

## ***Distribuição dos Recursos do PROGER: Qual a Racionalidade?***

### **Paulo Aguiar do Monte**

\* *Doutorando em Economia, Universidade Federal de Pernambuco.*

### **Tarcisio Patrício de Araújo**

\* *Ph.D. em Economia pela Universidade de Londres, 1994.*

### **Roberto Alves de Lima**

\* *Doutorado pela Universidade Federal de Pernambuco, 1992.*

via crédito, a pequenos e médios empreendimentos, inclusive do setor informal. Um conjunto mais amplo inclui o Proemprego/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), o Protrabalho (Banco do Nordeste), a linha Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), e o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP). O cerne da discussão aqui empreendida é a racionalidade da distribuição dos recursos do sistema Proger no território nacional e na Região Nordeste, particularizando-se o caso de Pernambuco. As informações analisadas – período 1995-2001 – revelam uma grande concentração de recursos no Sul, em contraste com o que deveria ser a lógica de uma política pública. Incongruências são também identificadas no Nordeste e em Pernambuco. Os resultados reforçam o argumento de que avanços nessas políticas dependem, em cada Unidade da Federação, de planejamento indicativo para a alocação dos recursos segundo vocações regionais e potencialidades econômicas, considerando-se também o nível de desemprego em cada região.

## **Resumo**

---

Este trabalho é um follow-up de estudos de avaliação de políticas públicas de emprego, desenvolvidos no Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco desde 1998, a partir de uma pesquisa financiada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), Urbano, Proger Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) são aqui tratados como “sistema Proger”, englobando programas de apoio,

## **Palavras-chave:**

---

Proger; Distribuição de Recursos; Desemprego; Políticas de Emprego.

## 1 - INTRODUÇÃO

Os primeiros anos da década de 1990 foram marcados por uma grave retração na economia do País refletida nos baixos índices de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) que, entre 1990 e 1993, alcançou taxa negativa de -0,5% a.a.. (BOLETIM ..., 1999). (Era o pré-contexto do início de grandes programas na área de políticas de emprego). As profundas alterações e incertas perspectivas de desenvolvimento causadas pelo retorno do Brasil ao circuito financeiro, pelas mudanças na política macroeconômica (comercial, monetária, fiscal) e pela abertura comercial acarretaram impactos significativos no mercado de trabalho brasileiro. A intensidade competitiva e os novos processos tecnológicos fizeram com que reestruturações produtivas se processassem e se estendessem relações de subcontratação. O que se seguiu nos anos de 1990 aprofundou as mudanças que caracterizam as duas últimas décadas e marcou o contexto em que foram lançados os pilares do que seria um novo sistema nacional de políticas de emprego, cujo núcleo é objeto de discussão neste trabalho.

Enquanto a economia brasileira cresceu a uma taxa de 1,8% a.a. nos anos de 1990, o crescimento médio anual da População Economicamente Ativa (PEA) (próximo a 80 milhões de pessoas em 1999) foi de 1,5 milhão de pessoas (1,9% a.a.). Em Pernambuco a situação não difere do quadro nacional. O baixo crescimento do PIB (80/90, 3,5% a.a.; 90/98, 1,9% a.a.) também não está sendo suficiente para absorver o modesto crescimento da PEA do Estado, quase 1% ao ano no período 1992-99, o que significaria 35 mil pessoas por ano procurando emprego pela primeira vez - considerada uma PEA de 3,6 milhões de pessoas. Tal cenário, comum a todos os Estados, vem demonstrando que o crescimento econômico do País não está sendo capaz de gerar empregos no mesmo diapasão dos anos de 1970; por outro lado, o Estado não consegue responder às necessidades adicionais de investimento para absorver satisfatoriamente os novos entrantes na força de trabalho,

muito menos absorver parcela expressiva do estoque corrente de desempregados.

Outros impactos sobre mercado de trabalho brasileiro incluem a expansão do segmento de trabalhadores autônomos e de pequenos negócios que se caracterizam pela baixa rentabilidade, elevada taxa de mortalidade, condição precária de trabalho, redução de perspectiva profissional. Foi observada também uma maior inserção dos trabalhadores nos chamados “serviços prestados” – trabalhadores autônomos informais – resultados da estratégia de sobrevivência do trabalhador face à dinâmica do mercado de trabalho no País.

Diante do quadro acima esboçado um problema crucial tem sido a escolha de Políticas Públicas que gerem novos postos de trabalho e mantenham os já existentes. A partir de 1994, um conjunto amplo de Programas de Geração de Emprego e Renda – PROGER – foi instituído. Entre 1995 e 2001 quase R\$ 15 bilhões foram investidos nos Estados brasileiros – através do PROGER URBANO, PROGER RURAL e PRONAF – volume que provavelmente faz deste o maior programa de geração de empregos via crédito na América Latina. A simples constatação deste volume aplicado mostra a importância atribuída a essa Política e, portanto, a necessidade de se discutir a distribuição no espaço nacional e em cada Estado, com base em argumentos de natureza econômica e social. (ARAÚJO; LIMA, 2000a, 2000b, 2000c; LIMA; ARAÚJO, 2001).

Este trabalho procura expandir a discussão sobre a racionalidade distributiva dos recursos do PROGER, destacando-se as aplicações feitas no Estado de Pernambuco. O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução. A seção dois recupera informações básicas a respeito da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do PROGER. Alguns aspectos metodológicos são discutidos na seção 3. As seções quatro e cinco trazem, respectivamente, os resultados encontrados para o Brasil e Nordeste, e Pernambuco. Por fim, a última seção contempla as conclusões finais.

## **2 - O FAT E O PROGER: PROPOSTA DE UMA NOVA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO**

Na primeira metade dos anos de 1990 o Governo passa a implementar novos Programas Públicos direcionados ao mercado de trabalho após a aprovação, pelo Congresso Nacional, em 1990, da lei que criou o FAT.

O FAT é formado pelos recursos arrecadados pelos Programas Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). A criação do Fundo traduziu-se, inicialmente, no reforço aos Programas de seguro-desemprego, de intermediação de mão-de-obra e do abono salarial para trabalhadores de baixa renda, além de, posteriormente, propiciar a implementação de importantes Programas de geração de emprego e renda. Segundo seus objetivos, deixava-se de se ter um Programa que visasse apenas à melhoria financeira do trabalhador desempregado para surgir um outro com uma abrangência maior, ajudando na recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e na sua requalificação profissional. As receitas do Fundo provêm de: i) contribuições recolhidas pelos empregadores à alíquota de 0,65% sobre o faturamento bruto de pessoas jurídicas de direito privado; ii) 1,0% sobre a folha de pagamento de pessoas jurídicas sem fim lucrativo (entidades filantrópicas); iii) 1,0% do valor das receitas (arrecadação e transferências) de pessoas jurídicas de direito público interno. A gestão do FAT está a cargo do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT)<sup>1</sup>. Este

<sup>1</sup> É importante salientar que nem todo o patrimônio do FAT é destinado diretamente a essas políticas; note-se que tal patrimônio atualmente acumula a soma de R\$ 68 bilhões (Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal. <http://www.ipeadata.gov.br>), o que permite a destinação de expressivo volume de recursos para políticas de emprego. Desde a criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência, depois Fundo de Estabilização Fiscal, 25% dos recursos do FAT são retidos pelo Tesouro Nacional – com destinação livre pelo Governo Federal. Trata-se de uma das linhas mestras do ajuste fiscal que fundamenta a política macroeconômica do Real. (LIMA; ARAÚJO, 2001).

conselho é formado por representantes das centrais sindicais de trabalhadores, das confederações patronais e do governo federal, em instância tripartite e paritária.

As normas e decisões alocativas que envolvem todos esses programas são definidos pelo CODEFAT, instância tripartite com representações dos trabalhadores, do setor patronal e do Governo Federal (Ministérios do Trabalho e da Previdência, e BNDES).

A partir de então, o volume de recursos destinados às políticas para o mercado de trabalho aumentou expressivamente. Foi criado um novo Sistema Público de Emprego envolvendo um conjunto de Programas destinados, basicamente, a:

- Estimular a geração de emprego e renda, mediante criação de novas unidades produtivas e fomento das unidades já existentes;
- Incentivar a organização dos empreendimentos informais, de modo a prepará-los para o ingresso no setor formal da economia;
- Propiciar a auto-sustentabilidade dos empreendimentos financiados, mediante promoção de Programas integrados de capacitação técnico-gerencial, de qualificação profissional e assistência técnica aos beneficiários.

Dois grandes programas foram criados para compor o conjunto de políticas ativas para o mercado de trabalho: Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e Programa Nacional de Qualificação da Mão-de-Obra (PLANFOR). Neste artigo, nossa discussão está centrada no PROGER.

Inicialmente, o Programa de Geração de Emprego e Renda teve sua abrangência limitada à área urbana, com a criação do PROGER URBANO. A partir de 1995, foi ampliado – passando a atender pequenos e micro produtores rurais, com o surgimento do PROGER RURAL e, posteriormente, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricul-

tura Familiar (PRONAF), devendo seguir prioridades definidas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego<sup>2</sup>.

Os recursos do PROGER, que neste trabalho compreende o PROGER URBANO, PROGER RURAL e o PRONAF, são distribuídos via agentes financeiros<sup>3</sup> (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) com encargos que compreendem a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais juros de até 6% ao ano<sup>4</sup>. O público-alvo do PROGER URBANO é formado por pessoas físicas e jurídicas, cooperativas e associações de produção, bem como os profissionais liberais, recém-formados, trabalhadores autônomos, prestadores de serviço em geral, artesãos e pequenos e micro negócios familiares. Já o PROGER RURAL é destinado aos pequenos e mini produtores rurais, inclusive às atividades pesqueira, extrativa vegetal e de aqüicultura, mediante linhas de crédito de investimento e de custeio, de forma individual ou coletiva, em operações que gerem emprego

---

<sup>2</sup> As Comissões Estaduais e Municipais de Emprego são instâncias tripartites e paritárias formadas por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores – criadas para exercer papel fundamental na orientação da aplicação desses recursos (filtragem da demanda) e na fiscalização e monitoramento dos programas.

<sup>3</sup> “Os recursos do FAT em depósito especial são remunerados *pro rata die*, pela mesma taxa utilizada para remunerar as disponibilidades do Tesouro Nacional, conforme art. 5º da Lei 7.862, de 30 de outubro de 1989, com a redação dada pela Lei nº 9.027, de 12 de abril de 1995. A remuneração é apurada diariamente e creditada mensalmente ao FAT, observando-se: i) **valores depositados não aplicados**: remuneração pela taxa SELIC; ii) **valores depositados aplicados**: remuneração pela TJLP. A taxa fixa anual de juros, além da TJLP, corresponde à remuneração do agente financeiro”. Fonte: Coordenação do PROGER no Ministério do Trabalho e Emprego. (LIMA; ARAÚJO, 2001).

<sup>4</sup> No caso do PRONAF, os encargos importam em 1%, 1,15% ou 4%, ao ano, com bônus (variável) de adimplência de 25% sobre a taxa de juros ou 40% sobre o principal (ou sobre o saldo devedor), a depender do enquadramento do beneficiário.

e renda, enquanto que os recursos do PRONAF objetivam o fortalecimento da agricultura familiar nos centros rurais, tendo seu público-alvo focalizado na figura do agricultor e sua família, inclusive os assentados da reforma agrária<sup>5</sup>.

Com este novo Sistema de Políticas Públicas, em tese, a economia informal passa a ganhar maior importância na criação e/ou manutenção de ocupações e de alternativas de sobrevivência – via trabalho organizado de forma autônoma ou em unidades microempresariais – tornando-se um segmento fundamental de combate ao desemprego. Sua importância torna-se ainda maior quando nos Estados se percebe a baixa capacidade de novos investimentos na área econômica e social.

O PROGER deve, por definição, ser visto como um instrumento de combate ao desemprego (embora de limitados poderes num ambiente de insatisfatório crescimento econômico) e um meio a ser utilizado pelos Estados para promover a inserção e/ou manutenção do trabalhador no mercado de trabalho. Nesses termos, cresce a importância de uma distribuição dos recursos baseada em uma racionalidade centrada em objetivos econômicos e metas sociais.

Deve-se ressaltar, entretanto, que a melhor aplicabilidade dos recursos do Programa é intrinsecamente dependente de um forte apoio da sociedade civil. Quanto maior for a organização e a capacidade de mobilização da população local, via comissões estaduais e municipais de emprego e conselhos municipais do PRONAF, maior poderá ser o controle social sobre o destino final da maioria dos financiamentos concedidos no âmbito do sistema PROGER, evitando que fique exclusivamente a cargo do agente financeiro decidir sobre os projetos a serem financiados. Dessa forma, ganham os Estados a oportunidade de subsidiar estrategicamente a aplicação de um volume consi-

---

<sup>5</sup> Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego / Coordenação Geral de Emprego, 2001.

derável de recursos, minimizando as possibilidades de que os créditos tenham direcionamento apenas via intermediação política de parlamentares e outras instâncias da política profissional (algo de difícil comprovação empírica mas que se sabe é instrumento corrente na repartição de recursos públicos). (LIMA; ARAÚJO, 2001).

### **3 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PROGER: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS**

A base de dados utilizada provém do Ministério do Trabalho e Emprego/Coordenação Geral de Emprego, e cobre as aplicações do PROGER (URBANO, RURAL e PRONAF) no período 1995-2001. Os dados demográficos (população residente), para os anos de 1996 e 2000, são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os referentes aos valores do Produto Interno Bruto foram extraídos de Silva e Medina (1999) e do Boletim ... (1999).

Inicialmente foram trabalhados os dados por Estados da Região Nordeste. Depois, foi feita uma análise detalhada de Pernambuco com base no volume de crédito concedido aos municípios e, de forma agregada às Mesorregiões do Estado (Metropolitana do Recife, Agreste Pernambucano, Mata Pernambucana, Sertão Pernambucano e Sertão do São Francisco).

O ponto de partida é a hipótese óbvia e simples de que o valor liberado a um determinado município está relacionado com seu tamanho populacional. Tal hipótese sugere que municípios mais populosos recebam mais recursos. Para tal, utilizaremos um modelo bastante simplificado, com apenas uma variável explicativa (população residente no município), sendo o valor liberado para uma determinada cidade a variável dependente. Primeiramente, foi estimada a regressão baseada no método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO):

$$Y_{ji} = \beta_1 + \beta_2 X_i + \mu_i \quad \text{onde} \\ j = 1, 2, \dots, 9 \text{ e } i = 1, 2, \dots, N_j \quad (1)$$

com *i* indicando município e *j* cada um dos nove Estados do Nordeste, enquanto *Y* representa o total de crédito do PROGER – durante todo o período analisado – e *X* representa a população residente do município em 2000.

Como era de se esperar, foi observada, através do Teste de White, a presença de heteroscedasticidade, comum em dados de *cross section*. Como se sabe, na presença de heterocedasticidade, os estimadores obtidos pelo processo de MQO, mesmo mantendo as propriedades de consistência e não-tendenciosidade, deixam de ser eficientes em virtude de não atender à propriedade de variância mínima. Por esse motivo, as variâncias dos estimadores foram re-estimadas utilizando-se o processo de correção de heterocedasticidade conforme White<sup>6</sup>, mais adequado a tal situação<sup>7</sup>. O coeficiente de correlação também é utilizado, como instrumento auxiliar de análise.

### **4 - PROGER: DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS NO BRASIL E NO NORDESTE**

A distribuição dos recursos do sistema PROGER no País entre seus três grandes programas – considerado o total de recursos aplicados no período 1995-2001 – tem a seguinte configuração: PROGER URBANO (24%), PROGER RURAL (23%) e PRONAF (53%). No Nordeste os valores são 47%, 9% e 45%, respectivamente.

<sup>6</sup> Esse processo é tecnicamente conhecido como sendo de Estimadores de Matrizes de Co-Variâncias Heterocedástico-Consistentes (EMCHC).

<sup>7</sup> Em virtude de se tratar de um relativamente curto período de tempo (o sistema PROGER começou a operar em 1995), uma análise de séries temporais fica impossibilitada.

A fatia dos recursos entre regiões está retratada na TABELA 1. A simples constatação do valor total destinado a esses programas – superior a R\$ 14,5 bilhões, assim divididos: PROGER URBANO, R\$ 3.531.338.217; PROGER RURAL, R\$ 3.320.075.633 e PRONAF, R\$ 7.643.207.073 – reforça a importância desta Política. À Região Sul coube quase metade dos recursos do PROGER aplicados no período. O Nordeste é a segunda região com maior fatia (22,6%). Em termos da distribuição segundo cada um dos segmentos do PROGER, ao Nordeste tem sido direcionado o maior volume de recursos no caso do PROGER URBANO (mais da metade). Por outro lado, o Sul absorveu a maior parte do crédito dirigido ao setor agrícola (PROGER RURAL, 70%, e PRONAF, 62%). Os três Estados mais bem contemplados são da Região Sul, pela ordem: Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, que, juntos, absorvem 50% do total investido pelo PROGER em todo o País, revelando que esse perfil distributivo não mudou significativamente em relação a avaliações pretéritas<sup>8</sup>.

É possível, por uma avaliação *ex-post*, admitir que haveria alguma racionalidade econômica em tal distribuição. O Sul – por possuir uma agricultura moderna, que inclui um forte segmento de cooperativas e onde é parte importante da economia rural a integração com a agroindústria – teria um background econômico como importante fator explicativo da grande absorção de recursos desses programas. Por outro lado, o Nordeste – considerável celeiro de pobreza e desemprego – poderia ter a sua grande participação no PROGER URBANO plenamente explicada. No entanto, não há evidências de que tais preocupações estejam explícitas na gestão desses programas. Na realidade, a rede de controle social teoricamente representada pelas comissões estaduais e municipais de emprego não está

capacitada nem é mobilizada satisfatoriamente para exercer sua esperada função no direcionamento dos recursos e na fiscalização dos programas. O que na prática ocorre é a atuação do agente financeiro sem mediação da sociedade civil. Tal quadro deixa aberta a porta para, em vez de uma racionalidade fundada em objetivos estratégicos de desenvolvimento, ter-se apenas a intermediação de segmentos representativos de diversos grupos de interesses na alocação do crédito para regiões e municípios com diferenciada capacidade de mobilização para elaboração de projetos e captação de recursos. O resultado final – observável por meio do sintético indicador do PROGER *per capita*<sup>9</sup> (TABELA 1) – não deixa dúvidas de que há algo na distribuição dos recursos do PROGER que foge à racionalidade da execução de uma política pública que deveria atuar no sentido de minimizar, ao invés de fortalecer, as desigualdades regionais.<sup>10</sup>

Com um Produto Interno Bruto de aproximadamente R\$ 150 bilhões (BOLETIM ..., 1999), o Nordeste foi contemplado com R\$ 3,2 bilhões do PROGER no período em análise (quase 23% do total despendido no Brasil). Cerca de 54% dos recursos foram utilizados para viabilizar projetos na área rural e 46% na área urbana. A região conta com 47 milhões de habitantes, dos quais cerca de 33 milhões em centros urbanos (IBGE, 1999).

Os três Estados nordestinos que mais foram beneficiados são, pela ordem: Bahia, Ceará e Pernambuco, que, juntos, captaram 56% do valor desembolsado na Região. Com um Produto Interno Bruto – em 1998 – de R\$ 45 bilhões, a Bahia detém a maior riqueza regional seguido por Pernambuco e Ceará, com R\$ 25 bilhões e R\$ 23 bilhões, respectivamente. No agregado, eles são responsáveis por dois terços da produção do Nordeste.

<sup>8</sup> Lima e Araújo (2001), examinando as informações referentes ao período 1995-2001, já haviam registrado que os três Estados acima destacados absorviam 49,4% dos recursos do PROGER. Segundo esses autores, o volume absorvido pelo Estado do Rio Grande do Sul, até então, era superior ao destinado aos nove Estados nordestinos.

<sup>9</sup> O PROGER *per capita* foi estimado com base na população residente de 2000. Fonte: IBGE.

<sup>10</sup> A argumentação acima está fundamentada em estudos pretéritos. Ver, por exemplo, Lima e Araújo (2001).

**TABELA 1**  
**BRASIL**  
**PROGER PER CAPITA E DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DO SISTEMA PROGER**  
**(URBANO, RURAL, PRONAF) SEGUNDO MACRORREGIÕES**  
**1995-2001**

| REGIÕES       | PROGERPER<br>CAPITA (R\$ 1,00) | TOTAL<br>PROGER (%) | URBANO<br>(%) | RURAL<br>(%) | PRONAF<br>(%) |
|---------------|--------------------------------|---------------------|---------------|--------------|---------------|
| SUL           | 287                            | 49,9                | 13,3          | 70,1         | 62,0          |
| NORDESTE      | 69                             | 22,6                | 51,1          | 11,5         | 19,2          |
| SUDESTE       | 41                             | 20,3                | 26,8          | 12,3         | 13,8          |
| CENTRO-OESTE  | 59                             | 4,7                 | 4,5           | 4,5          | 2,2           |
| NORTE         | 28                             | 2,5                 | 4,3           | 1,6          | 2,8           |
| <b>BRASIL</b> | <b>85</b>                      | <b>100,0</b>        | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>  |

**FONTE:** Dados básicos do Ministério do Trabalho e Emprego e IBGE.

A TABELA 2 apresenta informações sobre o valor total do Programa nos Estados nordestinos. (R\$ 3.293.480.231,00), compreendendo a participação de cada Estado no total do PROGER e similar distribuição para cada um dos três programas. Observa-se que a Bahia, entre os três principais Estados, absorveu um terço dos recursos do

PRONAF, enquanto no Ceará e em Pernambuco a maior participação se dá no PROGER URBANO (respectivamente 17% e 14% dos recursos deste Programa destinados à Região). Um aspecto singular, que essas informações revelam, é o fato de que, a despeito do menor contingente populacional e da menor dimensão econômica, em rela-

**TABELA 2**  
**NORDESTE**  
**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DO SISTEMA PROGER, POR PROGRAMA,**  
**SEGUNDO OS ESTADOS DA REGIÃO**  
**1995 -2001**

| ESTADOS         | TOTAL (%)    | PROGER     |            |            |
|-----------------|--------------|------------|------------|------------|
|                 |              | URBANO (%) | RURAL (%)  | PRONAF (%) |
| BAHIA           | 29,0         | 25         | 31         | 33         |
| CEARÁ           | 14,5         | 17         | 16         | 12         |
| PERNAMBUCO      | 12,8         | 14         | 13         | 12         |
| PIAUÍ           | 9,7          | 10         | 10         | 9          |
| MARANHÃO        | 9,4          | 9          | 9          | 10         |
| PARAÍBA         | 7,7          | 8          | 4          | 8          |
| SERGIPE         | 6,4          | 6          | 4          | 7          |
| ALAGOAS         | 5,6          | 5          | 10         | 5          |
| RIOG. DONORTE   | 4,9          | 6          | 3          | 4          |
| <b>NORDESTE</b> | <b>100,0</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

**FONTE:** Dados básicos do Ministério do Trabalho e Emprego.

ção a Pernambuco, o Ceará tenha absorvido mais recursos no período analisado.

A análise da distribuição dos recursos do PROGER entre as Unidades da Federação pode ser ampliada a partir da inclusão de outros indicadores. A TABELA 3 contém a participação relativa de cada Estado nos recursos alocados pelo PROGER e os respectivos pesos relativos no produto regional e na população da Região. Depreende-se que, no geral, as maiores quotas de recursos estão associadas aos Estados com maior importância relativa no produto e na população regionais. No entanto, algumas singularidades podem ser notadas: o Piauí (além de Sergipe) tem o menor peso relativo tanto no PIB quanto na população da Região (4% e 6%, respectivamente), mas foi contemplado com 10% dos recursos do PROGER, um percentual bem superior aos de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe; por outro lado, Pernambuco tem uma participação relativa no PROGER (13%) bem inferior a seu peso populacional (16%) e sua importância econômica na Região (17% do PIB), enquanto o Ceará é contemplado com fatia maior do PROGER. Ora, não há qualquer evidência de que exista uma política para o PROGER na direção de discriminação corretiva em favor de Estados que tenham menor peso econômico na Região; ademais, não se tem conhecimento de razões técnicas que pudessem explicar adequadamente as diferenças aqui observadas. Um resultado sintético que expressa bem a configuração distributiva dos recursos do PROGER é o maior PROGER *per capita* verificado no Piauí (R\$ 117) e o menor, entre todos os Estados nordestinos, encontrado em Pernambuco (R\$ 54).

Um indicador adicional é o coeficiente de correlação, para cada Estado, entre a participação de cada município na população total do Estado e a fatia que cabe a cada um na distribuição total dos recursos do PROGER. Para a Região o valor do coeficiente de correlação alcançou 0,875. O destaque, no sentido contrário ao esperado, fica com Pernambuco, detentor da menor correlação entre as duas variáveis (0,791), vindo em seguida Sal-

vador (0,860) e Piauí (0,876), respectivamente. Significa que, embora o simples exercício estatístico realizado deixe evidente a existência de associação entre tamanho populacional do município e sua participação no volume de crédito alocado, um exame mais detido revela evidências contrárias a uma distribuição com foco na população ou na dimensão econômica.

Deve ser deixado claro que os autores estão conscientes de que a racionalidade da alocação de recursos via políticas públicas não deve ser fundamentada em critérios meramente populacionais. Ao contrário, entendem que, tratando-se de políticas de geração de emprego e renda, a distribuição de recursos poderia ter uma racionalidade que priorizasse dimensões locais de desemprego e de *déficit* social, ou também objetivos de redução de fluxos migratórios de determinadas áreas rurais ou urbanas. No entanto, na ausência de critérios explícitos em tal direção, é feito um esforço de se verificar evidências de distribuição de recursos segundo critérios populacionais. Reitere-se que a inexistência de uma racionalidade explicitamente fundamentada em um mínimo de planejamento e em objetivos econômicos e sociais, deixa margem para interferências de representações políticas e de *lobbies* em favor de interesses de determinados grupos. Outra possibilidade, em tal contexto, é a predominância de razões de eficiência econômica e de capacidade de articulação política, resultando em uma distribuição que não tende a corrigir desigualdades: é o caso do Rio Grande do Sul, já considerado na nossa análise.

A avaliação de que o valor liberado a um determinado município está relacionado ao seu tamanho populacional foi feita estimando-se um modelo simples, segundo a especificação já apresentada.

Observe-se que, nas regressões estimadas pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários, o parâmetro associado à variável explicativa apresenta sinal positivo. Tendo apresentado significância estatística em todos os casos. Além disso, todos os valores do  $R^2$  são considerados satisfatóri-

**TABELA 3**  
**NORDESTE**  
**PROGER PER CAPITA, COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DO PIB, DA**  
**POPULAÇÃO E DOS RECURSOS DO PROGER, SEGUNDO OS ESTADOS DA REGIÃO**  
**1995-2001**

| ESTADOS         | PROGER (%)   | PIB (%)    | POPULAÇÃO (%) | PROGER PER CAPITA (R\$) | CORRELAÇÃO   |
|-----------------|--------------|------------|---------------|-------------------------|--------------|
| BAHIA           | 29,0         | 31         | 28            | 73                      | 0,860        |
| CEARÁ           | 14,5         | 16         | 15            | 64                      | 0,955        |
| PERNAMBUCO      | 12,8         | 17         | 16            | 54                      | 0,791        |
| PIAUI           | 9,7          | 4          | 6             | 112                     | 0,876        |
| MARANHÃO        | 9,4          | 9          | 12            | 55                      | 0,944        |
| PARAÍBA         | 7,7          | 7          | 7             | 74                      | 0,912        |
| SERGIPE         | 6,4          | 4          | 4             | 117                     | 0,910        |
| ALAGOAS         | 5,6          | 6          | 6             | 65                      | 0,916        |
| RIOG.DONORTE    | 4,9          | 6          | 6             | 58                      | 0,917        |
| <b>NORDESTE</b> | <b>100,0</b> | <b>100</b> | <b>100</b>    | <b>69</b>               | <b>0,875</b> |

FONTE: Dados básicos do Ministério do Trabalho e Emprego e IBGE.

os, sendo que os que apresentaram menores valores de  $R^2$  foram, justamente, Pernambuco, Piauí e Bahia – como já foi mostrado por meio do coeficiente de correlação. Em todas as regressões estimadas foi observada a presença da heteroscedasticidade – através do teste de White. Portanto, de forma alternativa, as variâncias dos estimadores foram reestimadas utilizando-se a correção de White. Os resultados não alteram a conclusão de que o parâmetro associado ao tamanho da população é estatisticamente significativo; portanto, leva a conclusões semelhantes.

Uma qualificação do resultado encontrado para Pernambuco (o menor valor do  $R^2$ ) pode ser feita considerando-se que os valores monetários utilizados na regressão referem-se ao PROGER como um todo; ou seja, inclui os programas dirigidos à agricultura familiar e a empreendimentos rurais. Ora, como a Região Metropolitana do Recife (RMR) concentra 42% da população do Estado e a quase totalidade dos recursos advindos do PRONAF e do PROGER RURAL destina-se a municípios menos populosos, a correlação entre tamanho da população e participação relativa nos recursos distri-

buidos é afetada, refletindo-se na redução do  $R^2$ . De modo a se neutralizar essa influência do perfil da distribuição populacional no Estado sobre os resultados da regressão, foram feitas duas outras regressões: uma para o PROGER URBANO e outra para o PROGER RURAL e o PRONAF. Os resultados são apresentados a seguir:

- Para o PROGER URBANO

*MQO*

$$\hat{Y}_{3i} = 61067,50 + 25,543 X_i$$

t-stat (0,7566) (27,55)  $R^2=0,815$

*Correção de White*

$$\hat{Y}_{3i} = 61067,50 + 25,543 X_i$$

t-stat (0,898) (9,223)  $R^2=0,815$

**TABELA 4**  
**NORDESTE**  
**RESULTADOS DAS REGRESSÕES ESTIMADAS POR MQO E COM A CORREÇÃO DE WHITE**  
**PARA HETEROCEDASTICIDADE, SEGUNDO OS ESTADOS NORDESTINOS**

| ESTADOS           | ESTIMAÇÃO POR MQO   | EMCHC   |
|-------------------|---|---|
| BAHIA             | $\hat{Y}_{1i} = 1130512 + 40,721 X_i$<br>(148424) (1,1619)<br>t-stat (7,616) (35,045)<br>$R^2=0,74$ | $\hat{Y}_{1i} = 1130512 + 40,721 X_i$<br>(132539) (1,1415)<br>t-stat (8,529) (28,774)<br>$R^2=0,74$ |
| CEARÁ             | $\hat{Y}_{2i} = 807425 + 46,87 X_i$<br>(176308) (1,077)<br>t-stat (4,579) (43,490)<br>$R^2=0,91$    | $\hat{Y}_{2i} = 807425 + 46,87 X_i$<br>(158359) (0,899)<br>t-stat (5,098) (52,093)<br>$R^2=0,91$    |
| PERNAMBUCO        | $\hat{Y}_{3i} = 1149266 + 28,227 X_i$<br>(206675) (1,6308)<br>t-stat (5,560) (17,308)<br>$R^2=0,63$ | $\hat{Y}_{3i} = 1149266 + 28,227 X_i$<br>(153382) (3,0347)<br>t-stat (7,492) (9,301)<br>$R^2=0,63$  |
| PIAUÍ             | $\hat{Y}_{4i} = 645732 + 63,704 X_i$<br>(121941) (2,3820)<br>t-stat (5,295) (26,743)<br>$R^2=0,77$  | $\hat{Y}_{4i} = 645732 + 63,704 X_i$<br>(110986) (4,4899)<br>t-stat (5,818) (14,188)<br>$R^2=0,77$  |
| MARANHÃO          | $\hat{Y}_{5i} = 617,179 + 58,885 X_i$<br>(110898) (1,511)<br>t-stat (0,005) (38,96)<br>$R^2=0,89$   | $\hat{Y}_{5i} = 617,179 + 58,885 X_i$<br>(850061) (1,267)<br>t-stat (0,007) (46,45)<br>$R^2=0,89$   |
| PARAÍBA           | $\hat{Y}_{6i} = 369224 + 53,107 X_i$<br>(84986) (1,652)<br>t-stat (4,344) (32,129)<br>$R^2=0,83$    | $\hat{Y}_{6i} = 369224 + 53,107 X_i$<br>(102198) (7,854)<br>t-stat (3,612) (6,761)<br>$R^2=0,83$    |
| RIOGRANDE DONORTE | $\hat{Y}_{7i} = 350266 + 40,687 X_i$<br>(86466) (1,399)<br>t-stat (4,050) (29,079)<br>$R^2=0,84$    | $\hat{Y}_{7i} = 350266 + 40,687 X_i$<br>(79397) (0,981)<br>t-stat (4,411) (41,462)<br>$R^2=0,84$    |
| SERGIPE           | $\hat{Y}_{8i} = 711558 + 90,629 X_i$<br>(288936) (4,830)<br>t-stat (2,462) (18,762)<br>$R^2=0,83$   | $\hat{Y}_{8i} = 711558 + 90,629 X_i$<br>(235380) (3,627)<br>t-stat (3,023) (24,986)<br>$R^2=0,83$   |
| ALAGOAS           | $\hat{Y}_{9i} = 654596 + 43,508 X_i$<br>(164467) (1,923)<br>t-stat (3,980) (22,620)<br>$R^2=0,84$   | $\hat{Y}_{9i} = 654596 + 43,508 X_i$<br>(155540) (1,386)<br>t-stat (4,208) (31,386)<br>$R^2=0,84$   |

**FONTE:** Dados básicos do Ministério do Trabalho e Emprego / Coordenação Geral de Emprego (CGEM) e IBGE.

- Para PROGER RURAL + PRONAF

*MQO*

$$\hat{Y}_{3i} = 1116099 + 1,3640 X_i$$

t-stat (9,395) (1,48) R<sup>2</sup>=0,012

*Correção de White*

$$\hat{Y}_{3i} = 1116099 + 1,3640 X_i$$

t-stat (10,9657) (1,238) R<sup>2</sup>=0,012

No primeiro caso (PROGER URBANO) o R<sup>2</sup> obtido alcança 0,815 – enquadrado-se melhor no *ranking* dos valores obtidos para os outros Estados. No segundo caso (programas para a área rural) observou-se um R<sup>2</sup> muito baixo. Tal resultado corrobora aquilo que seria de se esperar: ao se fazer a regressão incluindo todos os municípios, inclusive os da RMR, a correlação entre tamanho populacional e participação relativa nos recursos desses programas fica enfraquecida.

Como síntese da análise realizada nesta seção, pode-se afirmar que, em se tratando de Nordeste, apesar de a distribuição de recursos do PROGER apresentar uma associação positiva em relação ao tamanho da população, são observadas especificidades para as quais não se encontra explicação satisfatória. Vale destacar que Pernambuco ocupa um lugar na distribuição dos recursos do PROGER incompatível com a importância de sua economia na região e com a dimensão dos problemas e desequilíbrios do mercado de trabalho local.

## **5 - ANÁLISE DAS APLICAÇÕES DO PROGER EM PERNAMBUCO**

Considerado o segundo centro econômico da Região Nordeste, Pernambuco possui um Produto Interno Bruto de R\$ 25 bilhões (BOLETIM

..., 1999). (17% do PIB Nordeste) e absorveu próximo a R\$ 423 milhões do PROGER (13% do total despendido no Nordeste) no período 1995-2001. Desse total, cerca de 51% foram utilizados para viabilizar projetos na área urbana e 49% na área rural. O Estado conta com quase 8 milhões de habitantes, dos quais cerca de 6 milhões em centros urbanos<sup>11</sup>.

A capital do Estado, Recife, ilustra bem o perfil do Estado; detentora de aproximadamente 35% da população ocupada no Estado, possui um perfil ocupacional afeto à informalidade. Comparando-se os dados de relativos aos meses de Junho de 1997 e Junho de 1998 de pessoal ocupado na cidade, observa-se que o percentual de ocupados sem carteira e de trabalhadores por conta própria passou, respectivamente, de 26,3% para 29,2% e de 24,7% para 26,5%. Por outro lado, o percentual de trabalhadores com carteira assinada caiu de 42,1% para 37,4%. (THEODORO et al., 2002).

Dentre os setores beneficiados, o que apresentou maior participação foi o primário – representado pelas atividades agropecuárias – com 63,1%; seguido do terciário com 24,4% e do industrial com 12,5%. A explicação destes números está no fato de que, atualmente, o PRONAF é responsável por mais da metade dos financiamentos apoiados pelo PROGER, tendo seu público-alvo situado nas atividades primárias, localizadas na área rural. A respeito do público-alvo beneficiado, o grande aporte de crédito foi destinado ao pequeno e micro empreendedor (67%) e ao empreendedor do segmento informal (20%). O restante foi distribuído entre: cooperativas e associados (5%), recém-formados (4%), professores (2%) e profissionais liberais (2%).

Além de ser, no Nordeste, detentor de menor desembolso *per capita* do Programa, Pernambuco apresentou a menor relação direta entre população e o financiamento do PROGER, por município. Em relação aos agentes financeiros do Programa, a maior parcela é financiada através do Banco do

<sup>11</sup> Fonte: Síntese de Indicadores Sociais de 2000 do IBGE.

Nordeste (70%), o principal agente financeiro que opera o PROGER no Estado<sup>12</sup>. Pernambuco é o terceiro do Nordeste em volume de recursos do PROGER geridos pelo Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal – ficando atrás da Bahia e do Ceará - e o segundo, depois da Bahia, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Em termos consolidados, dos quase R\$ 423 milhões investidos no período, 40% do total, ou R\$ 168 milhões, foram direcionados para o PRONAF; 51% foram destinados ao PROGER URBANO e o restante coube ao PROGER RURAL. A participação do PRONAF fica mais patente quando examinamos as estatísticas referentes aos anos 1998, 1999 e 2000, quando, de fato, respondeu por 62% do volume total de créditos liberados pelo PROGER no Estado; enquanto o PROGER RURAL tem, ano a ano, decrescente importância relativa. Depois de 1997, o PRONAF torna-se o programa com maior aporte de recursos do PROGER no Estado, inclusive superando os valores globais aplicados nos outros dois Programas (URBANO e RURAL), situação que se repete nos anos seguintes (TABELA 5)<sup>13</sup>.

O fato destoante refere-se ao ano de 2001, quando ocorreu uma inversão na participação relativa dos Programas. Apesar de, em termos absolutos, todos os Programas terem apresentado redução em seu volume de financiamento, no PRONAF este resultado foi mais destoante devido à brusca queda dos re-

ursos alocados por este Programa (-91,2%). Enquanto o Banco do Brasil aumentou a aplicação em 18%, os demais agentes financeiros do PRONAF – Banco do Nordeste (BN) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – diminuíram o volume de financiamento em 97% e 99%, respectivamente, no mesmo período. O BB e o BNDES, em 2000, aplicaram juntos R\$ 50 milhões no PRONAF e, em 2001, este valor foi reduzido para R\$ 817 mil. Tal redução fez com que, em Pernambuco, fossem destinados à agricultura familiar apenas 12% dos recursos do PROGER. Embora o fenômeno de queda tenha sido observado em todos os Estados nordestinos, em alguns, como Pernambuco, o resultado foi mais drástico<sup>14</sup>. Estes números refletem falta de continuidade na execução do Programa, sem que haja uma justificativa para tal. Pode-se, no entanto, levantar a hipótese de circunstancial redução da capacidade do Estado de exercer melhor a captação de recursos via apresentação de projetos, trabalho que em princípio deve ter apoio de órgãos ligados ao serviço de extensão rural; é possível, ademais, que a grande redução dos aportes do PRONAF para Pernambuco, em 2001, tenha sido influenciada pelas repercussões da detecção de desvios nos municípios de Amaraji e Primavera, entre outros casos – conforme noticiado na imprensa local durante todo o ano<sup>15</sup>.

Pode-se agora voltar ao argumento da racionalidade da distribuição dos recursos do sistema PROGER em Pernambuco, mas a partir de um enfoque regional. A Tabela 6 compara as participações percentuais das Mesorregiões nos aportes de recursos do PROGER e na população do Estado.

Apesar de abrigar 42% da população pernambucana e gerar quase 70% do que é produzido no Estado, a Região Metropolitana do Recife (RMR)

<sup>12</sup> Em Pernambuco a distribuição por agente financeiro, considerado o conjunto mais amplo de programas de geração de emprego via crédito, é a seguinte: Banco do Nordeste (70%) – PROGER URBANO, RURAL, PRONAF e PROTRABALHO; Banco do Brasil (17%) – PROGER URBANO, RURAL e PRONAF; Caixa Econômica Federal (0,3%) – PROGER URBANO; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (12,7%) – PRONAF, PCPP e PROEMPREGO.

<sup>13</sup> O valor desembolsado em Pernambuco foi de: R\$ 14,4 milhões em 1995; R\$ 50,7 milhões em 1996; R\$ 73,3 milhões em 1997; R\$ 71,5 milhões em 1998; R\$ 76,9 milhões em 1999; R\$ 96,9 milhões em 2000; e R\$ 39 milhões em 2001.

<sup>14</sup> Enquanto no Nordeste o PRONAF apresentou uma **redução** de 55% em relação ao volume aplicado no ano anterior, no resto do País ocorreu um crescimento de 7,9%.

<sup>15</sup> Ver **Diário de Pernambuco**, várias edições a partir de inícios de janeiro de 2001.

**TABELA 5**  
**PERNAMBUCO**  
**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DO PROGER, SEGUNDO OS PROGRAMAS**  
**1995-2001**

| PROGRAMA/ANO  | 1995       | 1996       | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| PROGER URBANO | 82         | 69         | 57         | 24         | 45         | 44         | 86         |
| PROGER RURAL  | 18         | 31         | 15         | 7          | 2          | 1          | 2          |
| PRONAF        | 0          | 0          | 28         | 69         | 53         | 55         | 12         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>100</b> |

**FONTE:** Dados básicos do Ministério do Trabalho e Emprego.

obteve apenas 18% do total dos recursos do PROGER no período 1995-2001. Já em 2001, quando 86% dos recursos foram financiados pelo PROGER URBANO, a RMR foi responsável pela aplicação de 47% dos recursos do Estado, sendo praticamente todo o valor destinado à área urbana. O contrário é observado na Mesorregião Sertão do São Francisco que, com uma representação populacional de 5% no Estado, concentrou 14% dos recursos do PROGER. Dentre as cidades mais beneficiadas em termos absolutos, temos, pela ordem: Recife (1.422.905 habitantes), Petrolina (218.538 habitantes), Sertânia (31.657 habitantes), Caruaru (253.634 habitantes) e Serra Talhada (70.912 habitantes).

Uma análise mais detalhada da alocação dos recursos do PROGER em Pernambuco será feita a seguir, examinando-se a destinação dos recursos em cada Mesorregião.

#### **5.1 - Mesorregião Metropolitana de Recife**

A Mesorregião Metropolitana do Recife, também conhecida por Região Metropolitana do Recife (RMR), é detentora da menor área territorial e da maior concentração de renda do Estado. Juntos, seus 14 Municípios geram cerca de 70% de toda a riqueza produzida em Pernambuco. As cidades de Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes respondem por 56% do PIB Estadual. A re-

**TABELA 6**  
**PERNAMBUCO**  
**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO E DOS RECURSOS DO PROGER, SEGUNDO**  
**AS MESORREGIÕES DO ESTADO**  
**1995-2001**

| MESORREGIÃO         | POP.<br>(%) | URBANO<br>(%) | RURAL<br>(%) | PRONAF<br>(%) | TOTAL<br>(%) |
|---------------------|-------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| METROPOLITANA       | 42          | 29            | 1            | 5             | 18           |
| ZONA DA MATA        | 16          | 11            | 12           | 14            | 11           |
| AGRESTE             | 25          | 30            | 49           | 33            | 31           |
| SERTÃO DO ARARIPE   | 12          | 22            | 25           | 31            | 26           |
| SERTÃO S. FRANCISCO | 5           | 8             | 13           | 17            | 14           |
| <b>TOTAL</b>        | <b>100</b>  | <b>100</b>    | <b>100</b>   | <b>100</b>    | <b>100</b>   |

**FONTE:** Dados básicos do Ministério do Trabalho e Emprego e IBGE.

gião possui uma população superior a três milhões de habitantes e uma população economicamente ativa próxima de 1,5 milhão.

Dentre os segmentos econômicos dinâmicos da RMR destacam-se: os pólos médicos e de informática, em Recife; o turismo histórico, nas cidades de Olinda, Recife e Igarassu; e, o pólo de serviços. Ao lados desses aglomeram-se as atividades informais, comuns a todos os municípios da região. É a parte mais desenvolvida do Estado, onde as atividades econômicas predominantes são a indústria e o terciário, ambas diversificadas e com bolsões de modernidade.

O volume de créditos liberados pelo PROGER, no período 1995-2001, atinge a importância de R\$ 73 milhões (18% do total destinado a Pernambuco), dos quais R\$ 65 milhões são destinados à área urbana. É a única região do Estado onde o volume de recursos despendido pelo PROGER URBANO é superior ao que foi alocado pelos demais; fato este explicado pela sua concentração demográfica na área urbana (97% da Mesorregião). A participação do PROGER RURAL não alcança 1% enquanto que o PRONAF é responsável por cerca de 12% do volume destinado à região.

A distribuição setorial apresenta forte concentração de desembolso no setor terciário da economia – atividades relacionadas ao comércio e prestação de serviços. Do volume total, dois terços (67%) destinam-se a este segmento, seguido do setor industrial (25%) e agropecuário (9%). Com respeito ao público beneficiado, cerca de 46% dos recursos totais desta região são dirigidos ao setor informal da economia e 39% a pequenos e micro negócios familiares. O restante dos recursos financia profissionais liberais, professores e recém-formados.

Em relação às cidades mais beneficiadas destaca-se a capital pernambucana, responsável por 57% do destino final da aplicação do Programa na Mesorregião. Recife possui uma população residente próxima de 1,5 milhões de habitantes e um

financiamento *per capita* de R\$ 30, superior aos R\$ 22 encontrados para a média regional. Os R\$ 105 por habitante aplicados na cidade de Itapissuma constituem o maior PROGER *per capita* da Mesorregião.

## 5.2 - Mesorregião da Mata Pernambucana

A Mata Pernambucana é uma das mais férteis regiões do Estado, nela predominando o solo massapê. Formada por 42 municípios, abriga “bolsões de desemprego” cuja dimensão se agrava sazonalmente em função das crises da economia açucareira. Tendo sua atividade concentrada na agro-indústria canavieira, oferece cerca de 70 mil empregos permanentes e 90 mil empregos temporários (na época da safra da cana-de-açúcar)<sup>16</sup>; por isso, também conhecida como Zona Canavieira. Embora na maioria das cidades a principal atividade manufatureira ainda seja a produção derivada da cana, tem-se observado que a indústria sucro-alcooleira vem perdendo peso nos últimos vinte anos, fato ilustrado pelo número de usinas e destilarias paralisadas ou desativadas, o que contribui para o aumento do desemprego. Ao contrário dos demais, não está sujeita a secas periódicas em virtude dos seus rios perenes e de índices pluviométricos elevados – comparativamente às outras – tornando o seu perfil produtivo bastante diversificado, com destaque para a avicultura, produção de bananas, frutas, além do comércio varejista e a tecelagem, em Timbaúba.

Nesta região, o PROGER assume grande importância ao apoiar, prioritariamente, os pequenos negócios durante o período da entressafra da cana. À região coube a fatia de 11% (cerca de R\$ 47 milhões) do total destinado ao Estado, dos quais 49% são advindos do PRONAF e 43% do PROGER URBANO. Dentre os setores, destaca-se o aporte, ao setor agropecuário, de 69% do volume total de crédito, restando 7% para as indústrias e 24% para as atividades de comércio e serviços. Em relação ao

<sup>16</sup> Fonte: Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2002.

público-alvo, os pequenos e micro negócios familiares (71%) e os empreendimentos do segmento informal (19%) foram os mais beneficiados.

A Mata Pernambucana detém cerca de 1,2 milhão de habitantes – 16% da população estadual – e apresenta um PROGER *per capita* de R\$ 40. Dentre seus municípios, Goiana e Amaraji foram os primeiros em volume de créditos concedidos, com R\$ 4,5 milhões e R\$ 4,3 milhões, respectivamente; em conjunto absorveram 18% do total da Mesorregião. Nesta Região foi encontrado o menor valor *per capita* entre as cidades contempladas com recursos do PROGER: Tamandaré, cidade litorânea com forte potencial turístico, com um financiamento médio de R\$ 0,33 por habitante durante os sete anos estudados.

### **5.3 - Mesorregião do Agreste Pernambucano**

Mesorregião intermediária entre a Zona da Mata e o Sertão do Araripe, caracteriza-se por possuir uma economia bastante diversificada, sendo por isso conhecida como “Celeiro do Nordeste”. A agricultura aqui é praticada em pequenas propriedades. Nas áreas mais úmidas do Agreste, os brejos, pratica-se a fruticultura, com destaque para a cultura da banana nas cidades de São Vicente Férrer e Machados. A pecuária é outra atividade de grande importância, sendo a principal bacia leiteira do Estado. Apesar de ter índices pluviométricos maiores que os do Sertão, o Agreste também é uma região sujeita a secas periódicas. Dentre outras potencialidades regionais destacam-se: o artesanato e as festas juninas, na cidade de Caruaru; o pólo de confecções, em Santa Cruz do Capibaribe; e os bordados artesanais, em Passira<sup>17</sup>.

Foram aplicados no Agreste, no período em análise, cerca de R\$ 131 milhões (31% do total destinado ao Estado), dos quais R\$ 56 milhões são advindos do PROGER URBANO. O PROGER

RURAL participa com 14%, enquanto a parcela do PRONAF corresponde a 43%. Com uma população aproximada de dois milhões de habitantes (25% da população estadual) a região apresentou um valor contratado *per capita* de R\$ 66.

A distribuição setorial mostrou uma forte concentração dos recursos nas atividades primárias da economia (72%), seguida pelo setor terciário (16%) e industrial (13%). Tal alocação dos recursos certamente está relacionada ao grande potencial agropecuário da região, que possui a maior produção leiteira do Estado e também é caracterizada pela fruticultura (banana, maracujá, caju, manga, cajá, jaca, goiaba, mamão, etc); alguns desses cultivos em caráter permanente nas áreas de Brejo. Ressalte-se, contudo, a necessidade de um maior incentivo ao setor de serviços, com forte potencial nos municípios de Santa Cruz do Capibaribe e Caruaru, cidades ricas no ramo da confecção e artesanato – atividades com grande capacidade de geração de ocupações.

Com respeito ao público beneficiado, cerca de 72% dos recursos são destinados aos pequenos e micronegócios e 15% ao segmento informal. As cidades que mais se destacaram foram Caruaru e Pesqueira, com 7% e 5%, respectivamente, de participação no destino final dos recursos do Programa no Agreste Pernambucano.

### **5.4 - Mesorregião do Sertão Pernambucano**

A Mesorregião do Sertão Pernambucano é composta por setenta e três municípios e tem na cidade de Serra Talhada sua mais forte expressão em termos de participação no PIB do Estado e na população. Sua economia é caracterizada pelas culturas de subsistência nas áreas de sequeiro e pela pecuária extensiva e a agricultura diversificada da Chapada do Araripe. O maior destaque, todavia, é o pólo gesseiro da Região do Araripe, responsável pela produção de 95% do gesso fabricado no Brasil, possuindo reservas de gipsita suficientes para o equivalente a 500 anos de exploração. O Pólo gesseiro reúne mais de 300 empresas, distribuídas en-

<sup>17</sup> Fonte: Disponível em: <<http://www.fisepe.pe.gov.br/seplandes>>. Acesso em: 5 abr. 2002

tre mineradoras, calcinadoras e fábricas de pré-moldados, que produzem e transformam 1,8 milhão de toneladas de gipsita por ano. Juntas, estas empresas são responsáveis pela geração de 12 mil empregos diretos e cerca de 60 mil empregos indiretos, movimentando, em 2000, cerca de duzentos milhões de reais<sup>18</sup>.

A fatia do PROGER destinada à Mesorregião supera a quantia de R\$ 111 milhões (26% do total no Estado), dos quais R\$ 52 milhões são oriundos do PRONAF. O PROGER RURAL representa 9% do total investido enquanto a parcela do PROGER URBANO corresponde a 44%. Com uma população residente de 900 mil de habitantes (12% da população estadual) a região apresenta um financiamento *per capita* de R\$ 121. Coube ao setor agropecuário a maior parcela dos recursos (82%), seguido do setor terciário (11%). Esta foi a região que destinou a menor parcela percentual de recursos para as atividades de comércio e serviços. A respeito do público-alvo beneficiado destacam-se o pequeno e o micro negócios familiares (76%) e as cooperativas e associados (10%).

Dentre os seus municípios, Sertânia e Serra Talhada foram os primeiros em volume de créditos concedidos com R\$ 11,4 milhões e R\$ 9,4 milhões, respectivamente; em termos agregados, isso representa 19% do total da Mesorregião. A Mesorregião teve no Município de Sertânia o maior financiamento *per capita* do Estado (R\$ 356).

### **5.5 - Mesorregião do Sertão do São Francisco**

É a maior região natural do Estado, ocupando cerca de 60% do território pernambucano, e a menor em termos de participação no que é produzido no Estado – apenas 3,6% do PIB de Pernambuco; Petrolina contribui com 2,54%. (SILVA; MEDINA, 1999). Dadas as condições geo-

ambientais, duas economias de forte destaque são implantadas na região: a de sequeiro, onde se desenvolve a agricultura de subsistência e a pecuária de corte; e a da agricultura irrigada desenvolvida às margens do rio São Francisco, com destaque para a fruticultura e horticultura, destacando-se uva, manga, coco, banana, melão, tomate como os produtos principais. O rio São Francisco é a espinha dorsal da economia da região.

Os recursos do PROGER investidos nesta Mesorregião alcançam quase R\$ 58 milhões (14% do total aplicado no Estado), o que representa um financiamento *per capita* de R\$ 136. A maior parcela dos recursos é originada do PRONAF (R\$ 28 milhões). O PROGER RURAL participa com 10% e o PROGER URBANO com 41% do volume destinado à Mesorregião. A distribuição dos créditos segundo os setores da economia mostra uma forte concentração no setor agropecuário (76%) – de fato, a maior potencialidade econômica local. A exemplo do que ocorre na maioria das aplicações do PROGER no Estado, os beneficiados nesta Mesorregião com maior parcela do volume de crédito têm sido os pequenos e micros empreendedores, destino final de 80% do capital investido.

O Sertão São Francisco possui uma população de 400 mil habitantes (5% da população pernambucana), onde se destaca Petrolina, que obteve a maior parcela (52%) do financiamento do Programa.

## **6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho foi conduzida uma análise detalhada da distribuição dos recursos do PROGER em Pernambuco, por município e por Mesorregião, procurando-se vislumbrar qual a racionalidade que embasaria essa distribuição.

Durante os sete anos estudados, 1995 a 2001, um expressivo volume de recursos foi aplicado no País por meio do Sistema PROGER – neste trabalho composto pelo PROGER URBANO, PROGER RURAL e PRONAF – do qual cerca de 23% coube ao Nordeste.

<sup>18</sup> Fonte: Disponível em: <<http://www.fisepe.pe.gov.br/seplandes>>. Acesso em: 5 abr. 2002

Argumenta-se que a distribuição espacial dos recursos do PROGER nos estados nordestinos – e no Brasil – poderia ganhar em racionalidade se elementos de planejamento fossem introduzidos e se a rede de controle social fosse fortalecida. Não se justifica que metade do montante de recursos seja direcionado para a Região Sul, em particular o Rio Grande do Sul, que isoladamente absorve um volume de crédito superior ao destinado a toda a Região Nordeste. Não se tem conhecimento de razões técnicas que expliquem o Piauí deter a maior fatia relativa de financiamento do PROGER no Nordeste, *vis-à-vis* sua participação no Produto Interno Bruto e na população regional, enquanto, do outro lado, situa-se o Estado de Pernambuco com a menor parcela relativa de financiamento e, também, o menor desembolso *per capita*. Uma possível explicação seria a de uma política voltada na direção de discriminação corretiva em favor de Estados menos favorecidos – em termos de peso econômico – embora não exista qualquer evidência disso nas normas explícitas do PROGER. No Brasil, destaca-se ainda o baixo valor *per capita* alcançado na Região Sudeste, núcleo das transformações que se operam no mercado de trabalho brasileiro e detentora de elevadas taxas de desemprego; é um evidente contraste com o alto valor observado na Região Sul, como já destacado.

Por fim, quando se examina o perfil da distribuição de recursos por Mesorregião, contrastada com as características regionais do mercado de trabalho (taxa e volume de desemprego), não há indícios de racionalidade. A RMR e a Zona da Mata, celeiros populacionais e detentoras dos maiores volumes de desemprego e pobreza, apresentam, nos sete anos de distribuição de créditos do PROGER, 1995-2001, um valor *per capita* muito inferior ao observado para regiões de vazio econômico e populacional. Mesmo quando se examinam as operações do segmento urbano do Programa, o viés é contra essas duas regiões. Como isso é uma característica já detectada em estudos pretéritos<sup>19</sup>, supõe-se que a ausência de mediação de instâncias organizadas da sociedade civil e de planejamento indicativo através de instâncias do governo estadu-

al, deixa margem para a alocação dos créditos ser influenciada pela ação de segmentos organizados da política profissional e de grupos sociais com maior poder de influência. Em tal contexto, o perfil distributivo tende a se distanciar do que seria economicamente e socialmente desejável.

## Abstract

---

This work is a follow-up of studies of evaluation of public policies of job, developed in the Department of Economy of the Federal University of Pernambuco since 1998 whose starting point was a research financed by the Ministério do Trabalho e Emprego. The Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) Urban, Agricultural Proger and the Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) here are treated as “Proger system”. These programmes include supporting programs, credit, to small and average enterprises, also of the informal sector. A wider set includes the Proemprego/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), the Protrabalho(Banco do Nordeste), the Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), and the Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP). The main point of the quarrel undertaken here is the rationality of the distribution of the resources of the Proger system in the national territory and the Northeast Region, distinguishing the case of Pernambuco . The analyzed information from 1995 - 2001 disclose a great concentration of resources in the South, in contrast with what it would have to be the logic of one public politics. Incongruities are also identified in the Northeast and Pernambuco.

---

<sup>19</sup> Os valores do PROGER *per capita* estimados neste trabalho para as Mesorregiões do Estado guardam a mesma relação obtida por pesquisa da UFPE/Departamento de Economia, realizada para o Ministério do Trabalho em 1998/1999 (MTE/UFPE, 1999). Naquele estudo os dados básicos eram relativos apenas aos recursos aplicados pelo Banco do Nordeste no período 1995-1997; as médias então encontradas foram de R\$ 5,96 para a RMR, R\$ 6,52 para a Zona da Mata e cerca de R\$ 30,00 para as Mesorregiões do Sertão; significa, portanto, que não houve mudança no perfil de distribuição espacial dos recursos do PROGER – mantendo-se o viés contra as áreas onde o volume de desemprego é maior. Ver, também, Araújo; Lima e Souza (2000).

The general result reinforces the argument on that advances in these politics depend, in each Unit of the Federacy, of indicative planning for the allocation of the resources according to regional vocations and economic potentialities, considering also the level of unemployment in each region.

## **Key-words:**

Proger; Distribution of Resources; Unemployment; Employment Policies

## **7 - REFERÊNCIAS**

ARAÚJO, T. P. de; LIMA, R. A. de. **Políticas públicas de emprego:** considerações a partir do PROGER Urbano em Pernambuco. [S.l.]: IPEA, 2000a. (Planejamento e Políticas Públicas, n. 22).

ARAÚJO, T. P. de; LIMA, R. A. de; SOUZA, H. R. de. Políticas públicas de emprego: o PRONAF em Pernambuco. In: SAMPAIO, Y. (Org.). **Ensaio sobre economia agrícola e meio ambiente no nordeste**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2000b.

ARAÚJO, T. P. de; LIMA, R. A. de; SOUZA, H. R. de. **PROGER: limites e possibilidades de uma política pública de emprego**. [S.l.]: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2000c. (Informações FIPE, n. 235).

AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. **Políticas públicas de emprego:** experiências e desafios. Brasília, DF, 1995. (Planejamento de Políticas Públicas, n. 12).

BOLETIM CONJUNTURAL DOS ESTADOS NORDESTINOS. Recife: SUDENE, 1999.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Avaliação do Programa de Geração de Emprego e Renda em Pernambuco** - relatório de pesquisa. Recife, 1999.

\_\_\_\_\_. **Programa de Geração de Emprego e Renda:** PROGER. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Informações gerenciais da Coordenação Geral de Emprego**. Brasília, DF, 2001.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Crise e desregulamentação do trabalho no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, n. 814).

GUJARATI, D. N. **Econometria básica**. São Paulo: Makron Books, 2000.

HOFFMANN, R. **Desigualdades e pobreza no Brasil no período 1979-99**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. Rio de Janeiro, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999.

\_\_\_\_\_. **Síntese dos indicadores sociais**. Rio de Janeiro, 2000.

LIMA, R. A. de; ARAÚJO, T. P. de. Avanços e impasses na política pública de emprego no Brasil: discussão com foco no PROGER e no PLANFOR. In: ARAÚJO, T. P. de; LIMA, R. A. de (Org.). **Ensaio sobre mercado de trabalho e políticas de emprego**. Recife: Editora Universitária UPFE, 2001. p. 381-422.

SILVA, A. B. O.; MEDINA, M. H. **Produto interno bruto por unidade da Federação**. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 677).

THEORORO, M. **As bases da política de apoio ao setor informal no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 762).

THEORORO, M. et al. **Atividades informais:** evolução e condicionantes atuais – o caso dos trabalhadores autônomos de Recife. Brasília, DF: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 864).

\_\_\_\_\_.  
Recebido para publicação em 22.AGO.2002