
TABELA 5 – COMPOSIÇÃO DO EMPREGO POR TAMANHO DO EMPREENDIMENTO.....	28
TABELA 6 - RENDIMENTO MÉDIO DOS TRABALHADORES POR ESCOLARIDADE E TAMANHO DO ESTABELECIMENTO.....	29
TABELA 7 - GRAU DE INFORMALIDADE NAS REGIÕES METROPOLITANAS.....	32
TABELA 8 - TIPO DE OCUPAÇÃO NO SETOR INFORMAL.....	35
TABELA 9 - ESCOLARIDADE NO SETOR INFORMAL.....	36
TABELA 10 - LUCRO MÉDIO POR TIPO DE OCUPAÇÃO NO SETOR INFORMAL.....	36
TABELA 11 - VALOR TOTAL E NÚMERO DE OPERAÇÕES DOS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA (VALORES EM R\$ MIL).....	49
TABELA 12 - PARTICIPAÇÃO DOS PROGRAMAS NO TOTAL DE RECURSOS DISPONIBILIZADOS PELO FAT.....	51
TABELA 13 - EVOLUÇÃO DO PROGER URBANO.....	59
TABELA 14 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO: DETERMINANTES DO PROGER URBANO.....	73
TABELA 15 - ESTIMATIVAS DOS COEFICIENTES DO MODELO MQO REGREDIDO PARA O VALOR DO PROGER.....	74
TABELA 16 - PAINEL PARA VARIAÇÃO DO EMPREGO NO PERÍODO 1998-2003.....	81

Introdução

Nos últimos vinte anos, observou-se o surgimento e desenvolvimento de novos instrumentos financeiros especificamente desenhados para atender as demandas daqueles setores tradicionalmente excluídos do sistema financeiro formal. De um modo geral, esses programas passaram a ocupar um lugar proeminente como uma alternativa de política pública de geração de emprego e combate à pobreza nos países em desenvolvimento.

Experiências exitosas, como o Grameen Bank de Bangladesh, alcançaram notoriedade internacional por seu sucesso na focalização de recursos em camadas mais pobres, com uma metodologia consistente, com forte viés social, e taxas elevadas de adimplência. Esta experiência desenvolvida pelo prof. Muhammed Yunus, foi inclusive, agraciada, no ano de 2006, com o prêmio Nobel da Paz. Inicialmente localizada na Ásia, estas iniciativas têm sido replicadas e adaptadas em outras regiões do mundo (Coelho, 2006, Azevedo, 2001).

O reconhecimento destas experiências como um importante instrumento de políticas de desenvolvimento já é uma realidade. No Brasil, o governo federal lançou em 1994 o PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda. O PROGER surge como um programa de democratização do acesso ao crédito, com vistas à geração de emprego, ampliação da renda e combate a pobreza.

O PROGER é um programa de concessão de crédito com encargos financeiros reduzidos para micro e pequenos empreendimentos, profissionais liberais, empreendedores populares e cooperativas e associações. O programa baseia-se na idéia de que a concessão de crédito a esses setores, que têm acesso restrito ao sistema de crédito formal, é um importante instrumento para a sustentabilidade e manutenção

desses empreendimentos. Garantindo, dessa forma, a criação e manutenção de postos de trabalho, e conseqüentemente, colaborando para o crescimento da atividade econômica e da renda no país.

Segundo Araújo e Lima (2000), os objetivos do programa incluem três pontos básicos: a) estimular a geração de emprego e renda, mediante criação de novas unidades produtivas e fomento das unidades já existentes; b) incentivar a organização dos empreendimentos informais, de modo a prepará-los para o ingresso no setor formal da economia; c) propiciar a auto-sustentabilidade dos empreendimentos financiados, mediante promoção de programas integrados de capacitação técnico-gerencial, de qualificação profissional e assistência técnica aos beneficiários (Araújo, T. e Lima, R., 2000).

Ao longo dos seus doze anos de funcionamento, o PROGER sofreu importantes modificações, com a incorporação de novas variáveis e supressão de outras. Mas com um impressionante crescimento no número de operações, que saltaram de 18 mil, em 1995, primeiro ano de operação do programa, para 2,3 milhões em 2005. O que significou, no ano de 2005, um total de R\$6,5 bilhões de crédito disponibilizados.

O que se percebe, no entanto, é que apesar do grande volume de recursos gastos, pouco se conhece dos seus reais efeitos sobre a geração de emprego e renda no país. Portanto, essa dissertação pretende contribuir para um melhor entendimento do programa e de seus resultados no território nacional.

Para tanto, o trabalho será dividido em quatro capítulos, além dessa introdução e conclusão. No primeiro capítulo realizamos uma revisão bibliográfica, na qual busca-se expor os fundamentos teóricos que apóiam e criticam as políticas de apoio à micro e pequenos empreendimentos como indutores de desenvolvimento, e a

racionalidade por trás dos programas que disponibilizam crédito para esses empreendimentos.

No segundo capítulo analisamos o setor de micro e pequenas empresas no Brasil, suas características e importância para a economia brasileira, e avaliamos as condições de acesso a crédito dessas empresas.

No terceiro capítulo se faz uma contextualização do surgimento dos programas de geração de emprego e renda, que visam ampliar a oferta de crédito para micro e pequenas empresas, e concentramos nossa análise no principal desses programas, o PROGER Urbano, atentando para sua evolução temporal e espacial.

E finalmente, no quarto capítulo realizamos uma avaliação do PROGER Urbano nos municípios onde ele foi aplicado. Para tanto desenvolvemos um modelo econométrico, buscando observar os determinantes da aplicação do PROGER nos municípios e avaliar se o programa está associado à melhores resultados em termos de geração de emprego no nível municipal. Na conclusão apresentamos os principais resultados encontrados pelo trabalho.

Capítulo 1 – Políticas de apoio à micro e pequenos empreendimentos

Os últimos anos foram marcados por grandes mudanças no cenário econômico e social do país. A adoção de políticas que objetivavam uma maior abertura comercial e financeira ao longo da década de 90 e o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado em substituição de importações teve fortes efeitos sobre o mercado de trabalho nacional. O processo de abertura econômica e financeira determinou o fim de uma estratégia de industrialização voltada para o mercado interno e impôs às empresas nacionais a necessidade de uma reestruturação produtiva, com a adoção de tecnologias mais intensivas em capital e menos intensivas em trabalho (Dedecca, 1998).

Essas políticas tiveram um efeito cruel sobre o mercado de trabalho brasileiro, resultando num aumento considerável da taxa de desemprego. Segundo dados do IBGE, a porcentagem da população economicamente ativa desocupada subiu de 6% em meados da década de 90 para 10,6% no início do novo milênio.

Além do aumento nas taxas de desemprego, as transformações econômicas ocorridas no país no início da década de 90 determinaram importantes mudanças na composição do mercado de trabalho. A indústria aprofundou a redução dos postos de trabalho, enquanto o comércio e, sobretudo, os serviços absorveram parte crescente deste contingente de trabalhadores. Outro processo que se acentuou na última década, foi o de redução do número de empregos com carteira de trabalho assinada. Ambos esses ajustes no mercado de trabalho formal expressaram os efeitos da racionalização produtiva num contexto de recessão intensa (Kon, 2004).

Uma das principais respostas a esses processos foi uma expansão do número de pequenos empreendimentos. Segundo dados do SEBRAE (2005), é possível

observar que na década de 90, houve uma retração na importância dos postos de trabalho nas empresas maiores, enquanto, os pequenos e, sobretudo, os micro-empresendimentos aumentaram sua participação, alcançando cerca de 60% do total de trabalhadores formais empregados no país.

A crescente participação de micro e pequenos empresendimentos na economia brasileira determinaram uma maior preocupação do governo federal com este segmento de atividade. Portanto, difundiu-se a percepção de que o desenvolvimento de políticas que privilegiem o apoio aos pequenos e micro negócios poderia gerar fortes impactos na geração de trabalho e renda nacional (Fontes, 2003).

Este quadro impôs a necessidade de incorporar novas variáveis à concepção de políticas públicas de emprego. Principalmente as políticas voltadas para esses setores com participação crescente na economia. Nessa perspectiva, o governo federal lançou em 1994, o PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda.

O PROGER é um programa de concessão de crédito com encargos financeiros reduzidos para micro e pequenos empresendimentos, profissionais liberais, empresendedores populares e cooperativas e associações. O programa baseia-se na idéia de que a concessão de crédito à micro e pequenas empresas, que têm acesso restrito ao sistema de crédito formal, é um importante instrumento para a sustentabilidade e manutenção desses empresendimentos, garantindo dessa forma a criação e manutenção de postos de trabalho e conseqüentemente colaborando para o crescimento da atividade econômica e da renda no país.

A maioria dos programas de apoio ao desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas (MPes) assume que o seu desenvolvimento é um importante instrumento para alcançar uma geração de empregos sustentável e redução da pobreza. Dessa

forma, programas de apoio às pequenas e médias empresas seriam necessários para o crescimento econômico e desenvolvimento.

No entanto, ao mesmo tempo em que há uma série de argumentos que apóiam o desenvolvimento desses programas, uma vasta literatura contrapõe-se a implementação dessas políticas. Portanto, como parte de um esforço de avaliação dos programas que disponibilizam crédito para MPEs, é essencial reconhecer as possíveis fundamentações teóricas que permitem compreender, ou até justificar, esses tipo de programa.

Nesse capítulo faremos uma revisão da literatura buscando, responder algumas questões centrais. O setor de MPEs tem uma contribuição especial para o emprego, crescimento e desenvolvimento econômico? Quais são os principais obstáculos para o desenvolvimento das MPEs? Quais as relações entre acesso a crédito e desenvolvimento? O crédito para MPEs pode ser uma política eficiente de desenvolvimento do setor?

O capítulo está estruturado em três partes. Na primeira, fazemos uma revisão das evidências teóricas e empíricas para a afirmação de que as MPEs têm uma contribuição especial para a economia e examinamos também as críticas as políticas de apoio a esse segmento. Na segunda é realizada uma análise dos principais obstáculos ao desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas. E na terceira parte analisamos a relação entre acesso a crédito e desenvolvimento.

1.1 - Micro e pequenas empresas como indutoras do desenvolvimento - As MPEs têm uma contribuição especial para a economia?

A literatura que apóia o desenvolvimento de micro e pequenos negócios como um setor pujante do crescimento econômico argumenta que as MPEs possuem

vantagens especiais, que produzem pelo menos quatro contribuições para a economia em comparação com as grandes firmas.

O principal argumento para apoiar as políticas pró-MPEs é que a expansão dessas empresas impulsionam o crescimento do emprego, mais do que as grandes empresas, porque as MPEs se caracterizam por adotar tecnologias mais trabalho-intensivas e por uma menor produtividade do fator trabalho. Além disso, os empregos criados nessas empresas têm um custo de capital relativamente menor do que os gerados nas grandes empresas. Por isso, seriam mais consistentes com as características de países em desenvolvimento, de relativa abundância de trabalho e falta de capital. Nessa perspectiva, o subsídio às MPEs pode representar uma solução importante de redução da pobreza (Beck, T. e Demirguc-Kunt, A. (2006), Biggs, T., 2000 e Ramos, C. 1998).

Segundo Ramos (1998), são duas as vertentes teóricas que podem explicar essa característica dos pequenos negócios. A primeira, baseada na teoria Keynesiana, sugere que o nível de atividade econômica é determinado por variáveis macroeconômicas, como taxa de juros, gastos públicos, propensão a consumir, entre outras. E, dessa forma, a quantidade de empregos nessa economia seria aquela necessária para manter o nível de atividade estabelecido, dado essas variáveis.

Assim, as pequenas empresas teriam um papel importante nessa economia, uma vez que são mais intensivas em trabalho do que as grandes empresas, que requerem mais capital e menos trabalho por unidade de produto. Nessa perspectiva, a quantidade de empregos seria maior naquelas economias onde prevalece um maior número de pequenas firmas. Ou seja, na distribuição da renda haveria um maior direcionamento para o trabalho do que para o capital (Ramos, 1998).

A segunda teoria que fundamenta esses programas baseia-se na lógica de que é a oferta que determina o nível de atividade econômica. Portanto, o desenvolvimento e a consolidação das pequenas firmas são determinados pelos recursos existentes, ou seja, pela oferta de crédito, de tecnologias, de recursos humanos, entre outros fatores. E dessa forma, políticas que buscassem reduzir essas restrições às pequenas firmas elevariam a oferta de empregos e o nível de renda de uma sociedade, especialmente para populações mais pobres, que normalmente estão à frente desses pequenos empreendimentos (Ramos, 1998).

O autor ainda chama a atenção que é importante compreender a diferença central entre essas duas teorias, no que se refere à possibilidade de geração de renda. Na primeira, o nível de renda seria determinado pelas variáveis macroeconômicas, na segunda, uma política de apoio aos pequenos empreendimentos poderia elevar o nível de renda de uma sociedade.

A segunda contribuição do setor para a economia, levantada pelos defensores das políticas de apoio aos pequenos empreendimentos, é que as MPEs aumentam a competição e o empreendedorismo, e conseqüentemente produzem um impacto positivo na eficiência econômica, inovação e crescimento da produtividade agregada da economia (Beck et al, 2005).

Portanto, elas são vistas como uma fonte importante de desenvolvimento do empreendedorismo, de atividade inovadora e da competitividade exportadora, fatores-chaves para a formação de uma base para a expansão da atividade industrial futura. Assim, o suporte direto do governo para as MPEs ajudará o país a alcançar os benefícios sociais do desenvolvimento da atividade empreendedora e de uma competição ampla.

O terceiro argumento baseia-se na teoria difundida por Piore e Sabel (1984)¹, segundo a qual a introdução das novas tecnologias levaram a mudanças nas bases técnicas de produção que deixam de se basear no antigo modelo Fordista-Taylorista. Assim, as novas tecnologias exigiriam um modelo de produção mais flexível, que se caracterizaria pela necessidade de articulação entre grandes, medias e pequenas firmas, com estruturas descentralizadas, gerenciamento horizontal, mão de obra em contínua formação, entre outras características.

Argumenta-se, ainda, que por sua flexibilidade, as pequenas firmas estariam mais aptas a responder as incertezas nos ambientes macroeconômicos. E que, portanto, existe uma tendência das grandes firmas em terceirizar suas funções com o objetivo de reduzir os custos de ajustamento. Assim, as pequenas firmas assumem um papel mais importante na economia, devido ao crescimento das atividades terceirizadas e por sua maior flexibilidade que permite que essas sejam mais competitivas em relação as grandes firmas (Ramos, 1998).

Nessa perspectiva teórica, as pequenas empresas não podem permanecer com formas arcaicas de produção, garantindo a geração de empregos e/ou de redução da pobreza, mas incapazes de trabalhar em setores mais modernos e dinâmicos do aparelho produtivo. Para sobreviverem no ambiente de mercado, elas devem ser capazes de maximizar os ganhos potenciais, em termos de produtividade e de utilização de novas tecnologias.

O quarto argumento em prol das políticas Pró-MPEs, baseia-se na idéia de que as MPEs enfrentam falhas de mercado, como disfuncionalidades do mercado financeiro e outras falhas institucionais que impedem o seu crescimento. Em países com fraquezas institucionais e financeiras, as MPEs ficam em desvantagem em

¹ Ver Ramos, C. A., Programas Federais de Apoio aos Pequenos Investimentos: Justificativas, Características e Balanço Preliminar, IPEA, texto para discussão nº546, Brasília, 1998.

relação às grandes empresas, e, portanto, o suporte financeiro do governo para as MPEs pode impulsionar o crescimento econômico e o desenvolvimento (Beck, T. e Demirguc-Kunt, A. , 2006, Biggs, 2000).

O quinto, e último, argumento que sustenta esses programas está relacionado diretamente com as economias periféricas. Baseia-se no fato de que nesses países um significativo contingente de mão de obra está ocupado em atividades em micro e pequenos empreendimentos do setor informal (Ramos, 1998).

Sabe-se que as unidades produtivas do setor informal se caracterizam, na sua maioria, pela produção em pequena escala, pelo baixo nível organizacional, pela utilização de tecnologias tradicionais e pelo trabalho não-qualificado. O que resulta em pequena produtividade e rendimentos baixos, explicando porque este setor está fortemente associado à pobreza nos países periféricos.

Assim, políticas que busquem superar as restrições impostas a esses setores como: dificuldades de acesso a crédito, a novas tecnologias e a qualificação de recursos humanos, poderiam levar a ganhos de produtividade, e a inserção desses negócios na economia moderna. Essas políticas poderiam produzir impactos positivos na redução da pobreza em países onde esses setores são predominantes.

Portanto, pode-se observar que existe uma série de argumentos que defendem o apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas. É importante destacar que esses argumentos baseiam-se em perspectivas teóricas muito distintas. Que apontam questões que variam desde que o apoio ao desenvolvimento das MPEs é importante porque essas são vistas como motor da atividade inovadora e base para o desenvolvimento industrial futuro, calcado em micro e pequenas empresas que adotam um modelo moderno de gestão e produção, até o apoio a essas empresas porque essas são fundamentais para a geração e manutenção de postos de trabalho em

países em desenvolvimento, principalmente em empresas do setor informal que se caracterizam por apresentar formas arcaicas de produção.

Podemos concluir que essas visões distintas estão associadas à multiplicidade de características e atividades econômicas compreendidas dentro do setor de MPEs. Além disso, refletem as diferentes compreensões e entendimentos relacionados com as micro e pequenas empresas que parecem estar associados com o papel que este setor assume nos diferentes países.

Apesar dos argumentos positivos que corroboram com as políticas de apoio as MPEs, existem visões contrárias importantes que questionam a eficácia dessas políticas. Beck et al (2004) (2005) e Biggs (2000) fazem um resumo criterioso dessas idéias e apontam quatro pontos centrais que devem ser considerados.

A primeira dessas críticas está relacionada às vantagens das grandes firmas em relação às pequenas e médias empresas. Pois as grandes empresas podem explorar economias de escala e assumem mais facilmente os custos associados à Pesquisa e Desenvolvimento, gerando efeitos positivos na produtividade da economia como um todo. Além disso, muitos autores sustentam que as grandes firmas oferecem empregos mais estáveis e de maior qualidade. Sob esta perspectiva o apoio ao desenvolvimento de grandes empresas seria mais adequado para alcançar maiores níveis de desenvolvimento econômico (Beck et al, (2004) (2005), Beck, T. e Demirguc-Kunt, A. (2006), Biggs (2000)).

O segundo argumento questiona a validade de considerar o tamanho da firma como um determinante exógeno do crescimento econômico. Esta idéia baseia-se numa vasta literatura de organização industrial, segundo a qual, a dotação de recursos naturais, a tecnologia, as políticas nacionais e as instituições de um país serão os fatores determinantes da composição industrial do país, e conseqüentemente do

tamanho ótimo das firmas. Portanto, a predominância de firmas menores ou maiores em um determinado país é consequência das características, instituições e políticas existentes no local.

O terceiro aspecto levantado baseia-se na idéia de que as MPEs não são nem mais trabalho intensivas, nem mais efetivas na criação de empregos, e portanto não teriam nenhuma contribuição especial para o crescimento econômico e redução da pobreza.

Buscando investigar as relações entre o setor de MPEs, crescimento econômico e redução da pobreza, em uma visão comparativa entre países. Beck (2005) realizou a primeira análise de dados *cross-country* que permitiu avaliar se o tamanho do setor de MPEs produz alguma contribuição especial para o crescimento econômico dos países e redução da pobreza. Para tanto, o autor utilizou uma base de dados que permite comparar o tamanho do setor de MPEs entre países com o crescimento médio do PIB e algumas medidas de redução da pobreza, como índice de GINI e a taxa de crescimento da renda do quintil mais pobre da população durante os anos 90 (Beck et al, 2005).

As conclusões do estudo empírico permitem observar que existe uma correlação positiva entre o tamanho do setor de MPEs e a taxa de crescimento do PIB nos anos 90. No entanto, com a utilização de métodos que buscavam retirar a endogeneidade da relação, não foi possível estabelecer uma relação causal entre essas variáveis, logo não é possível afirmar que setores maiores de MPEs estão relacionados diretamente a um maior crescimento econômico.² Sobre a relação entre tamanho do setor de MPEs e redução da pobreza, o estudo não permitiu estabelecer

² A endogeneidade nesse caso é verificada na dificuldade de observar se o grande setor de MPEs que produz um maior crescimento econômico, ou se o fato do país ser mais desenvolvido economicamente leva a uma presença maior de MPEs na atividade econômica. Para solucionar esse problema o autor utiliza a técnica de variável instrumental.

nenhuma correlação para nenhum dos quatro índices utilizados (Beck et al, 2005).

Portanto, não foi possível se chegar a uma conclusão clara sobre a relação entre o tamanho do setor de MPEs e a taxa de crescimento econômico. O autor do estudo argumenta que as deficiências institucionais e financeiras de um país poderiam impedir as MPEs de crescerem para seu tamanho ótimo e isso explicaria a falta de uma relação empírica causal entre tamanho do setor de MPEs e desenvolvimento econômico. Por isso, é essencial entender como os obstáculos para a operação e crescimento das firmas se apresentam em cada país.

Finalmente, a quarta crítica que questiona as políticas Pró-MPEs está muito relacionada com o argumento levantado por Beck (2005) de que as deficiências institucionais e financeiras podem influenciar o tamanho da firma. Esta é a chamada visão do ambiente de negócios. Muitos críticos levantam a importância do ambiente de negócios encarado por todas as empresas, pequenas e grandes. Sob essa perspectiva, pequenas barreiras à entrada e a saída, direitos de propriedade bem definidos, garantias efetivas de cumprimento de contratos, e acesso das firmas a serviços financeiros caracterizam um ambiente de negócios que conduz a competição e a transação comercial privada. E na ausência desses fatores existem restrições ao crescimento tanto de pequenas empresas como de grandes empresas (Beck, T. e Demirguc-Kunt, A. (2006), Beck et al (2005)).

1.2 - Limites ao crescimento das MPEs

Diante dos argumentos de que tanto as grandes quanto as pequenas firmas são impactadas pelo ambiente de negócios de um país, cabe se perguntar quais são os obstáculos mais importantes enfrentados pelas firmas para seu desenvolvimento, e se essas impactam igualmente pequenas e grandes empresas.

Usando uma pesquisa, no nível da firma, do ambiente de negócios em 80 países, Ayyagari et al (2005) investigou o impacto das diferentes dimensões do ambiente de negócios no desempenho das firmas. Nesse estudo, consideraram-se as seguintes variáveis: acesso a finanças, proteção aos direitos de propriedade, provisão de infra-estrutura, regulação, taxaço ineficiente e características de governança, como corrupção, macroeconomia e estabilidade política no crescimento da firma.

Os resultados do estudo indicam que finanças, crime e instabilidade política são os únicos obstáculos que têm um impacto direto no crescimento da firma e dentre estes, o acesso a finanças é o mais robusto de todos.

Portanto, as evidências empíricas sugerem que o acesso a finanças tem um papel fundamental para o desenvolvimento de um bom ambiente de negócios, sendo um potencial obstáculo para a entrada de novas firmas e crescimento das firmas existentes.

Outra questão importante é observar se as restrições ao crescimento das firmas impactam igualmente grandes e pequenas firmas. No World Business Environmental Survey (WBES) pediu-se que as firmas enumerassem finanças e outros obstáculos, como infra-estrutura, crime, instabilidade macroeconômica e corrupção em termos do seu impacto nas operações e crescimento da firma. As firmas pequenas recorrentemente reportaram maiores obstáculos ao crescimento do que as grandes firmas (World Bank, 2005).

Beck, T. e Demirguc-Kunt, A. (2006) discutem recentes evidências *cross-country* das restrições ao crescimento enfrentadas pelas MPEs e o papel do desenvolvimento financeiro e institucional para superar essas restrições. No estudo os autores observaram que existe evidências de que os obstáculos financeiros restringem mais o crescimento das pequenas firmas do que das grandes firmas, impedindo todas

as firmas de alcançarem seu tamanho ótimo. Essa desvantagem enfrentada pelas pequenas firmas também se reflete nos padrões de financiamento: pequenas firmas financiam uma parte menor de seus investimentos com fontes formais do que grandes firmas (Beck, T. e Demirguc-Kunt, A., 2006).

No mesmo estudo, Beck e Demirguc-Kunt (2006), utilizando dados das maiores empresas em 44 países, mostram que as firmas são maiores em países com maiores níveis de crédito privado/PIB, medida padrão de desenvolvimento da intermediação financeira. Encontram-se também indicações, apesar de menos robustas, de que as firmas são maiores em países com mecanismos de resoluções de conflito judiciários mais rápidos e direitos de propriedade mais protegidos.

Portanto, a partir dos estudos de Ayyagari et al (2005) e Beck e Demirguc-Kunt (2006) podemos concluir que o acesso a finanças é o principal obstáculo para o crescimento das firmas e as micro e pequenas empresas são especialmente atingidas por essas restrições.

Dessa forma, o crédito tem um importante papel para a manutenção e crescimento de empresas, especialmente em países em desenvolvimento, onde os mercados de bolsa são considerados pouco desenvolvidos. Se o acesso aos empréstimos é restrito, projetos potencialmente lucrativos podem não ser contemplados e a atividade econômica pode estagnar. Se o crédito é restringido, assim também o é o investimento, e desde que a tecnologia está embutida em novos investimentos, a capacidade das economias de absorver novos métodos de produção e de crescer fica afetada.

Compreender os canais de transmissão entre acesso a crédito, crescimento da firma e desenvolvimento econômico é essencial para entender os programas que buscam ampliar a oferta de crédito para MPEs como alternativa para propiciar maior

crescimento e desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, analisaremos na próxima sessão as relações entre desenvolvimento financeiro, essencialmente acesso a crédito, e crescimento econômico.

1.3 – Considerações sobre a relação: crédito e desenvolvimento

Em 1911, Joseph Schumpeter já argumentava que os serviços disponibilizados por intermediários financeiros - mobilização de poupança, avaliação de projetos, gerenciamento de riscos, monitoramento de gerentes, disponibilização de crédito e facilitação de transações - eram essenciais para a inovação tecnológica e o desenvolvimento econômico (King and Levine, 1993). A capacidade do sistema bancário de direcionar recursos eficientemente para as firmas é um importante determinante do processo de crescimento e de desenvolvimento econômico.

Como sugerem Kroth e Dias (2005) os bancos são responsáveis pelo escoamento de crédito tanto para o consumo quanto para o investimento, variáveis-chaves na geração de renda. Ao determinarem suas taxas de juros e oferta de crédito, buscando selecionar os melhores projetos e com melhores condições de retorno, são responsáveis por influenciar a quantidade de investimentos na economia. Portanto, os bancos têm um papel fundamental na definição do nível de atividade econômica de um país.

A relação entre desenvolvimento financeiro e crescimento econômico já foi largamente discutida. Inúmeros trabalhos lidaram com diferentes aspectos desta relação, tanto no nível teórico como empírico (Gregório et al., 1995).

King and Levine (1993), por exemplo, estudaram a relação entre desenvolvimento financeiro e crescimento econômico. Os autores realizaram uma investigação empírica detalhada da relação entre diversos indicadores de penetração

financeira e crescimento econômico. Através de uma análise *cross-section* entre países, eles mostram que o impacto do desenvolvimento financeiro no crescimento, apesar de fortemente positivo, muda de acordo com a região, o período do tempo, e o nível de renda do país.

Outro aspecto importante levantado por diversos autores, é que não é só a questão da intermediação financeira que é importante, a estrutura de maturidade dos financiamentos também merece atenção. Em particular, existe uma ampla percepção dos formuladores de políticas que a assimetria de informação e os problemas de garantias contratuais podem levar a falta de financiamentos de longo-prazo. Essa falta leva a perdas em termos de crescimento da produtividade e na acumulação de capital, e justifica, portanto, algumas formas de intervenção do governo. Pois as firmas podem deixar de optar por projetos com maiores retornos já que esses são mais ilíquidos e tem retornos mais lentos (Galindo and Schiantarelli, 2002).

As imperfeições do mercado de crédito existem em todas as economias, mas essas imperfeições parecem ter implicações importantes para os países em desenvolvimento. Goldsmith (1969)³, mostrou que o custo do financiamento é menor em países com sistemas financeiros desenvolvidos do que em países com sistemas financeiros menos desenvolvidos (Galindo and Schiantarelli, 2002)

Além disso, como foi visto na sessão anterior, as imperfeições do mercado de crédito parecem impactar mais fortemente as pequenas firmas do que as grandes firmas. Beck (2006) destaca que o maior obstáculo financeiro reportado pelas pequenas empresas está de acordo não só com as evidências de países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas também confirmam as previsões da teoria. Num mundo com custos de transação fixos e assimetrias de informação, pequenas empresas com

³ Ver Galindo and Schiantarelli (2002), Credit Constraints in Latin America: An Overview of the Micro Evidence.

demanda por empréstimos menores encaram custos de transação mais elevados e maiores prêmios de risco porque elas são mais obscuras e tem menos colaterais para oferecer.

Segundo Moraes (2006), os problemas de acesso a crédito enfrentados pelas empresas de pequeno porte apontam a ocorrência de diversas imperfeições no funcionamento dos mercados e inadequações no arcabouço legal, e acabam por prejudicar o desenvolvimento eficiente da oferta de crédito para as atividades produtivas. São questões como falta de informações sobre a empresa, pouca disponibilidade de colaterais, ausência de históricos, baixos mecanismos gerenciais, entre outros, que comprometem o conhecimento do banco sobre o empreendimento. Características essas que acabam por encarecer e inibir os empréstimos para o setor.

Além das imperfeições de mercado e falhas legais, o autor destaca que os desequilíbrios macroeconômicos também devem ser elementos considerados na avaliação das causas das restrições no acesso ao crédito, para que dessa forma, se componha um quadro abrangente das deficiências que interferem no funcionamento mais eficiente dos mercados e que impõem fortes restrições ao crescimento econômico.

Portanto, o desenvolvimento limitado dos mercados financeiros, e os altos custos de transação neles, contam para uma pobre performance das empresas, principalmente em países em desenvolvimento. Em particular, parece que as imperfeições do mercado de crédito têm sérios impactos sobre o desenvolvimento das micro e pequenas firmas nesses países e conseqüentemente, para o crescimento econômico.

Diante destas constatações, foram surgindo ao longo da década de 90, uma série de experiências governamentais e não governamentais que buscavam reduzir

essa restrições de acesso ao crédito para MPEs. Essas experiências multiplicam-se principalmente em países em desenvolvimento, onde as limitações de acesso a crédito são maiores e onde crescem o número de micro e pequenas firmas como resposta as mudanças na estrutura econômica.

Nessa sessão pudemos observar que existem inúmeros estudos que estabelecem uma relação clara entre desenvolvimento financeiro e crescimento econômico, e questões como imperfeições do mercado e falhas institucionais impõem importantes restrições ao desenvolvimento das firmas, sobretudo quando se trata de micro e pequenas firmas em países em desenvolvimento. Buscando reduzir essas restrições impostas ao setor de MPEs muitos governos vêm desenvolvendo programas de concessão de crédito com o objetivo de apoiar o desenvolvimento destas firmas, consideradas grande empregadores.

Compreender como esse setor se apresenta no Brasil é fundamental para entender as possíveis justificativas para o desenvolvimento desses programas no país. Dessa forma, no próximo capítulo, iremos analisar o setor de MPEs no país, e as condições de acesso ao sistema financeiro para essas empresas.

Capítulo 2 - O setor de micro e pequenas empresas no Brasil

Os argumentos pró e contra as políticas de apoio as MPEs apresentados no capítulo 1, colocam questões importantes sobre a importância dessas políticas. No entanto, cumpre olhar para as especificidades do país, para que se possa chegar a uma conclusão válida da efetividade desses programas como instrumento para alcançar uma maior geração de empregos, redução da pobreza, e conseqüentemente, maior crescimento econômico. Portanto, cabe discutir as características da economia brasileira que justificariam este apoio.

As dificuldades de definição do conceito de MPEs e o peso do setor informal na economia brasileira levam a diferentes visões sobre o papel destas empresas na economia nacional. Segundo Moraes (2006), são adotadas no Brasil duas variáveis principais para a classificação por porte das Micro e Pequenas Empresas (MPEs): o número de pessoas ocupadas e a receita anual das empresas.

O primeiro conceito tem sido mais utilizado em pesquisas e levantamentos estatísticos voltados à avaliação da participação relativa das MPEs na produção setorial de bens e serviços, geração de empregos, participação na massa de salários e rendimentos, presença nas exportações, entre outros indicadores econômicos e sociais básicos. Como podemos observar na tabela 1 abaixo, segundo o SEBRAE, a classificação das empresas por porte é a seguinte:

- Microempresas: na indústria, até 19 pessoas ocupadas, no comércio e serviço, até 9 pessoas ocupadas;
- Pequena empresa: na indústria, de 20 a 99 pessoas ocupadas, no comércio e serviço, de 10 a 49 pessoas ocupadas;

- Média empresa: na indústria, de 100 a 499 pessoas ocupadas, no comércio e serviço, de 50 a 99 pessoas ocupadas;

- Grande empresa: na indústria, acima de 500 pessoas ocupadas, no comércio e serviço, acima de 100 pessoas ocupadas.

Tabela 1 : Classificação da empresa segundo número de pessoas ocupadas

Sector de Atividade	Micro	Pequenas	Médias	Grandes
Comércio e serviços	Até 9 pessoas ocupadas	De 10 a 49 pessoas ocupadas	De 50 a 99 pessoas ocupadas	Acima de 100 pessoas ocupadas
Indústria	até 19 pessoas ocupadas	De 20 a 99 pessoas ocupadas	De 100 a 499 pessoas ocupadas	Acima de 500 pessoas ocupadas

Fonte: SEBRAE

A segunda definição (receita anual das empresas) é adotada principalmente, em dois casos: na determinação das condições de enquadramento de MPEs em programas de tributação simplificada do governo federal e dos estados (Sistemas Simples de arrecadação de impostos); e para a classificação das empresas para o acesso a programas de crédito direcionado e a linhas de crédito em bancos públicos e privados. O SEBRAE (2007) destaca que a adoção de critérios para a definição de tamanho da empresa é uma ação de fundamental importância, permitindo que as firmas classificadas dentro dos limites possam usufruir os benefícios e incentivos da legislação que prioriza o segmento.

No Estatuto de 1999, o critério adotado para conceituar micro e pequena empresa é a receita bruta anual. Seus valores foram atualizados pelo Decreto nº 5.028/2004, de 31 de março de 2004. Os limites atuais definidos são os seguintes:

- **Microempresa:** receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 433.755,14 (quatrocentos e trinta e três mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e quatorze centavos);

- **Empresa de Pequeno Porte:** receita bruta anual superior a R\$ 433.755,14 e igual ou inferior a R\$ 2.133.222,00 (dois milhões, cento e trinta e três mil, duzentos e vinte e dois reais).

Atualmente, os critérios acima vêm sendo adotados em diversos programas de crédito do governo federal em apoio às MPEs. No entanto, deve-se ressaltar que o regime simplificado de tributação SIMPLES, que é uma lei de cunho estritamente tributário, adota um critério diferente para enquadrar pequena empresa. Os limites (conforme disposto na Medida Provisória 275/05) são:

- **Microempresa:** receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 240.000,00(duzentos e quarenta mil reais);

- **Empresa de Pequeno Porte:** receita bruta anual superior a R\$ 240.000,00(duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais).

Já os estados têm uma gama variada de regulamentos para os pequenos negócios, com uma grande heterogeneidade de conceitos, definidos de acordo com a sua situação econômica e fiscal própria. Os maiores limites de enquadramento são definidos por SP, RS, PR e BA, que adotaram R\$ 2.400.000,00 de receita bruta anual. Os municípios carecem de leis nesse sentido, sendo muito poucos aqueles que contemplam o segmento da MPE com legislações própria de fomento (SEBRAE, 2007).

Nesse estudo iremos nos deter na primeira definição que é a mais utilizada nas pesquisas socioeconômicas para análise das micro e pequenas empresas. É importante compreender as características e importância das micro e pequenas empresas no país para que se possa analisar em que medida essas empresas colaboram para a geração de emprego e renda nacional.

Para um melhor panorama do setor iremos utilizar o Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. Esse boletim publicado no primeiro semestre de 2005, conglomerava informações relativas às MPEs produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pelo Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC).

Além dessa base de dados, utilizaremos também, informações diretas da RAIS, que traça um rico diagnóstico das empresas atuantes no país e dos postos de trabalho nelas existentes, e ainda a pesquisa do Setor Informal Urbano, Ecinf, realizada pelo IBGE. A grande expansão do setor informal nos últimos anos exprimiu a importância de se conhecer melhor suas características. Com esta finalidade o IBGE lançou em 1997, a pesquisa Economia Informal Urbana (Ecinf). Em 2003, foi a campo uma nova edição da pesquisa.

2.1 - A participação do setor de micro e pequenas empresas formais no Brasil

Segundo as estatísticas do SEBRAE apresentadas na tabela 2 (que segue abaixo), as empresas de pequeno porte vêm apresentando importância crescente na economia brasileira nos últimos anos. Dados para o ano de 2002 mostram que as MPEs eram responsáveis por 57,2% dos empregos formais totais e por 26,0% dos salários e rendimentos pagos no país. Em número de unidades, representavam 99,2 % de todas as firmas formais em operação, que totalizavam aproximadamente 4,9 milhões de empresas.

Acompanhando a evolução das características das empresas no período entre

1996 e 2002, pôde-se observar o grande crescimento apresentado pelo setor, sobretudo de micro empresas. As microempresas em atividade passaram de 2,9 milhões para 4,6 milhões de unidades no período, e o número de pessoas que empregam evoluiu de 6,4 milhões para 9,9 milhões, com crescimento de 44,9% entre os dois anos. Esse setor respondeu por 31,8% dos empregos formais totais em 2002. O total de salários e rendimentos gerados passou de R\$ 13,5 bilhões para R\$ 22,1 bilhões. A participação da massa de salários produzidas passou de 7,3% em 1996, para 10,3% em 2002.

Moraes (2006), chama a atenção que as informações relativas ao crescimento das micro empresas podem estar, em parte, refletindo a formalização, nos anos de 1997 e 1998, de empresas que já existiam, mas que não tinham registro na Receita Federal, e formalizaram-se com a entrada em vigor, no fim de 1996, do Sistema SIMPLES de tributação, que diminuiu a carga tributária das empresas de pequeno porte. Mesmo que esta variável tenha sido um importante vetor para o crescimento das micro empresas, não deve-se desconsiderar a grande importância que este setor vem assumindo nos últimos anos no país.

Nas pequenas empresas, os resultados foram também significativos. Elas passaram de 181 mil em 1996 para 274 mil em 2002, com um crescimento de 51,3%, o número de pessoas ocupadas passou de 4,0 milhões para 5,8 milhões, representando cerca de 21% do total de empregados em 2002. Os rendimentos pagos saltaram de R\$ 24,5 bilhões para R\$ 33,8 bilhões, o que representou uma evolução na participação desse setor na massa de salários de 12,8%, em 1996, para 15,7%, em 2002.

O número de médias empresas evoluiu de 20.527 para 23.652 unidades. Esse segmento respondeu por 9,8% do total de ocupações em 2002. As médias empresas aumentaram a ocupação no período em 595 mil pessoas. Já para as grandes empresas,

o número de firmas passou de 13,4 mil para 15,1 mil. O emprego total em 2002 alcançava 9,1 milhões de pessoas, representando cerca de 33% do total de ocupações.

Tabela 2: Características das Empresas Formais no Brasil segundo porte

Em R\$ milhões de 2002

Informações	Micro		Pequena		Média		Grande	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Número de empresas formais	2.956.749	4.605.607	181.115	274.009	20.527	23.652	13.472	15.102
Número de pessoas ocupadas	6.878.964	9.967.201	4.054.635	5.789.875	2.474.449	2.700.103	8.194.085	9.104.745
Massa de salários e rendimentos pagos	14.089	22.157	24.575	33.882	25.532	27.465	128.235	132.376

Fonte: Boletim Estatístico das micro e pequenas empresas SEBRAE/2005

As informações do SEBRAE permitem observar que cresce, no período, a participação das micro e pequenas empresas na economia, enquanto cai a participação das grandes e médias empresas. Além disso, cabe destacar que as micro empresas passam a responder pela maior parcela de postos de trabalhos gerados no país em 2002 (36,16%), posição que em 1996 era ocupada pelas grandes empresas (37,93%) e que no ano de 2002 respondeu por 33,03% das ocupações.

Tabela 3: Distribuição Percentual das características Empresas Formais no Brasil segundo porte

Informações	Micro		Pequena		Média		Grande	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Número de empresas formais	93,22%	93,64%	5,71%	5,57%	0,65%	0,48%	0,42%	0,31%
Número de pessoas ocupadas	31,84%	36,16%	18,77%	21,01%	11,45%	9,80%	37,93%	33,03%
Massa de salários e rendimentos pagos	7,32%	10,26%	12,77%	15,69%	13,27%	12,72%	66,64%	61,32%

Fonte: Boletim Estatístico das micro e pequenas empresas SEBRAE/2005

Atentando para as variações percentuais no período observa-se que o crescimento da massa salarial nas micro empresas (57,3%) superou o crescimento do número de pessoas ocupadas (44,9%), o que representou um ganho salarial para as pessoas envolvidas nesse setor. Nas grandes empresas, o crescimento da massa

salarial foi de apenas 3,2%, para um crescimento de 11,1% das pessoas ocupadas no setor, revelando um achatamento da massa salarial nas grandes empresas.

Tabela 4: Variação percentual das características das Empresas Formais no Brasil segundo porte entre 1996 e 2002

Informações	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
	1996/2002	1996/2002	1996/2002	1996/2002	1996/2002
Número de empresas formais	55,80%	51,30%	15,20%	12,10%	55,10%
Número de pessoas ocupadas	44,90%	42,80%	9,10%	11,10%	27,60%
Massa de salários e rendimentos pagos	57,30%	37,90%	7,60%	3,20%	12,20%

Fonte: Boletim Estatístico das micro e pequenas empresas SEBRAE/2005

A partir da análise dos dados do SEBRAE podemos concluir que as micro e pequenas empresas respondem por um papel central na geração de empregos e renda no país. E que esta participação vem crescendo, ainda mais, nos últimos anos. Apesar da importância deste setor na geração de postos de trabalho no Brasil, deve-se atentar para a qualidade dos empregos que vêm sendo gerados nessas empresas. Esse será o tema discutido na próxima sessão.

2.2 – O emprego nas MPEs formais

Para traçar um panorama da qualidade dos postos de trabalho nas MPEs, utilizaremos dados de escolaridade e renda dos trabalhadores, segundo porte da empresa. Essas variáveis nos permitem fazer algumas inferências sobre a qualidade dos empregos gerados no setor.

Assim, através dos dados da RAIS de 2005, é possível se traçar um rico panorama do nível de educação e renda dos trabalhadores, segundo o porte da empresa. Através da compilação desses dados, pode-se perceber que a grande maioria de trabalhadores com estudo superior completo está trabalhando em estabelecimentos com 100 ou mais empregados.

A análise dos dados permite constatar que 59% dos trabalhadores com ensino superior estão empregados em estabelecimentos com 100 ou mais empregados, enquanto apenas 9,8% dos trabalhadores com este nível de escolaridade estão empregados em micro empresas, como pode ser observado na tabela 4 abaixo. Esses números indicam que a grande maioria de empregados, com nível superior completo está empregada em empresas de grande porte. Em relação ao segundo grau completo essa diferença cai bastante, 26,9% dos trabalhadores com esse grau de escolaridade estão nas micro empresas, enquanto 37,4% estão nas grandes empresas.

No entanto, deve-se atentar que ao mesmo tempo em que as grandes empresas concentram os trabalhadores com maior grau de escolaridade, elas também respondem pela maior parcela de trabalhadores desqualificados. Em 2005, 36,3% dos analfabetos estavam empregados em grandes empresas, enquanto as micro empresas, respondiam pelo emprego de 28,4% dos analfabetos. Está relação também é válida para trabalhadores com a 4º série incompleta.

É interessante observar que as micro empresas respondem pelo emprego da maior parcela de trabalhadores na faixa média de escolaridade, que vai de 4º série completa a segundo grau incompleto. Portanto, podemos inferir que existe uma maior homogeneidade na qualificação dos trabalhadores deste segmento.

Tabela 5: Composição do Emprego por Tamanho do Empreendimento

PORTE DA EMPRESA	ANALF	4. SER INCOMP	4.SER COMP	8.SER INCOMP	8.SER COMP	2.GRAU INCOMP	2.GRAU COMP	SUP. INCOMP	SUP. COMP	TOTAL
Micro empresas	28,4%	25,4%	30,5%	30,6%	33,6%	36,2%	26,9%	21,4%	9,8%	26,5%
Pequenas empresas	18,5%	18,2%	21,2%	22,3%	22,3%	23,0%	18,6%	20,5%	13,9%	19,5%
Média empresa	16,7%	21,6%	21,1%	21,2%	18,0%	19,4%	19,8%	20,8%	17,2%	19,4%
Grande empresa	36,3%	34,8%	27,2%	25,8%	26,2%	21,4%	34,7%	37,4%	59,0%	34,6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS

Esse diferencial em termos de qualificação permite explicar também uma correlação bem nítida entre tamanho do estabelecimento e salário médio pago. Como observamos na tabela anterior, os trabalhadores mais qualificados no país estão majoritariamente em médias e grandes empresas. Assim, supõe-se que as grandes empresas são responsáveis por salários médios superiores aos pagos nas MPEs no Brasil.

Segundo dados da RAIS 2005, o rendimento médio em micro empresas foi de 2,45 salários mínimos, enquanto esse valor chegou a 3,87 salários mínimos em médias e grandes empresas. Esses dados parecem indicar que as grandes empresas oferecem empregos de melhor remuneração quando comparados aos pequenos estabelecimentos.

Verifica-se também que um trabalhador, com a mesma qualificação, irá receber um salário médio muito inferior em micro empresas quando comparado com o rendimento médio em grandes empresas. Um trabalhador com ensino superior completo recebeu em média 5,98 salários mínimos em uma micro empresa em 2005, enquanto um trabalhador com a mesma qualificação recebeu 10,45 salários mínimos numa grande empresa. Esse diferencial entre os salários é observado em todos os níveis de escolaridade, como podemos averiguar na tabela 5 abaixo, mas cresce em decorrência do aumento no nível de escolaridade.

Ramos (1998) chama a atenção que o tamanho da firma pode, portanto, ser um fator de segmentação do mercado de trabalho. Ou seja, o rendimento de um trabalhador será fortemente influenciado pelo seu nível de escolaridade e tamanho da firma.

Tabela 6 – Rendimento médio dos trabalhadores por escolaridade e tamanho do estabelecimento

Em salários mínimos

Porte da empresa	ANAL FAB.	4.SER INCO MP	4.SER COMP	8.SER INCO MP	8.SER COMP	2.GR INCO MP	2.GR COMP	SUP. INCOM P	SUP. COM P	TOTAL
Micro empresas	1,53	1,76	1,88	1,83	1,88	1,81	2,09	3,27	5,98	2,45
Pequenas empresas	1,60	1,96	2,19	2,19	2,32	2,22	2,89	4,80	8,25	3,15
Médias empresas	1,72	2,05	2,40	2,44	2,73	2,55	3,30	5,44	11,02	3,74
Grandes empresas	1,54	2,17	2,59	2,60	3,03	3,04	3,90	5,54	10,45	3,87
Total	1,60	1,98	2,26	2,26	2,49	2,40	3,04	4,76	8,92	3,30

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS

Outra característica importante das firmas que pode ser inferida pela qualidade do emprego nas empresas, é o estímulo à inovação das empresas. Um dos argumentos fortemente utilizados em prol das políticas de apoio as MPEs, como foi apresentado no capítulo 1, é que estas são mais flexíveis e respondem mais rapidamente à necessidade de adaptações e por isso seriam importantes motores da inovação no país.

Como argumenta La Rovere (2000), as MPEs e as grandes empresas têm características distintas, que podem impulsionar a geração de inovações. Enquanto as grandes empresas têm vantagens de recursos para gerar e adotar inovações, devido à sua maior capacidade de pesquisa e desenvolvimento, as micro e pequenas empresas têm vantagens comportamentais relacionadas à sua maior flexibilidade e capacidade de adaptação a mudanças no mercado. Normalmente as empresas menores têm atividades diversificadas e estruturas flexíveis que favorecem respostas rápidas a mudanças no mercado (La Rovere).

Sabe-se, no entanto, que a capacidade de inovação de uma empresa está fortemente associada a investimentos em pesquisa e desenvolvimento e por isso dependem de disponibilidade de mão de obra qualificada e de recursos financeiros. Mas a perspectiva destas empresas no que se refere à inovação, diferem de acordo com condições setoriais, locais e de inserção no mercado externo (La Rovere).

Entretanto, estudos recentes sobre o desempenho competitivo das MPEs indicam que existem importantes limitações que são comuns às empresas de países em desenvolvimento, tais como máquinas obsoletas, administração inadequada e dificuldades de comercialização de seus produtos em novos mercados (Viotti, 2005).

As estatísticas de inovação no Brasil parecem corroborar com esta percepção, e indicam que as grandes empresas possuem vantagens em relação à taxa média de inovação. Como destaca Viotti et al (2005), o peso das pequenas empresas industriais em relação ao total de pessoas ocupadas é de 78% no Brasil, enquanto, as grandes empresas representam apenas 2%. No entanto, as grandes empresas da indústria brasileira apresentaram taxas de inovação mais de duas vezes superior ao total das empresas de todos os tamanhos (Viotti et al, 2005). Esses dados parecem indicar que as grandes empresas têm vantagens substanciais na capacidade de gerar inovações em relação às pequenas empresas.

Em suma, à partir da análise das características do emprego nas micro e pequenas empresas no Brasil, é possível concluir que as MPEs respondem pela maior parcela da população ocupada no país e essa participação tem sido crescente nos últimos anos, corroborando com o argumento de que as MPEs são grandes geradoras de emprego.

No entanto, quando olhamos para as características dos empregos criados nesse setor, observamos que estas apresentam desvantagens em relação à qualidade do emprego em grandes empresas. Mas, sabe-se que esses empregos de menor qualificação estão associados a camadas mais pobres da população e, portanto, as políticas de apoio à micro e pequenas empresas podem ser um instrumento de combate à pobreza, na medida em que fomentam e dão sustentação ao crescimento desses negócios que empregam a população mais desfavorecida.

Outra característica das MPEs levantada nessa sessão é a capacidade, ou não, dessas empresas de criar inovações. Através dos dados apresentados, pôde-se perceber que as MPEs estão em grande desvantagem quando comparadas as grandes empresas. E portanto, as justificativas de se privilegiar esses empreendimentos porque eles são motores da capacidade inovadora não é uma realidade que se aplica ao caso brasileiro.

Estas pesquisas permitiram traçar um rico quadro das características das MPEs no Brasil. No entanto, estes dados apresentam algumas limitações, na medida em que cobrem apenas o mercado formal de trabalho brasileiro.

Num país onde cresce substancialmente a participação do setor informal, que já responde por cerca de 40% dos postos de trabalho, como veremos na sessão a seguir, conhecer as características desse setor é fundamental para compreender o panorama do mercado de trabalho nacional. Atentando para essa limitação, na próxima sessão faremos um diagnóstico do setor informal na economia brasileira, através dos dados levantados pela Ecinf 2003, realizada pelo IBGE.

2.3 – As micro e pequenas empresas do setor informal

A investigação das transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro é fundamental para a compreensão das políticas públicas formuladas para o setor de micro e pequenas empresas. De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada pelo IBGE, nas seis regiões metropolitanas do país, uma das características do desempenho do mercado de trabalho metropolitano que mais vem chamando a atenção, desde o início da década de 90, é o crescimento das relações informais de trabalho.

Segundo a concepção utilizada pela PME, as relações informais são caracterizadas pelo trabalho assalariado sem carteira assinada e pelo trabalho por conta própria, ou microempreendimentos. Como podemos verificar na tabela 6, entre 1992 e 2003, o percentual de trabalhadores informais passou de 36,8% para 43,4% no conjunto das seis Regiões Metropolitanas (RMs). Nesse período o grau de informalização da economia brasileira apresentou crescimento contínuo, e só verificou-se uma ligeira queda, de aproximadamente um ponto percentual no último ano da série, entre 2004 e 2005.

Tabela 7 – Grau de Informalidade nas Regiões Metropolitanas

Grau de Informalidade nas Regiões Metropolitanas												
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
RMs	36,8	38,2	39,7	40,6	40,6	41,1	43,1	43,7	44,3	45,3	46,2	45,0

Fonte: PME/IBGE

Pode-se, portanto, observar que a informalidade cresceu muito no período, em detrimento do trabalho formal. No entanto, o conceito de setor informal utilizado na PME é distinto da definição utilizada na Ecinf, pesquisa lançada pelo IBGE em 1997 com o objetivo de conhecer melhor o setor informal no Brasil. Para compreender o universo explorado na Ecinf, é importante entender o conceito utilizado. Ao longo dos últimos trinta anos a definição de informal passou por várias transformações. É consenso que o setor informal é muito heterogêneo e engloba as mais diversas atividades econômicas; no entanto, existem diversas leituras do termo (Tomazini,1995).

É comum relacionar trabalho informal com ilegalidade, ou seja, caracterizar como informal as atividades que não cumprem a legislação trabalhista ou fiscal. Esta é uma leitura simplista do setor, por que não considera aspectos relativos ao tamanho das empresas e as relações de produção nelas existente (Cacciamali, 1989). Outro

conceito muito difundido na literatura de mercado de trabalho é o de que o setor informal é constituído pelos trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e pelos trabalhadores por conta-própria. Esta é a leitura expressa na PME.

Fontes (2002) afirma, que esta definição do setor informal pode produzir grandes equívocos, pois a combinação de trabalhadores sem carteira assinada com trabalhadores por conta-própria origina um grupo bastante heterogêneo. Os trabalhadores sem carteira assinada são assalariados como os empregados com carteira assinada, porém não possuem direitos trabalhistas. Já os trabalhadores por conta-própria, a rigor, não participam do mercado de trabalho, dado que não ofertam nem demandam trabalho. Os trabalhadores por conta-própria participam do mercado de produtos vendendo apenas mercadorias e serviços. Segundo Neri (2005), os trabalhadores por conta-própria se aproximariam mais dos empregadores, enquanto os empregados sem-carteira seriam os “primos pobres” dos empregados com carteira (Neri, 2005).

Diante desta multiplicidade de leituras, a OIT, na 15ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho, em 1993, estabeleceu uma definição padrão para o setor informal. Esta definição da OIT é a mais indicada para os objetivos deste estudo, pois é a que foi utilizada pelo IBGE, na delimitação do setor informal para a operacionalização da Ecinf, discutida a seguir.

Segundo essas recomendações, a atividade econômica informal, é determinada pelas características da unidade de produção e não do trabalhador ou ocupação por ele exercida. Fazem parte do setor informal urbano as unidades econômicas não agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, estando excluídas deste setor as unidades produtivas que produzem bens e serviços apenas para o auto-consumo.

Apesar de útil para propósitos analíticos, a ausência de registros não serve de critério para a definição do setor informal, na medida em que o substrato da informalidade se refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica, e não a seu *status* legal ou às relações que mantém com as autoridades públicas.

Portanto, de acordo com a Ecinf, pertencem ao setor informal todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, independentemente do número de proprietários ou trabalhadores não-remunerados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários ou atividades secundárias.

Dentro deste universo, a Ecinf-2003 entrevistou aproximadamente 50.000 proprietários de unidades produtivas em todo o território nacional. E a pesquisa levantou ricas características do funcionamento do negócio e do proprietário. Construindo um importante diagnóstico dos micro empreendimentos no país.

Segundo os dados levantados pela Ecinf cerca de 98% das empresas não agrícolas com até 5 empregados existentes no país em 2003 estavam no setor informal.

São 10,4 milhões de empresas informais que ocupavam cerca de 13 milhões de pessoas, incluindo trabalhadores por conta própria, pequenos empregadores, empregados com e sem carteira de trabalho assinada, além dos trabalhadores não-remunerados. Verificou-se um crescimento de 9% no número de empresas informais em 2003 em relação a 1997, enquanto o crescimento dos postos de trabalho nelas existentes cresceu 8% em relação à pesquisa anterior. Logo, é um setor que se encontra em franca expansão. Outra característica que chama a atenção é que 86% dessas unidades produtivas do setor informal são constituídas por trabalhadores conta-

próprias, enquanto 14% são empregadores com até 5 empregados. Ou seja, predomina nesse setor o auto-emprego. Como podemos verificar na tabela a seguir:

Tabela 8 - Tipo de Ocupação no Setor Informal

Ocupação	Percentual
Conta-própria	86.02%
Empregador	13.98%
Total	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ecinf 2003

A pesquisa também permite fazer algumas inferências sobre a qualidade do emprego no setor informal, através dos dados de escolaridade e rendimento médio nesses micro-empresendimentos.

A análise desses dados indica que existe uma diferenciação importante entre trabalhadores por conta-própria e micro empregadores. Em relação à escolaridade, observa-se que 60% dos conta-própria têm até o ensino fundamental completo, 20,5% têm o ensino médio completo e apenas 6,6% têm o ensino superior completo. Já entre os empregadores estas estatísticas variam bastante. Observa-se nesse grupo um nível de escolaridade mais elevado. Entre os micro empregadores, 36% têm até o ensino fundamental completo, 29% têm ensino médio completo e 20,7% têm ensino superior completo.

Chama a atenção que um número considerável dos empregadores do setor informal estão na faixa mais elevada de escolaridade (20,73%), enquanto prevalece entre os conta-própria os trabalhadores com ensino fundamental incompleto (36,9%).

Tabela 9 – Escolaridade no Setor Informal

Escolaridade	Conta-própria	Empregadores
Sem Instrução	6.33%	1.88%
Sabe ler e escrever	4.54%	1.85%
Ensino fund. Incompleto	36.90%	21.69%
Ensino fund. completo	12.55%	10.82%
Ensino médio incompleto	9.05%	7.16%
Ensino médio completo	20.61%	28.92%
Superior incompleto	3.24%	6.90%
Superior completo	6.65%	20.73%
Ignorado	0.14%	0.04%
Total	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ecinf 2003

Outra característica importante para compreender o universo do setor informal é o lucro médio por tipo de ocupação. Através dessa análise, foi possível observar que o lucro médio dos empregadores é 3,5 vezes superior ao lucro médio dos trabalhadores por conta-própria.

Tabela 10 - Lucro médio por tipo de ocupação no setor informal

Lucro médio por tipo de ocupação (salários mínimos)	
Conta própria	1,80
Empregadores	6,75

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ecinf 2003

Podemos fazer algumas comparações entre essas informações e as características das MPEs formais apresentadas na sessão anterior. Mas deve-se destacar que essa comparação é apenas ilustrativa, já que os dados foram construídos com metodologias diferentes e referem-se a períodos distintos.

No entanto, feitas essas ressalvas, verifica-se que as unidades produtivas do setor informal respondem por grande parte dos empregos gerados no país. Os trabalhadores desse setor possuem baixa qualificação, mas existe uma importante segregação no interior desse universo, entre trabalhadores por conta-própria e pequenos empregadores. As características desses dois grupos são bastante distintas.

Trabalhadores do setor informal classificados como pequenos empregadores têm, em média, uma escolaridade maior e rendimentos médios superiores aos trabalhadores de MPEs do setor formal.

Dado o peso que este setor vem ocupando na economia, políticas de crédito, direcionadas às micro empresas do setor informal, podem ser um importante instrumento de manutenção de empregos, na ausência de melhores condições de trabalho. Esta constatação vai de encontro com o argumento em prol das políticas de apoio as MPEs que defende que este apoio se justifica devido ao grande peso do setor informal nas economias em desenvolvimento.

Portanto, podemos concluir que as MPEs têm um papel fundamental na manutenção e criação de empregos no país e que os postos de trabalho gerados nessas empresas, tanto no setor formal quanto no setor informal, estão fortemente associados a populações de baixa renda. Nessa perspectiva, o apoio a esses empreendimentos pode se colocar como uma alternativa de combate à pobreza urbana no país.

Após traçarmos um panorama das micro e pequenas empresas no Brasil, o próximo passo será investigar as condições de acesso a crédito dessas empresas no mercado financeiro nacional.

2.4 - Acesso a crédito pelas MPEs no Brasil e os programas de geração de emprego e renda

Como foi observado no capítulo anterior, o baixo desenvolvimento dos mercados financeiros é apontado por diversos trabalhos como o principal obstáculo ao desenvolvimento das firmas e esse impacto é ainda maior para as micro e pequenas empresas. Sabe-se que o sistema financeiro brasileiro tem grandes disfuncionalidades,

o que impacta principalmente a disponibilidade de crédito dos bancos para as firmas nacionais.

A obtenção de empréstimos ainda é uma operação muito custosa no Brasil, pois o sistema financeiro não atende de forma satisfatória à demanda das firmas por recursos. Esse problema ocorre porque os bancos são, historicamente, pouco atuantes na atividade de concessão de créditos para o setor produtivo e, além disso, o mercado de capitais é muito escasso para o porte da economia brasileira. Essa disfuncionalidade do sistema bancário brasileiro é explicada principalmente pela grande oferta de títulos da dívida pública com altas remunerações (Carvalho, 2005).

O setor público, por conta de seu déficit estrutural, passou a oferecer muitos títulos públicos com taxas de juros altas. Nesse contexto os bancos acabaram se especializando no financiamento da dívida pública. Segundo Carvalho (2003) neste período se constituiu uma disfuncionalidade no sistema bancário nacional, causada principalmente, pelo espaço ocupado pela dívida pública no sistema financeiro. Os bancos acabam tendo sua rentabilidade garantida através do financiamento da dívida pública e em operações interfinanceiras, ao invés de serem remunerados pela concessão de créditos ao setor produtivo (Carvalho, 2003).

Num país onde a oferta de crédito já é escassa para todas as firmas, as MPEs acabam enfrentando uma restrição ao crédito ainda maior. Diante destas restrições, os bancos públicos acabaram assumindo um papel central no financiamento da atividade produtiva de MPEs.

Este quadro é confirmado pela pesquisa desenvolvida por Moraes (2006) para a Cepal, com os oito principais grupos financeiros nacionais, que responderam por aproximadamente 73% da oferta de crédito no país, sendo cinco privados e três estatais. Os resultados mostram que os bancos estatais destinaram, em média, 40,3%

dos seus empréstimos totais às MPEs industriais, comerciais e de serviços, em 2003, enquanto os bancos privados direcionaram apenas 13,6% dos seus empréstimos para este setor.

O autor destaca que essa maior participação de empréstimos para micro e pequenas empresas em bancos federais (Banco do Brasil e CEF), é explicada em grande parte pela disponibilidade de recursos provenientes dos fundos e programas de crédito de fomento para MPEs, indicando a importância do crédito direcionado nas políticas de empréstimos para empresas de pequeno porte, tanto em termos de volumes, quanto de modalidade. A explicação reside na sua condição de agente público, que alinha aqueles bancos às políticas governamentais de maior direcionamento de crédito a setores com maiores dificuldades de acesso, como é o caso das MPEs (Moraes, 2006).

No entanto, como destaca Moraes, mesmo com o aumento da oferta de crédito para as MPEs pelos bancos públicos, grande parte dessas empresas ainda não tem acesso a crédito, como pode ser verificado na pesquisa sobre as barreiras que as empresas encontram no sistema bancário desenvolvida pelo Sebrae em 2004.⁴

As razões principais levantadas para essas dificuldades, segundo os empresários, decorrem de falta de garantias reais, insuficiência de documentações, dificuldades de atendimento da burocracia bancária, registros negativos em centrais de informação de crédito, reduzido tempo de conta no banco e impossibilidade de atender aos colaterais exigidos, como a manutenção de nível mínimo de depósitos na conta de movimentação. Além disso, um grande número de empresas não recorre a empréstimos em razão das elevadas taxas de juros.

⁴ Ver Moraes, 2006, *Avaliação de Programas Especiais de Crédito para as Micro, Pequenas e Médias Empresas*, Texto para discussão nº 1190, Brasília, IPEA.

Por outro lado, como expõe Moraes (2006a), na visão dos bancos, dois fatores principais dificultam o maior acesso ao crédito das MPEs,: *i*) a falta de informações confiáveis sobre a situação operacional e financeira da empresa de pequeno porte, que dificulta as avaliações de risco de crédito e *ii*) as deficiências do sistema judiciário no Brasil, caracterizado por lentidão na execução das garantias, que eleva os custos das cobranças judiciais nas recuperações de créditos em atraso, levando os bancos a adotarem critérios extremamente seletivos nas solicitações de crédito.

É importante observar que essas limitações na obtenção de informações sobre a firma decorrem, por um lado, da informalidade com que as firmas são administradas, não dispondo de escrituração contábil regular e demonstrativos financeiros para auxiliar as análises sobre a capacidade de pagamento da firma; por outro, das restrições legais que impedem as centrais de informação de crédito privadas de fornecerem informações positivas sobre os solicitantes de crédito (antecedentes sobre a pontualidade no cumprimento de compromissos comerciais e contratuais em geral).

Nesse contexto, não se deve perder de vista que além da necessidade do aumento da oferta de crédito para micro e pequenas empresas no país, é necessário a promoção de reformas microeconômicas que busquem simplificar e facilitar a concessão de crédito para essas empresas.

Podemos concluir que em face dos desequilíbrios nos mercados de crédito (altas taxas de juros, prazos curtos nos empréstimos para capital de giro, inexistência de oferta de crédito para investimento com taxas de juros e prazos adequados), o setor público no Brasil apresenta, historicamente, alto grau de intervenção. O que se observa, portanto, é que nos últimos anos o governo federal ampliou significativamente a oferta de crédito para esse setor. Os programas de crédito para

micro e pequenas empresas surgem dentro de uma nova concepção de políticas públicas de emprego que ganha impulso a partir da década de 90, são os chamados programas de geração de emprego e renda.

Compreender a evolução das políticas públicas de emprego no Brasil é essencial para entender os objetivos e características dos programas de geração de emprego e renda, que disponibilizam crédito para micro e pequenas empresas com o objetivo de aumentar a oferta de emprego e renda no país. A apresentação e discussão dos principais programas será o objeto de estudo do próximo capítulo.

Capítulo 3 – Os Programas de Geração de Emprego e Renda

Segundo estudo realizado por Reis (2004) é possível classificar as ações governamentais com impacto sobre o nível de emprego e renda em três tipos. O primeiro tipo é formado pelas políticas que afetam o nível e a composição da produção e, dessa maneira, o nível de emprego e a renda média nacional. Fazem parte deste conjunto de políticas, as políticas macroeconômica, industrial, de comércio exterior e tecnológico, assim como os incentivos para investimentos em infraestrutura (Reis et al, 2004).

O segundo tipo de ação está relacionado à regulamentação das relações de trabalho, tais como definição do contrato de trabalho e dos direitos e obrigações das partes. O terceiro tipo de ação inclui as políticas públicas de emprego e renda. Estas políticas atuam diretamente elevando a disponibilidade e qualidade do trabalho e o nível de renda dos trabalhadores. O objetivo central das políticas de emprego e renda é reduzir o desemprego e aumentar a produtividade e a renda dos trabalhadores (Reis et al, 2004).

3.1 - Histórico das Políticas de emprego e renda no Brasil e o contexto de surgimento do PROGER

É através das políticas públicas de emprego e renda que o Estado pode intervir mais diretamente sobre a economia. Nesse trabalho buscamos analisar essas políticas, especialmente aquelas implementadas nos últimos anos no país.

Essas políticas passaram por diversas transformações ao longo das três últimas décadas no Brasil. Theodoro (2000) faz uma análise profunda deste panorama. Segundo o autor, durante a década de 70 o setor informal era considerado como um

setor de ajuste, que incorporava a força de trabalho não alocada no setor de trabalho formal. Durante este período, não havia políticas públicas específicas para esses trabalhadores, pois se acreditava que com o crescimento econômico ele seria naturalmente extinto. Este aspecto é especialmente notável no projeto desenvolvimentista, implementado durante o regime militar, quando o país crescia a taxas médias anuais superiores a 10%.

Na década de 80, a concepção das políticas de emprego e renda começa a mudar. O alto crescimento econômico observado durante a década de 70 não se reverteu em redução do subemprego, sobretudo no meio urbano. No início dos anos 80 o país mergulha numa forte recessão econômica, que impõe efeitos perversos sobre o mercado de trabalho nacional, repercutindo no crescimento do desemprego e do setor informal. O processo inflacionário determinou uma redução nos rendimentos salariais da economia. Diante destes fatos, o mercado de trabalho passa a ocupar um lugar central na concepção das políticas do país.

No campo analítico, o setor informal deixa de ser visto como um fenômeno transitório e passa a ser visto como um dos pilares para a absorção e reprodução da força de trabalho. No plano técnico representa uma resposta dos trabalhadores à ausência de emprego e seguridade social. As políticas de emprego tornam-se assim, em conjunto, peça-chave na articulação do novo discurso do Estado.

Nesse novo contexto, são formuladas políticas com objetivo de apoiar diretamente o setor informal, concebidas tanto para absorver parcelas crescentes da força de trabalho, quanto para consolidar o setor informal como um instrumento de combate ao desemprego. São ações como o MUP (Programa de Apoio a Unidades Produtivas) da LBA, o Pró-autônomo da Caixa Econômica Federal e o FUNDEC do Banco do Brasil (Theodoro, 2000).

Theodoro (2000) enfatiza também que tais políticas não são criadas apenas numa perspectiva complementar, mas sim como parte integrante das prioridades sociais do governo. Os programas direcionados ao setor informal deixaram de ser vistos como políticas apenas de emprego, e passaram a ocupar espaço nas ações de âmbito social.

Ao fim dos anos 80, entretanto, importantes discussões são levantadas em torno da eficácia e alcance destes programas. Diante destas questões, nos anos 90 são feitas novas adaptações às políticas de emprego. A década em questão foi marcada pela organização e estruturação de novos programas. Segundo Ramos (1998), vários são os fatores que alimentam o novo ciclo de iniciativas, entre os quais se deve destacar: 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 (Ramos, 1998).

Neste contexto, surgem o Programa do Seguro-Desemprego, abrangendo o pagamento do benefício do seguro-desemprego, a política de intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional. Soma-se, ainda, as políticas voltadas especificamente para os micro e pequenos empreendimentos, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego: o programa de geração de emprego e renda - PROGER.

3.2 – Os Programas de Geração de Emprego e Renda

Os programas de geração de emprego e renda, ou programas de apoio aos micro e pequenos empreendimentos, ou de inserção no processo produtivo, estimulam a capacidade empreendedora e a busca da auto-sustentação, sem recorrer a práticas assistencialistas. São ações que procuram possibilitar o apoio aos micro-

empreendimentos através de maior acesso ao crédito, qualificação de pequenos empreendedores e apoio técnico ao seu desenvolvimento (Ramos, 2003). No âmbito federal podemos destacar o PROGER, nas áreas urbana e rural (Proger Urbano e Proger Rural), e o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar).

O PROGER é um programa de concessão de crédito com encargos financeiros reduzidos para micro e pequenos empreendimentos, profissionais liberais, empreendedores populares e cooperativas e associações. Os recursos do PROGER são provenientes do Fundo de Amparo ao trabalhador – FAT, fundo estabelecido pela Lei nº 7.998, em janeiro de 1990, constituído por recursos das contribuições do PIS/PASEP, com a finalidade de fomentar ações ligadas ao Seguro-desemprego e ao Abono Salarial, direitos garantidos aos trabalhadores com a Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 8019/90, permitiu que parte dos recursos excedentes à reserva mínima de liquidez fosse alocada em instituições financeiras federais oficiais, sob a forma de depósitos especiais remunerados, mediante autorização do Conselho Deliberativo do FAT- CODEFAT.

A criação do mecanismo de depósitos especiais permitiu que os recursos excedentes do FAT, que ficavam paralisados em operações financeiras, passassem a ser alocados sob a forma de crédito, com a finalidade de geração de emprego e renda. Esses recursos são depositados nos bancos oficiais, com o objetivo de financiar os programas de geração de trabalho e renda, gerenciados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O risco das operações fica por conta dos agentes financeiros intermediários, deixando o FAT livre de risco nessas operações. A remuneração dos empréstimos é

determinada pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), taxa inferior à taxa de juros de mercado, mais um spread bancário que varia de acordo com a modalidade e o público alvo do empréstimo (Passos e Costanzi, 2002).

A criação do FAT propiciou grandes avanços nas políticas públicas de emprego e renda. Os programas de geração de emprego e renda ganharam destaque na agenda governamental no início da década de 90, diante da percepção de que, mesmo com taxas positivas de crescimento em torno de 4% do PIB, não haveria crescimento suficiente para garantir a quantidade de vagas formais necessárias para reduzir as taxas de desemprego, a níveis socialmente necessários.

Os anos 90 também se configuram por um crescente interesse dos governos municipais e estaduais nesses programas, diante da crise dos instrumentos convencionais de políticas sociais e do agravamento do problema do desemprego. (Azeredo, 1998). Portanto, multiplicaram-se pelo país iniciativas de governos estaduais e prefeituras, que buscam apoiar o desenvolvimento de micro e pequenos empreendimentos como alternativas para a geração de empregos para a população de baixa renda (Azeredo, 1998 e Guimarães, 1998). São programas como o Oportunidade Solidária, da prefeitura de São Paulo, o Banco do Povo da prefeitura de Santo André, o Fundo Carioca da prefeitura do Rio de Janeiro, entre muitos outros. E que têm em comum a oferta de crédito combinada com a qualificação dos micro empreendedores e apoio técnico ao desenvolvimento do negócio.

Assim, essas políticas se colocaram como uma importante alternativa para a geração de emprego e renda no país, através da viabilização, consolidação e desenvolvimento de pequenos investimentos. Além de sua importância como geradoras de emprego e renda, alguns autores, como Lessa (2004), destacam a

importância desses programas como indutores para a criação de uma base empresarial nacional.

Esses programas baseiam-se na idéia de que a concessão de crédito a micro e pequenas empresas é um importante instrumento para a sustentabilidade e manutenção desses empreendimentos, garantindo dessa forma a criação e manutenção de postos de trabalho, já que essas empresas são grandes empregadoras, principalmente de pessoas de baixa renda. Espera-se portanto, que esses programas colaborem para o crescimento da atividade econômica e redução da pobreza no país.

Uma vez iniciado o PROGER, uma série de linhas de crédito secundárias, com fins e características semelhantes, foi sendo desenvolvida pelo governo federal. De 1995 até o início de 2005, foram criados ou implementados os seguintes programas de geração de emprego e renda, financiados com recursos do FAT:

- a) Programa de Geração de Emprego e Renda nas áreas urbana e rural (Proger Urbano e Proger Rural);
- b) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- c) Programa de Geração de Emprego e Renda voltado as micro e pequenas empresas do setor de turismo (PROGER Turismo)
- d) Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego);
- e) Programa de Promoção do emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Protrabalho);
- f) Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP);
- g) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria de Construção Civil (FAT- Habitação);

- h) FAT- Fomentar, operada pelo BNDES, financia expansão de micro, pequenas, médias e grandes empresas;
- i) FAT – Empreendedor Popular;
- j) FAT – Exportar, operada pelo BNDES, destinada a apoiar operações de pré-embarque;
- k) FAT Integrar Centro-Oeste, criada para financiar projetos estruturantes e de relevância regional para a região Centro-Oeste;
- l) FAT Integrar Norte, criada para financiar projetos estruturantes e de relevância regional para a região Norte;
- m) FAT Giro Rural,
- n) Financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico através da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)

Ao todo esses programas realizaram, entre 1995 e 2005, aproximadamente 11 milhões de operações de crédito no valor global de R\$ 70 bilhões. Entre 1995 e 2005, pode-se observar um aumento substancial dos gastos, que passaram de R\$ 4,9 bilhões em 1995 para R\$ 21 bilhões em 2005, como pode ser observado na tabela 11 abaixo:

Tabela 11 : Valor total e número de operações dos programas de geração de emprego e renda (Valor: em R\$ mil)

Programa		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PROGER Urbano	Valor	173.338	438.611	526.681	361.202	415.825	891.468	751.636	1.031.106	2.210.797	4.413.737	6.497.179
	Q. Op.	18.629	41.337	48.804	44.023	48.664	184.670	98.396	109.016	480.217	1.571.856	2.321.554
	Val. Méd	9.305	10.611	10.792	8.205	8.545	4.827	7.639	9.458	4.604	2.808	2.799
PROGER Rural	Valor	450.458	943.547	704.798	549.402	362.599	189.071	126.808	533.078	270.721	224.141	67.334
	Q. Op.	62.916	120.354	65.578	58.666	35.267	19.117	13.229	54.391	17.916	9.103	2.562
	Val. Méd	7.160	7.840	10.747	9.365	10.282	9.890	9.586	9.801	15.111	24.623	26.282
FAT Emp. Popular	Valor	0	0	0	0	0	0	0	62.956	289.676	130.253	31.231
	Q. Op.	0	0	0	0	0	0	0	14.060	110.854	108.520	6.116
	Val. Méd	0	0	0	0	0	0	0	4.478	2.613	1.200	5.106
PRONAF	Valor	55.119	327.564	1.519.776	1.306.650	1.424.209	1.720.325	1.603.680	1.649.510	1.298.900	781.296	1.685.667
	Q. Op.	10.515	90.514	378.508	482.533	569.575	677.760	624.439	612.018	390.931	119.764	384.992
	Val. Méd	5.242	3.619	4.015	2.708	2.500	2.538	2.568	2.695	3.323	6.524	4.378
Pró-Emprego	Valor	0	2.449.289	1.239.992	925.991	1.723.828	2.689.166	1.967.270	1.835.000	2.067.529	2.100.934	964.132
	Q. Op.	0	465	235	128	2.352	1.513	223	21	147	112	409
	Val. Méd	0	5.267.288	5.276.562	7.234.305	732.920	1.777.373	8.821.839	87.380.952	14.064.823	18.758.339	2.357.291
Pró-Trabalho	Valor	0	0	0	309.169	178.109	251.669	94.004	29.280	2.946	0	0
	Q. Op.	0	0	0	23.189	9.747	9.549	2.665	222	16	0	0
	Val. Méd	0	0	0	13.333	18.273	26.356	35.274	131.892	184.125	0	0
PCPP	Valor	0	0	0	45.784	73.154	84.557	105.836	113.132	56.219	0	0
	Q. Op.	0	0	0	42.314	65.338	74.243	89.664	97.822	47.097	0	0
	Val. Méd	0	0	0	1.082	1.120	1.139	1.180	1.157	1.194	0	0
FAT- Habit.	Valor	0	0	0	0	0	0	0	444.130	296.539	982.519	801.890
	Q. Op.	0	0	0	0	0	0	0	9.124	56.972	402.065	260.229
	Val. Méd	0	0	0	0	0	0	0	48.677	5.205	2.444	3.081
FAT Fomentar	Valor	0	0	0	0	0	0	0	0	501.262	882.221	2.331.557
	Q. Op.	0	0	0	0	0	0	0	0	4.080	3.905	2.347
	Val. Méd	0	0	0	0	0	0	0	0	122.858	225.921	993.420
FAT Exportar	Valor	0	0	0	0	0	0	0	1.232.449	926.584	2.547.613	3.186.341
	Q. Op.	0	0	0	0	0	0	0	250	186	182	208
	Val. Méd	0	0	0	0	0	0	0	4.929.796	4.981.634	13.997.874	15.318.947
FINEP	Valor	78.249	26.346	80.646	139.771	40.687	19.987	5.706	0	246.541	0	73.337
	Q. Op.	118	72	175	228	34	10	7	0	25	0	66
	Val. Méd	663.127	365.917	460.834	613.031	1.196.676	1.998.700	815.143	0	9.861.640	0	1.111.167
FAT Integrar	Valor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31.431	424.300
	Q. Op.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	63	781
	Val. Méd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	498.905	543.278
FAT Infra-Estrut.	Valor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.582.539
	Q. Op.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.944
	Val. Méd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.357.273
FAT Giro Rural	Valor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	537.463
	Q. Op.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.086
	Val. Méd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	494.901
Total	Valor	757.164	4.185.357	4.071.893	3.637.969	4.218.411	5.846.243	4.654.940	6.930.641	8.167.714	12.094.145	21.182.970
	Q. Op.	92.178	252.742	493.300	651.081	730.977	966.862	828.623	896.924	1.108.441	2.215.570	2.982.294
	Val. Méd	8.214	16.560	8.254	5.588	5.771	6.047	5.618	7.727	7.369	5.459	7.103

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PROGER/MTE

Os dados permitem perceber que o PROGER Urbano, PRONAF, FAT Fomentar, FAT Exportar e FAT Integrar apresentaram um importante crescimento durante todo o período, com um aumento substancial dos recursos direcionados a essas linhas. Já programas como o PROGER Rural, Pró-emprego, FAT Habitação e Finep tiveram os recursos disponibilizados reduzidos. O Pró-trabalho e o PCPP foram suprimidos. Além disso, duas novas linhas de crédito foram lançadas, em 2005, com altos investimentos, o FAT-Infra-estrutura e o FAT- Giro Rural (Tabela 12).

A partir da análise dos dados, podemos observar que vem havendo uma reorientação dos recursos do Fundo. O PROGER Urbano teve sua participação crescente no total de recursos, enquanto o PROGER Rural apresentou uma queda significativa na sua participação, recebendo em 2005 menos de 1% do total de recursos oriundos dos depósitos especiais.

Essa queda substancial dos recursos direcionados ao PROGER Rural pode ser explicada em parte, por uma sobreposição de públicos alvos entre esse programa e o PRONAF, que se destina a agricultura familiar e respondeu por cerca de 8% dos recursos direcionados pelo FAT.

Tabela 12 : Participação dos programas no total de recursos disponibilizados pelo FAT

Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PROGER Urbano	22,89%	10,48%	12,93%	9,93%	9,86%	15,25%	16,15%	14,88%	27,07%	36,49%	30,67%
PROGER Rural	59,49%	22,54%	17,31%	15,10%	8,60%	3,23%	2,72%	7,69%	3,31%	1,85%	0,32%
FAT Emp. Popular	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,91%	3,55%	1,08%	0,15%
PRONAF	7,28%	7,83%	37,32%	35,92%	33,76%	29,43%	34,45%	23,80%	15,90%	6,46%	7,96%
Pró-Emprego	0,00%	58,52%	30,45%	25,45%	40,86%	46,00%	42,26%	26,48%	25,31%	17,37%	4,55%
Pró-Trabalho	0,00%	0,00%	0,00%	8,50%	4,22%	4,30%	2,02%	0,42%	0,04%	0,00%	0,00%
PCPP	0,00%	0,00%	0,00%	1,26%	1,73%	1,45%	2,27%	1,63%	0,69%	0,00%	0,00%
FAT- Habit.	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,41%	3,63%	8,12%	3,79%
FAT Fomentar	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,14%	7,29%	11,01%
FAT Exportar	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	17,78%	11,34%	21,06%	15,04%
FINEP	10,33%	0,63%	1,98%	3,84%	0,96%	0,34%	0,12%	0,00%	3,02%	0,00%	0,35%
FAT Integrar	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,26%	2,00%
FAT Infra-Estrut.	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	21,63%
FAT Giro Rural	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,54%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PROGER/MTE

É importante destacar que cresceu, a partir de 2002, a participação das linhas de crédito geridas pelo BNDES, como o FAT Fomentar e FAT Exportar, programas que podem ser requeridos por empresas de maior porte, com faturamento de até R\$ 60 milhões anuais.

Observa-se também que aumentou a participação do FAT- Integrar, linha de crédito gerida pelo Banco do Brasil, destinado ao financiamento de projetos de investimento na região Norte e Centro Oeste do país, para empresas de médio e grande porte.

Além desses, uma nova linha de crédito foi criada em 2005, também administrada pelo BNDES, com um aporte significativo de capital: o FAT Infra-estrutura, direcionado para empresas de insumos básicos e bens de capital de qualquer porte, e sem limite de teto financiável. Em 2005 foi disponibilizado para essa linha de crédito, R\$ 4,6 bilhões, representando cerca de 21% dos recursos oriundos dos depósitos especiais.

Podemos concluir que, na área de geração de emprego e renda, vários programas foram instituídos nos últimos anos no Brasil. Cabe destacar que houve uma grande ampliação do espectro de atuação desses programas. No entanto, é importante compreender que ainda existe um longo caminho a ser seguido em termos do alcance dos programas, de sua operacionalização e focalização. Deve-se questionar se esses programas estão de acordo com seu desenho inicial, e se os recursos que vêm sendo disponibilizados para essas empresas estão permitindo atingir os objetivos para o qual o programa foi desenvolvido.

Em termos de focalização, devemos destacar que as linhas de crédito desenhadas especificamente para a população de baixa renda, como o FAT - Empreendedor Popular, modalidade específica destinada a ampliar a oferta de crédito

para os microempresendedores informais, com o objetivo de fomentar o auto-emprego, tiveram grandes problemas de operacionalização, com altas taxas de inadimplência. Segundo dados do Ministério do Trabalho, em dezembro de 2005, o programa apresentava uma taxa de inadimplência de 43,5% em suas operações. Esses problemas levaram os bancos a reduzirem, ou até suprimirem os recursos destinados a essa linha de crédito específica.

Essa alta taxa de inadimplência parece indicar que o programa da forma como está desenhado não permite atingir diretamente as populações mais pobres. O que se pode inferir a partir dessa constatação é que os programas focalizados na população de baixa renda requerem uma metodologia de concessão de crédito mais elaborada, distinta dos programas de crédito para MPEs. São os chamados programas de microcrédito, direcionados exclusivamente a estes setores e associados a outros tipos de apoio, técnico e gerencial, e muitas vezes mais caro (IBAM, 2003).

Esses programas têm, inclusive, objetivos distintos. Os programas de apoio a MPEs buscam apoiar o desenvolvimento dessas empresas como vetores para garantir uma maior oferta de empregos na economia. Já os programas de microcrédito, que fomentam trabalhadores por conta-própria e micro empreendimentos voltados para o auto-emprego, buscam a sustentação desses empreendimentos, como forma de garantir a sobrevivência das pessoas envolvidas nessas atividades.

A definição do público a ser atendido pelas políticas de democratização de acesso ao crédito será determinante para a sua estratégia, a qual envolve o nível de taxa de juros cobrada dos tomadores de crédito, as garantias a serem exigidas, os prazos estabelecidos, entre outros aspectos (LIMA, 2006).

No entanto, o que se observa hoje, é que o PROGER na sua concepção inicial buscava atingir esses dois público-alvo, MPEs e microempresendedores de camadas

mais pobres da população. Essa falta de focalização pode ter sido um problema da concepção inicial do programa. No entanto, ao longo desses doze anos de operação, o programa foi se distanciando dos moldes de um programa de microcrédito e aproximou-se de um programa de crédito convencional, para MPEs, em sua maioria do setor formal.

A análise do programa nos permite concluir, que há um descasamento entre a política pública que na sua concepção inicial buscava alcançar também trabalhadores do setor informal da economia, e a lógica financeira por trás dos sistemas bancários que pretende maximizar os retornos dos recursos investidos pelos bancos e consequentemente, minimizar os riscos de inadimplência.

Lima destaca ainda, que os objetivos dos programas de microcrédito e de apoio a MPEs podem ser até conflitantes, como é apresentado no trecho abaixo (2006, pg 10):

“Os objetivos de combate à pobreza e geração de empregos podem ser conflitantes. Isso acontece porque, no primeiro caso, o público-alvo selecionado deve estar entre as faixas de renda mais baixas. Já no segundo caso, basta que o crédito seja concedido a micro e pequenos empreendimentos com maior potencial de geração de empregos, o que não necessariamente significa que os empreendedores beneficiados estarão entre a população de baixa ou baixíssima renda..”

Essa é uma grande indagação que se coloca em torno dos programas de apoio a micro e pequenos negócios: Estariam estes programas contribuindo para a redução da pobreza no país?

Apesar do fato de a autora apontar os objetivos de geração de emprego e combate a pobreza como conflitantes, a análise das características das micro e

pequenas empresas realizada no capítulo anterior indica que os empregos gerados nas MPEs estão fortemente associados à população de baixa-renda.

Essa constatação parece indicar que os programas de apoio a micro e pequenas empresas estariam sim colaborando para uma redução da pobreza no país, na medida em que geram renda para uma camada mais pobre da população. Entretanto, é necessária uma análise mais rigorosa dos programas de apoio as MPEs para que seja possível afirmar com maior grau de certeza que esses programas colaboram para o combate a pobreza no país.

Deve-se destacar ainda, que os recursos do FAT que a princípio eram direcionados apenas para micro e pequenas empresas, aos poucos também, foram sendo disponibilizados para outros setores, inclusive, garantindo recursos para projetos regionais estruturantes através do BNDES e para grandes empresas.

Num país onde prevalece uma alta taxa de juros e o acesso ao crédito é ainda escasso, a disponibilização de recursos, através de políticas de crédito, para o desenvolvimento e manutenção das empresas nacionais é essencial para alcançar maiores níveis de crescimento econômico.

No entanto, dada a limitação de recursos financeiros, cabe se avaliar se esses programas estão alcançando os objetivos para os quais foram desenhados, se eles estão focalizados, e se produzem impactos positivos nos locais onde são aplicados, constituindo-se num verdadeiro instrumento de geração de emprego e renda e combate à pobreza. Essa análise exige uma grande investigação em torno do desenho, das operações realizadas e dos resultados dessas linhas de crédito. A ausência de informações e acompanhamento dos créditos concedidos impede uma maior investigação dessas questões e foge ao alcance desse trabalho.

Entretanto, buscando colaborar com essa discussão, iremos concentrar nosso estudo no principal desses programas, o PROGER Urbano. Este programa tem especial importância pela sua abrangência nacional, pelo tempo de operação, e pelos vultosos investimentos nele já realizados, em torno de R\$18 bilhões até 2005. O que representou cerca de 26% do total de recursos destinados aos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do FAT.

3.3 - O PROGER Urbano

O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) Urbano foi o primeiro programa de geração de emprego e renda criado pelo governo federal. O programa foi iniciado em 1994, como parte dos esforços associados ao Programa de Combate à Fome e à Miséria.

Nos primeiros anos, o número de operações feitas no âmbito do PROGER Urbano ficou abaixo do esperado. No entanto, aos poucos a linha de crédito foi ganhando impulso e atingiu números significativos de créditos concedidos. Até 2005, o programa havia disponibilizado cerca de R\$18 bilhões em seus onze anos de operação.

O PROGER Urbano é direcionado para micro e pequenas empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões, sendo que 30% dos recursos destinados ao programa devem ser reservados para empresas enquadradas no SIMPLES e um mínimo de 60% dos recursos deve ser direcionado a empresas com faturamento anual de até R\$ 3 milhões. Essas medidas buscam evitar uma concentração de recursos nas empresas de maior parte, e conseqüentemente menor risco para os bancos.

Entretanto, uma importante crítica ao PROGER Urbano, levantada pelo Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica (IBASE), na primeira avaliação do

programa, realizada em 1998, é que este tem pouco alcance aos pobres urbanos. São duas as principais razões para que isso aconteça. A primeira é que o acesso da população a esse serviço encontra-se limitado, pois somente quatro instituições (Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES) operam o programa. A segunda é que, dado que os beneficiários (em particular os setores mais pobres da população) têm dificuldades para oferecer garantias, os bancos, para minimizar seus riscos, terminam escolhendo os menos vulneráveis, restringido a concessão do crédito.

Além desta dificuldade, segundo o estudo desenvolvido pelo IBASE com o objetivo de avaliar este programa, um dos maiores problemas do PROGER Urbano era a baixa taxa de sobrevivência dos empreendimentos financiados, denotando problemas de gerenciamento dos mesmos, apesar da vinculação da concessão do crédito a programas de capacitação técnico-gerencial, qualificação profissional e assistência técnica (IBASE, 1999).

Buscando resolver estes problemas, em 1999, criou-se o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER), com a finalidade de garantir parte do risco dos financiamentos, direta ou indiretamente, pelas instituições financeiras oficiais federais, no âmbito do PROGER Urbano. Com o objetivo de ajudar na sobrevivência destes empreendimentos, o Banco do Brasil criou a Sala do Empreendedor, oferecendo orientação para os beneficiários do programa.

Em outubro de 1999, o governo implementou o programa Brasil Empreendedor, como instrumento de gestão integrada dos programas voltados para o apoio às micro, pequeno e médias empresas, mediante crédito e assessoria técnica. Reis e outros autores levantam que a criação do FUNPROGER, da Sala do

Empreendedor e o Programa Brasil Empreendedor melhoraram o desempenho do programa.

No entanto, ao longo dos anos a difícil operacionalização desses instrumentos e as dificuldades no gerenciamento do projeto, fizeram com que essas medidas fossem sendo abandonadas. E o PROGER foi se afastando da sua concepção de política pública e se aproximando mais de um programa de ampliação da oferta de crédito.

3.3.1- Evolução temporal do PROGER Urbano

Os dados mostram que entre 1995 e 1998, foram realizadas 152,7 mil operações, o que implicou uma média anual de 38,2 mil. As operações do PROGER urbano passaram para 48,66 mil, em 1999, e 184,67 mil em 2000. Como pode ser observado na tabela 13 a seguir:

No entanto, deve-se destacar que o crescimento observado no número de créditos concedidos após 1999, não pode ser associado apenas às melhorias de desenho. O aumento do número de operações em 2000 esteve provavelmente associado à melhora das condições socioeconômicas do país, enquanto em 2001, observou-se uma queda nos empréstimos concedidos, que pode ser explicado pelo quadro conjuntural desfavorável. Mesmo com a queda no volume de operações de crédito em 2001, as operações neste ano foram duas vezes o observado em 1999.

Tabela 13 - Evolução do PROGER Urbano

Valores em mil R\$

PROGER Urbano		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Investimento	Valor	173.338	438.611	526.681	361.202	415.826	891.468	751.636	1.029.656	993.393	1.572.900	2.048.458
	Qtd. Op.	18.629	41.337	48.804	44.023	48.664	184.670	98.396	108.625	57.795	75.638	85.413
Capital de giro	Valor	0	0	0	0	0	0	0	1.449	1.209.887	2838722	4.441.115
	Qtd. Op.	0	0	0	0	0	0	0	391	417.738	1.496.122	2.234.741
Bens de consumo	Valor	0	0	0	0	0	0	0	0	7.518	47	0
	Qtd. Op.	0	0	0	0	0	0	0	0	9.959	63	0
Exportação	Valor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.070	0
	Qtd. Op.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	0
Total	Valor	173.338	438.611	526.681	361.202	415.826	891.468	751.636	1.031.105	2.210.798	4.413.739	6.489.573
	Qtd. Op.	18.629	41.337	48.804	44.023	48.664	184.670	98.396	109.016	485.492	1.571.856	2.320.154

Fonte: PROGER/MTE

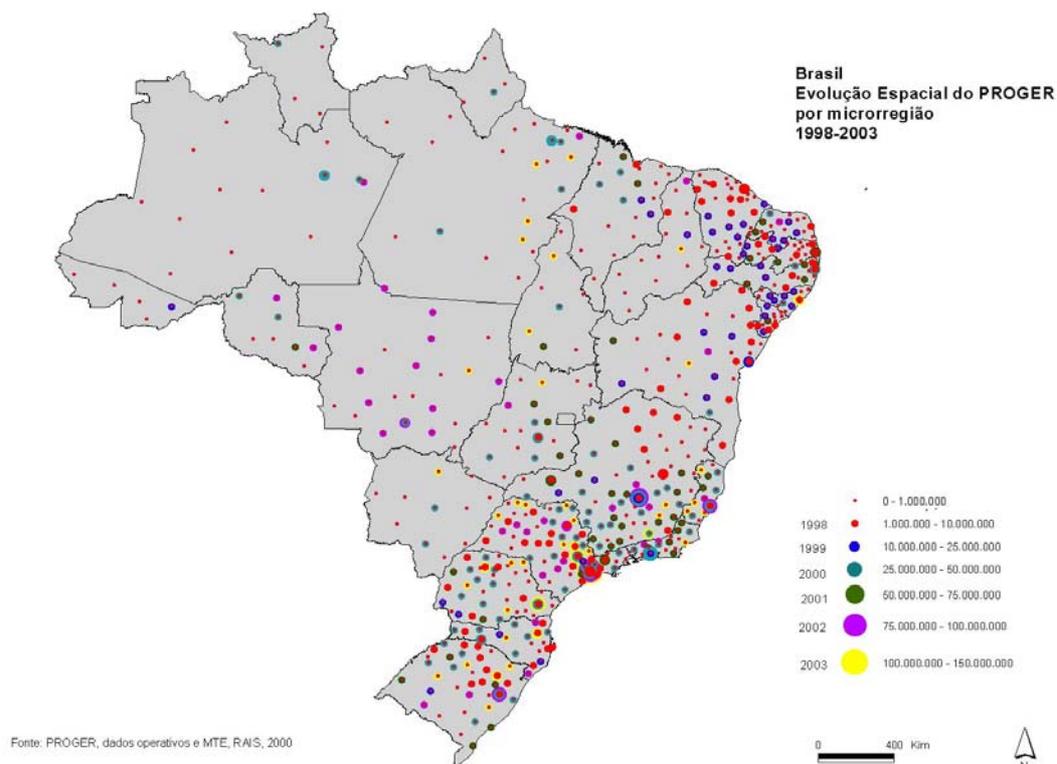
Entre 2002 e 2005, a linha de crédito apresentou um crescimento vertiginoso: em 2002 o PROGER urbano operou cerca de 109 mil operações, já em 2003 foram realizadas 485 mil de operações, em 2004 o número de operações saltou para aproximadamente 1,5 milhões, e em 2005 cerca de 2,3 milhões de operações foram realizadas no âmbito do PROGER Urbano. Esse crescimento substancial esteve fortemente associado à criação de uma linha de crédito específica, direcionada para capital de giro, dentro do PROGER Urbano, que permitiu o acesso ao financiamento das necessidades de capital de giro dessas empresas, que antes não eram atendidas.

Em seu desenho inicial, o financiamento concedido pela linha de crédito deveria ser direcionado apenas para investimentos, como compra de maquinários, expansões, entre outros, não sendo possível financiar operações de capital de giro das empresas, tal como pagamento de funcionários, contas, aquisição de matérias primas. Após a criação da linha, verifica-se uma grande expansão dos créditos concedidos no âmbito do programa, o que elucida a forte demanda reprimida que as empresas tinham para esse tipo de financiamento. Deve-se destacar, no entanto, que essas são operações com valores menores e prazos mais curtos, que elucidam o grande crescimento no número de operações.

3.3.2- Evolução Espacial do PROGER Urbano

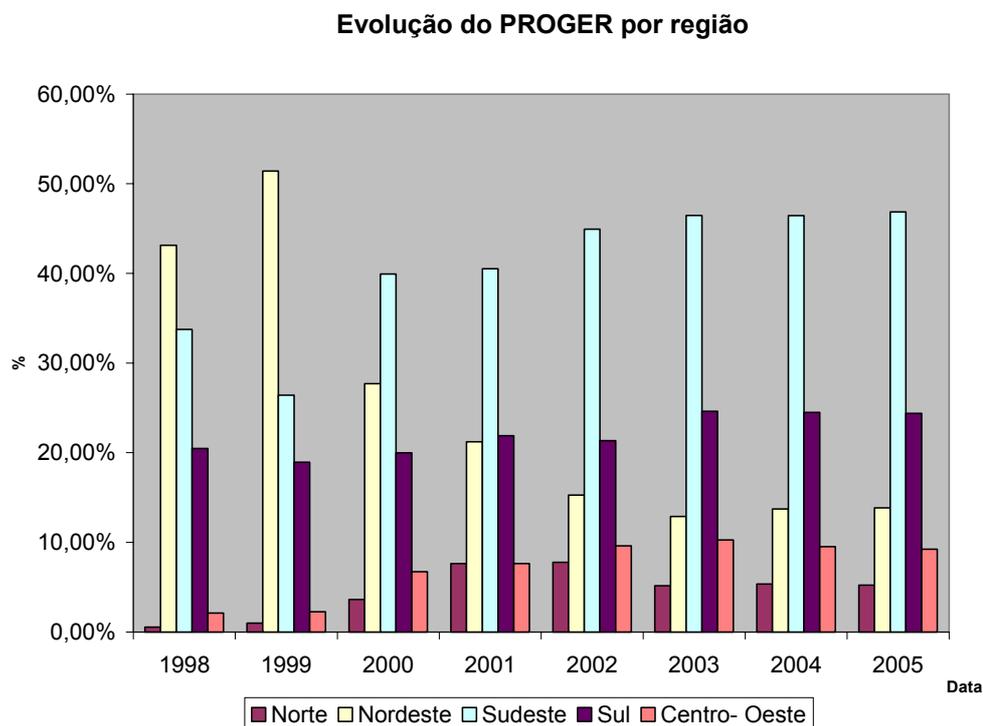
Outra característica do PROGER Urbano que chama a atenção é sua distribuição espacial. Este é um programa de âmbito nacional, como pode ser verificado no mapa abaixo, no entanto, sua concentração espacial variou ao longo do período 1998-2003.

Mapa 1 – Evolução Espacial do PROGER Urbano



Na legenda do mapa 1 as cores estão relacionadas ao ano de aplicação do programa, e o tamanho dos círculos estão associados a escala de aplicação do programa. Portanto, podemos observar que nos primeiros anos avaliados 1998 e 1999 o programa estava distribuído nas regiões nordeste, sudeste e sul. No entanto, ao longo dos anos de 2001 e 2002 o programa espalhou-se para as regiões norte e centro-oeste. E no último ano de aplicação avaliado, verificou-se uma forte concentração das aplicações nas regiões sul e sudeste. Outra forma de observamos essa importante mudança nas aplicações do programa é através do gráfico de evolução espacial das aplicações do programa, apresentado abaixo.

Gráfico 1 : Evolução espacial do PROGER Urbano



Fonte: PROGER/ MTE

Os dados referentes à aplicação do programa por região revelam que existe uma tendência à sua concentração nas regiões sudeste e sul, e esse movimento se acentuou nos últimos anos. A região sudeste que respondia por 33,7% das aplicações do programa em 1998 passou a responder por 46,8% das aplicações em 2005. A região Sul também teve sua participação no total de recursos crescente. Em 1998, a região recebia cerca de 20% dos recursos totais, já em 2005 respondeu por 24,4% dos recursos totais. As duas regiões juntas responderam por aproximadamente 74% do total de recursos do programa.

A região Norte e Centro-Oeste também apresentaram um crescimento nas suas participações no período. O Norte respondeu por 5,1% do total de recursos em 2005 e o Centro-Oeste por aproximadamente 9,1%. Essas regiões apresentaram um crescimento em suas participações, em detrimento de uma queda significativa na

participação do Nordeste no total de recursos. O nordeste que respondeu por cerca de 43% dos recursos do programa em 1998, passou a responder por apenas 13% dos recursos totais em 2005.

Os dados mostram uma grande concentração do PROGER Urbano nas regiões Sul e Sudeste, onde a economia é mais desenvolvida e onde já existe uma maior tradição de micro e pequenos empreendedores. Além disso, na região Sudeste e, sobretudo, na região Sul, a sociedade civil é mais organizada, os recursos humanos no aparelho do estado são mais qualificados, e a tradição de apoio a microempreendedores já está mais consolidada. Por outro lado, no Nordeste, a extensão da pobreza, e os menores índices educacionais inibem uma maior organização social, e uma maior mobilização da população, o que explicaria a queda da participação dos Estados dessa região no total de recursos disponibilizados pelo FAT.

Ramos (1998) chama a atenção que, dessa forma, a linha de crédito não colabora para a desconcentração espacial da renda, e não contribui para quebrar certos círculos viciosos da pobreza. Portanto, os recursos do FAT alimentam carteiras de crédito já existentes, sem que as populações das regiões mais pobres sejam beneficiadas. E mais uma vez se reafirma a marginalização financeira dos setores mais pobres da população, nas áreas menos desenvolvidas.

Apesar de seu grande crescimento, o que se observa é que, mesmo com os esforços em sanar os problemas em relação à focalização do programa em camadas mais pobres, aos poucos os apoios técnicos e gerenciais foram sendo abandonados pelas instituições financeiras. A tendência foi de crescimento do número de créditos concedidos, no entanto, com redução ou até eliminação dos programas de apoio técnico e gerencial.

Pode-se, portanto, concluir que o PROGER Urbano foi tomando o formato de uma linha de crédito convencional para micro e pequenos empreendedores, com taxas de juros mais atrativas que as taxas de juros oficiais e prazos mais longos, mas onde prevalece a lógica bancária tradicional. Isto acaba por priorizar micro e pequenos empreendimentos mais organizados, e na maioria das vezes do setor formal.

Verifica-se assim, que prevalece hoje a lógica econômica sobre a lógica social. Os bancos privilegiam a concessão de crédito para micro e pequenas empresas, que estão mais estruturadas, onde os projetos de investimentos e instrumentos de gestão são mais consolidados. Buscam, dessa forma, reduzir os riscos associados à concessão de empréstimos.

Os dados apresentados sugerem que o Brasil dispõe de um amplo programa de crédito para micro e pequenas empresas. No entanto, existem evidências de que essas linhas de crédito vêm se concentrando em MPEs formais, que respondem por um maior grau de organização.

Apesar dessa constatação, cabe ainda se perguntar se o programa da forma como vem sendo desenvolvido está atingindo os objetivos centrais para os quais foi desenhado: geração de emprego e combate a pobreza.

Buscando colaborar com essa compreensão pretendemos verificar se o PROGER Urbano, da forma que está concebido hoje, está relacionado à melhores resultados na geração de empregos e na redução da pobreza nos municípios onde ele foi aplicado. Para tanto iremos desenvolver no próximo capítulo um modelo econométrico, que busca analisar num primeiro momento quais são os determinantes da aplicação do PROGER num município, e num segundo momento verificar a relação entre a aplicação de recursos do programa e a geração de empregos nos municípios brasileiros.

Capítulo 4 – O PROGER Urbano: uma análise quantitativa

Nesse capítulo, será realizada uma análise quantitativa do PROGER Urbano. Nossa análise busca responder duas questões centrais sobre a natureza e o desempenho do programa: quais são os determinantes para o recebimento do PROGER Urbano, ou seja, quais são as características municipais que estão associadas a um maior aporte do programa? E ainda, o PROGER Urbano está relacionado a uma variação positiva do emprego nos municípios onde ele foi aplicado?

Buscando responder a essas questões iremos estruturar este capítulo em quatro sessões: na primeira apresentamos a metodologia que será utilizada, na segunda descrevemos o banco de dados construído, na terceira sessão discutimos os resultados da análise dos determinantes do PROGER Urbano e na quarta, e última sessão, analisamos a relação do PROGER Urbano com a variação do emprego nos municípios.

4.1- Metodologia

Para responder a primeira questão, utilizamos o estimador de mínimos quadrados ordinários (MQO), para dados em *cross-section* no ano de 2000, com o objetivo de investigar os principais fatores determinantes da aplicação do PROGER nos municípios. Mais especificamente, busca-se analisar quais fatores são mais importantes ou estão mais fortemente correlacionados com a aplicação do programa nos municípios. Para tanto, será utilizada uma ampla base de dados com informações municipais no ano de 2000.

Buscando responder a segunda questão, desenvolvemos uma análise de dados em painel para o período 1998-2003. O modelo pretende observar se o PROGER Urbano, na sua modalidade investimento, está associado a variações positivas no número de empregos, nos municípios onde ele foi aplicado. Nossa suposição é de que a aplicação do PROGER está positivamente relacionada com a variação do emprego nos municípios onde ele foi aplicado.⁵

Entendemos que o alcance dos objetivos do programa pode ser medido através de três variáveis principais: crescimento no número de empregos, aumento do número de micro e pequenas empresas e redução do nível de pobreza. No entanto, as informações disponíveis só nos permitem medir, no nível municipal, as variações no número de empregos formais em micro e pequenas empresas. Assim, nossa análise irá se concentrar nessa variável.

Este dado foi obtida através da RAIS, levantada anualmente pelo MTE. Não existem informações anuais que nos permitam verificar a variação no nível de emprego na economia como um todo e das firmas não formalizadas no nível municipal. Também, não estão disponíveis indicadores anuais de pobreza, como percentual de pobres na população do município, que nos permitiriam verificar a redução da pobreza nos municípios analisados. Essa informação só é levantada pelo CENSO decenal. Na sessão seguinte apresentamos a base de dados construída com o objetivo de alimentar os modelos.

4.2 - Descrição da base de dados

A base de dados foi construída a partir das informações emitidas pelo PROGER/MTE para acompanhamento do programa, dados da Relação Anual de

⁵ Serão considerados na análise apenas o crédito concedido com o fim de investimento, compra de maquinário, equipamentos e instalações. Foram excluídos do modelo o crédito direcionado apenas para financiamento de capital de giro.

Informações Sociais (RAIS) divulgada anualmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Banco Central e do Tribunal Superior Eleitoral. Nossa unidade será o município e a base de dados é constituída pelos 5507 municípios criados no Brasil até o ano de 2000.⁶

Os dados do PROGER permitem observar o valor total aplicado em crédito pelo programa no ano por município. Os dados da RAIS indicam o número de empregos e estabelecimentos formais nas micro e pequenas empresas, ou seja, nas empresas com até 99 empregados, também por recorte municipal.

As informações do IPEA, construídas a partir de informações do Censo 2000 do IBGE, traçam um panorama das características municipais no que diz respeito aos indicadores sociais e econômicos, taxa média de escolaridade da população, percentual de pobres, Índice de GINI, que mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita, população residente total e o Produto Interno Bruto (PIB) do município.

As informações extraídas do IBGE dizem respeito às características geográficas do município, tais como região, estado e se este pertence a uma região metropolitana.

Foram utilizados ainda dados do Tribunal Superior Eleitoral para especificar o partido do prefeito do município que vigorava no ano de 2000, ou seja, candidatos eleitos no ano de 1996 e dados do Banco Central sobre o número de agências bancárias em atividade por município, no ano de 2000.

⁶ Essas informações foram obtidas junto à coordenação de Políticas de Emprego do PROGER – CGER no Ministério do Trabalho.

4.3 - Os determinantes do PROGER Urbano

Nessa etapa, buscamos investigar quais são os fatores que estão mais fortemente relacionados com a aplicação do PROGER Urbano. Como pretendemos observar as características municipais que influenciam o aporte do programa, utilizaremos a análise de regressão múltipla com dados em *cross-section*. A análise de regressão múltipla é um instrumento estatístico que permite medir a relação entre uma variável que queremos explicar, *a aplicação do PROGER por município*, e outras variáveis, que chamamos de variáveis independentes ou explicativas. Para tanto, utilizamos o estimador de mínimos quadrados ordinários (MQO). É preciso ressaltar que esta análise não tem o objetivo de identificar relações causais a partir do modelo estimado, mas apenas identificar os fatores de maior correlação com as variáveis de interesse, denominadas de determinantes.

O ajustamento das equações é feito por mínimos quadrados. O modelo estimado é:

$$Y = \alpha + X_1\beta_1 + X_2\beta_2 + \dots + X_n\beta_n + \varepsilon$$

onde α e β_i são parâmetros, X_i é a matriz de regressores, ou variáveis explicativas do modelo, e ε são erros aleatórios e n é o número total de variáveis independentes do modelo ($n = 10$). O objetivo do nosso estudo é observar os coeficientes das variáveis explicativas escolhidas, pois queremos analisar se essas variáveis são significativas para o recebimento do PROGER por um município.⁷

As variáveis explicativas de interesse dizem respeito às características dos municípios. Partimos da hipótese que existem cinco aspectos que podem estar

⁷ Para a definição desta metodologia nos baseamos em dois trabalhos: Ulyssea et al (2006), Determinantes da Informalidade e Performance das Firms no Brasil e Andrade, M. I. T. (2004), Direitos de Propriedade e Renda Pessoal: Um Estudo de Caso das Comunidades do Caju.

influenciando mais diretamente o aporte dos recursos, através do PROGER, num município, são eles:

Aspectos econômicos - Municípios com atividade econômica mais consolidada, com uma infra-estrutura de negócios mais desenvolvida, têm uma presença maior de micro e pequenas empresas e, por isso, terão mais recursos do programa. Nessa perspectiva, a variável escolhida para medir o nível de atividade econômica do município foi a variável logaritmo do *PIB Municipal* em 2000 (*Lpib*).

Aspectos sociais – Dentro dos aspectos sociais, consideramos que existem três variáveis que podem influenciar diretamente na requisição de crédito pelos municípios. A primeira está associada ao nível médio de escolaridade da população local. Espera-se que uma população mais educada e, conseqüentemente, mais informada tenha um maior acesso aos programas de concessão de crédito. Além disso, pessoas mais educadas tender a ser privilegiadas nos processos de concessão de crédito analisados pelos bancos. Nesse contexto, incluiu-se a variável *escolaridade média da população com mais de 25 anos de idade*.

A segunda variável analisada dentro deste grupo é a porcentagem de pobres do município. Nossa suposição é a de que municípios com maior proporção de pobres terão um acesso mais restrito ao programa, já que, nesses municípios, existe um ambiente menos propício para o desenvolvimento de novos negócios. Além disso, é possível que os bancos no processo de concessão de crédito privilegiem pessoas com um nível de renda mais elevado, pois estas detêm bens que servem como garantia na concessão de empréstimos (colaterais), o que, para o banco, significa menores riscos.

Além dessas variáveis, incluímos também o índice de GINI, que mede o nível de desigualdade do município. Acredita-se que municípios com maior desigualdade

social terão um ambiente menos propício para o desenvolvimento de novos negócios.

Portanto, as variáveis deste grupo são:

- *Índice de GINI (2000)*

- *Porcentagem de pobres (2000)*

- *Escolaridade (2000)*

Aspectos políticos - Analisamos também uma variável política, *partido político*. Essa variável foi construída com o objetivo de verificar se a dimensão política interfere no processo de concessão de crédito. Essa é uma variável *dummy*, que assume o valor 1 (um) quando o partido do prefeito do município faz parte da base aliada do governo e 0 (zero), em caso contrário. A variável refere-se aos prefeitos eleitos em 1996 e que estavam governando o município no ano de 2000, durante o segundo mandato FHC. A base aliada no período era constituída pelos seguintes partidos: PSDB, PFL, PMDB e PPS.

Aspectos Institucionais - Esta variável está relacionada a uma literatura mais recente, que aponta o desenvolvimento institucional como um importante determinante das condições econômicas de uma localidade. Segundo North (1990), ‘Instituições’ são as regras do jogo de uma sociedade, ou seja, são restrições que estruturam interações políticas, econômicas e sociais. Dessa forma, sociedades cujas instituições facilitam e encorajam acumulação de fatores, inovação e alocação eficiente de recursos prosperaram mais do que outras que não possuem o mesmo desenho de incentivos (NORTH, 1990).

Muitos críticos levantam a importância do ambiente de negócios encarado pelas empresas como um importante determinante do desenvolvimento das firmas.

Sob essa perspectiva, características institucionais, como direitos de propriedade bem definidos, garantias efetivas de cumprimento de contratos, entre outros, caracterizam um ambiente de negócios que conduz a competição e a transação comercial privada (Beck et al, 2005).

Nessa perspectiva, municípios que apresentam uma melhor qualidade de instituições, onde as regras que norteiam as atividades econômicas são mais claras, seriam mais propícios para o desenvolvimento de novos negócios e conseqüentemente, apresentariam maiores requisições de créditos.

Com o objetivo de captar o desenvolvimento institucional dos municípios e avaliar se este está relacionado a uma maior aplicação do PROGER, utilizaremos o *índice de qualidade institucional municipal* (IQIM) criado pelo Ministério do Planejamento (2003).⁸

Outro pressuposto do modelo é que a presença de agências bancárias no município será uma variável importante na definição da oferta de crédito para as MPEs. Portanto, utiliza-se também a variável *número de agências bancárias*.

Aspectos geográficos – Imaginando que municípios com maiores populações possuem MPEs em maior número e, portanto, tenderiam a receber maiores aportes do PROGER, utiliza-se o tamanho da população do município como controle. Além disso, foi criada uma variável *dummy* que recebe o valor 1 (um) se o município pertence a uma região metropolitana e 0 (zero), caso contrário.

⁸ O IQIM é obtido a partir de três conjuntos de sub-indicadores com peso idêntico: grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial. Cada conjunto de sub-indicadores foi composto a partir de um número variado de micro-índices. O grau de participação é constituído por: Existência de Conselhos 4%, Conselhos Instalados 4%, Conselhos Paritários 7%, Conselhos Deliberativos 7%, Conselhos que administram Fundos 11%. A capacidade financeira por: Existência de Consórcios 11%, Receita Corrente X Dívida 11% e Poupança Real per capita 11%. E finalmente o sub-indicador Capacidade Gerencial é formado por: IPTU Ano da Planta 8%, IPTU Adimplência 8%, Instrumentos de Gestão 8% e Instrumentos de Planejamento 8%.

Por fim, foi incluído no modelo um conjunto de *dummies* para cada unidade da Federação (UF). Este termo tenta captar as características não-observáveis dos diferentes estados que não são captadas pelos demais controles. Parece razoável pensar que os estados na região Sudeste e, sobretudo, na região Sul apresentam uma sociedade civil mais organizada, com recursos humanos no aparelho do estado mais qualificados e com uma tradição de apoio a micro-empresendedores mais consolidada. Por outro lado, no Nordeste, a extensão da pobreza e os menores índices educacionais inibem uma maior organização social e uma maior mobilização da população, o que explicaria uma menor participação de micro e pequenos empreendimentos nesses estados.

Portanto, criou-se um conjunto de variáveis que busca controlar essas especificidades geográficas:

- *UF*
- *Regmetro*
- *lpop (2000)*

Dessa forma, espera-se que os fatores mais relevantes associados à aplicação do PROGER nos municípios brasileiros advenham de elementos como: população do município, PIB municipal, escolaridade média da população, percentual de pobres no município, índice de GINI, localização geográfica, Índice de Qualidade Institucional Municipal, partido político do prefeito e número de agências bancárias.

O modelo foi estimado em forma logarítmica de forma a garantir sua linearidade e permitir melhor comparação entre os estimadores obtidos. Assim, os coeficientes estimados representam as elasticidades da variável dependente em relação a cada uma das variáveis explicativas.

Os dados são apresentados para o ano de 2000, em 5457 municípios, para os quais estavam disponíveis todas as informações levantadas. No ano em questão, 3208 municípios foram beneficiados com recursos do programa.

A tabela 15 apresenta a matriz de correlação das variáveis explicativas e dependentes do modelo a ser estimado⁹.

Tabela 14: Matriz de correlação: Determinantes do PROGER Urbano

	Valor do Proger (log)	PIB (log)	População (log)	Escolaridade	% Pessoas Pobres	Índice de Gini	Região Metropolitana	IQIM	Partido Político	Nº de agências
Valor do Proger (log)	1,00	0,57	0,64	0,29	-0,13	0,10	0,14	0,14	0,03	0,12
PIB (log)	0,57	1,00	0,84	0,67	-0,53	-0,01	0,34	0,41	0,06	0,26
População (log)	0,64	0,84	1,00	0,33	-0,10	0,21	0,30	0,10	0,03	0,26
Escolaridade	0,29	0,67	0,33	1,00	-0,87	-0,21	0,29	0,56	0,06	0,18
% Pessoas Pobres	-0,13	-0,53	-0,10	-0,87	1,00	-0,15	-0,21	-0,60	-0,05	-0,10
Índice de Gini	0,10	-0,01	0,21	-0,21	-0,15	1,00	-0,15	-0,22	0,00	0,03
Região Metropolitana	0,14	0,34	0,30	0,29	-0,21	-0,15	1,00	0,14	0,00	0,14
IQIM	0,14	0,41	0,10	0,56	-0,60	-0,22	0,14	1,00	0,03	0,09
Partido Político	0,03	0,06	0,03	0,06	-0,05	0,00	0,00	0,03	1,00	0,00
Nº de agências	0,12	0,26	0,26	0,18	-0,10	0,03	0,14	0,09	0,00	1,00

A análise da matriz de correlação indica uma alta correlação entre as variáveis tamanho da população e a valor do PIB municipal (0,84) e entre as variáveis PIB municipal e escolaridade (0,67). Outro dado importante é que, conforme esperado, a aplicação do PROGER está fortemente relacionada com o tamanho da população (0,64) e com o PIB do município (0,57). Chama a atenção ainda a alta relação entre a variável escolaridade e a porcentagem de pessoas pobres da população (0,87).

A tabela 15 apresenta as estimativas dos coeficientes do modelo MQO regredido para o valor aplicado do PROGER para a amostra em 2000. A cada coluna, novos controles vão sendo adicionados, sendo que a primeira coluna inclui apenas o

⁹ A escolha do ano de 2000 é justificada porque neste ano foi levantado o CENSO nacional com uma ampla gama de dados para o nível municipal.

logaritmo do PIB. Na segunda coluna, são incluídas as *dummies* de UF e, nas colunas seguintes, foram sendo incluídas as variáveis sociais, geográficas, institucionais e políticas, uma a uma.

Tabela 15 : Estimativas dos coeficientes do modelo MQO regredido para o valor do PROGER

<i>Variável dependente: Valor do PROGER (log)</i>										
PIB (log)	2.32 (0.05)***	2.73 (0.05)***	0.70 (0.11)***	0.18 (0.12)	0.05 (0.13)	-0.03 (0.13)	0.02 (0.13)	-0.02 (0.13)	-0.02 (0.13)	-0.01 (0.13)
População (log)			2.55 (0.13)***	2.72 (0.13)***	2.87 (0.14)***	2.87 (0.14)***	2.97 (0.14)***	3.00 (0.14)***	3.00 (0.14)***	3.05 (0.14)***
Escolaridade				0.79 (0.08)***	0.60 (0.10)***	0.48 (0.10)***	0.57 (0.10)***	0.56 (0.10)***	0.56 (0.10)***	0.59 (0.10)***
% Pessoas Pobres					-0.02 (0.01)***	-0.04 (0.01)***	-0.03 (0.01)***	-0.03 (0.01)***	-0.03 (0.01)***	-0.03 (0.01)***
Índice de Gini						7.45 (1.15)***	5.63 (1.16)***	5.55 (1.16)***	5.55 (1.16)***	5.61 (1.15)***
Região Metropolitana							-1.85 (0.21)***	-1.82 (0.21)***	-1.82 (0.21)***	-1.77 (0.21)***
IQIM								0.28 (0.13)**	0.28 (0.13)**	0.28 (0.13)**
Partido Político									0.05 (0.14)	0.03 (0.14)
Nº de agências										-0.01 (0.00)***
<i>Dummies</i> de UF	Não	Sim								
Constante	-18.00 (0.48)***	-47.03 (4.08)***	-49.20 (3.95)***	-49.05 (3.91)***	-47.18 (3.96)***	-49.29 (3.96)***	-49.42 (3.93)***	-50.26 (3.95)***	-50.24 (3.95)***	-48.91 (3.94)***
Observações	5.457	5.457	5.457	5.457	5.457	5.457	5.457	5.455	5.455	5.455
R ² Ajustado	0.33	0.49	0.52	0.53	0.53	0.53	0.54	0.54	0.54	0.54

Desvio-Padrão entre parênteses.

* significativo a 10%; ** significativo a 5%; *** significativo a 1%.

Os coeficientes são, em sua maioria, estatisticamente significativos. Este resultado só não foi encontrado para a *dummy* de partido político, o que parece mostrar que a aplicação do programa em um município não está condicionada as alianças políticas pré-estabelecidas, e ainda, para o coeficiente da variável *PIB*,

logaritmo do PIB municipal, após a inserção da variável *escolaridade*. Esse resultado parece ocorrer porque a variável escolaridade como vimos anteriormente, está fortemente relacionada com a variável PIB municipal, e dessa forma, o coeficiente associado a esta variável parece estar filtrando todo o efeito da variável *PIB*.

Para a maioria das variáveis analisadas, os sinais dos coeficientes encontrados foram os esperados. Os resultados mostram que o fato de um município receber o PROGER está diretamente relacionado ao tamanho da população, quanto maior a população de um município, maior será a aplicação do programa, à escolaridade média da população do município, quanto maior a escolaridade média de um município maior será a aplicação do programa e ao IQIM, quanto maior o índice de qualidade institucional municipal maior será a aplicação do PROGER no município. A porcentagem de pessoas pobres de um município está negativamente relacionada à aplicação do programa. Portanto, quanto maior o percentual de pobres de um município menor a aplicação do programa.

Já o coeficiente encontrado para o índice de GINI difere do resultado esperado. Segundo as estimativas, quanto maior o índice de GINI, maior será a aplicação do programa, ou seja, quanto maior a desigualdade de renda de um município, maior será a aplicação do PROGER. Este resultado indica que municípios com maior concentração de renda estão recebendo mais recursos do programa. Para a *dummy* de região metropolitana, os resultados encontrados também diferiram dos resultados esperados: as aplicações do PROGER não estão concentradas em municípios de regiões metropolitanas.

De acordo com os resultados encontrados, o número de agências bancárias presentes no município não parece ser um determinante direto da aplicação do

programa, já que o coeficiente desta variável está inversamente relacionado com o valor aplicado pelo programa em um município.

Portanto, os resultados parecem indicar que as características municipais mais relevantes para um município receber a aplicação do PROGER são: o tamanho da população, o Índice de GINI, a escolaridade média da população, o IQIM e, em menor magnitude, o percentual de pobres de um município. É interessante destacar que os aspectos sociais do município são os fatores que mais fortemente estão relacionados a uma maior aplicação do programa, depois de inseridos os demais controles. Portanto, municípios que apresentam uma maior concentração de renda, uma maior escolaridade média da população e um menor percentual de pobres tendem a apresentar os maiores aportes do PROGER Urbano.

4.4 – A relação entre o PROGER e a geração de empregos

Feita a análise dos determinantes do PROGER, partimos agora para uma análise da relação entre a aplicação do programa e a variação no número de empregos em micro e pequenas empresas por município.

Antes de apresentarmos os resultados encontrados é importante destacar que foram testadas algumas técnicas de análise quantitativa de dados, com o objetivo de verificar a relação do PROGER com a geração de empregos nos municípios, antes da escolha final da análise em Painel. Entre as técnicas testadas destacamos a Data Envelopment Analysis (DEA), essa é uma técnica comumente utilizada para identificar fronteiras de eficiências. Nossa intenção com a utilização do DEA era observar os municípios que foram mais eficientes nos gastos dos recursos do PROGER, para tanto nossa medida de eficiência foi o custo do emprego gerado por município. No entanto, os resultados verificados não foram satisfatórios, pois

indicavam como mais eficientes àqueles municípios que haviam recebido menos recursos do programa.

Além do DEA, utilizamos também a análise de *Cross-section* para o ano de 2000, dada a maior disponibilidade de dados de características municipais para o ano em questão. No entanto, a utilização desta técnica não se revelou adequada, pois existe uma série de características específicas de cada município não incluídas na equação que podem estar influenciando na geração de empregos e não são captadas pelo modelo.

A amostra utilizada para analisar a relação entre o PROGER e a variação do emprego caracteriza um painel de municípios para seis anos consecutivos. Esse formato de informações sugeriu a utilização de um modelo econométrico que se difere dos modelos tradicionais de regressão múltipla pela existência de informações relativas à variação ao longo das unidades individuais, com a variação temporal. A vantagem do modelo em painel sobre os modelos de regressão em *cross-section* é a capacidade de controlar a heterogeneidade existente entre os indivíduos, permitindo isolar os efeitos das variáveis explicativas dos efeitos individuais, normalmente não mensuráveis (De Negri, 2004).

O modelo assume a seguinte formulação:

$$Y_{it} = \alpha_i + \delta_t + X_{it}\beta + \mu_{it}$$

em que μ_{it} é o erro aleatório com média 0 (zero) e variância igual a σ^2 , X_{it} é a matriz dos regressores, ou variáveis explicativas do modelo, α_i são os efeitos individuais, constantes no tempo e específicos a cada uma das unidades de análise, e δ_t é o efeito temporal, igual para todas as unidades no período t . Nesse caso

específico, nossa unidade de análise é o município. Dessa forma, o modelo permite filtrar as características específicas do município que são constantes ao longo dos anos. A unidade temporal é o ano. Mudanças abruptas no conjunto das variáveis em um ano específico são captadas pela inclusão de *dummies* anuais no modelo (De Negri, 2004).

As duas formulações mais comuns sugeridas na literatura para captar a natureza dos efeitos individuais no modelo em painel são os efeitos fixos ou os efeitos aleatórios. A abordagem de efeitos fixos supõe α_i como sendo um termo constante, específico de um indivíduo. Já a abordagem de efeitos aleatórios considera que α_i é um ruído específico de cada grupo similar ao erro. Portanto, no modelo de efeitos fixos, os efeitos individuais podem estar livremente correlacionados com os outros regressores, já, no modelo de efeitos aleatórios, os efeitos individuais não podem estar correlacionados com as demais variáveis explanatórias.

O modelo em painel possui duas fontes de variabilidade, que serão expressos nos coeficientes das variáveis estimadas. A primeira fonte de variabilidade está associada às diferenças entre os municípios em um mesmo ano. A segunda fonte diz respeito às mudanças ocorridas em cada um dos municípios nos diferentes anos considerados, assim capta o quanto à mudança temporal impacta a variável dependente, ou seja, a geração de emprego, quando controlada pelas demais variáveis.

Segundo De Negri (2004), a diferença entre o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios é que o primeiro capta apenas uma fonte de variabilidade (a primeira), enquanto o segundo capta as duas fontes de variabilidade. O modelo de efeitos fixos desconsidera a diferença entre grupos de empresas no mesmo ano. Dessa forma, os coeficientes estimados no modelo de efeitos fixos resultam dos impactos da modificação temporal nas variáveis explanatórias sobre a variável dependente. Já o

modelo de efeitos aleatórios capta a variabilidade existente entre os municípios num determinado ano, assim como a variabilidade decorrente da mudança nas variáveis explanatórias para um município no período determinado.

A definição do modelo mais apropriado depende fortemente das características da amostra e dos objetivos de estimação do modelo. Um procedimento estatístico comumente utilizado para a escolha do modelo mais adequado é o teste de *Hausman*, que verifica a existência de correlação entre os efeitos individuais e as variáveis explanatórias. Se os efeitos não são correlacionados, o modelo de efeitos aleatórios é consistente e eficiente, e o efeito fixo é consistente, mas não eficiente. Se os efeitos individuais estão correlacionados com as variáveis explanatórias, o estimador de efeitos fixos é consistente e eficiente e o estimador de efeitos aleatórios, inconsistente (De Negri, 2004).

Nosso modelo se constitui num painel balanceado, já que cada unidade possui um número de informações igual ao número de períodos analisados. Construímos um modelo para o período de 1998 a 2003, onde a variável dependente é a variação no número de empregos formais em micro e pequenas empresas por município e a variável explicativa é o logaritmo do valor anual aplicado pelo programa no município¹⁰.

Além dessas variáveis, utilizamos também algumas variáveis de controle que buscam captar as diferenças existentes entre os municípios que possam influenciar na geração de emprego e que não estão diretamente relacionadas com o PROGER. Assim, buscando-se isolar o efeito do PROGER sobre a variação de empregos, são inseridas na equação algumas características municipais, tais como:

¹⁰ Os resultados de uma política de crédito são difíceis de serem mensurados e podem ser observados em longos períodos de tempo, no entanto para permitir uma análise simplificada do programa, optou-se por verificar os efeitos da política no intervalo de um ano, ou seja, a variação do emprego entre o ano em que foi concedido o crédito e o ano seguinte.

- a *população do município*, que irá captar a influência da escala do município no valor aplicado pelo programa.

- o *número de estabelecimentos formais no município*, essa variável busca captar o nível de atividade econômica do município.

- *percentual de trabalhadores formais com segundo grau completo*, esse indicador foi construído com o objetivo de captar o estoque de capital humano no município.

Incluimos também um conjunto de *dummies* destinadas a captar a influência de cada ano na variação do emprego. Essa variável é interessante, porque capta grandes variações na economia nacional que podem impactar o desempenho da geração de empregos no país como um todo.

Sabemos que essas variáveis não esgotam o conjunto de características do município que podem estar influenciando na variação do número de empregos. Sobretudo, existem características individuais de cada município que irão impôr uma variação própria do emprego no município em questão. Alguns exemplos dessas características são: i) o nível de atividade empreendedora, ii) aspectos culturais do município, iii) o tipo de atividade econômica predominante, entre outras. Ou seja, existe uma série de características individuais do município que podem exercer alguma influência sobre a variação do emprego e que não estão sendo contempladas no modelo.

Essa é a vantagem do modelo em painel, pois este permite captar as heterogeneidades entre os municípios da amostra. Além de captar também as grandes alterações macroeconômicas ocorridas em cada ano do período em questão, que possam ter exercido influência sobre a variação no emprego do país como um todo. A tabela 16 apresentada abaixo apresenta as estimativas de cada um dos modelos.

Tabela 16: Painel para variação do emprego no período 1998-2003

<i>Variável dependente: Variação no emprego</i>			
Efeito Fixo		Efeito Aleatório	
Valor do Proger (log)	0.07 (0.68)	Valor do Proger (log)	-1.57 (0.54)***
População (log)	13.68 (32.94)	População (log)	91.86 (3.10)***
Escolaridade	14.83 (26.71)	Escolaridade	-47.44 (18.50)**
Nº Estab. Formais	0.26 (0.02)***	Nº Estab. Formais	0.14 (0.00)***
Constante	-99.50 (308.96)	Constante	-751.31 (27.82)***
Observações	32.322	Observações	32.322
Nº de municípios	5.387	Nº de municípios	5.387

Desvio-padrão entre parênteses.

* significativo a 10%; ** significativo a 5%; *** significativo a 1%.

Os resultados encontrados indicam que no modelo com efeito fixo a única variável que se apresenta como significativa para explicar a variação no número de empregos é o número de estabelecimentos existentes no município no ano de requisição do PROGER. Como o painel analisado apresenta informações para apenas seis anos, a variação captada pelo modelo de efeitos fixos é relativamente pequena, o que pode explicar o baixo número de variáveis significativas encontradas na estimação do modelo com efeito fixo.

Por outro lado, o modelo de efeitos aleatórios apresentou significância estatística para todos os coeficientes estimados. No entanto, os sinais encontrados são distintos dos esperados. Segundo as estimativas encontradas, a maior aplicação do programa não está relacionada à variação positiva do emprego nos municípios. Apenas as variáveis *população* e *número de estabelecimentos* explicariam a variação positiva do emprego nos municípios analisados. Portanto, segundo os resultados do

modelo com efeitos aleatórios, o PROGER não está relacionado a variações positivas no número de empregos nos municípios analisados.

Entretanto, ao realizarmos o teste de *Hausman* para analisarmos as vantagens e limitações dos modelos estimados, verificamos que o modelo mais adequado parece ser o modelo de efeitos fixos. Esse resultado indicaria que os efeitos individuais dos municípios estão correlacionados com as variáveis explicativas selecionadas.

Os resultados encontrados pelo painel com efeito fixo apontam para a não existência de uma relação estatisticamente significativa entre a aplicação do PROGER e a variação do emprego observada nos municípios. Apesar dos resultados indicarem a ausência de uma relação estatisticamente significativa entre o PROGER e a variação do emprego nos municípios, não podemos afirmar que o programa não atinge seus objetivos.

Alguns aspectos podem ajudar a compreender essas dificuldades encontradas pelo modelo para explicar a relação do PROGER Urbano com a variação do emprego nos municípios. O primeiro desses aspectos diz respeito à unidade territorial escolhida. Talvez, a utilização do município como unidade de observação não seja a melhor alternativa, entretanto a ausência de informações para a unidade produtiva nos fez optar por este caminho. A unidade municipal parece ser muito abrangente para captar os possíveis efeitos do PROGER Urbano sobre a geração de empregos, considerando a amplitude e a dispersão do Programa.

O segundo aspecto está associado à disponibilidade de dados mais completos para a unidade municipal em formato de painel. Informações anuais como o PIB municipal estimado, a taxa de escolaridade média da população e algumas medidas de pobreza teriam sido fundamentais para o controle de importantes características dos municípios.

O terceiro e último aspecto levantado é que as *proxies* utilizadas para captar nível de atividade econômica (número de empresas formais) e nível de escolaridade (percentual de trabalhadores formais com segundo grau completo) dos municípios são extraídas da RAIS e dizem respeito apenas às empresas formais registradas no município, excluindo o setor informal da economia do município. Essa limitação impede uma análise mais detalhada das características da economia municipal informal que podem estar influenciando fortemente a variação do emprego no município, dado o peso que este setor tem na economia nacional.

Além dos problemas levantados, devemos lembrar também que além da geração de empregos, o PROGER tem ainda, dois objetivos: estimular o surgimento e a formalização de novas firmas e reduzir a pobreza urbana. E a ausência de dados mais completos impede uma maior compreensão da relação do PROGER com essas variáveis.

Considerações Finais

Esta dissertação buscou contribuir para um melhor entendimento dos programas de geração de emprego e renda, que vêm sendo amplamente difundidos no Brasil, e em outros países em desenvolvimento, como um importante instrumento de geração de emprego e renda e combate a pobreza.

Com este objetivo concentramos nossa análise no PROGER Urbano, programa de geração de emprego e renda do governo federal. A escolha deste programa se justifica por este ser o primeiro programa deste tipo desenvolvido pelo governo federal, pelos altos aportes financeiros já realizados e por sua grande penetração no território nacional.

A revisão bibliográfica realizada mostrou que existe uma série de argumentos que defendem os programas de apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas. E esses argumentos baseiam-se em perspectivas teóricas muito distintas. Que apontam questões que variam desde o apoio ao desenvolvimento das MPEs porque são vistas como motor da atividade inovadora e base para o desenvolvimento industrial futuro, até o apoio a essas empresas porque essas são fundamentais para a geração e manutenção de postos de trabalho em países em desenvolvimento, principalmente no setor informal que se caracteriza por apresentar formas arcaicas de produção.

Essas visões distintas estão associadas à multiplicidade de características e atividades econômicas compreendidas no setor de MPEs. Além disso, refletem as diferentes compreensões e entendimentos relacionados com o papel que este setor tem nos diferentes países.

No entanto, se por um lado existem muitos argumentos positivos que corroboram com as políticas de apoio as MPEs, por outro, existem visões contrárias importantes que questionam a eficácia dessas políticas. Portanto, compreender o papel do setor de MPEs no Brasil é fundamental para entender as possíveis justificativas para o desenvolvimento desses programas no país.

A partir da análise dos dados do SEBRAE e outras fontes foi possível observar que as MPEs têm um papel fundamental na manutenção e criação de empregos e que os postos de trabalho gerados nessas empresas, tanto no setor formal quanto no setor informal, estão fortemente associados a populações de baixa renda. Nessa perspectiva, o apoio a esses empreendimentos pode se colocar como uma alternativa importante de geração de emprego e combate à pobreza urbana.

Outro ponto importante considerado na revisão da literatura, é que entre as dificuldades encontradas para o desenvolvimento de MPEs, a que parece ser o maior empecilho ao desenvolvimento dessas firmas é o acesso a crédito. Nessa perspectiva, a democratização do acesso ao crédito é um importante aspecto a ser considerado nas políticas que objetivam apoiar o desenvolvimento deste setor.

No Brasil como a oferta de crédito é escassa para todas as firmas, as MPEs acabam enfrentando uma restrição ainda maior de crédito. Diante destas restrições, os bancos públicos acabaram assumindo um papel central no financiamento da atividade produtiva dessas empresas.

Vários programas com este objetivo foram instituídos nos últimos anos no Brasil. No entanto, esses programas que eram a princípio direcionados apenas para micro e pequenas empresas, aos poucos, também foram sendo disponibilizados para outros setores, inclusive, garantindo recursos para projetos regionais estruturantes, através do BNDES, e para grandes empresas.

Além disso, nossa análise do PROGER Urbano nos permitiu concluir que, nos últimos anos, houve um descasamento entre a política pública, que na sua concepção inicial buscava alcançar setores tradicionalmente excluídos do sistema financeiro formal, e a lógica financeira por trás dos sistemas bancários, que pretende maximizar os retornos dos recursos investidos pelos bancos e conseqüentemente, minimizar os riscos de inadimplência.

Outro ponto que chamou atenção em relação à evolução do programa foi que os dados referentes à aplicação do PROGER Urbano por região revelam que existe uma tendência à sua concentração nas regiões sudeste e sul, e esse movimento se acentuou nos últimos anos.

Nesse contexto, existem evidências de que o PROGER Urbano foi tomando o formato de uma linha de crédito convencional para micro e pequenos empreendedores, com taxas de juros mais atrativas que as taxas de juros oferecidas no mercado e prazos mais longos, mas onde prevalece a lógica bancária tradicional. Isto acaba por priorizar micro e pequenos empreendimentos mais organizados, e na maioria das vezes do setor formal.

Diante desse direcionamento, nos perguntamos se o programa está atingindo seu objetivo central: a geração de empregos e o combate à pobreza. Com o objetivo de responder essa questão realizamos uma análise quantitativa do PROGER Urbano. Nossa análise buscou num primeiro momento identificar os determinantes do recebimento do PROGER por um município, ou seja, verificar quais são as características municipais que estão mais fortemente associadas ao aporte do programa. E num segundo momento desenvolvemos um modelo econométrico com o objetivo de verificar se o PROGER Urbano está relacionado com a variação do emprego nos municípios onde foi aplicado.

Para realizar a análise de determinantes do PROGER Urbano desenvolvemos um modelo de regressão múltipla, onde as variáveis explicativas de interesse dizem respeito às características dos municípios. Partimos da hipótese que existem cinco aspectos que podem estar influenciando mais diretamente o aporte dos recursos, através do PROGER, num município, são eles: aspectos econômicos, aspectos sociais, aspectos institucionais, aspectos políticos e aspectos geográficos.

Os resultados encontrados para essa análise parecem indicar que as características municipais mais relevantes para que um município receba a aplicação do PROGER são: o tamanho da população, o Índice de GINI e a escolaridade média da população. É interessante destacar que os aspectos sociais do município são os fatores que mais fortemente estão relacionados a uma maior aplicação do programa, depois de inseridos os demais controles.

Outro resultado importante dessa análise é que o aspecto político não é um determinante para que o município receba recursos do programa, rompendo com uma lógica tradicional das políticas públicas no Brasil.

Chama a atenção o fato de que municípios que apresentam uma maior concentração de renda, ou seja, índices mais elevados de desigualdade social, e um menor percentual de pobres, parecem estar sendo mais beneficiados com aportes de recursos do programa.

Desenvolvemos também um modelo de painel com o objetivo de verificar a relação do PROGER com a variação do emprego nos municípios. Os resultados encontrados apontam para a não existência de uma relação estatisticamente significativa entre a aplicação do PROGER e a variação do emprego observada nos municípios.

Nosso esforço buscou responder a uma lacuna existente de avaliação dos programas de geração de emprego e renda, que vêm sendo amplamente difundidos no país nos últimos anos. Analisar se esses programas estão alcançando os objetivos para os quais foram desenhados, se eles estão focalizados, e se produzem impactos positivos nos locais onde são aplicados, constituindo-se num verdadeiro instrumento de geração de emprego e renda e combate à pobreza, é uma pesquisa de fundamental importância. Essa análise exige uma grande investigação em torno do desenho, das operações realizadas pelos programas e dos resultados dessas linhas de crédito.

Entendemos que esta dissertação contribuiu para esse debate, no entanto, ainda existe um longo caminho a ser seguido na direção de uma melhor compreensão dos efeitos desses programas no país. Ações que objetivem um maior levantamento de informações e acompanhamento dos créditos concedidos são essenciais para a avaliação dessas políticas.

Bibliografia

AYYAGARI, M., DERMIGUC-KUNT, A., M AKSIMOVIC, V., 2005. *How important are financing constraints? The role of finance in the business environment*. World Bank Policy Research Working Paper N° 3820.

ANDRADE, M. I. T. (2004), *Direitos de Propriedade e Renda Pessoal: Um Estudo de Caso das Comunidades do Caju*, Tese de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, UFRJ.

AZEREDO, B. (1998) *Políticas Públicas de Geração de Emprego no Brasil: Limites e Possibilidades*. In: Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. Campinas, Instituto de Economia – Unicamp.

AZEVEDO, J. P. (2001) *Os Empreendedores de Baixa Renda e o Sistema Financeiro: Uma Análise das Experiências de Microcrédito na Cidade do Rio de Janeiro*, Tese de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UFF, Niterói, UFF.

BECK, T. at al (2000), *Finance and the Sources of Growth*, Journal of Financial Economics n° 58, 261-300.

BECK, T. at al (2004), *Finance, Inequality and Poverty: Cross Country Evidence*, World Bank Policy Research Working Paper 3338, Washington.

BECK, T. e DEMIRGUC- KUNT, A. (2006), *Small and medium-size enterprises: Access to finance as a growth constraint*, Journal of Banking and Finance n°30, 2931–2943.

BECK, T., DEMIRGUC- KUNT, A., LEVINE, R., (2005) *SMEs, growth, and poverty: Cross-country evidence*. Journal of Economic Growth 10, 197–227.

BIGGS, T. (2000), *Is Small Beautiful and Worthy of Subsidy?*- Literature Review, In: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/TylersPaperonSMEs.pdf> (acessado em Jan de 2007).

CACCIAMALI, M (1989) Expansão do mercado de trabalho não-regulamentado e setor informal no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, número especial.v. 19.

CARVALHO, F. (2003), *Sistema financeiro, crescimento e inclusão*, trabalho apresentado no Seminário “Financiamento do Desenvolvimento”, organizado pelo IE/UFRJ, CEPAL e DDAS/UFRRJ, em 15/09/2003 (www.ie.ufrj.br/moeda; no menu clicar em “textos para discussão”).

CARVALHO, F. (2005), *O sistema Financeiro Brasileiro: a modernização necessária*. Em Sicsú et. Al. Novo-Desenvolvimentismo. Editora Manole. São Paulo, 2005.

CHAHAD, J. P. (2002) *Políticas públicas de emprego e renda no governo Fernando Henrique Cardoso: grandes avanços e muito a se fazer*. Boletim do Mercado de Trabalho n° 20, IPEA.

COELHO, F. (2006) *Duas Faces da Mesma Moeda: Alcance e Limites das Microfinanças na Luta contra a Pobreza*, Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Economia e Administração da USP, São Paulo.

DEDECCA, C. S. (1998) Emprego e Qualificação no Brasil dos anos 90. In: *Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas, Instituto de Economia – Unicamp.

DE NEGRI, F. (2004), *Desempenho Comercial das Empresas Estrangeiras no Brasil na Década de 90*. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

FONTES, A., *Microempreendimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Diagnóstico e Políticas de Apoio*. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado apresentada à COPPE/UFRJ.

GALINDO, A. e SCHIANTARELLI, F. (2002), *Credit Constraints in Latin America: An Overview of the Micro Evidence*. Research Network Working Paper n° R- 472, Boston, Inter American Development Bank.

GREGORIO, J e GUIDOTTI, P (1995), *Financial Development and Economic Growth*, *World Development*, Vol. 23, No. 3, pp. 433-448.

GUIMARÃES, I. G. (1998) Avaliação Geral dos Programas de Emprego e Renda. In: *Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas, Instituto de Economia – Unicamp.

IBASE (1999) *Geração de Emprego e Renda*. Revista democracia Viva: Edição Especial, IBASE.

IBASE (1999a), *Relatório Geral de Avaliação do PROGER*. Rio de Janeiro, 1999a.
IBGE (2003), *Economia Informal Urbana*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM), (2003). *A expansão do setor de microfinanças no Brasil*. Rio de Janeiro, IBAM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Perfil dos municípios brasileiros. Disponível em <www.ibge.gov.br> (acesso em janeiro de 2007).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA/(IPEA). Dados municipais disponíveis em <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?64278406>>. (acesso em janeiro de 2007).

KING, R. e LEVINE, R. (1993), *Finance and growth: Schumpeter might be right*. Quarterly Journal of Economics, volume 108. n° 3 , 717-738.

KON, A. (2004) *Economia dos Serviços, Teoria e Evolução no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier.

KROTH, D. C. e DIAS, J. (2006), A Contribuição do Crédito Bancário e do Capital Humano no Crescimento Econômico dos Municípios Brasileiros: Uma Avaliação em Painéis de Dados Dinâmicos, ANPEC. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A015.pdf> (acesso em fevereiro de 2007)

LA ROVERE (2000), *Perspectivas das micro, pequenas e médias empresas no Brasil*, Disponível em : http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/perspectivas_das_micro_pequenas_e_medias_empresas_no_brasil.pdf (acesso em janeiro de 2007), Instituto de Economia- UFRJ.

LESSA, C. T. M., Apresentação no Seminário Internacional Design, Produção e Competitividade, realizado no BNDES entre os dias 12 e 13 de Julho de 2004, In: http://federativo.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/esdi_lessa.pdf (acesso em janeiro de 2007)

LIMA, S. N., (2006), *Políticas Públicas de Emprego e Microcrédito : A Experiência Brasileira*, Rio de Janeiro, Dissertação de mestrado apresentada no Instituto de Economia- UFRJ.

MINISTERIO DO PLANEJAMENTO (2003), Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, In: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Eixos_2003/b_produtos_nao_contrauais/02_areas_deprimidas/areas_deprimidas.pdf (acesso em janeiro de 2007)

MORAES, J. M. , (2006a), *Empresas de Pequeno Porte e as Condições de Acesso ao Crédito: Falhas de Mercado, Inadequações Legais e Condicionantes Macroeconômicos*, Texto para discussão n°1189, Brasília, IPEA

MORAES, J. M., (2006b), *Avaliação de Programas Especiais de Crédito para as Micro, Pequenas e Médias Empresas*, Texto para discussão n° 1190, Brasília, IPEA.

NERI, M (2005), *Análise dos Negócios Nancicos a partir da pesquisa Economia Informal Urbana – ECINF*, Texto para Discussão n° 1, SEBRAE.

NORTH, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nova York.

PASSOS, A.F. e COSTANZI, R. N., (2002), *Evolução e Perspectivas dos Programas de Geração de Emprego e Renda*, Boletim do Mercado de Trabalho n° 20, Brasília, IPEA.

RAMOS, C. A. (1997) *Notas sobre políticas de emprego*. Texto para discussão N° 471, Brasília, IPEA.

RAMOS, C. A., (1998), Programas Federais de Apoio aos Pequenos Investimentos: Justificativas, Características e Balanço Preliminar, Texto para discussão nº 546, IPEA, Brasília.

RAMOS, C. A., (2003) *Políticas de Geração de Emprego e Renda – Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira*. Brasília, UNB.

RAMOS, C.A. (2003 a), *Políticas de Geração de Emprego e Renda: justificativas teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira*. Texto para Discussão, Nº 277. Brasília, Departamento de Economia, UNB.

RAMOS, L. & FERREIRA, V. (2005) *Padrões Setorial e Espacial da evolução da Informalidade no Brasil (1991-2003)*, Texto para Discussão nº 1099, IPEA.

REIS, J. G. & Outros (2004), *Trabalho Decente no Brasil: uma avaliação das políticas de emprego e proteção social*, IETS, estudo produzido para a OIT. Rio de Janeiro: IBASE, nov.1999b.

SABOIA, J. (1994). Potencial e Desafios. In: *Projeto Nacional de Desenvolvimento para Micro e Pequena Empresa*. Rio de Janeiro, Sere.

SEBRAE (2005), *Boletim Estatístico das Micro e Pequenas Empresas*, Rio de Janeiro, SEBRAE.

SEBRAE (2007), *Critérios de Classificação por Porte de Empresa*, in <http://www.sebrae.com.br/br/aprendasebrae/estudosepesquisas.asp>

THEODORO, M. (2000), *As Bases da Política de Apoio ao Setor Informal no Brasil*. Texto para Discussão, Brasília, IPEA.

ULYSSEA, G., CABRAL, F. & SZERMAN, D. (2006), *Determinantes da Informalidade e Performance das Firms no Brasil*, mimeo.

VIOTTI at al (2006), in: *Tecnologia, Exportação e Emprego*, Brasília, IPEA.

WORLD BANK (2005). *World Business Enviromental Survey*. Washington, DC: World Bank.