

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

**A INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO VIA
INFORMALIDADE: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE
GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA EM FORTALEZA**

Fortaleza - Ceará

2006



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Maria Inez Simões Sales

**A INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO VIA
INFORMALIDADE: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE
GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA EM FORTALEZA**

Fortaleza - Ceará

2006

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Maria Inez Simões Sales

**A INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO VIA
INFORMALIDADE: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE
GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA EM FORTALEZA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do grau de mestre.

Orientador: Alba Maria Pinho de Carvalho

Fortaleza - Ceará
2006

Universidade Federal do Ceará
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Avaliação de
Políticas Públicas

**A Inserção no Mercado de Trabalho Via Informalidade:
Uma Avaliação do Programa de Geração de Trabalho e
Renda em Fortaleza**

Maria Inez Simões Sales

**Defesa em:
08 de junho de 2006**

**Conceito obtido:
Aprovação com louvor**

Banca Examinadora

Alba Maria Pinho de Carvalho
Prof^a. Orientadora

Luiz Antônio Maciel de Paula
Doutor

Eliana Costa Guerra
Doutora

“ O trabalho permanece como referência dominante não somente economicamente como também psicologicamente, culturalmente e simbolicamente, fato que se comprova pelas reações daqueles que não o tem.”

Robert Castel

A minha mãe (in memoriam), que com tanto carinho e paciência, me estimulou o gosto pela leitura e pelo estudo.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela presença constante.

Ao meu pai, por seu apoio e exemplo.

Ao meu marido pela paciência e compreensão.

Aos meus filhos, que são meus verdadeiros estímulos e a razão de tudo.

À minha querida orientadora pelo carinho e compartilhamento.

Ao Prof. Luiz Antônio pelo pioneirismo e entusiasmo em levar a frente o nosso curso e pelo incentivo que sempre me proporcionou.

Ao Banco do Nordeste do Brasil S/A que viabilizou a minha participação nesse curso de mestrado e pelo apoio a esta dissertação.

Aos professores do curso pelo incentivo e disponibilidade.

Aos colegas de batalhas e embates diários sem nunca esmorecer.

À coordenação do Curso pelo pioneirismo, apoio sistemático e cobrança nas horas certas.

RESUMO

Esta dissertação consigna uma avaliação do programa do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que se insere no âmbito da política pública do trabalho direcionada para a geração de trabalho e renda nas áreas urbanas, em curso no país nos últimos quinze anos. Esse programa tem como principal objetivo reduzir os efeitos do aumento do desemprego e do trabalho precário, decorrente dos processos de mundialização do capital e da reestruturação produtiva.

Tomando-se como eixo as teorizações de Robert Castell e de analistas do mundo do trabalho no cenário brasileiro, foi possível traçar as bases analíticas sobre a os impactos das transformações no âmbito do trabalho, enfocando mudanças e seus reflexos sobre a paisagem metropolitana no Brasil na década de 1990 e início dos anos 2000.

Outro eixo de estudos incidiu nas produções acerca da avaliação de políticas públicas. Na articulação entre esses dois eixos, foram construídas as bases teóricas que possibilitaram a construção de um objeto de estudo, centrado na discussão das possibilidades de inserção no mercado de trabalho via políticas públicas para geração de emprego e renda, tomando-se como fenômeno de investigação o PROGER Urbano, operacionalizado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A, no município de Fortaleza, no período 1995-2002.

Na análise desse objeto, foi desenvolvida uma pesquisa avaliativa de natureza quantitativa e qualitativa, trabalhando dados secundários, a partir de documentos do PROGER Urbano, e dados primários levantados mediante aplicação de questionários e realização de entrevistas.

O estudo avaliativo do PROGER Urbano, consubstanciado nesta dissertação, mostrou a sua relevância no universo de um segmento de trabalhadores que encontrou na informalidade a alternativa de trabalho. A grande maioria dos participantes do referido programa reconhece a sua importância como apoio ao seu pequeno negócio. Assim, uma parte significativa dos negócios apoiados pelo PROGER Urbano conseguiu sustentabilidade ao longo do tempo. Entretanto, o estudo revelou também limites no alcance do programa, por falhas no monitoramento dos créditos e dos negócios. Outro elemento de restrição foi a falta de integração com outras políticas públicas, sobretudo na área de qualificação.

Como resultado do estudo, configuram-se sugestões no âmbito do monitoramento e ampliação do foco do programa, assim como apresenta-se uma proposta de metodologia de avaliação para programas de crédito voltados para o setor informal.

ABSTRACT

This dissertation work consists in an evaluation of the work public policy, implanted in Brazil in the decade of 1990. Such policy had the objective of reduce the unemployment raise and precarious work effects, caused by the worldwide funds globalization and the productive restructuration processes.

From an analysis of Castell contributions and national scientific production, it was possible to fix the analytic basis about the work centralization and its transformations, relating them with other productions about public policy evaluations.

Such studies made the clees identification and questions formulations possible about the research problem, that consisted in enquirements about how far the work public policy was enough to supply the demands of the work market.

Next to this bibliographic study, it was elaborated an exploratory and descriptive research whose datas was coleted from primary and secondary sources, having the PROGER Urbano as if a phenomenon of study, executed by Banco do Nordeste do Brasil S/A, in the city of Fortaleza, on the period between 1995-2002.

It is suggested that the work public policy, developed by the PROGER Urbano, achieved, in part, the objectives for whom it was made, once the precarious conditions of the informal occupations remained, the financed business had low support rate and execution errors compromised the program results. As a contribution to the public policies evaluation theme, it concludes the study proposing an evaluation methodology to credit programs to informal sector.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	12
LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS	14

INTRODUÇÃO	15
------------------	----

CAPÍTULO 1

TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO: A INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO PELA VIA DA INFORMALIDADE	26
1.1 A concepção de trabalho na modernidade	27
1.2 Bases analíticas das mudanças no mundo do trabalho	29
1.3 Crescimento da urbanização e mudanças no mercado de trabalho	33
1.4 A saída pela brecha da precarização: o caso brasileiro	46

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRABALHO: CONTORNOS SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	68
2.1 Políticas públicas do trabalho: conjuntura da década de 1990 anos 2000....	69
2.2 Programa para geração de trabalho e renda: a dinâmica da atuação do Banco do Nordeste	83

CAPÍTULO 3

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGER URBANO EM FOCO.....99

3.1	Concepções e caminhos metodológicos na avaliação de políticas públicas	.100
3.2	Avaliação de políticas públicas no contexto da reforma do Estado.....	107
3.3	Percurso investigativo para avaliação do PROGER Urbano113
3.3.1	Construindo a metodologia de pesquisa113
3.3.2	A cidade de Fortaleza enquanto lócus da pesquisa121
3.3.3	Seleção e caracterização da população127
3.3.4	Considerações sobre a amostra da pesquisa130
3.3.5	O PROGER Urbano na ótica das instituições envolvidas134
3.3.6	O PROGER Urbano na ótica do seu público146
3.4	Contribuição para avaliação de políticas públicas de trabalho: desenho de uma proposta metodológica de avaliação164

CONSIDERAÇÕES FINAIS177

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS183

ANEXOS190

LISTA DE TABELAS

- TABELA 1 – População residente por situação de domicílio 1940 - 2000
- TABELA 2 – Distribuição relativa da informalidade por setor de atividade 1992/1999/2003
- TABELA 3 – Crescimento dos estabelecimentos informais 1997–2003
- TABELA 4 – Crescimento por tipo de estabelecimento informal e atividade econômica 1997 –2003
- TABELA 5 – Posição na ocupação 1997 – 2003
- TABELA 6 – Distribuição quantitativa e relativa por faixa de receita e tipo de ocupação 2003
- TABELA 7 – Resultados econômicos dos estabelecimentos do setor informal 1997 – 2003
- TABELA 8 – Distribuição quantitativa e relativa dos estabelecimentos informais quanto ao local de funcionamento 1997 – 2003
- TABELA 9 – Distribuição quantitativa e relativa dos trabalhadores por conta-própria e empregadores por faixa de idade 2003
- TABELA 10 – Distribuição quantitativa e relativa por tipo de ocupação e grau de instrução 2003
- TABELA 11 – Distribuição quantitativa e relativa dos estabelecimentos informais por tipo de ocupação e por motivo que levou a iniciar o negócio 2003
- TABELA 12 – Percentual de crescimento anual da população brasileira 1991-2004
- TABELA 13 – Percentual da população de 10 anos ou mais de idade desocupada por região 1992 – 2002
- TABELA 14– Percentual da população de 10 anos ou mais de idade por classe de rendimento no trabalho 1999 – 2001
- TABELA 15 – Aplicações do Banco do Nordeste nos Programas Especiais
- TABELA 16 – Aplicações do Banco do Nordeste nos Programas Especiais por fonte de recursos
- TABELA 17 – Aplicações do Banco do Nordeste no PROGER por área 1995 - 2002
- TABELA 18 – Aplicações do PROGER por região e no país em 2001
- TABELA 19 – Distribuição quantitativa e relativa das operações do PROGER Urbano por estado
- TABELA 20 – Distribuição quantitativa e relativa dos valores aplicados do PROGER Urbano por estado
- TABELA 21 – População residente segundo os grupos de idade - Fortaleza

- TABELA 22 – Migração - pessoas de 10 anos ou mais de idade, por naturalidade em relação ao município e a unidade da federação, segundo a condição de atividade – Fortaleza
- TABELA 23 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por anos de estudos, associação e contribuição à Previdência - Fortaleza
- TABELA 24 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por posição na ocupação no trabalho principal – Fortaleza
- TABELA 25 – Crescimento percentual da população de mais de 10 anos desocupada por região metropolitana incluída na PME
- TABELA 26 – Distribuição da população da pesquisa por atividade
- TABELA 25 – Distribuição da população da pesquisa por faixa de financiamento
- TABELA 27 – Distribuição da população da pesquisa por ano de contratação do financiamento
- TABELA 28 – Distribuição da população da pesquisa por agência de origem do financiamento
- TABELA 29 – Distribuição da amostra da pesquisa por atividade
- TABELA 30 – Distribuição da amostra da pesquisa por agência de origem do financiamento
- TABELA 31 – Distribuição da amostra da pesquisa por ano de contratação do financiamento
- TABELA 32 – Principais atividades econômicas exercidas antes do crédito
- TABELA 33 – Posição na ocupação antes do crédito
- TABELA 34 – Distribuição quantitativa e relativa da amostra por setor de atividade antes e depois do crédito
- TABELA 35 – Distribuição quantitativa e relativa da amostra por tipo de aplicação de crédito
- TABELA 36 – Distribuição quantitativa e relativa da amostra por faixa de valores contratados
- TABELA 37 – Distribuição quantitativa e relativa da amostra segundo a situação dos negócios no momento da pesquisa
- TABELA 38 – Distribuição da amostra da pesquisa quanto as ocupações geradas
- TABELA 39 – Distribuição da amostra quanto a quantidade de ocupações geradas

LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 – Taxa de desemprego do Brasil 1992 – 2002
- GRÁFICO 2 – Variação do emprego por posição na ocupação 1992 – 2002
- GRÁFICO 3 – Crescimento médio do grau de informalidade 1991 – 2002
- GRÁFICO 4 – Percentual de estabelecimentos do setor informal 1997
- GRÁFICO 5 – Percentual de estabelecimentos do setor informal 2003
- GRÁFICO 6 – Crescimento do setor informal por tipo de estabelecimento e atividade econômica 1997 - 2003
- GRÁFICO 7 – Distribuição dos estabelecimentos informais por quantidade de empregados 2003
- GRÁFICO 8 – Distribuição relativa dos empregados sem carteira assinada por nível de escolaridade 2003
- GRÁFICO 9 – Distribuição relativa dos empregados com carteira assinada por nível de escolaridade 2003
- GRÁFICO 10 – Distribuição relativa dos estabelecimentos informais segundo as principais dificuldades encontradas na condução do negócio - 2003
- GRÁFICO 11 – Desempenho do PROGER Urbano 1995 – 2002
- GRÁFICO 12 - Distribuição da população por rendimento no trabalho
- GRAFICO 13 – Distribuição da população da pesquisa por tipo de relacionamento bancário
- GRÁFICO 14 – Distribuição relativa dos integrantes da amostra por tipo de ocupação após o fechamento dos negócios
- GRÁFICO 15 – Distribuição relativa dos integrantes da amostra segundo suas percepções acerca da importância do PROGER Urbano

LISTA DE QUADROS

- QUADRO 1 – Perspectivas de avaliação de políticas e programas sociais
- QUADRO 2 – Programa de trabalho do avaliador

INTRODUÇÃO

O tema central deste trabalho de pesquisa consiste na análise da importância das políticas públicas sobre os efeitos das transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro, na década de 1990, evidenciados, principalmente, pelo aumento do desemprego estrutural¹ e do trabalho precário².

Tais transformações foram consequência da “crise estrutural global do sistema capital” (MÈSZAROS, 2000, pág. 603), mais popularmente conhecida como “a crise do capitalismo da década de 1970”. Segundo Mészáros (2000, pág.798), crises de intensidade e duração variadas são o modo do capital se expandir. Esse fenômeno ocorre pelo dinamismo das “três dimensões fundamentais do capital: a produção, o consumo e a circulação, distribuição ou realização que tendem a se fortalecer e a se ampliar por um longo tempo, provendo também a motivação interna necessária para a sua reprodução dinâmica em escala cada vez mais ampliada”.

No entanto, uma crise estrutural afeta a totalidade de um complexo social em

¹ Desemprego estrutural ou “desemprego crônico”, segundo Mészáros (2002, p.1005), é “o novo padrão emergente de desemprego como uma tendência socioeconômica adquire caráter de um indicador de aprofundamento da crise estrutural do capitalismo atual. Como resultado dessa tendência, o problema não mais se restringe à difícil situação dos trabalhadores não qualificados, mas atinge também um grande número de trabalhadores altamente qualificados, que agora disputam, somando-se ao estoque anterior de desempregados, os escassos – cada vez mais raros – empregos disponíveis ... quem sofre todas as consequências dessa situação não é mais a multidão socialmente impotente, apática e fragmentada das pessoas “desprestigiadas”, mas todas as categorias de trabalhadores qualificados e não-qualificados: ou seja, obviamente, a totalidade da força de trabalho da sociedade”.

² Trabalho precário refere-se ao processo de “informalização” das relações de trabalho entendido como a ausência de proteção da legislação trabalhista. (RAMOS E FERREIRA, 2005, p. 1). “Apesar da precarização do mundo do trabalho ser um traço estrutural da classe-que-vive-da-força-de-trabalho, ou seja, é algo intrínseco ao ser-precisamente-assim do mundo do trabalho, sob a crise estrutural do capital, a categoria de precarização tende a assumir dimensões qualitativamente nova que merecem serem investigadas em suas múltiplas manifestações sociais. Assume uma dimensão objetiva – a perda de direitos e cada vez mais a mercê do acaso e da contingência – e uma dimensão subjetiva, precarização da subjetividade com implicações ético-psicológicas que atinge a personalidade vida da força de trabalho” (ALVES, 2000, p. 9).

todas as relações com suas partes constituintes ou subcomplexos, como também outros complexos aos quais é articulada. A crise estrutural põe em questão a própria existência do complexo global envolvido, postulando sua transcendência e sua substituição por algum complexo alternativo (MÈSZAROS, 2000, pág. 603).

A novidade histórica da atual crise do capitalismo manifesta-se pelos seguintes aspectos: o caráter universal - não se encontra restrita a uma esfera econômica particular; o caráter global - diferentemente das crises passadas, não ocorre em um espaço, mas afeta todos os continentes; a escala tempo é extensa, contínua, pode-se dizer permanente; e “*rastejante*” quanto aos seus desdobramentos, avança “implacavelmente” (MÈSZAROS, 2000, pág. 798).

Para Corsi (2003, p. 17), a atual “crise do capitalismo” pode ser analisada, em um contexto mais amplo, a partir de três ângulos: o **econômico**, expresso na recessão, na redução do PIB, no surgimento de déficits orçamentários e no aumento do desemprego; o **social**, evidenciado pela redução da população jovem; pela diminuição da população em idade ativa; pelo aumento da expectativa de vida, gerando pressão sobre a quantidade e a qualidade dos serviços prestados à população, com o conseqüente aumento nos gastos sociais; e pelo aumento da exclusão social, tantos nos países desenvolvidos quanto nos periféricos; e o **político**, expresso na insatisfação da população.

Para superar essa crise, verificou-se uma aceleração nos processos de mundialização do capital e reestruturação da produção. Essa ofensiva do capital consistiu de uma mudança no paradigma tecnológico de produção, que proporcionou as condições de aumento da produtividade com redução do emprego e dos custos, e de um regime de acumulação cujo funcionamento dependeria das prioridades do capital privado e concentrado; a fórmula foi aplicada na produção de bens e serviços, mas também, de forma crescente, no sistema financeiro centralizado, mantendo-se na forma de dinheiro e

obtendo rendimento como tal. Esse regime de acumulação seria fruto de uma nova fase da internacionalização” (CHESNAIS, 1995, p. 1) .

Tal ordenamento foi fruto do fortalecimento das ideologias fundamentadas no modelo neoliberal³ – cujos contornos mais evidentes foram a redução do papel do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho, a desmontagem do setor produtivo estatal, o intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho –, e encontrou nos sistemas de proteção social um de seus alvos preferidos, na ânsia de reduzir despesas e restabelecer o equilíbrio de contas públicas.

Como efeito dessas mudanças, evidenciou-se o agravamento da situação do mercado de trabalho, com o aumento do desemprego e do trabalho precário. O relatório da OIT⁴ confirmou a evolução desses índices em âmbito mundial, a partir de uma análise comparativa entre 2000 e 2002. Nesse período, segundo o relatório, os índices de desemprego e de precarização apresentaram crescimento constante: o desemprego subiu de 5,9% para 6,5% da população economicamente ativa, atualmente calculada em 2,8 bilhões de pessoas; e a quantidade de subempregados (pessoas que recebem menos de U\$1,00 por dia) alcançou um contingente de cerca de 730 milhões de pessoas, correspondente a 26%

³ O neoliberalismo é uma corrente de pensamento político que defende a instituição de um sistema de governo onde o indivíduo tem mais importância do que o Estado (minarquia), sob a argumentação de que quanto menor a participação do Estado na economia, maior é o poder dos indivíduos e mais rapidamente a sociedade pode se desenvolver e progredir. A sociedade como ente de decisão sobre o seu nível de consumo e a competição econômica em escala mundial constituem os elementos reguladores e promotores de eficiência. A filosofia neoliberal acredita que a desigualdade é uma consequência da falta de liberdade que o Estado impõe, ao retirar uma porcentagem considerável do vencimento sob a forma de impostos para custear o Estado. Suas origens remetem à escola Austríaca, nos finais do século XIX, com Friedrich von Hayek, considerado o proponente da sua base filosófica e econômica, e Ludwig von Mises. Hayek escreveu o livro considerado o manifesto do neoliberalismo – "O Caminho da Servidão" (1944). Uma outra corrente surgiu nos Estados Unidos com a Escola de Chicago, onde Milton Friedman foi expoente, criticando a política do New Deal, de Franklin Delano Roosevelt, por ser intervencionista e pró-sindicatos. Friedman era contra qualquer regulamentação que inibisse as empresas, e condenava até o salário-mínimo, na medida em que alterava artificialmente o valor da mão-de-obra pouco qualificada. Também se opunha a qualquer piso salarial fixado pelas categorias sindicais, pois segundo ele terminavam por adulterar os custos produtivos, gerando alta de preços e inflação. Enciclopédia Wikipédia. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Neoliberal>>. Acesso em: 1 abr. 2006.

da população economicamente ativa. Esse é o quadro alarmante das mudanças no mundo do trabalho, que ocorreram como consequência da crise do capitalismo (ILO, 2003, p. 1).

O ônus do ajuste caiu pesadamente sobre os países da periferia endividada e do antigo mundo socialista, que tiveram que adotar diferentes estratégias para amenizar seus efeitos. De fato, a realidade tem demonstrado a importância estratégica do papel do Estado na busca de mecanismos compensatórios e principalmente na construção de instrumentos para redução dos efeitos dessas transformações. A ocupação da população adulta passou então a assumir importância central na política social, e mesmo os países que adotam discursos liberalizantes sobre a redução do papel do Estado, orientados pela ideologia neoliberal, apresentam gastos públicos significativos com as políticas públicas de trabalho.

Na condição de país dependente, o Brasil assimilou essa configuração de forma subalterna. Adotou um modelo de crescimento econômico fundado no ajuste fiscal com menor responsabilidade social, cujas principais consequências ao longo da última década têm sido maior concentração da renda e da riqueza e aumento da exclusão social. Entre 1991 e 2001, a economia brasileira alternou períodos de crescimento e recessão, com uma taxa média do PIB em torno de 2,7% ao ano. Tal desempenho, associado às transformações na estrutura produtiva, à abertura de mercados e ao acirramento da competição internacional, impactaram profundamente no mercado de trabalho acarretando como principais consequências o aumento dos índices de desemprego e o crescimento da informalidade (CORSI, 2003, p. 18).

Nesse ponto, segue-se a orientação de Carvalho (1999, p.5), que propõe a elaboração de bases analíticas sobre a relação entre Estado e sociedade, antes de investigar os programas e políticas governamentais. No Estado capitalista, a política social representa

⁴ International Labour Office, *Global Employment Trends*, Geneva, 2003. Disponível em:

um dos principais meios pacíficos de regulação da vida coletiva, estabelecendo unidade de determinadas relações ou de acordos institucionalizados. Assume, desse modo, o papel de mediadora nas relações muitas vezes conflituosas entre o Estado e a sociedade, ao tempo em que se estrutura, na contraditoriedade dessas relações, uma vez que têm origem na necessidade do Estado de atuar na atenuação dos efeitos destrutivos da ordem capitalista sobre os trabalhadores.

Nos anos 1990, recorte histórico temporal desta pesquisa, o grande paradoxo no campo das políticas sociais é a convivência simultânea entre um avanço no plano jurídico-institucional – “arquitetura de construção” – e a “reversão conservadora” – “arquitetura de desmonte”⁵. De um lado, a Constituição de 1988 expressa um avanço no padrão de proteção social universalista e igualitário, enquanto que, por outro lado, as regulamentações dos artigos para sua implementação e as reformas constitucionais apregoadas e realizadas ao longo dos dez anos refletem um movimento de fragilização das políticas sociais, uma vez que assumem um perfil cada vez mais seletivo e residual (CARVALHO, s. d., p. 1-2).

Esse paradoxo decorre do esforço de inserção do país na nova ordem capitalista, impostas pelo Consenso de Washington⁶, que em linhas gerais consiste em: medidas de ajuste estrutural voltadas para a estabilização, baixo crescimento econômico,

<<http://www.ILO.org>. Acesso em: 26 jan. 2003.

⁵ Neste ponto verifica-se uma complementação entre os dois textos de Carvalho – O cenário das políticas sociais no Brasil hoje e As políticas públicas no Brasil contemporâneo – ambos tratando dessa contraditoriedade no contexto brasileiro na área das políticas públicas, o avanço de 1988 e o retrocesso na década de 1990.

⁶ Reunidos na capital americana em novembro 1989 no International Institute for Economy, funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiam um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. O diagnóstico era tenebroso: dívida externa elevada, estagnação econômica, inflação crescente, recessão e desemprego. As conclusões desse encontro passaram a ser denominadas informalmente como o Consenso de Washington, expressão atribuída ao economista inglês John Williamson. Representava uma corrente de pensamento na defesa de um conjunto de medidas técnicas em favor da economia de mercado, que visavam, em tese, a recuperação econômica dos países latino-americanos. Denominadas "neoliberais", essas medidas foram aplicadas inicialmente no programa de governo de Margaret Thatcher, a partir dos anos 80. Tendo como eixo central o combate ao poder dos sindicatos e a redução do papel do Estado na

abertura comercial intensiva, reformas do Estado, retomada dos investimentos estrangeiros, “um ajuste numa condição subordinada”. Carvalho (1996, p. 9) conclui que “a rigor, a perspectiva de reforma social de democratização e a perspectiva de reformas liberais do ajuste se cruzam, se entrecruzam, se confrontam e se chocam na tessitura do Estado Brasileiro contemporâneo, gestando tensões que se materializam na própria dinâmica desse Estado na relação com a sociedade”.

De fato, na década de 1990, foram fortalecidos os fundamentos do modelo de administração pública gerencial, iniciado no governo Collor e consolidado nos anos seguintes, que preconizava a ênfase na eficiência da aplicação dos recursos e menos nos resultados sociais dos programas, estabelecendo e consolidando a “ética da eficiência” (DRAIBE, 1996, p. 5).

A partir dessas pistas analíticas, identificadas como resultado da pesquisa bibliográfica e orientações nas disciplinas do Curso de Mestrado, foi possível traçar o tema da pesquisa, que consiste na importância das políticas públicas frente às transformações do mercado de trabalho brasileiro. Orientando-se pelas problematizações, que iam sendo formuladas e à medida que o conhecimento ia se consolidando, foi definido como objeto de estudo desta pesquisa, os trabalhadores que encontraram na informalidade a forma de inclusão no mercado de trabalho brasileiro a partir da entrada em programas governamentais. Em seguida, foi definido como fenômeno da pesquisa o programa para geração de trabalho e renda, que compõe a política pública de trabalho, operacionalizadas pelo Governo Federal, através do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Neste ponto, cabe prestar alguns esclarecimentos sobre o conceito de informalidade adotado neste trabalho, uma vez que essa categoria envolve diferentes formas de inserção ocupacional.

economia (Estado mínimo), empregou-se o receituário neoliberal: privatização das empresas estatais, flexibilização da legislação trabalhista, redução da carga fiscal e abertura comercial.

A definição de setor informal varia entre diferentes regiões e países, de acordo com o nível de desenvolvimento e a estrutura de suas economias. Com base na 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, promovida pela OIT em janeiro de 1993, considerou-se que a delimitação do setor informal é a unidade de produção, e não o trabalhador individual. Fazem parte dessa categoria as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços de autoconsumo. Tais unidades caracterizam-se pela produção em pequena escala, pelo baixo nível de organização e pela quase inexistência da separação entre capital e trabalho enquanto fatores de produção. Nessa perspectiva, não é levada em conta a ausência de registros, mas o modo de organização e funcionamento da unidade econômica.

Outro tipo de abordagem refere-se a duas formas básicas de classificação: a que leva em conta as ocupações realizadas à margem da legislação de um país, compreendendo o trabalho informal a partir da precariedade da ocupação, e dela fazem parte os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores sem carteira assinada; e a que consiste em definir a informalidade como a categoria que envolve os estabelecimentos de natureza não tipicamente capitalista, com baixo nível de produtividade e pouca diferenciação entre capital e trabalho (CUT, 2005, p. 1).

Para atender ao objetivo desta pesquisa, ficou estabelecida a categorização proposta pelo IBGE baseada na 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho. Foram, portanto, considerados estabelecimentos informais “as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, quer desenvolvam a atividade principal de seus proprietários ou atividades secundárias. Sua estrutura produtiva caracteriza-se pela

produção em pequena escala, pelo baixo nível de organização e pela inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fontes de produção” (IBGE, 2003, p. 2-3).

O percurso investigativo foi sendo estruturado a medida em que as problematizações sobre o tema e o objeto foram sendo elaboradas. Indagou-se, inicialmente, sobre as condições das ocupações geradas no mercado de trabalho pelos programas que compõem as políticas públicas de trabalho voltadas para a geração de trabalho e renda. Em que medida essas ocupações são sustentáveis, decorrida mais de uma década da implantação dessas políticas? Até que ponto o programa constituiu uma oportunidade na vida desses trabalhadores ou foi a única alternativa frente à ausência de ocupações no mercado de trabalho? A informalidade se constitui uma via de mão única, ou, em alguns casos, é uma concretização do desejo de possuir o próprio negócio. Surge daí uma indagação: Até que ponto os participantes⁷ do PROGER Urbano, que têm na informalidade a única opção diante da ausência do emprego formal e protegido, conseguiram encontrar nos programas governamentais as condições necessárias à sua inserção nesse mercado de trabalho?

Na busca de esclarecimentos sobre essas problematizações, selecionou-se como fenômeno de estudo o PROGER Urbano, operacionalizado pelo Banco do Nordeste⁸, no município de Fortaleza, no período entre 1995 e 2002.

Este trabalho foi desenvolvido para atender ao anseio pessoal de aprofundamento no tema; possibilitar a obtenção de grau de mestra; e proporcionar ao

⁷ Nos manuais normativos do Banco do Nordeste, encontra-se a nomenclatura beneficiários, referindo-se às pessoas que obtiveram financiamento através de programas de crédito, inclusive o PROGER. Neste trabalho de pesquisa, para designação desses “beneficiários”, foram utilizadas expressões como “participantes do programa” ou “participantes do PROGER” ou ainda “informais do PROGER”. Embora ciente de que estas expressões também não traduzem com clareza a condição daqueles que obtiveram crédito por meio do programa mas, o intuito era descaracterizar o financiamento enquanto benefício de programa social.

⁸ Banco do Nordeste do Brasil S/A é uma empresa de economia mista, que atua nos dez estados da Região Nordeste, no Norte de Minas Gerais e no Espírito Santo, com a missão de impulsionar o desenvolvimento por meio de apoio creditício às unidades produtivas.

Banco do Nordeste um instrumento de aperfeiçoamento de sua prática enquanto órgão executor de políticas públicas.

Pretende-se, ainda, contribuir para enriquecer o acervo das pesquisas e avaliações existentes sobre as políticas públicas de trabalho e aprofundar a análise sobre a experiência brasileira em relação às políticas públicas de trabalho.

Para compor este trabalho de pesquisa, foi desenvolvida uma metodologia de bases quantitativa e qualitativa, contando-se, para isso, com levantamento de dados primários, coletados através de pesquisa de campo, e de dados secundários, colhidos a partir de análises documentais e estatísticas oficiais.

Assim, para realizar a pesquisa de campo, foi delimitada uma população composta pelos “participantes” do PROGER Urbano domiciliados em Fortaleza, e que estavam desenvolvendo atividades no setor informal no momento de sua inclusão no programa. A escolha do segmento informal se deve ao fato de essa forma de expressão do trabalho no contexto do desemprego em massa constituir uma verdadeira “personificação capitalista”, ou seja, uma forma de superar os desafios do trabalho imposto pela “nova ordem social” como a saída possível (BATISTA, 2003, p. 6).

O interesse pelo tema da pesquisa se deve ao fato de que a prática profissional da pesquisadora esteve direcionada para as atividades de desenvolvimento e gerenciamento dos programas de geração de emprego e renda operacionalizados pelo Banco do Nordeste. Tais programas, como o PRONAF, PROGER, PROTRABALHO e PLANFOR, inserem-se no que oficialmente denominam-se políticas públicas do trabalho⁹, e foram implantados pelo Estado brasileiro a partir da década de 1990.

⁹ As Políticas Públicas de Trabalho (PPT) ou Políticas Públicas de Emprego (PPE) (nos documentos oficiais são encontradas as duas nomenclaturas) são constituídas pelos programas de intermediação da mão-de-obra e qualificação profissional (Planfor – Plano Nacional de Qualificação Profissional) e geração de emprego e renda (Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda). Todos esses programas são operacionalizados com recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. Neste trabalho optou-se pela denominação Políticas Públicas de Trabalho (PPT).

Desde o processo de elaboração do projeto até a execução da pesquisa, evidenciaram-se questões relacionadas ao risco da interferência da subjetividade do pesquisador. O envolvimento intelectual e emocional com o fenômeno em estudo decorre do fato de o objeto em análise construir-se no cotidiano da pesquisadora enquanto funcionária da empresa onde o fenômeno foi pesquisado. Por isso, é necessário explicitar neste documento a atenção e o esforço que foi empreendido para esse distanciamento, orientando-se pelo olhar crítico, de modo a “desnaturalizar” os fatos sociais, questionando as pré-noções.

Citando Gondim (1999, p. 27), “cabe ao sociólogo definir suas próprias questões de pesquisa, e não aceitar passivamente aquelas que lhe são colocadas nos campos político, burocrático, legal, acadêmico e outros”. Busca-se, o que Bourdieu (1989, p. 49) denomina como uma “verdadeira conversão” e explica que “a força do pré-construído está em que, achando-se inscrito ao mesmo tempo nas coisas e nos cérebros, ele se apresenta com as aparências da evidência, que passa despercebida porque é perfeitamente natural... Trata-se de produzir, senão um homem novo, pelo menos um novo olhar, um olhar sociológico”.

Nos capítulos que se seguem, serão trabalhados e aprofundados os conceitos e temáticas abordados. Inicia-se com os fundamentos teóricos, cuja linha argumentativa adensa-se com a análise sobre as distintas dimensões da crise do trabalho, com destaque para a categoria do trabalho precário.

Compondo, ainda, o escopo teórico do objeto de estudo, foi procedida uma análise do conceito de empreendedorismo, que, inserido no discurso hegemônico liberal, distorce a real condição daqueles que encontraram na informalidade não uma oportunidade de constituir um negócio inovador ou visando novos mercados – como bem foi definida essa categoria por Schumpeter e Drucker, respectivamente –, mas como a saída pela brecha

da precarização, uma “saída-de-mão-única”, encontrada por segmentos de trabalhadores excluídos do emprego formal.

Segue-se uma análise sobre a experiência brasileira relacionada à construção e ao desenvolvimento das políticas públicas do trabalho, com destaque para o fenômeno em análise – os informais atendidos pelo PROGER Urbano. Tal trabalho foi construído partindo-se de uma pesquisa exploratória de base documental, em que foram trabalhados relatórios oficiais, estatísticas e resoluções do MTE, com vistas a compreender o fenômeno em estudo, para em seguida, utilizando-se de uma pesquisa em campo, delimitar e descrever a experiência da implantação do PROGER Urbano para o segmento dos informais no município de Fortaleza.

Após a análise dessa base teórica, partiu-se para o estudo sobre o fenômeno – o PROGER Urbano, operacionalizado pelo Banco do Nordeste, na cidade de Fortaleza, no período 1995-2002 – por meio de metodologia de pesquisa avaliativa de bases quantitativa e qualitativa.

Como resultado deste trabalho, é apresentado um desenho metodológico de um processo avaliativo para um programa de geração de trabalho e renda voltado para o financiamento a pequenos negócios.

CAPÍTULO 1 – TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO: A INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO PELA VIA DA INFORMALIDADE

Neste capítulo, delineiam-se as perspectivas analíticas que subsidiaram e fundamentaram este trabalho de pesquisa. Dessa forma, a partir de uma extensa investigação bibliográfica adentrou-se nas concepções sobre a centralização do trabalho, como fundamentos balizadores da análise teórica.

Assim, foram trabalhados o pensamento de Castell (1998), seguindo-se de referências nacionais, como Antunes (1999), Draibe (1994) e Alves (2000).

Com essa base conceitual, contextualiza-se o significado do trabalho na contemporaneidade, ao tempo em que se analisam a sua ausência e suas transformações. Percorre-se esse material localizando as mudanças ocorridas no mercado de trabalho decorrentes da mundialização do capital e da reestruturação produtiva, localizando sua dinâmica no âmbito da urbanização das cidades brasileiras, especialmente no município de Fortaleza enquanto lócus da pesquisa empírica. Foram ainda evidenciadas pistas analíticas quanto ao agravamento da questão social decorrente da ausência do trabalho ou da sua precarização, fenômeno caracterizado pelas ocupações desprotegidas; e como medida inicial da precariedade, a informalidade, que para os fins deste trabalho de pesquisa constitui a soma de contas-próprias e empregadores informais.

No último item deste capítulo, analisa-se como a informalidade se constituiu na única saída para um contingente da população urbana que está fora do mercado de trabalho, e a evolução dessa modalidade ocupacional no contexto urbano brasileiro.

1.1. A CONCEPÇÃO DE TRABALHO NA MODERNIDADE

A concepção de trabalho tem sido associada a vários significados, dependendo do momento histórico. No Ocidente, o exercício de uma atividade laboral esteve vinculado à obrigação, mobilizando sentimentos de castigo e sofrimento. Essas atividades eram realizadas na maioria das vezes por escravos ou por pessoas que precisavam trabalhar para obter o seu sustento, convivendo com uma classe abastada e privilegiada que não trabalhava. Daí que da Grécia Antiga até a Revolução Industrial, o trabalho esteve sempre vinculado ao infortúnio, ao castigo divino e sob forte influência religiosa (SANTOS, 2000, p. 147-154).

A partir das mudanças no processo de trabalho fabril ocorridas na Inglaterra no século XVIII, o trabalho passa a ser compreendido como a execução de tarefas de caráter profissional remuneradas, assalariadas e exercidas pelos homens nas fábricas, fora da casa e na esfera pública. Já o mundo do não-trabalho, historicamente, refere-se às atividades realizadas na casa, na família, nas práticas políticas, religiosas, culturais e educacionais, de modo que as atividades sociais integradas ao cotidiano de vida comporiam o mundo do não-trabalho (BLASS, 1997, p. 147).

As metamorfoses contemporâneas no mercado de trabalho vêm apontando para a superação dessa dicotomia, na medida em que, muitas atividades de não-trabalho aparecem como fontes geradoras de ocupação, como pôde ser constatado, empiricamente e pelos dados dessa pesquisa, quando identificadas as atividades dos informais que compõem a amostra da pesquisa.

Para Castell (1998, p. 418-419), a modernidade estruturou as relações de trabalho vinculando-as ao assalariamento, e a contemporaneidade rompeu essa relação. A “industrialização deu origem à condição de assalariado e a grande empresa foi o lugar por excelência da relação salarial moderna” . O assalariamento existia na sociedade pré-

industrial ainda de forma fragmentada, sem significar a unidade de uma condição; isso perdura até a segunda metade do século seguinte. A partir da década de 1950, essa condição modifica-se, e o assalariamento passa a ser “a matriz de base da sociedade salarial moderna”.

Sobre as bases da industrialização, foi construído um pensamento sociológico em bases estruturalistas e funcionalistas, centrado no trabalho e em seus desdobramentos sobre a sociedade, o que permaneceu inquestionável até a crise do capitalismo da década de 1970. Com o processo de mundialização do capital e a predominância da ideologia neoliberal, são construídas concepções que questionam essa centralidade do trabalho, como a perspectiva da ação comunicativa de Habermas, que coloca a linguagem como o elemento fundante da humanidade.

No entanto, recoloca-se a perspectiva sociológica da centralidade do trabalho, tendo em vista que constitui-se uma atividade social presente em todas as sociedades, não separado da vida. Portanto, o trabalho é elemento de socialização, de pertencimento; “a ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento relacional conjugam seus efeitos negativos para produzir a exclusão, ou melhor, como vou tentar mostrar, a desfiliação” (Castel, 1998, p. 51).

Corroborando com essa abordagem, Antunes (2001, p. 209) esclarece:

os estudos das relações entre trabalho produtivo e improdutivo, manual e intelectual, material e imaterial, bem como a forma assumida pela divisão sexual do trabalho, a nova configuração da classe trabalhadora, permitiram-lhe recolocar e dar concretude à tese da centralidade da categoria trabalho na formação societal contemporânea, contra a desconstrução teórica que foi realizada nos últimos anos”¹⁰...“em vez do adeus ao proletariado, tem-se um amplo leque diferenciado de grupamentos e segmentos que compõem a classe-que-vive-do-trabalho”. No contexto da sociedade contemporânea, observa-se um mercado de trabalho marcado pela “heterogeneização, complexificação e fragmentação do trabalho”.

¹⁰ O autor refere-se às teorias pós-estruturalistas, disseminadas na década de 1960, que argumentam e defendem a centralidade da linguagem – e não do trabalho – na sociedade contemporânea.

1.2. BASES ANALÍTICAS DAS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO

As mudanças no mundo do trabalho ocorridas após a crise do capitalismo da década de 1970 podem ser percebidas nas mudanças no mercado de trabalho, nos paradigmas produtivos, no lugar e sentido atribuídos ao trabalho na formação da sociabilidade e da identidade.

Para os fins desta pesquisa, destacam-se como as principais transformações no mercado de trabalho a redução do emprego no setor industrial e a expansão das ocupações no setor de serviços; o aumento nas taxas de desemprego estrutural e a ampliação das formas precarizadas de emprego; a ampliação do trabalho feminino temporário e em tempo parcial; as mudanças nos padrões organizativos que foram baseados na rígida e centralizada proposta fordista, e que estariam sendo modificados com a introdução de formas de gestão do trabalho e da produção mais flexível e descentralizada.

Todas essas transformações implicaram a fragmentação e dispersão geográfica das unidades produtivas, que são definidas e distribuídas de conformidade com as atividades-fim. O objetivo seria atender melhor às demandas do mercado, reduzir custos, eliminar força de trabalho e de matéria-prima, implantando a produção enxuta, que implica o aparecimento de significativo número de micro e pequenas empresas, organizadas em rede, e muitas vezes funcionando em domicílio. Os diferentes processos de trabalho articulam-se e são centralizados numa empresa principal, à qual ficam atreladas.

O processo de reestruturação produtiva implica também a redefinição do sistema de relações industriais, devido ao desequilíbrio orçamentário do Estado-providência. No decorrer desse processo, fortalecem as propostas políticas, principalmente nos países capitalistas avançados, que tentam promover a desregulamentação das relações de trabalho, alterando plano de estabilidade entre os princípios de mercado e de Estado.

A inclusão por meio do trabalho ou a exclusão decorrente de sua ausência tem sido objeto de análise dos pensadores da teoria econômica nas diversas crises cíclicas do capitalismo¹¹ que se sucederam desde a ascensão do mercantilismo no século XIX. A teoria keynesiana (1920), cujos fundamentos vigoraram até meados do século XX, procurou estabelecer as bases de uma ordenação econômica na qual os Estados nacionais planejavam o desenvolvimento do capitalismo por meio da regulação dos investimentos econômicos e sociais, buscando o equilíbrio entre produção, emprego, renda e consumo de massa, sem deixar de garantir a lucratividade do capital, com crescente geração de emprego e bem-estar para os trabalhadores.

O modo de produção fordista adaptou-se perfeitamente ao modelo de Keynes. Fundamentava-se na produção em massa, ou seja, no processo produtivo homogeneizado e verticalizado; na auto-suficiência das unidades de produção; na racionalização das operações, reduzindo o tempo e aumentando o ritmo do trabalho; no trabalho parcelar e fragmentado, decomposto em tarefas. Como salienta Antunes (2001, p. 35-45),

Paralelamente à perda de destreza do *labor* operário anterior (a atividade do trabalho reduzia-se a uma ação mecanizada e repetitiva), esse processo de *desantropomorfização do trabalho* e sua conversão em *apêndice* da máquina ferramenta dotavam o capital de maior intensidade na extração do sobretrabalho... *A subsunção real do trabalho ao capital, própria da fase da maquinaria, estava consolidada.*

¹¹ Vários teóricos tentaram explicar o processo do capitalismo, como Adam Smith (1723-1790), cuja teoria fundamentou as bases do liberalismo, preconizava o desenvolvimento evolutivo do capitalismo como um contínuo de progresso e expansão, resultando numa riqueza compartilhada, o que alguns estudiosos explicam como a teoria de “deixar crescer o bolo para dividir”. “O progresso indefinido, o bem-estar geral e o enriquecimento de todas as nações era o prognóstico dessa economia política liberal marcada pelo otimismo revolucionário de uma burguesia em plena ascensão e em absoluta comunhão de interesses com os de toda a nação”. Contrapondo-se ao otimismo liberal, Malthus (1766-1834) recomendava especial atenção ao crescimento demográfico, que impediria a expansão do capitalismo, utilizando-se para isso a abstinência sexual, a burguesia virtuosa e salários em nível de subsistência para os trabalhadores. David Ricardo (1772-1823) formulou a “teoria de rendimentos decrescentes”, segundo a qual em determinado ponto de concentração do capital, os rendimentos eram decrescentes. “Apareceria no campo da ciência econômica o fantasma permanente: a ameaça de uma crise que não seria apenas conjuntural, mas sim estrutural”. Marx tomou o quadro teórico de Ricardo e injetou a economia política de pensamento histórico. O capitalismo não seria o modelo geral e racional de regime econômico “per se”, mas sim um modo de produção hegemônico ou dominante em uma formação histórica e social determinada. Após alcançar a maturidade, o capitalismo entraria em uma fase crítica, premonitória de crises estruturais e transformações revolucionárias (CATANI, 1984, p. 65-67).

Após esse período de acumulação de capitais, consolidam-se sinais de uma crise estrutural do capital – a queda da taxa de lucro, incapacidade do modelo de produção de bases taylorista/fordista para responder adequadamente à retração do consumo, o capital financeiro torna-se prioritário na agenda dos investidores, concentração de capitais, crise do *welfare state* ou do Estado do bem-estar social –, acarretando a crise fiscal e a necessidade de retração dos gastos públicos, privatizações, desregulamentações e flexibilização do processo produtivo.

É necessário que se destaque a importância das inovações tecnológicas como elementos centrais, viabilizadores das mudanças, uma vez que a microeletrônica, a informática e os novos materiais possibilitaram ao capitalismo uma rápida reestruturação do padrão de produção e gestão, o que alguns analistas denominam *terceira revolução industrial*. Grandes contingentes de trabalhadores passam a ser substituídos por máquinas, e gradualmente as grandes unidades produtivas cedem lugar às pequenas unidades descentralizadas e mundialmente distribuídas.

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho, a desmontagem do setor produtivo estatal e o intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores.

Dentre as conseqüências das transformações no processo produtivo, decorrentes da crise do capital da década de 1970, do avanço tecnológico, da constituição das formas de acumulação flexível e dos modelos de organização da produção, como o “toyotismo”, podem ser evidenciados: (1) a diminuição do operariado manual e fabril; (2) o aumento da precarização do trabalho pela adoção do tempo parcial, temporário,

terceirizado; (3) o avanço do trabalho feminino; (4) a expansão do trabalho no setor de serviços; (5) a exclusão de trabalhadores, jovens, “velhos”; (6) o desemprego decorrente de implantação de novas tecnologias; (7) o aumento do trabalho em condições discriminatórias e de exploração; (8) trabalhadores de diversas partes do mundo participam do processo produtivo ou “trabalho social combinado”, como Marx o denominou.

Com a consolidação das idéias conservadoras, a economia mundial direciona-se para a predominância da financeirização do capital, em detrimento da produção. Essa forma de condução ampliou as desigualdades e o desemprego e apresentou como resultado um baixo desempenho econômico, além de exacerbar a questão social, principalmente nos países menos desenvolvidos.

Castell (1998, p. 527-536) coloca “três pontos de cristalização” dentro dessa “nova questão social”: a desestabilização dos estáveis, referindo-se à mobilidade dos assalariados; a “instalação da precariedade”... “precariedade como destino”; e o “déficit de lugares” ocupáveis na estrutura social, inutilidade que se expande no plano cívico e político.

As transformações na sociedade contemporânea ocorridas a partir da crise do capital nas últimas três décadas, têm proporcionado modificações tanto no aspecto da materialidade quanto no da subjetividade da sociedade como um todo e, principalmente, da classe trabalhadora.

O neoliberalismo e a reestruturação produtiva foram respostas à crise do capitalismo, cujas conseqüências ainda persistem, como o desemprego estrutural, a precarização do trabalho e a degradação ambiental. Tais fenômenos conduzem a uma lógica societal que prioriza a produção de mercadorias e a valorização do

capital¹², e cujos determinantes são: desregulamentação da entrada e saída de capitais nos países; liberalização do comércio com a eliminação de barreiras alfandegárias; privatização e transnacionalização das empresas públicas; reconhecimento de marcas e patentes tecnológicas; redução dos gastos públicos; e desregulamentação das relações de trabalho, submetendo-as às condições de mercado.

1.3. CRESCIMENTO DA URBANIZAÇÃO E MUDANÇAS NO MERCADO DE TRABALHO

Sendo objeto de estudo desta pesquisa o papel das políticas públicas do trabalho no atendimento aos trabalhadores informais urbanos, torna-se necessário o entendimento do processo de transformação do mercado de trabalho nesses espaços, na década de 1990.

Para tanto, buscou-se, na pesquisa bibliográfica e documental e nos censos populacionais, subsídios para que pudesse ser traçado o movimento do contingente populacional urbano no Brasil e como esses espaços se constituíram lócus do capitalismo contemporâneo.

Dessa pesquisa, destacaram-se os dados históricos dos censos populacionais realizados pelo IBGE referentes a população residente no período de 1940 a 2000, onde fica demonstrado a grande pressão do processo de urbanização na década de 1990. No final desse período, a população urbana brasileira, em 2000, representava 81,25%, da população brasileira total, conforme demonstrado na Tabela 1.

¹² Antunes apresenta as formulações de Istvan Mészáros sobre as novas formas de (des)sociabilização, onde a lógica societal se inverte, consolidando-se as *mediações de segunda ordem* – os meios de produção alienados e suas “personificações”: dinheiro, produção para troca, mercado mundial –, que passou a constituir elemento fundante do sistema de metabolismo social do capital, sobrepondo-se, na própria realidade, à atividade produtiva essencial entre os indivíduos sociais e à mediação primária – preservação das funções vitais individuais e sociais.

O contingente populacional urbano, na forma como se encontra estruturado, foi sendo formado ao longo de um período de 50 anos. Os vinte anos, que se seguiram a década de 1940, apresentaram crescimento da população urbano em patamares superiores a 60%, reduzindo-se nos anos seguintes, muito embora, o crescimento em termos absolutos pode ser evidenciado entre 1970 e 1980. Nessas duas décadas, o fluxo migratório atingiu mais de 58 milhões de pessoas. A partir da década de 1990, verifica-se uma tendência de estabilização.

TABELA 1: População residente por situação de domicílio 1940 – 2000.

CENSOS	POPULAÇÃO			TAXA URBANIZAÇÃO
	TOTAL	URBANA	RURAL	
1940	41.236.315	12.880.182	28.356.133	31,24%
1950	51.944.397	18.782.891	33.161.506	36,16%
1960	70.070.457	31.303.034	38.767.423	44,67%
1970	93.139.037	52.084.984	41.054.053	55,92%
1980	119.002.706	80.436.409	38.566.297	67,59%
1991	146.825.475	110.990.990	35.834.485	75,59%
1996	157.070.163	123.076.831	33.993.332	78,36%
2000	169.799.170	137.953.959	31.845.211	81,25%

Fonte: IBGE. Censos históricos. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1940_1996.shtm. Acesso em 06 jun. 2006

No artigo *Urbanização e transformações estruturais na força de trabalho no Brasil: notas de discussão*, de André Cezar Médiçi, buscou-se pistas para analisar a influência do processo de urbanização sobre o mercado de trabalho. O autor estrutura e contextualiza sua abordagem, ao longo dos diversos períodos do desenvolvimento socioeconômico do Brasil, analisando e integrando as relações de produção, realização, consumo e acumulação no espaço urbano.

A partir desse material, encontrou-se a fundamentação necessária para a argumentação da pesquisadora de que o processo de urbanização pressionou de tal forma o

mercado de trabalho, que gerou atividades marginais, desprotegidas, uma vez que o número de ocupações foi insuficiente para atender a essa demanda, como apresentado a seguir.

Nos anos do pós-guerra, o país conviveu com um modelo econômico fundamentado no crescimento elevado, com alta inflação, forte presença do Estado na economia, industrialização baseada na substituição de importações e crescentes taxas de assalariamento, o denominado Ciclo de Industrialização Nacional (1933-1980). Esse ciclo de desenvolvimento caracterizou-se pela ausência de políticas de emprego, baixo índice de desemprego e forte expansão do emprego assalariado com registro, mas conviviam-se com os problemas tradicionais do mercado de trabalho, como baixos salários, informalidade, heterogeneidade dos postos de trabalho e subemprego. (MÉDICI, 1988, p. 102)

Nos anos 1950, consolidou-se a fase de industrialização e integração dos mercados regionais no mercado nacional. A urbanização era um processo em seu estágio inicial, em que a maior parcela da força de trabalho, cerca de 61%, concentrava-se nas atividades agropecuárias, enquanto apenas 36% da população morava nas grandes cidades. Somente no Rio de Janeiro e em São Paulo a taxa da população urbana era superior a 50%. Durante a década de 1960, o nível de emprego nas cidades foi insuficiente para atender ao aumento da População Economicamente Ativa (PEA) decorrente do crescimento de duas forças que compõem o processo de urbanização: fluxos migratórios e altas taxas de fecundidade. (MÉDICI, 1988, p. 103)

Nas duas décadas seguintes, apesar da queda nas taxas de fecundidade, o país atravessou uma das mais longas crises, sendo a economia incapaz de absorver o contingente da força de trabalho. Esse período é marcado no plano político, pela ditadura militar; no plano econômico, por uma relativa desconcentração regional do desenvolvimento, com o fortalecimento das instituições de apoio regional, principalmente

no Norte e no Nordeste, com a criação da SUDENE, SUDAM, Banco do Nordeste (à época BNB), BASA; e no plano social, pelo rebaixamento dos salários. O processo de perda da dinamização da economia mundial e o avanço liberal-conservador, ocorridos a partir da década de 1970, puseram um fim em um período em que foram fortalecidos os sindicatos e os partidos políticos e promovidas as condições favoráveis ao assalariamento, um quase pleno emprego. É durante os anos 1970 e 1980 que ocorre a fase mais intensa do processo de urbanização e que florescem ocupações e setores de atividade mais modernos e tecnificados, apesar do atraso ainda reinante na estrutura laboral de muitas regiões. A urbanização se desconcentra do eixo Rio-São Paulo, estendendo-se às outras capitais. Expande-se a favelização das encostas e periferias das cidades. (MÉDICI, 1988, p. 111)

Para se ter uma idéia da amplitude do movimento de urbanização, no período compreendido entre 1960 e 1980, a população ocupada nas atividades não-agrícolas praticamente triplicou, saltando de 10,3 milhões para 29,5 milhões. Tal contingente de ocupados, que em 1960 respondia por 45,5% da força de trabalho nacional, passa a absorver, praticamente, 70% dos ocupados em 1980. A população rural sofreu forte queda de participação, tanto relativa quanto absoluta, e entre 1970 e 1980 passou de 13,1 milhões para 12,7 milhões de trabalhadores. (MÉDICI, 1988, p. 111)

Embora, nesse período, tenha havido crescimento dos recursos governamentais, estes foram insuficientes para prover atendimento à população no tocante a saúde, saneamento, higiene, segurança. Ou seja, ocorreu um processo de crescimento populacional urbano sem uma infra-estrutura social de apoio à população e sem o correspondente processo de desenvolvimento econômico.

No final dos anos 1980, mesmo com a crise econômica, a taxa de urbanização chegou à marca de 75%. O emprego formal apresentou significativas quedas, principalmente nas atividades do comércio de mercadorias, construção civil e indústria de

transformação, acelerando-se o processo de subemprego e de crescimento do mercado informal de trabalho. Nesse período, o mercado de trabalho caracterizou-se como eminentemente urbano. Consolidaram-se a abertura democrática e os ganhos políticos representados pelo fim da ditadura militar, mas também foi evidente o retrocesso quanto a alguns indicadores relacionados ao mercado de trabalho. (MÉDICI, 1988, p. 120)

Na década de 1990, o país passou por mudanças macroeconômicas significativas, consolidadas pelo modelo neoliberal imposto pelas potências mundiais aos países em desenvolvimento. Tais mudanças acarretaram uma economia de crescimento reduzido, de baixa inflação, liderada pelo setor privado e abertura comercial aos mercados internacionais.

Tais impactos pressionaram as empresas, principalmente as indústrias nacionais, por maiores níveis de produtividade e competitividade. Para atingir tais objetivos, as empresas passaram a adotar processos de reestruturação produtiva que se concentraram principalmente em medidas para redução de custos, na terceirização, no incremento da base tecnológica na produção e na administração, bem como na adoção de inovações organizacionais, como a reengenharia e o *downsizing*¹³. O parque industrial foi renovado com a implantação da robótica, enquanto as fusões e aquisições também constituíram medidas para aumentar a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional.

O ajuste macroeconômico, a abertura comercial e a reestruturação produtiva constituíram-se assim nos alicerces de um modelo cuja principal consequência foi a tendência de agravamento da situação do mercado de trabalho brasileiro¹⁴. No início dos anos 2000, a quantidade de empregados na indústria era 20% inferior à de 1994, e a

¹³ Processo de mudança organizacional em que se estabelecia um tamanho mínimo que possibilitasse maior flexibilidade e agilidade na empresa, gerando trabalhadores que pudessem exercer várias atividades.

quantidade de trabalhadores com carteira assinada caiu de 50% em 1994 para 45% em 2002¹⁵. Mas esse fenômeno não ocorreu de forma linear ao longo dessa década. Após a implementação do Plano Real, o mercado de trabalho apresentou um desempenho favorável em todos os seus indicadores. No período entre 1993 e 1995, a taxa de desemprego aberto¹⁶, medido pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), teve uma queda contínua de 5,3% para 4,6%, a ocupação passou de 15,2 milhões para 16 milhões e a renda média evoluiu de R\$630,00 para R\$725,00. A partir de 1996, os indicadores que medem a evolução do mercado de trabalho passam por franca queda, agravando-se até o ano 2002. A taxa de ocupação permaneceu estagnada em 17,6 milhões, a partir de 1997, índice bastante abaixo do crescimento da PEA no mesmo período, que atingiu 18,5 milhões de pessoas. A taxa de desemprego aberto atingiu 7,35% em 2002, e a renda média, que tivera um movimento de evolução no período 1992-1997 (passou de R\$629,45 para R\$767,61), para nos cinco anos seguintes apresentar uma queda de 12,32%, atingiu o valor médio de R\$673,06 (IPEA, 2003: 78).

Observa-se, no Gráfico 1, o impacto dessas transformações sobre o emprego, no Brasil, cujo agravamento ocorreu até o final dos anos 1990, chegando a uma estabilidade no pico, após um crescimento de 40% entre 1992 e 1999.

¹⁴ Análise sobre o mercado de trabalho durante o governo FHC, publicado no periódico *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, IPEA, 06/02/2003, p. 78-87, e Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise n. 20 – IPEA – nov./2002.

¹⁵ Dados apresentados no artigo *Balanço das políticas de emprego e renda no período 1995-2002*, por Simone Lopes, publicado no Boletim Mercado de Trabalho, novembro de 2002.

¹⁶ O conceito de desemprego aberto na PME refere-se aos indivíduos que não trabalharam, mas procuraram emprego na semana de referência da pesquisa (CUT-Desep, 2000, p. 33).

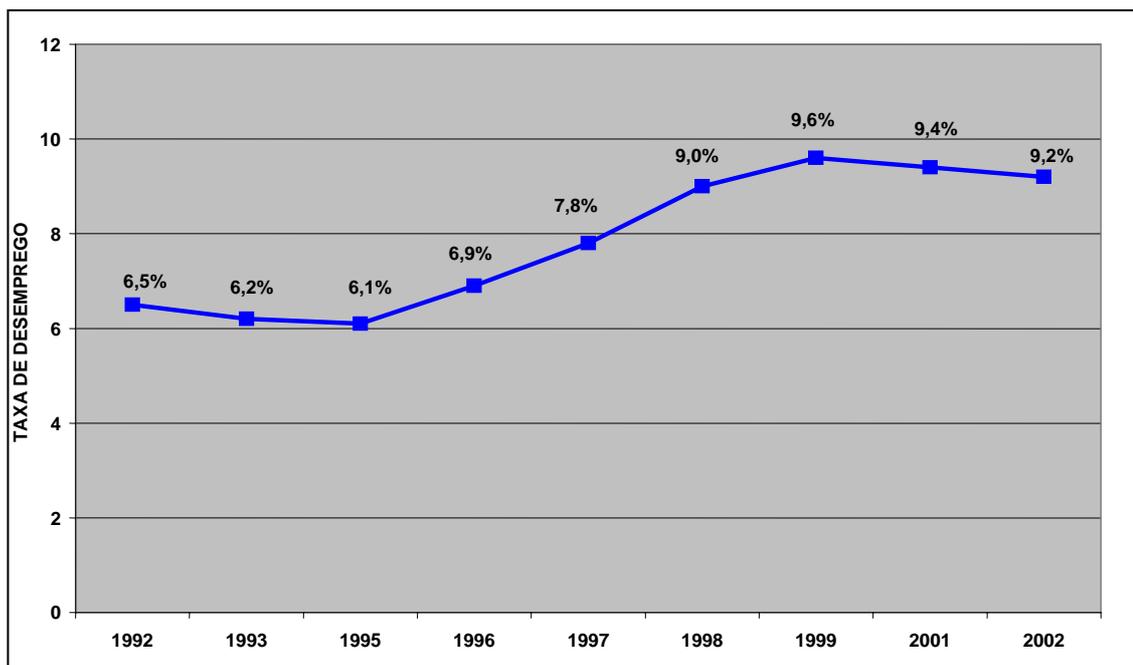


Gráfico 1: Taxa de desemprego no Brasil – 1992-2002.

Fonte: IBGE/PNAD. Disponível em: <<http://www.tabnet.datasus.gov.br>>. Acesso em: 15 mar.2006.

As contradições no seio das cidades se intensificaram, e o aumento da pobreza urbana se tornou visível com o processo de favelização, a queda da qualidade de vida e a incapacidade de resposta do governo frente às demandas sociais. “Todos esses fatores combinados redundaram num processo de urbanização com formas particulares de absorção do mercado de trabalho. Um processo onde a cidadania é parcial e os excluídos são muitos. Um processo onde a urbanização e a industrialização ocorreram sem que a questão redistributiva fosse resolvida, nos moldes observados nos países centrais” (Médici, s.d. p. 104).

O ajuste macroeconômico, a abertura comercial e a reestruturação produtiva constituíram os alicerces de um modelo cuja principal consequência é a tendência de agravamento da situação do mercado de trabalho brasileiro¹⁷. Consolidadas ao longo do período 1992-2002, essas mudanças provocaram uma variação na estrutura das ocupações

¹⁷ Análise do mercado de trabalho durante o governo FHC publicado no periódico *Políticas Sociais-Acompanhamento e Análise*, IPEA, 6/fev./2003, p. 78-87, e *Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise* n. 20 – IPEA – nov./2002.

urbanas, como demonstrado no Gráfico 2, com um aumento significativo do contingente de empregados sem carteira e trabalhadores autônomos.

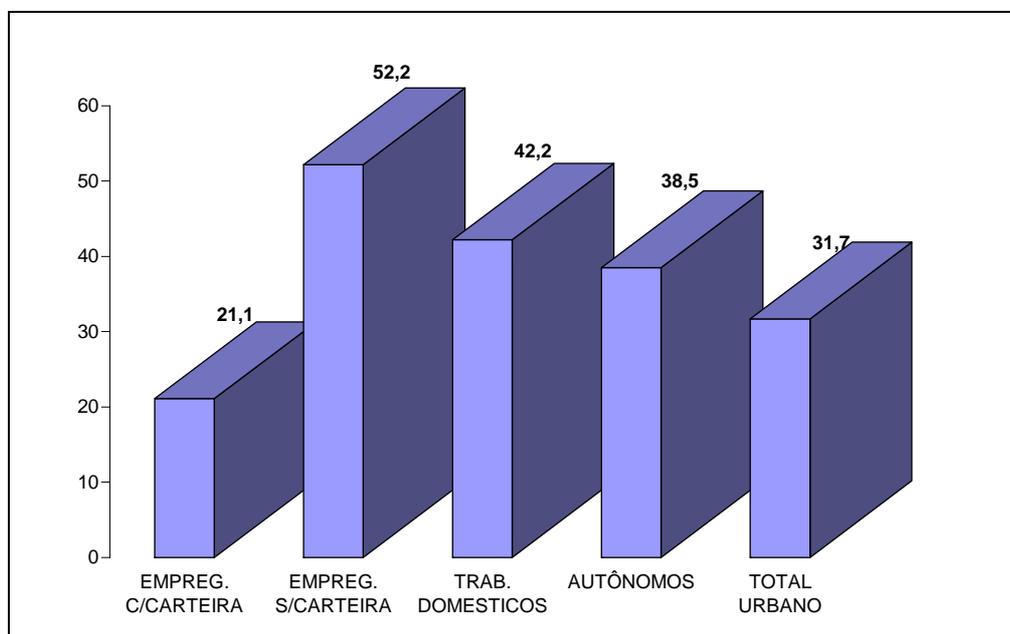


Gráfico 2: Variação do emprego por posição na ocupação – 1992-2002¹⁸.

Fonte: IBGE/PNAD. Disponível em: <<http://www.tabnet.datasus.gov.br>>. Acesso em: 15 mar.2006.

Tendo como fontes analíticas relatórios¹⁹ do Banco Mundial, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), e os dados primários da Pesquisa Mensal de Empregos (PME) e da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), realizadas pelo IBGE, identificam-se algumas características do mercado de trabalho brasileiro que constituem grandes desafios para as políticas públicas: (1) a urbanização deslocou a ocupação da agricultura para a indústria e desta para o setor de serviços. Na década de 1990, a indústria diminuiu sua participação nas ocupações, e aumenta a informalidade, enquanto o setor serviços e o comércio realizam as contratações em condições de informalidade; (2) aumento da participação da força de trabalho feminina,

¹⁸ Adaptação do *slide* apresentado no Fórum de economia 2004.

¹⁹ Foram analisados o relatório *Empregos do Brasil: prioridades do Brasil*, elaborado pelo Banco Mundial em colaboração com o IPEA, divulgado em dezembro de 2002; Relatório da OIT, de abril de 2003; análise do mercado de trabalho realizada pelo IPEA e publicada no periódico do IPEA *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise* – fev./2003.

que fica em torno de 59,1%, segundo a PNAD 2000, concentrando-se no setor serviços e caracterizando-se pela temporalidade e pela informalidade; (3) a escolaridade média do trabalhador brasileiro permanece em 4,6 anos de estudo. O baixo investimento em capital humano restringe a produtividade e a inovação e inibe outros produtos do mercado de trabalho. Os trabalhadores que possuem educação superior têm 20% a mais de probabilidade de participar do mercado de trabalho do que aqueles que só têm escolaridade elementar, e são 38% menos propensos a ficar desempregados e seis vezes mais rápidos em encontrar um novo emprego quando desempregados; (4) a segurança de renda é particularmente importante para a população com níveis salariais mais baixos. Os salários no Brasil foram mais voláteis que a taxa de desemprego, devido às freqüentes mudanças de emprego; (5) a rotatividade da mão-de-obra aumentou 60% de 1992 a 2001, chegando ao ponto de um a cada três trabalhadores mudar de emprego todos os anos; (6) a dinâmica demográfica conduziu a um crescimento da população em idade ativa. Na última década, a População em Idade Ativa (PIA) nas regiões metropolitanas cresceu aproximadamente 16%, e o número de ocupações não acompanha a demanda; (7) na última década, as causas trabalhistas aumentaram em 60%. Em 2002, havia dois milhões de ações judiciais contra empregadores nos tribunais trabalhistas, o que torna as empresas cautelosas no tocante a novas contratações, elevando custos e reduzindo empregos; (8) o crescimento do setor informal, de 34% em 1990, para mais da metade em 2001 – as atividades informais ocupam atualmente mais da metade da força de trabalho. Esse crescimento tem gerado uma massa de trabalhadores com insegurança de renda, não protegidos pela Previdência Social, com pouco ou nenhum acesso aos programas de apoio à renda e ao seguro-desemprego, enfrentando um grau de incerteza muito maior quanto à renda futura. (IPEA; BIRD, 2003, pág. 2-10)

Com a implementação do Plano Real, que, principalmente em sua primeira fase, gerou uma supervalorização da moeda, fizeram-se necessários ajustes ainda mais profundos em busca de aumento de produtividade, ensejando o prosseguimento da realocação setorial do emprego.

A abertura econômica exigiu também mudanças na indústria de transformação, que recebia subsídios e era regida pelo modelo de desenvolvimento baseado na substituição das importações. Tais mudanças implicaram alterações nos padrões das práticas trabalhistas e na evolução da informalidade, principalmente nos países em desenvolvimento que adotaram o modelo neoliberal.

Ramos e Ferreira (2005, p. 4), apresentam importantes considerações sobre a questão do aumento da informalidade nos espaços urbanos e no seu entorno. Uma das características do desempenho do mercado de trabalho urbano foi o crescimento das relações informais de trabalho por meio do emprego sem carteira assinada e do trabalho autônomo. Evidenciaram ainda a disseminação de uma “cultura da informalidade”, principalmente no setor industrial, onde houve aumento considerável das taxas de informalidade e uma redução fora dessas áreas.

O crescimento da informalidade nesses espaços é associado, em boa medida, ao fato de que nos anos 1990 ocorreram mudanças na estrutura ocupacional, principalmente no setor da indústria de transformação e no setor de serviços.

A indústria de transformação passou por um processo de interiorização, com perda da importância no cenário econômico, redução da participação na ocupação, passando de 22% em 1991 para 16% em 1999.

O setor de serviços, em decorrência da estratégia de terceirização da indústria para enxugar a estrutura produtiva, foi o que mais absorveu os trabalhadores recém-

ingressos no mercado de trabalho, aumentando sua participação de 36% em 1991 para 43% em 2002 (RAMOS E FERREIRA, 2005, p. 5).

Outros argumentos atribuem a expansão do setor informal ao rápido e significativo crescimento da força de trabalho urbana, determinado pela atratividade das condições de vida das cidades e pelo êxodo rural, principalmente pela falta de investimentos e dificuldade de acesso aos serviços públicos no Interior; a estabilização econômica e os programas de reestruturação do papel do Estado, que contribuíram para o declínio do emprego no setor público e a adoção dos princípios da flexibilização e da desregulamentação.

Portanto, o processo de informalização das relações de trabalho cresceu contínua e intensamente ao longo da década de 1990, aumentando em mais de dez pontos percentuais. Verifica-se que houve um crescimento da informalidade tanto no setor de serviços quanto na indústria, apesar de a indústria ainda apresentar os maiores índices de formalidade (RAMOS E FERREIRA, 2005, p. 31).

Devido a ausência de mais dados estatísticos sobre o espaço urbano, e para ilustrar e evidenciar o forte peso da informalidade na economia e no mercado de trabalho, tomou-se com base de informações estudos feitos com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, que é realizada junto a 6 grandes metrópoles nacionais – São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife Salvador, Fortaleza.

Como é o caso das contribuições feitas por Ramos e Ferreira que apresentaram importantes análises acerca do crescimento geral da informalidade bem como esse crescimento por setor econômico, tendo como referencial estatísticas das áreas metropolitanas. Essas considerações são úteis para ilustrar o crescimento da informalidade no meio urbano.

A análise que os autores fizeram a respeito do crescimento do grau de informalidade na década de 1990 está apresentada no Gráfico 3. Nos seis primeiros anos, de 1991 a 1996, a proporção de trabalhadores informais passou de 40% para 47%. De meados de 1996 até o final de 1997, diminuiu o ritmo de crescimento do grau de informalidade, ficando próximo a 48%. Com as crises econômicas do período 1998-1999, alterou-se o funcionamento do mercado de trabalho, fazendo com que o processo de informalização tomasse fôlego, de tal forma que, nos últimos meses de 1999, alcançou 50%, chegando a 51% em 2000, com estabilização em 50% nos dois anos seguintes.

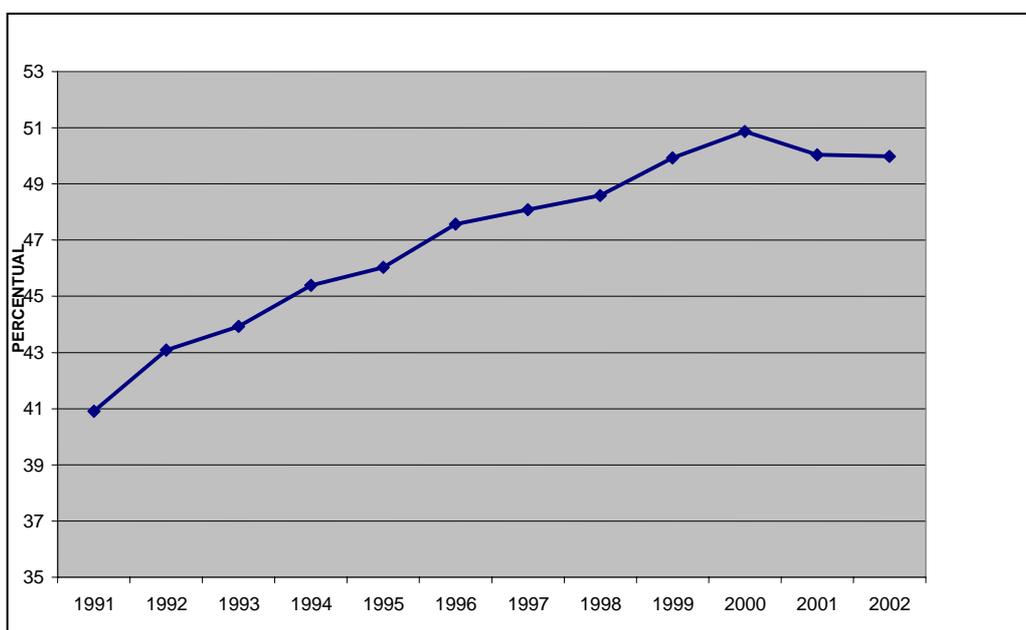


Gráfico 3: Crescimento médio do grau de informalidade 1991-2002.

Fonte: IBGE-PME (RAMOS; FERREIRA, 2005, p. 31)

Na Tabela 2, que apresenta o crescimento da informalidade por setor econômico, demonstra-se que no setor industrial a informalidade teve crescimento contínuo, enquanto os setores de serviços e comércio apresentaram pequena redução a partir do final dos anos 1990. Nas regiões não-metropolitanas, a redução do índice de informais em cada um dos setores deve-se, provavelmente, aos fluxos migratórios para os grandes centros.

Tabela 2: Distribuição relativa da informalidade por setor de atividade – 1992/1999/2003

SETOR	ÁREA	1992	1999	2003
INDÚSTRIA	Metropolitana	24,0	31,2	33,7
	Não Metropolitana	39,0	39,3	37,2
SERVIÇO	Metropolitana	48,9	47,4	47,2
	Não Metropolitana	55,9	53,2	53,2
COMÉRCIO	Metropolitana	52,3	54,3	51,1
	Não Metropolitana	61,0	59,6	54,5

Fonte: IBGE-PNAD (RAMOS; FERREIRA, 2005, p. 13).

Ramos e Ferreira (2005 p. 13) enfatizam ainda que a realocação das ocupações do setor industrial para o setor de serviços relaciona-se, diretamente, ao fenômeno do crescimento da informalidade. Argumentam que,

“enquanto a indústria contrata majoritariamente através do assalariamento com carteira assinada (em torno de 70% dos vínculos trabalhistas da indústria em 2002), o oposto acontece com o segmento de serviços, onde o grau de informalidade é superior a 50%. De maneira análoga, a constatação de que o movimento ascendente da informalidade perdeu força, ou mesmo desapareceu, na virada da década, justamente quando as participações desses setores no total de ocupação se estabilizaram, serve para reforçar esse argumento”.

Concluem, os autores que mesmo com essa tendência de estabilização da informalidade do mercado de trabalho, essa permaneceu em patamares bastante elevados, o que torna necessário uma avaliação sistemática do mercado de trabalho e um reposicionamento do Estado brasileiro nas ações voltadas para equilibrar as desvantagens estruturais que o setor informal impõe aos seus integrantes, e para minimizar as dificuldades que sua expansão traz à economia como um todo. Seria necessário construir um marco regulatório adequado que contemple os direitos aos trabalhadores informais (RAMOS E FERREIRA, 2005 p. 32).

De forma sintética e de acordo com os dados apresentados, houve significativa elevação do crescimento da informalidade nos anos 1990 e a generalização da prática da informalidade, consolidando a “cultura da informalidade” em todos os setores.

o fato de o grau de informalidade ter ficado constante no mercado de trabalho não necessariamente encerra boas notícias. Isso porque o patamar de estabilidade é bastante elevado, de tal sorte que pouco mais da metade da força de trabalho ocupada está inserida no setor informal, além do que é significativo o crescimento das práticas informais no âmbito das regiões metropolitanas. É importante ter clara a gravidade da situação, até porque algumas vezes o informalidade é defendida como “solução, e não como problema”. Vale destacar aqui que boa parte da informalidade – o assalariamento sem carteira – é na verdade ilegalidade... O trabalho autônomo, no mais das vezes, é sinônimo de trabalho precário; é uma estratégia de sobrevivência em circunstâncias em que o mercado de trabalho não consegue gerar empregos com um mínimo de qualidade e quantidade, e com características adequadas. Nesses termos, é difícil aceitar a tese da informalidade como solução. Mais que apropriado, parece, seria caracterizá-la, ao menos em parte, como reveladora da gravidade do funcionamento deficiente do mercado de trabalho (RAMOS; FERREIRA, 2005, p. 14).

1.4. A SAÍDA PELA BRECHA DA PRECARIZAÇÃO: O CASO BRASILEIRO

As mudanças na estrutura produtiva e a crescente implementação de inovações tecnológicas e organizacionais, aliadas a um contexto de baixo crescimento econômico, ampliaram “o grau de heterogeneidade social, identificado por meio da instabilidade do mundo do trabalho, da precarização das condições e relações de trabalho e da permanência de elevadas taxas de desemprego” (Pochman, 1999, p. 19).

Os dados apresentados, no item anterior, sobre a população ocupada nas regiões metropolitanas brasileiras demonstraram o crescimento do trabalho sem carteira assinada e por conta-própria, ou seja, a informalização das relações de trabalho ou a sua precarização.

Tais ocupações abrangem diferentes categorias de trabalhadores, com inserções ocupacionais bastante particulares. Por conta disso, não há unanimidade conceitual entre os pesquisadores, técnicos e gestores de políticas públicas, no que diz respeito ao significado e à abrangência do setor informal.

A primeira definição desse setor teve origem em um estudo da OIT sobre a economia do Quênia realizado em 1972, intitulado *Employment, Income and Equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*. De acordo com esse documento, no mercado de trabalho funcionam simultaneamente um setor formal e outro informal. O primeiro caracteriza-se por ser um sistema de propriedade impessoal, que opera em mercados amplos e protegidos por cotas e tarifas. Possui grande escala de produção e processos produtivos intensivos em capital, mão-de-obra e tecnologia e, ainda, atua em mercados competitivos e regulados. O segundo é definido como um sistema de propriedade individual, com aporte de recursos, geralmente, de origem doméstica e com uma produção caracterizada como de pequena escala. Seus processos produtivos são intensivos em trabalho e sua atuação se dá em mercados competitivos e não-regulados.

A discussão, que se seguiu a esse documento não resultou em consenso, nem dentro da academia nem fora dela. Outras denominações, como "economia subterrânea" e "economia submersa", surgiram, mas não ganharam amplitude.

No Brasil, convencionou-se chamar de "informal" o que não era formalizado, por se tratar de conceito mais fácil de ser explicado. Reduzia-se, dessa forma, o setor informal a apenas um de seus aspectos. Passou-se a considerar como informais todos os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada²⁰, ou seja, aqueles trabalhadores sem vínculo empregatício pela CLT e sem acesso à proteção social (férias, décimo-terceiro, FGTS, seguro-desemprego, aposentadoria), independentemente da ocupação exercida ou das relações de trabalho envolvidas. Empiricamente, parecia que a situação estava resolvida. O próprio MTE, porém, questiona essa simplificação conceitual, quando argumenta que analisar apenas pelo aspecto da ilegalidade não é suficiente para se esclarecer sobre o conceito de informalidade. Tal ponto de vista compreende o trabalho

informal a partir da precariedade da ocupação. Refere-se à contratação de funcionários à revelia das normas legais. Tal procedimento é muitas vezes seguido tanto pelas firmas grandes como pelas pequenas, afetando de algum modo o setor formal da economia. A legalidade, ou seja, o registro na carteira de trabalho, nem sempre é garantia de observância dos direitos trabalhistas. Outro aspecto relaciona a informalidade como a possibilidade ou a alternativa de concretização do próprio negócio, para garantia de renda como forma de fugir à pesada carga tributária imposta aos pequenos negócios. Fazem parte também dessa categoria de trabalhadores os profissionais liberais cujos níveis de escolaridade e rendimentos distanciam-se do estado de precarização em que se encontra a grande maioria dos trabalhadores informais.

Daí a importância dos estudos sobre o setor informal para aprimoramento das políticas públicas do trabalho. Principalmente, quando a crise do capitalismo da década de 1970 impôs uma nova configuração produtiva, que resultou, dentre outras conseqüências, na diminuição dos empregos formalizados e protegidos e na expansão das ocupações não formalizadas e fora da regulação do mercado de trabalho; ou seja, a informalidade foi se apresentando como uma realidade bem mais complexa.

Dadas a magnitude, a natureza e a composição do setor informal, que variam entre diferentes regiões e países, de acordo com o nível de desenvolvimento e a estrutura de suas economias, e a necessidade de esclarecimentos conceituais, é que foi promovida pela OIT, em janeiro de 1993, a 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho.

A partir das discussões na Conferência, foram estabelecidos alguns parâmetros para definir a abrangência do setor informal, que consiste na unidade econômica ou unidade de produção e não no trabalhador individual ou na sua ocupação.

²⁰ A Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) constitui um documento de identificação profissional indispensável para o exercício do emprego. Nela encontra-se espelhada a vida profissional de seu titular, garantindo-lhe o acesso a direitos trabalhistas e benefícios previdenciários.

Fazem parte, portanto, as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens ou serviços, sendo excluídas as unidades de produção para autoconsumo. Elas têm como características a produção em pequena escala, o baixo nível de organização e a quase inexistência de separação entre capital e trabalho, independentemente de possuírem constituição jurídica.

Essa tendência de crescimento do trabalho por conta-própria, praticamente em âmbito mundial, conforme apresentado nos dados do Relatório Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2003, suscitou a denominação **empreendedor** para todos aqueles que realizavam alguma atividade que envolvesse um negócio próprio sem os vínculos do assalariamento.

O trabalho por conta-própria passa a configurar-se para a sociedade capitalista ocidental como representação da inventividade, da iniciativa, da possibilidade de melhoria e inserção social, enaltecendo-se sempre as características individuais.

Apesar de fazer parte da teoria econômica de cunho capitalista e liberal há mais de 250 anos, o conceito de empreendedorismo assume as facetas do contexto no qual se insere. Nem as ciências econômicas, sociais ou comportamentais conseguiram definir empreendedorismo em um só conceito. Consiste em uma característica individual, própria do capital e não do trabalho, e tem sido utilizado, principalmente, pelas formas pedagógicas por meio das quais o projeto neoliberal busca conquistar o apoio popular, para mitificar as vantagens da ação individual pela via da iniciativa privada, colocando-a em posição antagônica e privilegiada frente ao emprego formal.

Retomando as origens do termo, alguns autores, como Veiga, argumentam que o conceito de empreendedorismo foi citado pela primeira vez por Richard Cantillon, banqueiro irlandês e fisiocrata, na publicação “Ensaio sobre a natureza do comércio em geral”, de 1755. Ele atribuiu aos empreendedores as características de aceitação do risco e

controle do negócio. Outros autores, como Dees (1998, p. 1), consideram a escola de economia francesa precursora do empreendedorismo, sendo o economista Jean Baptiste Say o primeiro estudioso do assunto que definiu como empreendedor aquele que “move recursos econômicos de uma área de baixa para uma área de maior produtividade e grande retorno”.

A abrangência do conceito de empreendedorismo superou o âmbito dos negócios e passou a significar ação inovadora, aceitação do risco, tomada de decisão, atividades não rotineiras ou ainda criação de empresas, dentre outras. Outras noções e usos do termo foram sendo absorvidos, como: geração do auto-emprego, empreendedorismo comunitário, intraempreendedorismo, empreendedorismo social e empreendedorismo público. Para Veiga, trata-se apenas de extensões do conceito original, até então circunscrito à atividade econômica.

Percorrendo-se atalhos dessa espécie de “pântano intelectual”, podem-se verificar duas linhas de análise, a que relaciona o conceito de empreendedorismo com a idéia de inovação defendida por Schumpeter e com a questão da geração de emprego e crescimento regional²¹, onde a expansão dos números de empresas é trabalhada como uma de suas dimensões, conforme abordado nos artigos da coletânea de Casson. Segundo Veiga, “na perspectiva do emprego e do crescimento regional, o que mais intriga, é o papel das instituições no estímulo ao surgimento do 'espírito de nova empresa' e no seu amadurecimento por ações coletivas geradoras de outras formas de organização que reforçam a primeira”, como por exemplo, associações, cooperativas etc.

²¹ Veiga sugere a obra de Mark Casson (1990), uma coletânea sobre “Entrepreneurship”, como orientadora para direcionar os estudos sobre o empreendedorismo, na qual aborda as seguintes linhas teóricas sobre o tema: risco e incerteza; processo de mercado; inovação; o empreendedor e a firma; novas firmas e entrada no mercado; inovação e tamanho da firma; emprego e crescimento regional; personalidade e motivação; imigrantes, mobilidade social e cultural; desenvolvimento e declínio.

Para se compreender como os preceitos do empreendedorismo adentraram e se adaptaram como “a mão e a luva” ao cotidiano do brasileiro, torna-se necessário resgatar seus fundamentos no contexto do sistema capitalista: o individualismo e a iniciativa privada. Construções que se estabeleceram de uma forma ainda mais profunda na consolidação do modelo neoliberal, principalmente nos países subdesenvolvidos.

As características essenciais do individualismo foram construídas a partir do renascimento, quando surge a idéia do indivíduo como centro do microcosmo, mas se afirma nos séculos posteriores quando a burguesia hegemoniza o processo de transformação do mundo feudal. É um momento de convicção do progresso humano, do racionalismo, da riqueza, da civilização e do domínio da natureza.

No século XX, observa-se a retomada desses conceitos, por Hayek e Friedman, principais ideólogos do liberalismo contemporâneo, que defendem como princípios de sua teoria as seguintes concepções:

Os indivíduos constituem as moléculas sociais do sistema econômico, e o homem possui as capacidades naturais ao seu desenvolvimento, contando com doses de instinto, somadas à racionalidade, vontade e desejo....Os objetivos individuais devem ser soberanos, e isso implica reconhecer no indivíduo o juiz supremo dos próprios objetivos.... O individualismo passa a fazer parte da natureza humana, o respeito pelo homem individual na sua qualidade de homem, isto é, a aceitação dos seus gostos e opiniões como sendo supremos dentro de sua esfera....e a convicção de que é desejável o desenvolvimento dos dotes e inclinações individuais por parte de cada um. O êxito ou o fracasso individual é resultado de condições do próprio indivíduo e não daqueles com quem se relaciona, sempre que todos tenham respeitado as regras do jogo, e o volume dos resultados individuais e coletivos está determinado pela sorte e pela decisão individual (BIANCHETTI, 1999, p. 71-73).

Como argumenta Apple (1995, p. 187), o discurso neoliberal defende a ampliação da iniciativa privada e a competição como a ética dominante da sociedade. Os empreendimentos privados devem, portanto, ser eficientes e produtivos, tendo o auto-interesse e a competitividade como as máquinas propulsoras da criatividade. Numa sociedade conservadora, o acesso aos recursos privados é quase que exclusivo da “classe eficientemente aquisitiva”.

Esses preceitos da ideologia liberal são amplamente difundidos por meio de mecanismos que Galbraith denomina “teoria educativa dos satisfeitos”, segundo a qual “os satisfeitos elaboram teorias e doutrinas que lhes permitam legitimar e naturalizar sua posição de privilégio” (GENTILI, 1995, p. 114).

Daí que se compreende a propagação das concepções do discurso neoliberal referente à ineficiência do Estado; à existência de privilégios para poucos como não somente desejável mas necessária; e aqueles que se encontram em um nível de pobreza, “os membros de uma subclasse funcional e socialmente imobilizada, são artífices do seu próprio destino em algum sentido real”. Essa implacável lógica social configura o cenário das minorias “ganhadoras”, incluídas, competentes, e as maiorias “perdedoras” pagam o preço da própria incompetência; a livre iniciativa como dotada de todas as virtudes que podem conduzir à regeneração e recuperação da democracia, da economia e da sociedade; a busca do emprego passa a ter uma conotação negativa e a livre iniciativa de positiva”(GENTILI, 1995, p. 116).

O que estamos presenciando é um amplo processo de redefinição global das esferas social, política e pessoal, no qual são utilizados complexos e eficazes mecanismos de significação e representação para criar e recriar um clima favorável à visão social e política liberal. O que está em jogo não é apenas uma reestruturação neoliberal das esferas econômica, social e política, mas uma reelaboração e redefinição das próprias formas de representação e significação social”(GENTILI, 1995, p. 13).

Como bem argumenta Durço, o neoliberalismo como doutrina e como práxis não atende apenas ao programa de ajuste estrutural, e muito menos a mera proposta político-governamental; seu agir vai muito além da área política e econômica. Busca ser um projeto de vida pessoal e social, “uma nova ordem social”, ou um “modelo de sociedade”, como esclarece Bianchetti, estruturado com base em valores, à primeira vista

atraente, como cultivar a eficiência, a produtividade, a melhoria de indicadores econômicos, como o controle da inflação, a quebra de monopólios etc., cuja receptividade encontra ambiência favorável a sua propagação em vários segmentos das elites que desejam a perpetuação desse modelo”(DURÇO, mimeo).

O projeto Global Entrepreneurship Monitor (GEM), criado em 1997 por iniciativa do Babson College, centro de ensino e pesquisa sobre empreendedorismo dos Estados Unidos, e da London Business School, teve como principal objetivo explorar e compreender esse fenômeno e o seu papel no processo de desenvolvimento e crescimento econômico dos países. Tal projeto procura aprofundar a compreensão dos fatores intervenientes no nível de empreendedorismo de um país e sua relação com o crescimento econômico e o bem-estar social, realizando para isso pesquisas anuais sobre a atividade empreendedora nos países participantes.

Desde 1999, quando se publicou o primeiro relatório com os resultados de pesquisa realizada em dez países, o projeto tem incorporado novos participantes a cada ano, já ultrapassando o número de trinta países de todos os continentes, representando a maior parte do PIB mundial, variadas culturas e níveis de desenvolvimento econômico.

O conceito de empreendedorismo adotado pelo GEM engloba “qualquer tentativa de criação de um novo negócio ou novo empreendimento, como por exemplo uma atividade autônoma, uma nova empresa, ou a expansão de um empreendimento existente, por um indivíduo, grupos de indivíduos ou por empresas já estabelecidas”.

Para poder responder às questões propostas pelo projeto, o modelo adotado pelo GEM parte da premissa de que o crescimento econômico nacional resulta da ação de dois processos distintos, porém complementares: as atividades de inserção e intercâmbio no comércio internacional promovidas por empresas estabelecidas de grande porte, que geram demandas internas por novos produtos e serviços, e as atividades diretamente relacionadas

com o processo empreendedor e que são responsáveis pela criação e pelo crescimento de novas empresas.

O Relatório GEM 2003 apresentou o Brasil no sexto lugar de um grupo de trinta países, destacando-se à frente do Brasil: Uganda, Venezuela, Argentina, Chile e Nova Zelândia. A experiência acumulada com essa pesquisa suscita a conclusão de que os países mais pobres da pesquisa, via de regra, apresentam as maiores taxas de empreendedorismo por necessidade. Isto é, devido aos elevados índices de desemprego, a população recorre à criação de pequenos negócios, em sua maioria informais. Assim, verifica-se que, na Região Norte do Brasil, essa taxa é maior do que na Região Sul. No ano 2003, o empreendedorismo por oportunidade alcançou o índice de 53% da amostra, enquanto o de necessidade atingiu 47%. Isso se deve provavelmente a uma estabilidade nas taxas de desemprego, no sentido de que passaram a crescer mais lentamente a partir do ano 2002, num processo de acomodação do mercado que reduz a pressão sobre a taxa de empreendedorismo por necessidade.

Para compreender o fenômeno da instalação de pequenos negócios como alternativa à ausência do trabalho formal no Brasil, foi estruturada a Pesquisa da Economia Informal Urbana (ECINF), nos anos 1997 e 2003. Essa pesquisa teve como finalidade coletar dados e disponibilizar informações sobre o perfil e a dimensão do setor informal para a economia do país.

As atividades informais levantadas pela pesquisa ECINF compreendem as unidades econômicas pertencentes aos trabalhadores por conta-própria e a empregadores de até cinco empregados, incluindo os proprietários desses empreendimentos e as unidades produtivas que, embora juridicamente formais, apresentem características de informalidade, como baixa escala de produção, baixo nível de organização e quase nenhuma separação entre capital e trabalho.

Esse setor está constituído por autônomos subordinados às empresas, tanto na produção como na distribuição; autônomos que produzem bens e vendem serviços ao público, como os ambulantes, pedreiros, encanadores etc.; pequenas empresas familiares, que sobrevivem pelas vendas ou prestação de serviços aos clientes em seu entorno, mas são facilmente eliminadas pelas empresas mais estruturadas que se instalam em suas proximidades; “quase empresas capitalistas” que se caracterizam por alguma organização e por possuir trabalhadores assalariados, embora na maioria das vezes não haja clara separação entre o rendimento do estabelecimento e do proprietário; novas iniciativas de estabelecimentos como parte da economia solidária, como as cooperativas de produção e serviços, também podem ser incluídas no universo dos trabalhadores informais, e estabelecimentos cuja constituição jurídica não pertencia ao grupo das Sociedades Anônimas e, também, aqueles cujo preenchimento da declaração anual do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica em 1997 não foi feita no formulário “Lucro Real”²² (IBGE, 2003, p. 3).

Não foram objeto de investigação as atividades agrícolas, os empregados domésticos, atividades de moradores em áreas rurais, e moradores de rua. Também não foram incluídos os indivíduos que trabalham em atividades consideradas ilícitas. Os trabalhadores domésticos e os profissionais liberais não são contados como integrantes desse setor (IBGE, 2003, p. 3).

Para se ter uma idéia da dimensão e da importância desse setor para a economia do país, no período compreendido entre 1997 e 2003, a quantidade dessas unidades produtivas cresceu 9,1%, alcançando um total de 10.335.962 estabelecimentos informais. Como pode ser visto na Tabela 3, a seguir.

²² Apresentam à receita o formulário Lucro Real, são pequenos empreendimentos que possuem características tais como: receita elevada, alto grau de formalização e estrutura organizada.

Tabela 3: Crescimento dos estabelecimentos informais – 1997–2003.

TIPO DE ESTABELECIMENTO	1997	2003	EVOLUÇÃO
CONTA PRÓPRIA	8.151.616	9.096.912	11,6%
EMPREGADOR	1.326.357	1.239.050	-6,6%
TOTAL	9.477.973	10.335.962	9,1%

Fonte: (IBGE.SEBRAE, 2005, p.14)

Nas duas pesquisas ECINF 1997 e 2003, os estabelecimentos informais foram classificados em dois grandes grupos: os **trabalhadores por conta-própria**, que geram ocupação apenas para o titular do negócio ou algum membro da família, e os **empregadores**, cuja atividade gera pelo de uma a cinco ocupações além do titular do negócio.

Entre 1997 e 2003, verificou-se que os trabalhadores por conta própria, cresceram 11,6%, enquanto a quantidade de empregadores reduziu sua participação no setor em 6,6%. Quanto a participação no setor informal, em 1997, os estabelecimentos por conta-própria respondiam por 86% do total do setor informal, e em 2003 sua participação aumentou para 88%. Já os empregadores sofreram um decréscimo de 14% para 12%, como pode ser visualizado nos gráficos abaixo.

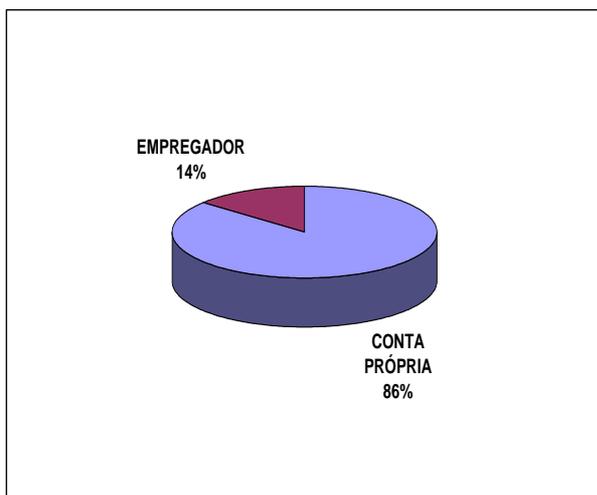


Gráfico 4: Percentual de estabelecimentos do setor informal - 1997.

Fonte: (IBGE.SEBRAE, 2005, p.14) Elaboração própria

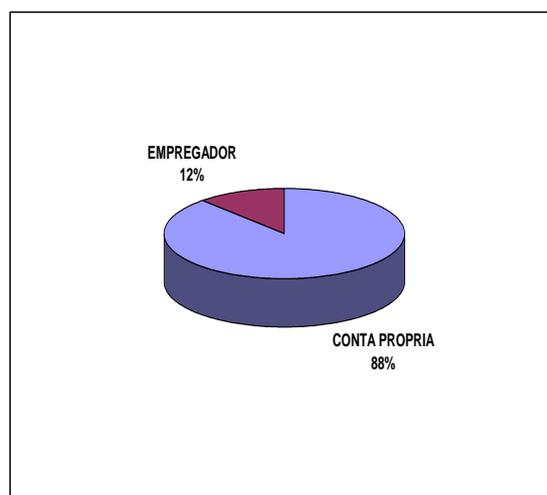


Gráfico 5: Percentual de estabelecimentos do setor informal – 2003.

Fonte: (IBGE.SEBRAE, 2005, p.14) Elaboração

O aumento do número dos estabelecimentos por conta-própria, verificado na comparação entre 1997 e 2003, não se refletiu em todas as atividades econômicas. A quantidade de estabelecimentos da atividade de serviços teve um decréscimo de 22,6%, o que foi compensado pelo aumento de 43,75% dos estabelecimentos do setor de comércio, como pode ser visualizado no Gráfico 6.

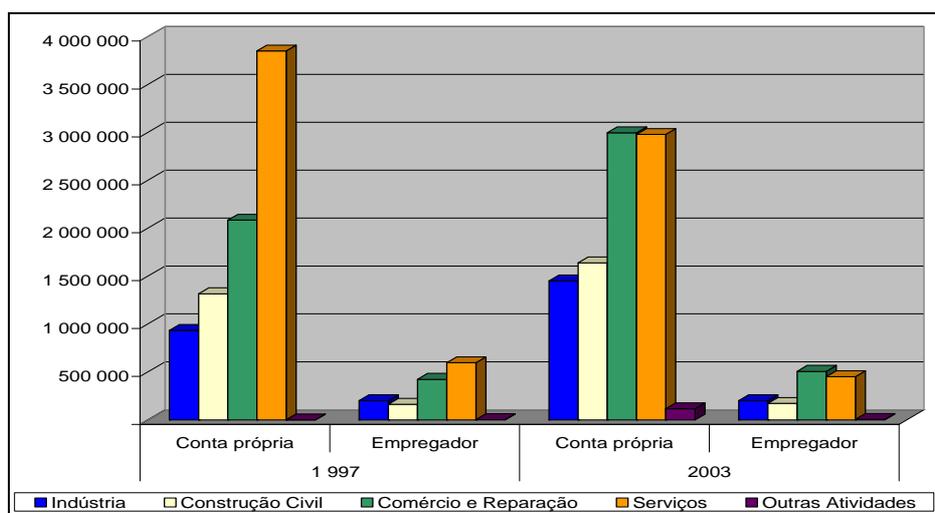


Gráfico 6: Crescimento do setor informal por tipo de estabelecimento e atividade econômica – 1997-2003.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Economia Informal Urbana - ECINF 2003

Na Tabela 4, constata-se uma movimentação entre os setores econômicos. Verifica-se uma redução da participação do setor de serviços, seja junto ao segmento de trabalhadores por conta-própria, seja de empregadores. Em 1997, o setor de serviços respondia por 47% dos estabelecimentos por conta-própria e por 42,96% dos empregadores. Em 2003, houve uma redução de 14,58% e 9,23%, respectivamente. O setor de comércio registrou incremento de aproximadamente 7%, tanto nos estabelecimentos por conta-própria quanto nos empregadores.

Tabela 4: Crescimento por tipo de estabelecimento informal e atividade econômica – 1997-2003.

SETOR DA ECONOMIA	1 997				2003			
	CONTA PRÓPRIA	% TOTAL	EMPREGADOR	% TOTAL	CONTA-PRÓPRIA	% TOTAL	EMPREGADOR	% TOTAL
Indústria	934.975	11,42%	201.516	14,50%	1.450.664	15,79%	201.933	15,07%
Construção Civil	1.317.204	16,08%	163.893	11,79%	1.639.749	17,85%	172.436	12,87%
Comércio e Reparação	2.085.498	25,46%	424.125	30,51%	2.998.000	32,64%	507.441	37,87%
Serviços	3.852.144	47,03%	597.254	42,96%	2.980.646	32,45%	451.909	33,73%
Outras Atividades	788	0,01%	3.443	0,25%	117.044	1,27%	6.132	0,46%
TOTAL	8.190.609	100,00%	1.390.231	100,00%	9.186.103	100,00%	1.339.851	100,00%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Economia Informal Urbana - ECINF 2003

Segundo a pesquisa ECINF 2003, o setor informal gerou 13,8 milhões de ocupações, das quais 10,9 milhões são proprietários por conta-própria e empregadores, e 2,8 milhões são empregados. Enquanto os conta-própria passaram de 8,6 milhões para 9,5 milhões, no período 1997 a 2003, a quantidade de empregadores diminuiu de 1,56 milhões para 1,44 milhões. Os empregados com carteira diminuíram enquanto cresce a quantidade de empregados sem carteira assinada e sem remuneração, como pode ser observado na Tabela 5.

Tabela 5: Posição na ocupação – 1997-2003.

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	1997		2003	
PROPRIETÁRIO	10.158.542	79%	10.963.258	79%
Conta-própria	8.589.588	67%	9.514.629	69%
Empregador	1.568.954	12%	1.448.629	10%
EMPREGADO	2.711.878	21%	2.842.612	21%
Com carteira assinada	874.043	7%	797.300	6%
Sem carteira assinada	1.320.682	10%	1.338.349	10%
Não-remunerado	517.153	4%	706.963	5%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Economia Informal Urbana - ECINF 2003

Dos estabelecimentos que possuíam pessoas ocupadas, além do proprietário, 80% tinham apenas uma pessoa ocupada, e apenas 8% tinham mais de duas pessoas ocupadas, como demonstra o Gráfico 7. Isso demonstra a baixa capacidade desses pequenos negócios enquanto geradores de emprego, mas representam ocupação individual e para a família, fonte portanto do denominado auto-emprego.

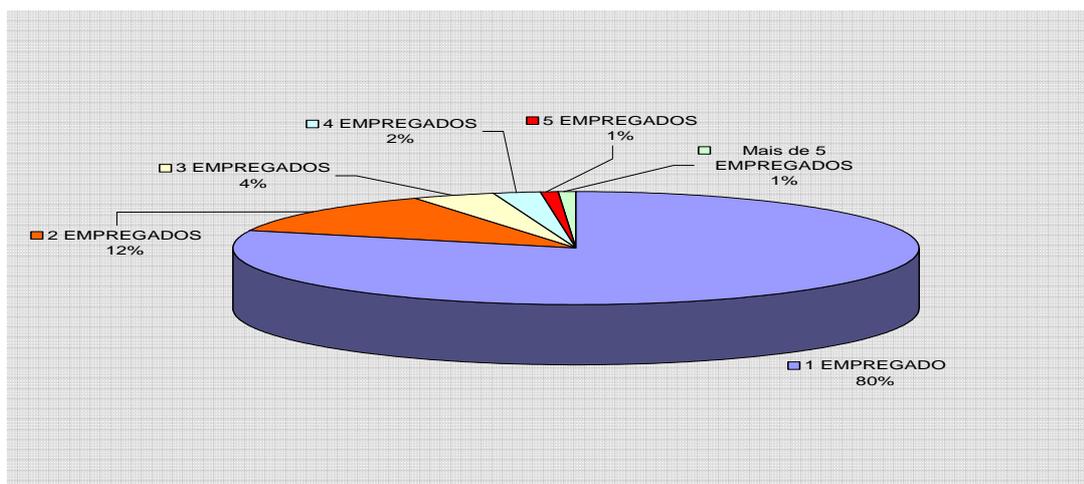


Gráfico 7: Distribuição dos estabelecimentos informais por quantidade de empregados – 2003.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Economia Informal Urbana - ECINF 2003

A pesquisa ECINF 2003 constatou que 65,15% dos trabalhadores do setor informal ganham até R\$ 1.000,00 (um mil reais). Desse grupo, 92,6% são conta-própria e apenas 7,4% são empregadores. Constata-se, portanto que, enquanto a receita dos conta-própria concentram-se na faixa até R\$ 1.000,00 (um mil reais), os empregadores, na ordem de 82%, concentram-se na faixa acima desse valor, conforme Tabela 6.

Tabela 6: Distribuição quantitativa e relativa por faixa de receita e tipo de ocupação - 2003.

FAIXA DE VALOR (R\$)	Total	% ACUMULADO	Conta-própria	% ACUMULADO	Empregador	% ACUMULADO
Total	10.335.962	-	9.096.912	-	1.239.050	-
Até 100	867.344	8,39%	866.225	9,52%	1.118	0,09%
101 a 200	1.014.047	18,20%	1.005.596	20,58%	8.451	0,77%
201 a 300	1.109.533	28,94%	1.098.925	32,66%	10.608	1,63%
301 a 500	1.615.043	44,56%	1.573.641	49,96%	41.401	4,97%
501 a 1.000	2.127.412	65,15%	1.971.032	71,62%	156.379	17,59%
1.001 a 2.000	1.397.976	78,67%	1.182.281	84,62%	215.695	35,00%
2.001 a 5.000	1.184.142	90,13%	806.791	93,49%	377.352	65,45%
Acima de 5.000	712.369	97,02%	307.344	96,87%	405.025	98,14%
Sem receita	149.548	98,47%	146.974	98,48%	2.574	98,35%
Sem declaração	158.550	100,00%	138.102	100,00%	20.447	100,00%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Economia Informal Urbana - ECINF 2003

Na Tabela 7, identifica-se que entre 1997 e 2003 houve redução em praticamente todos os itens referentes aos resultados dos estabelecimentos do setor informal, aqui caracterizados pelos trabalhadores por conta-própria e empregadores. A maior redução do setor ocorreu nos estabelecimentos dos trabalhadores por conta-própria, que apresentaram os seguintes índices de queda: receitas, 19,5%; despesas, 18,8%; lucro, 11,7%, e investimento. Os empregadores também sofreram redução em seus negócios, embora em patamares menores que os por conta-própria.

Tabela 7: Resultados econômicos dos estabelecimentos do setor informal – 1997-2003.

ITEM DE ANÁLISE	1997		B)/(A) (%)	2003		B)/(A) (%)	VARIÇÃO 1997 – 2003 (%)	
	CONTA-PRÓPRIA (A)	EMPREGADOR (B)		CONTA-PRÓPRIA (A)	EMPREGADOR (B)		CONTA-PRÓPRIA	EMPREGADOR
RECEITA MÉDIA MENSAL	1.446,00	6.622,00	357,95	1.164,00	6.033,00	418,30	-19,50	-8,89
DESPESA MÉDIA MENSAL	1.001,00	4.647,00	364,24	813,00	4.312,00	430,38	-18,78	-7,21
LUCRO MÉDIO	760,00	2.351,00	209,34	671,00	2.360,00	251,71	-11,71	0,38
INVESTIMENTO MÉDIO	4.493,00	9.902,00	120,39	2.951,00	8.797,00	198,10	-34,32	-11,16

Fonte: (IBGE. SEBRAE, 2005, p.15)

Valores corrigidos pelo IPCA a preços de outubro de 2003.

Investimentos realizados de novembro /1996 a outubro /1997 e de novembro /2002 a outubro /2003.

Esses resultados do setor informal podem ser atribuídos à saturação do setor devido ao grande incremento ocorrido na década de 1990 e à instabilidade econômica do período 1997-2003, cuja conseqüência foi o reduzido crescimento econômico, afetando também os pequenos negócios (SEBRAE, 2004, p. 16).

Em 1997, a atividade produtiva desenvolvida fora do domicílio era realizada por 67% dos estabelecimentos, registrando-se em 2003 uma pequena queda, para 65%. Os estabelecimentos, cujo funcionamento podia ocorrer tanto no domicílio como fora dele, apresentaram incremento de aproximadamente 70%, principalmente na atividade comercial. Isso corrobora o incremento da atividade comercial; ou seja, houve um movimento em busca de atividades que pudessem ser desenvolvidas tanto no domicílio como fora dele, como é o caso dos pequenos estabelecimentos comerciais.

Com relação ao local de realização das atividades industriais, tiveram predominância os estabelecimentos que funcionaram no domicílio, ficando o índice variando entre 67%, em 1997, e 70%, em 2003, como demonstrado na Tabela 8.

Tabela 8: Distribuição quantitativa e relativa dos estabelecimentos informais quanto ao local de funcionamento – 1997-2003.

Ano	1997		2003		
	Local	Quantidade	% TOTAL	Quantidade	% TOTAL
Total		9.477.973	100,00%	10.335.962	100,00%
Só no domicílio		2.698.161	28,47%	2.817.152	27,26%
Só fora do domicílio		6.315.147	66,63%	6.728.809	65,10%
No domicílio e fora		464.115	4,90%	788.521	7,63%
Sem declaração		549	0,01%	1.480	0,01%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Economia Informal Urbana - ECINF 2003

Tanto os trabalhadores por conta-própria, como os empregadores, concentram-se na faixa etária entre 25 e 59 anos. Já os trabalhadores por conta-própria na faixa etária abaixo de 25 anos representaram 8,5% do total, enquanto os empregadores nessa mesma faixa corresponderam a apenas 3,88% da população.

A atividade do setor informal também possibilitou algum rendimento para as pessoas com idade superior a 60 anos, identificando-se uma incidência de 9,41% de trabalhadores por conta-própria e 6,76% de empregadores nessa faixa etária. Pode-se concluir que a atividade informal possibilita algum tipo de renda para aquelas pessoas nas faixas de idade de mais difícil acesso ao mercado de trabalho, que são os jovens e as pessoas na terceira idade²³. Como demonstrado na Tabela 9.

Tabela 9: Distribuição quantitativa e relativa dos trabalhadores por conta-própria e empregadores por faixa de idade – 2003.

FAIXA ETÁRIA	TOTAL	% TOTAL	CONTA-PRÓPRIA	% CONTA-PRÓPRIA	EMPREGADOR	% EMPREGADOR
Total	10.965.501	100,00%	9.514.629	100,00%	1.448.284	100,00%
10 a 17	98.455	0,90%	97.600	1,03%	855	0,06%
18 a 24	774.840	7,07%	719.448	7,56%	55.392	3,82%
25 a 39	4.093.168	37,33%	3.492.808	36,71%	598.358	41,31%
40 a 59	5.002.792	45,62%	4.306.792	45,26%	695.588	48,03%
Acima de 59	993.747	9,06%	895.739	9,41%	97.834	6,76%
Sem declaração	2.498	0,02%	2.241	0,02%	257	0,02%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

Na Tabela 10, expõe-se a análise do relacionamento entre posição da ocupação e grau de instrução. Dos 13,8 milhões de trabalhadores (empregadores, empregados e por conta-própria) que compõem o setor informal, 8% não tinham instrução ou tinham menos de um ano de estudo (representando mais de 1,1 milhão de pessoas); 35,6% possuíam o ensino fundamental incompleto; 32% nível médio e 10% nível superior. Os trabalhadores por conta-própria possuem menor nível de escolaridade que os empregadores. Com efeito, enquanto 72% deles possuem até o ensino médio incompleto, 52% dos empregadores possuem nível médio completo ou nível superior

²³ ESTATUTO DO IDOSO (LEI Nº 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003) - TÍTULO I - Art. 1º Fica instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos.

Tabela 10: Distribuição quantitativa e relativa por tipo de ocupação e grau de instrução – 2003.

NIVEL DE INSTRUÇÃO	TOTAL DE OCUPAÇÕES	% TOTAL	POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO							
			CONTA PRÓPRIA	EMPREGADOR	EMPREGADOS				TOTAL	% TOTAL
					CARTEIRA ASSINADA	S/CARTEIRA ASSINADA	NÃO REMUNERADO			
TOTAL	13.805.525	100%	9.514.629	1.448.284	797.300	1.338.349	706.963	2.842.612	100%	
Sem instrução / menos de 1 ano de estudo	1.125.357	8,15%	944.990	51.747	17.743	68.389	42.488	128.620	4,52%	
Ensino Fundamental incompleto	4.914.832	35,60%	3.713.972	349.178	148.579	466.751	236.352	851.682	29,96%	
Ensino Fundamental completo	1.950.046	14,13%	1.341.903	181.837	130.190	215.835	80.281	426.306	15,00%	
Ensino Médio Incompleto	1.397.728	10,12%	848.114	116.716	90.059	216.421	126.418	432.898	15,23%	
Ensino Médio Completo	3.005.473	21,77%	1.787.555	405.574	332.693	304.808	174.843	812.344	28,58%	
Superior incompleto	439.927	3,19%	259.718	77.766	43.296	40.151	18.996	102.443	3,60%	
Superior completo	949.051	6,87%	599.419	264.687	33.930	24.205	26.810	84.945	2,99%	
Sem declaração	23.112	0,17%	18.958	779	809	1.790	776	3.375	0,12%	

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Economia Informal Urbana - ECINF 2003

Observando-se os dados referentes aos empregados do setor informal com carteira assinada e sem carteira assinada, constata-se pelos dados apresentados que os empregados com carteira assinada têm maior escolaridade do que os sem carteira assinada. 51% dos empregados sem carteira assinada possuem uma escolaridade de até 1º. Grau completo ou equivalente ao ensino fundamental, enquanto 52% com carteira assinada concentra-se na faixa 2º. Grau completo ou superior completo, como pode ser visualizado na comparação entre os Gráficos 8 e 9.

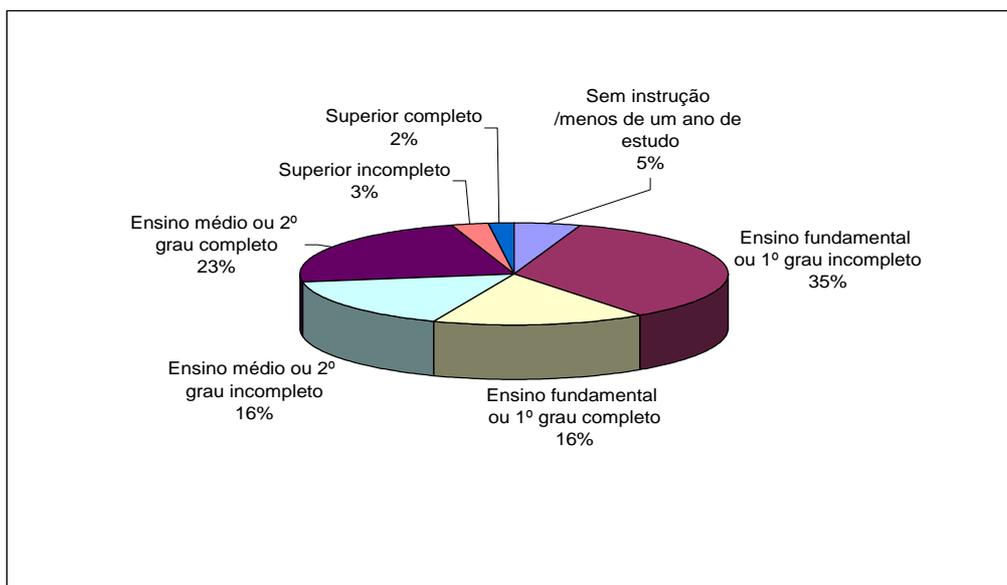


Gráfico 8: Distribuição relativa dos empregados sem carteira assinada por nível de escolaridade – 2003.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Economia Informal Urbana - ECINF 2003

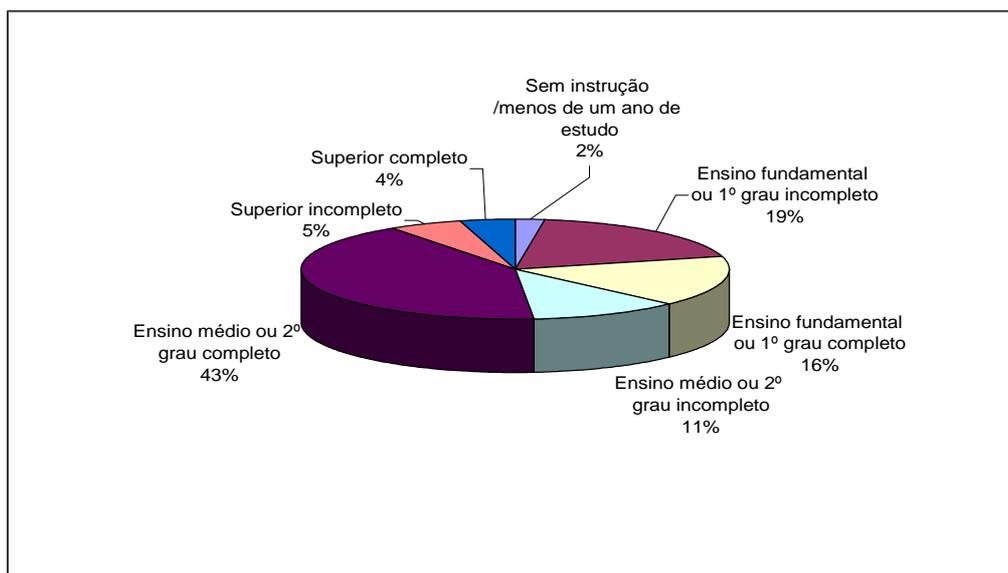


Gráfico 9: Distribuição relativa dos empregados com carteira assinada por nível de escolaridade – 2003.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Economia Informal Urbana - ECINF 2003

A forma como estão organizados os registros contábeis desses micro negócios em termos de documentação indica que esses empreendimentos em sua grande maioria não possuía nenhum tipo de registro (46%) ou então os proprietários desempenhavam essa função (39%), não utilizando serviços de contador, prática comum a todas as atividades. Justamente por isso, a forma mais freqüente de determinação dos preços dos produtos e serviços foi a negociação com os próprios clientes, em quase todas as atividades.

Apenas nos casos do comércio e dos serviços de alojamento e alimentação preponderou a fixação de preços levando em conta aqueles praticados por empresas concorrentes. Os indicadores de formalização indicam que, na média, 66% das empresas pesquisadas não possuíam licença municipal ou estadual. Essa proporção, no entanto, se torna menor nas empresas em que a licença é um fator importante para o desempenho da atividade, como no caso de serviços de alojamento e alimentação, serviços de transporte, serviços técnicos e auxiliares e outros serviços. Nesses casos, cerca de 50% das empresas tinham alguma licença.

A grande maioria das empresas (97%) não recebeu qualquer tipo de assistência técnica, jurídica ou financeira nos últimos cinco anos, e as demais receberam orientação, principalmente de órgãos não ligados ao governo.

Para os proprietários de empresas do setor informal há menos de cinco anos, que representavam 47% do total, a maioria já havia trabalhado anteriormente. Entretanto, são variados os principais motivos para ter deixado o último trabalho, segundo o sexo. Entre os homens a principal causa apontada foi o fato de terem sido dispensados (30%), enquanto as mulheres alegaram motivos pessoais ou familiares (38%).

A maioria dos empregadores dependia somente do trabalho no estabelecimento, e apenas 10% tinham mais de um trabalho, geralmente no setor privado com carteira assinada, mas a atividade informal foi considerada principal por 38% deles, por ser geradora de maior renda. Os demais consideraram o trabalho no setor formal como principal, levando em conta a estabilidade de seus empregos.

Confirma-se, com os dados apresentados, a situação de precariedade dos trabalhadores por conta-própria e dos trabalhadores sem carteira assinada, em relação aos trabalhadores formalizados e aos empregadores.

As principais dificuldades nos doze meses anteriores à pesquisa de 2003 foram a falta de clientes (22%) e a concorrência elevada (21%), seguindo-se o baixo lucro (17%) e a falta de capital próprio (13%). Essas também foram as principais dificuldades detectadas pela pesquisa de 1997.

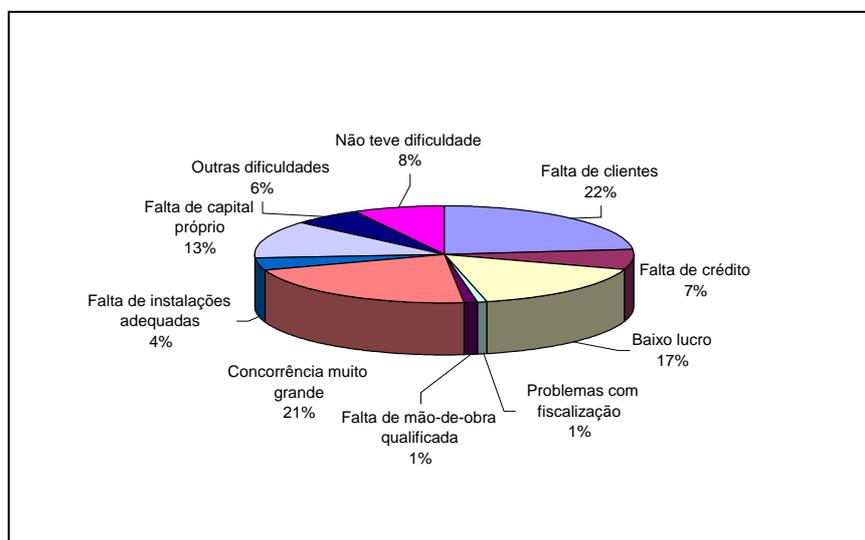


Gráfico 10: Distribuição relativa dos estabelecimentos informais segundo as principais dificuldades encontradas na condução do negócio – 2003.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Economia Informal Urbana - ECINF 2003

Os trabalhadores do sexo masculino do setor informal, de um modo geral, apontaram a opção “não encontrar emprego” como o principal motivo para iniciar o negócio, enquanto as trabalhadoras apontaram a “complementação da renda familiar” como o seu principal motivador.

Essas motivações, no entanto, apresentaram uma pequena diferença para os trabalhadores por conta-própria e os empregadores. Analisando-se esses dados por tipo de ocupação, observa-se que os trabalhadores por conta-própria do sexo masculino apontaram “não encontrar emprego” como o principal motivo, alcançando um percentual de 37%. Já as mulheres encontraram na ocupação por conta-própria a possibilidade de complementação da renda familiar e a dificuldade de encontrar emprego como os dois motivos principais, apontados por 60% das entrevistadas. Quanto aos empregadores, tanto do sexo masculino quanto do feminino, apontaram como principais motivos a “independência”, o que pode ser interpretado como a necessidade de autonomia e realização do próprio negócio.

Tabela 11: Distribuição quantitativa e relativa dos estabelecimentos informais por tipo de ocupação e motivo que levou a iniciar o negócio – 2003.

Motivo que os levou a iniciar o negócio	Empresas do setor informal								
	Total			Posição na ocupação e sexo dos proprietários					
				Conta própria			Empregador		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	10 335 962	6 882 756	3 453 072	9 096 912	5 958 818	3 137 959	1 239 050	923 938	315 112
Não encontrou emprego	3 216 168	2 350 631	865 416	3 018 186	2 187 548	830 518	197 982	163 083	34 899
Oportunidade de fazer sociedade	105 737	70 127	35 610	53 126	33 380	19 745	52 611	36 747	15 865
Horário flexível	195 410	68 236	127 174	184 074	62 327	121 747	11 336	5 909	5 427
Independência	1 702 477	1 210 725	491 739	1 401 659	986 684	414 961	300 819	224 041	76 778
Tradição familiar	837 242	655 563	181 679	691 578	539 898	151 680	145 664	115 665	29 999
Complementação da renda	1 820 160	716 366	1 103 794	1 725 182	672 970	1 052 212	94 978	43 396	51 582
Experiência	864 979	726 640	138 339	692 432	580 134	112 299	172 547	146 507	26 040
Negócio promissor	761 602	579 662	181 941	621 421	471 990	149 431	140 181	107 671	32 510
Trabalho secundário	215 076	156 530	58 546	177 969	127 037	50 931	37 107	29 492	7 615
Outro motivo	597 351	338 697	258 655	514 929	290 253	224 676	82 422	48 444	33 979
sem declaração	19 760	9 581	10 179	16 358	6 596	9 761	3 402	2 984	418

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRABALHO: CONTORNOS SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Um dos grandes desafios das sociedades contemporâneas tem sido manter níveis de empregos e desenvolvimento que possibilite a inclusão de parcelas majoritárias da população a um padrão de vida que atendam às necessidades de cada cidadão.

A formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento de problemas como o crescimento do desemprego e do trabalho precário, têm sido prioridades das agendas dos governos. Entretanto, as dimensões globais dos problemas sociais decorrentes das mudanças nos sistemas de produção, tecnologia e aumento da competição entre países têm feito desencadear uma crise sem precedentes.

No Brasil, na década de 1990, com o aumento significativo do desemprego e do trabalho precário, foram instituídas as Políticas Públicas de Emprego e Renda (PPER). Tais políticas foram estruturadas tanto para atender a uma agenda de competitividade, como também a uma agenda social. Precisam atender às necessidades de qualificação e de geração de emprego próprias de países desenvolvidos ao tempo em que atendem a uma parcela significativa da população que está fora do mercado de trabalho, constituindo-se um contingente cada vez mais dependente dos serviços e dos programas assistenciais públicos.

Assim, foram estruturados programas, relacionados com as políticas ativas, voltadas para qualificar os trabalhadores e gerar ocupação e renda, e políticas denominadas como passivas, relacionadas aos aspectos legais do trabalho como o aperfeiçoamento das leis trabalhistas e intermediação da mão-de-obra.

O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), objeto desta pesquisa, foi construído segundo a perspectiva da política ativa, com a finalidade de gerar

ocupação e renda para segmentos populacionais excluídos do mercado de trabalho, a partir do financiamento a pequenos negócios rurais e urbanos.

Este capítulo focaliza o Programa de Geração de Emprego e Renda para a Área Urbana (PROGER Urbano) enquanto política pública do trabalho ativa, cujo objetivo é financiar pequenos negócios para micro e pequenas empresas formais e informais nos espaços urbanos.

No entanto, segundo análise de especialistas, esses programas, que foram implementados na década de 1990, têm sido insuficientes para minimizar os impactos do desemprego e da precarização, principalmente em contingentes populacionais mais carentes. Pois, se por um lado, as políticas públicas tentam enfrentar os problemas decorrentes da ausência de trabalho, as transformações decorrentes da mundialização do capital têm agravado as desigualdades socioeconômicas.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO : CONJUNTURA DA DÉCADA DE 1990 ANOS 2000

O mercado de trabalho brasileiro sofreu mudanças na década de 1990 que já haviam ocorrido, principalmente, nos países mais desenvolvidos na década anterior.

Essas mudanças decorrentes da abertura econômica, da reestruturação produtiva, do efeito de uma maior atividade por parte das mulheres, do aumento da escolaridade média, entre outros fenômenos, resultou, na redução, pelas empresas, do número de empregados necessários para produzir a mesma quantidade de bens e serviços, além de exigir trabalhadores mais qualificados.

Em paralelo, o movimento populacional coloca anualmente um contingente de aproximadamente 2% da população no mercado de trabalho. O equivalente a cerca de 1,3 milhão de trabalhadores (MTE, 2002, p.1) e o problema se agrava, anualmente, porque o mercado de trabalho não tem capacidade de absorver essa oferta de novos trabalhadores nem as ocupações possuem a qualidade necessária para uma adequada inserção ocupacional, em termos de segurança ao trabalhador.

Tabela 12 – Percentual de crescimento anual da população brasileira 1991-2004

Região e UF	1991-2000	2000-2004
Brasil	1,64	1,73
Região Norte	2,86	2,8
Região Nordeste	1,31	1,41
Região Sudeste	1,62	1,71
Região Sul	1,43	1,52
Região Centro-Oeste	2,39	2,4

Fonte: IBGE/Contagem populacional e projeções demográficas

Embora, na década de 1990, tenha ocorrido, em termos absolutos, um aumento da população ocupada, tal desempenho do mercado de trabalho tem sido insuficiente para atender a demanda da população. Segundo informações da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada pelo IBGE, nas principais regiões metropolitanas do país, a população ocupada passou de 15,6 milhões de pessoas em 1994 para quase 18 milhões em 2002 (MTE, 2002, p.1).

Entre 1991 e 2001, a população economicamente ativa no Brasil cresceu em média 1,6% ao ano, enquanto a população ocupada cresceu 1%. Isso acarretou uma elevação da taxa de desemprego de 8%, registrada em 1992, para 10,6% em 1999,

mantendo-se estável esse patamar nos últimos anos. Nesse período a proporção de trabalhadores formais²⁴ manteve-se em 40%, ampliando-se, contudo, os empregados sem carteira assinada (ANSILIERO, 2002, pág. 33).

Quanto ao crescimento das taxas de desemprego, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, a média anual da taxa de desemprego no país elevou-se em 2,5 pontos percentuais entre 1994 e 1998 (passando de 5,1% para 7,6%, respectivamente). No período compreendido entre 1995 e 2002, a taxa de desemprego medida pelo IBGE/PNAD passou de 6,1% para 9,2%. O crescimento do desemprego se deu em todas as regiões do país principalmente do Sudeste e Nordeste que apresentaram taxas acima da nacional, respectivamente 5,3% e 3,7%, conforme demonstrado na Tabela 13.

Tabela 13: Percentual da população de 10 anos e mais de idade desocupada por Região – 1992 / 2002

Região	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	MÉDIA
BRASIL	6,54	6,19	6,08	6,95	7,82	9	9,63	9,35	9,15	7,93
Região Norte	7,92	8,71	8,58	7,77	9,84	9,76	11,05	9,56	9,97	9,34
Região Nordeste	6,17	6,16	5,27	6	6,65	7,07	7,99	8,72	8,27	6,97
Região Sudeste	7,48	6,87	6,75	7,84	8,97	10,81	11,18	10,86	10,83	9,17
Região Sul	4,62	4,07	4,93	5,44	6,47	7,41	7,98	6,54	6,31	6,02
Região Centro-Oeste	6,07	5,69	6,49	8,25	7,32	8,81	9,56	8,85	8,16	7,77

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD

Notas:

1. Taxa de desemprego: Percentual da população de 10 anos e mais desocupada.
2. Informações não disponíveis para a área rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.
3. Dados não disponíveis para 2000, tendo em vista que as diferenças entre os planos amostrais do Censo-2000 e da PNAD impossibilitam a comparação entre os indicadores obtidos destas fontes.
4. Uma vez que a amostra da PNAD não foi desenhada para ser representativa para todas as raças, os indicadores para índios e amarelos não devem ser utilizados e os dos pretos devem ser vistos com muita cautela, pois este grupo é muito pequeno em alguns estados. Quanto aos brancos e pardos, suas amostras são mais robustas, oferecendo maior garantia de uso.

É oportuno observar, comparando-se as tabelas 12 e 13, que alguns espaços, como a região Sudeste, embora tenham apresentado uma taxa de crescimento populacional abaixo do parâmetro nacional, permanecem com taxa de desemprego muito acima do

²⁴ Trabalhadores formais compreende aqueles com carteira assinada, inclusive domésticos e autônomos que contribuem para a Previdência Social

parâmetro nacional, enquanto outras regiões como a Centro Oeste, que, embora tenham apresentado taxas de crescimento bastante elevadas possuem uma taxa de desemprego abaixo do parâmetro nacional, devido a alta capacidade de absorver mão-de-obra.

Na década de 1990, a renda dos ocupados das regiões metropolitanas também sofreu significativo declínio. Ao longo desses dez anos (1991-2001), verificaram-se três estágios: queda no período de inflação, entre 1991 e 1994; crescimento no Plano Real, entre 1995 e 1998; e trajetória descendente, a partir de 1999²⁵. Esse comportamento não se deu de forma homogênea: a renda real dos conta-própria apresentou elevação de 11,1%, enquanto a dos empregados sem carteira oscilou positivamente em 8,6%; entre os com carteira, verificou-se redução de 1,4% do rendimento real (ANSILIERO, 2002, pág. 33).

Na Tabela 14, está demonstrado que a renda da população ocupada decresceu segundo a classe de rendimentos, ou seja, em 1999, 42,3 % da população ganhavam até 2 salários mínimos e após essa data esse percentual passou a 50,7% uma diferença de 8,4%.

Tabela 14: Percentual da população de 10 anos e mais de idade por classe de rendimento de trabalho 1999 - 2001

CLASSE DE RENDIMENTO	1999	2001
Até ½ salário mínimo	6	8
Mais de ½ a 1 salário mínimo	14,6	16,6
Mais de 1 a 2 salários mínimos	21,7	26,1
Mais de 2 a 3 salários mínimos	15,4	12,9
Mais de 3 a 5 salários mínimos	11,1	10,9
Mais de 5 a 10 salários mínimos	9,6	7,7
Mais de 10 a 20 salários mínimos	4,2	3,3
Mais de 20 salários mínimos	2	1,4
sem rendimento	14,3	11,7
sem declaração	1,2	1,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001

²⁵ Ministério da Saúde. Indicadores sócioeconômicos – B.6 Taxa de desemprego. Disponível em:<<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2004/b06uf.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2005

Sobre essa conjuntura, comenta Alves (2000, p. 9): “o novo e precário mundo do trabalho no Brasil. O país incorpora os problemas do capitalismo mundial sem ter enfrentado devidamente problemas e questões historicamente colocadas como a pobreza estrutural decorrente do não-acesso à terra, a migração desordenada, a falta de acesso ao conhecimento e a concentração de renda”.

Em verdade, na conjuntura do “Brasil Real”²⁶, mais precisamente nos anos da “era FHC”²⁷, o conjunto de políticas públicas e as medidas recentes de caráter socioeconômico têm-se revelado pouco eficientes para quebrar a lógica de um sistema gerador de desigualdades, haja vista a evolução dos índices de desemprego. O fato é que as políticas atualmente em implementação não têm alcançado o sucesso desejado em termos de inclusão de segmentos excluídos (IPEA, 200, p. 12).

Desse modo, a implementação de um modelo econômico desfavorável ao emprego, exige políticas públicas mais dinâmicas, integradas, direcionadas e eficazes. O Estado passa a exercer uma função central na redução do impacto dos efeitos dessas mudanças evidenciados pelo desemprego e pelas ocupações precárias; sem isso, novas vulnerabilidades tendem a ganhar maior espaço, tendo como instrumento de atuação as políticas públicas de trabalho e renda (PPTR), que ganharam maior relevância na agenda governamental a partir da década de 1990.

²⁶ A expressão foi empregada por Alba Maria Pinho de Carvalho, em seu artigo “Estado e políticas sociais no Brasil contemporâneo”, publicado na Revista de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Maranhão, v. 6, n. 1, pp. 41-66, jan./jun. 2002. A autora explica em nota de rodapé: “ao utilizar a expressão “Brasil Real” Na Tabela 6, identifica-se que entre 1997 e 2003 houve redução em praticamente todos os itens referentes aos resultados dos estabelecimentos do setor informal, aqui caracterizados pelos trabalhadores por conta-própria e empregadores, quer-se pôr em destaque uma dupla dimensão: o Brasil que se está constituindo no percurso do ajuste brasileiro, particularmente na “era FHC”, tendo como marco histórico o Plano Real; o Brasil de nossos dias imerso numa conjuntura político-cultural e marcada pelo signo da insegurança, expressa na vulnerabilidade, instabilidade e na incerteza”. Outros dois textos da autora também tratam do assunto: “As Políticas Públicas no Brasil Contemporâneo: Relação Estado/Sociedade” e “O Cenário das Políticas Sociais no Brasil Hoje: Gestão e Controle Social”, ainda não publicados.

²⁷ Essa expressão é utilizada por analistas das mais diversas áreas, amplamente divulgada pela mídia escrita e falada, referindo-se aos oito anos do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), que caracterizou-se pela consolidação do modelo de ajuste econômico, baseado na abertura de mercado, baixa inflação, baixo crescimento econômico e reforma do Estado.

O papel dessas políticas consistiria em manter níveis aceitáveis de emprego e de desenvolvimento em bases sustentáveis e possibilitar a inclusão de parcelas majoritárias da população em padrões de vida e de cidadania.

Tal expectativa seria possível, segundo Draibe (1996, p. 17), a partir da combinação entre “políticas sociais voltadas para a promoção da equidade e políticas econômicas orientadas para o crescimento sustentável. Para tanto, seriam necessárias a preservação de um gasto social mínimo para assegurar o desenvolvimento social e a capacidade de geração de emprego e renda, a estruturação de um sistema de políticas públicas voltadas para a proteção social e a definição de um padrão de universalidade e programas emergenciais para a pobreza”.

A partir da sucessão de crises da década de 1970, e ao longo das décadas seguintes, os países, tanto desenvolvidos quanto periféricos, adotaram posição ativa no desenvolvimento de políticas voltadas para o mercado de trabalho. Essas políticas contemplaram basicamente os instrumentos clássicos de proteção financeira ao trabalhador, como seguro-desemprego, sendo implementadas outras ações, como o atendimento aos jovens e desempregados, formação e qualificação profissional, intermediação da mão-de-obra, apoio às micro e pequenas empresas e flexibilização das leis trabalhistas.

A organização e desenvolvimento das políticas públicas de emprego e renda no Brasil têm na década de 1990 o seu marco temporal, sendo que até 1995 as iniciativas concentravam-se nas políticas de emprego do tipo passivas, como o pagamento do seguro-desemprego.

Essa situação passou a exigir do Estado políticas públicas que revertissem o quadro de desemprego e precarização crescentes. A partir de 1995, ampliam-se as políticas públicas de trabalho e renda, com o objetivo de minimizar os efeitos do paradigma

neoliberal, estruturando-se sobre quatro eixos: o pagamento de benefício do seguro-desemprego, a política de intermediação da mão-de-obra, a qualificação profissional e os programas de geração de emprego e renda, consolidando o sistema público de emprego.

Para Moura e Martinho (2002, p. 16), essas políticas têm dupla finalidade: atender às necessidades de crescimento competitivo e dinâmico, de desenvolvimento de qualificações e de geração de emprego próprias das economias industriais; e atuar sobre as desigualdades socioeconômicas decorrentes das mudanças no mundo do trabalho, como oferecer acesso a crédito e a treinamento aos setores tradicionalmente excluídos.

Coube, portanto, às PPTR o papel de responder às transformações do mundo do trabalho decorrentes de mudanças no modelo econômico e na estratégia de desenvolvimento pautada na integração competitiva do país à economia internacional.

Em linhas gerais, as PPTR têm sido pautadas pelas questões de caráter normativo, adequando as instituições e a legislação que regem as relações entre capital e trabalho, e de caráter programático, onde compete ao Estado executar políticas de fomento ao emprego e à educação, qualificação e requalificação profissional, bem como desenvolver programas de proteção ao trabalhador.

A análise do IPEA, publicada no periódico “Acompanhamento e Avaliação de Políticas Sociais”, afirma a não-existência de políticas públicas capazes de enfrentar o problema do desemprego, e alerta quanto à falta de integração e conflito de objetivos dos atuais programas. Sobre esse aspecto, Cohn (1995, p.1-18) também enfatiza que a construção de um sistema de proteção social mais equânime passa pelo rompimento com os padrões até então consolidados de excesso de centralização, ineficiência, acentuada privatização de serviços e acesso discriminatório e injusto aos benefícios e serviços prestados. “Herda-se no presente um enorme aparato institucional voltado para ações na área social e que tomado em seu conjunto na prática acabem por reproduzir as

desigualdades sociais ao invés de traduzirem em políticas sociais compensatórias das desigualdades originadas no mercado.”

Pelo discurso oficial, os últimos anos têm-se caracterizado pela busca da integração dos diversos programas do sistema público de emprego – geração de emprego e renda, qualificação e requalificação profissional dos trabalhadores, intermediação da mão-de-obra e pagamento do seguro-desemprego –, assim como pelo crescente envolvimento da sociedade civil.

As políticas programáticas se subdividem em ativas e passivas. São classificadas como ativas as políticas que se destinam à promoção do emprego, ao aumento da empregabilidade e à reforma do marco legal, visando facilitar e estimular a criação de empregos de qualidade. Incluem ainda programas que incentivam o aumento da escolaridade básica do trabalhador, qualificação e requalificação, crédito aos micro e pequenos empreendimentos e modernização da legislação trabalhista. Já as políticas programáticas passivas têm como característica o caráter compensatório, visando à proteção do trabalhador desempregado ou em faixas salariais muito baixas, como é o caso do seguro-desemprego e do abono salarial.

Cabe ao Estado maximizar essa ação pública, por meio da fiscalização dos recursos, aplicando-os com eficácia, eficiência e garantindo a sua efetividade; da interlocução dos atores sociais envolvidos, ampliando-se a transparência, incentivando processos democráticos e de abertura da gestão pública para a comunidade; e da capacidade de antecipação, identificando tendências e antecipando soluções (IPEA, 2002, p. 5).

As PPTR são operacionalizadas com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), criado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 239.

Mas somente em 1990, por meio da Lei n. 7.998, o FAT foi instituído como um fundo fiscal e financeiro destinado a custear as políticas de mercado de trabalho no Brasil e formado pelas seguintes fontes de recursos: (1) contribuições arrecadadas do PIS (0,65% sobre a arrecadação das empresas) e PASEP (1% do total das receitas correntes e de capital das empresas, fundações e autarquias do setor público); (2) remuneração de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (40%); (3) remuneração de depósitos especiais; (4) remuneração de saldos remanescentes do pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial; e (5) contribuição sindical (20%).

Segundo o Relatório de Gestão 2001²⁸, elaborado pela Coordenação Geral do FAT (CGFAT), órgão do MTE, essas fontes geraram, no exercício de 2001, receitas da ordem de R\$13,9 bilhões, sendo que 64% oriundas das contribuições do PIS e do PASEP. Desde a sua criação, até dezembro de 2001, o FAT constituiu um patrimônio de R\$ 63,7 bilhões. Esses recursos custeiam a execução de despesas contempladas no Orçamento Geral da União referentes a programas estabelecidos no Plano Plurianual do Governo Federal.

No exercício de 2001, os recursos tiveram a seguinte dotação orçamentária por rubrica: Novo Emprego e Seguro-desemprego (49%); Assistência ao Trabalhador (9%); Qualificação Profissional do Trabalhador (5%); Geração de Emprego e Renda – Gestão e

²⁸ O relatório foi elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, via Secretaria-Executiva, sob o título Relatório de Gestão – Tomada de Contas Anual – Exercício 2001. Fevereiro 2002. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>> Acesso em: 15 Dez. 2004. Esse documento trata das operações do FAT, e cujas receitas estão representadas em dois grupos, segundo a origem: as principais, que são decorrentes de arrecadação de tributos, contribuições devidas ao PIS e ao PASEP, e às resultantes da aplicação financeira das disponibilidades do FAT, enquadradas como recursos próprios.

Operações Especiais (34%); outros programas (3%), segundo o Relatório de Gestão 2001 (MTE, 2002).

Os recursos do FAT realizam, ainda, de forma extra-orçamentária, aplicações financeiras na modalidade “depósitos especiais”, legalmente conceituados como disponibilidades financeiras do FAT e realizados junto às instituições financeiras oficiais federais – Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal e Financiadora de Estudos e Pesquisas (FINEP) – nos termos estabelecidos na Lei n. 8.352, de 28 de dezembro de 1991.

Esses depósitos especiais foram definidos com a finalidade de promover programas voltados para a geração de trabalho e renda, estimulando, por meio de financiamento, a implantação, ampliação e manutenção de pequenos negócios, mediante concessão de linhas especiais de crédito a pessoas físicas e jurídicas com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, como desempregados, pequenos empreendedores, setor informal e pequenos proprietários rurais, cooperativas e formas associativas de produção. Nesses programas a concessão do financiamento está vinculada ao desenvolvimento de programas de capacitação técnico-gerencial, qualificação profissional, assistência técnica e acompanhamento dos empreendimentos beneficiados.

Os programas específicos, vinculados a esses depósitos especiais, foram regulamentados por meio de resoluções aprovadas pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), explicitadas a seguir: (1) PROGER – Resolução n. 59, de 25/03/1994, com a finalidade de instituir linhas de crédito para aplicação nos segmentos de micro e pequenos empreendimentos, produção associativa ou iniciativas de produção própria da economia informal, associada à capacitação gerencial e acompanhamento técnico do empreendimento beneficiado; (2) PROGER Rural – Resolução n. 82, de 03/05/1995 e Resolução n. 89, de 04/08/1995, com a finalidade de instituir linhas de crédito para

aplicação em cooperativas e empreendimentos de micro e pequenos produtores e agroindústria; (3) Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) – Resolução n. 93, de 14/09/1995, com a finalidade de instituir linhas de crédito para a agricultura familiar; (4) FINEP – Resolução n. 85, de 19/05/1995, com a finalidade de financiar programas e projetos que contemplem o desenvolvimento da competitividade e capacitação tecnológica nacional em segmentos capazes de promover ações modernizadoras e estruturantes, destacando aspectos indutores de inovações, transformações e reestruturação produtiva; (5) Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO) – voltado para a melhoria dos sistemas de infra-estrutura urbana; (6) Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROTRABALHO) – com atuação específica nos estados da Região Nordeste e do Norte de Minas Gerais.

Dada a importância e magnitude financeira do FAT, o controle dos seus recursos é realizado por diversas instituições, como o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público Federal, auditorias externas independentes, a Controladoria Geral da União, e, além da estrutura interna do MTE, foram criadas para esse fim o Grupo Especial de Investigação e a Ouvidoria do FAT.

A construção de uma política pública de trabalho e renda depende de novas relações entre a sociedade, o Estado e o setor produtivo. O FAT é o único fundo público que tem como órgão deliberativo um conselho tripartite e paritário, o CODEFAT²⁹, do qual fazem parte quatro representantes do Governo Federal (MTE, Ministério da Previdência, Ministério da Agricultura e BNDES), quatro centrais sindicais (CUT, CGT, SDS e Força Sindical), e quatro confederações patronais (CNI, CNF, CNC e CNA). Segundo o representante da CUT no CODEFAT, Remígio Todeschini, “esse arranjo faz

²⁹ O CODEFAT foi criado pela mesma lei de criação do FAT, art. 239 da Constituição Federal, Lei n. 7.998/90.

com que as políticas financiadas com recursos do FAT, apesar de serem políticas de governo, que têm como órgão executivo o MTE, têm suas principais deliberações compartilhadas com a sociedade civil organizada – o que lhe confere um aspecto democrático inédito no país, capaz de colocar em prática a distinção entre políticas públicas e políticas de governo”³⁰.

Dentre as funções mais importantes do CODEFAT estão: elaborar diretrizes para programas para alocação de recursos, acompanhar e avaliar o impacto social, propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas e atuar como instrumento de controle social com a competência de analisar as contas do FAT, dos relatórios executores, bem como a fiscalização da administração do fundo.

Para orientar e acompanhar a execução do FAT no âmbito de estados e municípios, foram criados por resolução do CODEFAT (Resoluções ns. 80/95 e 114/96), as comissões estaduais e municipais de trabalho (CET/CMT). Essas representações possuem a mesma estrutura do CODEFAT, caráter permanente, composição tripartite e paritária, cabendo-lhes definir prioridades locais de investimento, que orientem a atuação dos agentes financeiros.

Esse arranjo institucional procura garantir a execução de políticas públicas de emprego e renda de maneira descentralizada e participativa, viabilizando a aproximação entre o executor das ações e o cidadão. As comissões têm como funções principais: acompanhar a utilização dos recursos do FAT na execução do Programa Seguro-desemprego e dos programas de geração de emprego e renda; aprovar o plano de trabalho, as propostas de remanejamento de recursos e o relatório das ações descentralizadas do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e validar o Plano Estadual de Qualificação,

³⁰ Disponível em: www.cut.org.br/coddefat/apresenta.htm. Acesso em: 28 Ago. 2002.

acompanhando sua execução físico-financeira e verificando os requisitos mínimos de qualificação das entidades executoras. (IPEA, 2002: 6).

Para facilitar o controle social sobre os recursos do FAT, foram criados o Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego (SIGAE) – um sistema de informações que disponibiliza via Internet, para o público em geral, dados relativos às entidades executoras, investimentos, valores dos contratos, quantidades de treinandos – e a Corregedoria do MTE, cuja função é apurar denúncias de irregularidades na aplicação dos recursos.

A interlocução com a sociedade, a partir de 2000, foi fortalecida com a criação da Comissão Consultiva de Avaliação dos Programas e das Políticas de Emprego (CCAPPE), que possui como função avaliar o desempenho dos programas implementados no âmbito das políticas públicas de emprego e renda, propondo inovações e melhorias. Tem em sua composição oito membros de reconhecido saber na área de políticas de emprego e renda e representantes da sociedade. Participam da comissão: IDT/CE, IPEA, USP/Fipe, UFMG/Cedeplar, BNDES, PUC/RJ, UFF/Neso e FGV. Constituíram recomendações da comissão no ano de 2001: aperfeiçoamento das avaliações locais e a realização e aperfeiçoamento das avaliações de impacto³¹.

A ausência de avaliação sistemática e de impactos desses programas constitui uma preocupação tanto de estudiosos sobre o assunto como do Governo Federal. Em agosto de 2002, foi instituída a comissão técnica Observatório do Mercado de Trabalho, com o objetivo de realizar estudos sobre formulação, implementação e avaliação de políticas públicas do trabalho, assessorando os órgãos do MTE.

Como bem analisa Lopes (2002, p. 11-12), ainda que as políticas de emprego e renda tenham contribuído de forma direta para a geração de empregos, classificando-as

³¹ Avaliações de impacto são aquelas realizadas após a implementação do programa *ex-post*, com o intuito de analisar as conseqüências das ações empreendidas resultantes de políticas específicas.

como bem-sucedidas no que diz respeito ao atendimento creditício para quem não tinha acesso ao sistema financeiro, elas não são suficientes para gerar postos de trabalho na quantidade de que o país necessita. Restabelecer o crescimento econômico em bases permanentes é fundamental mas é preciso assegurar que os benefícios do crescimento sejam apropriados pela sociedade brasileira de forma mais equânime. O desejável é que não apenas o número de trabalhadores cresça, mas que esses trabalhadores tenham direito a alguma proteção social, o que atualmente não ocorre com a maioria.

Para reduzir o impacto sobre o trabalho do modelo econômico adotado, foram desenhadas pelo Governo Federal políticas com os objetivos de adaptar o mercado de trabalho aos novos tempos da economia brasileira e minorar os custos sociais dessa transição. Segundo Chahad (2002, p. 19), o ciclo do governo FHC finda com um saldo positivo no que diz respeito às PPTR, destacando-se três grandes ações, pilares do sistema público de emprego: estruturação do FAT, criação do CODEFAT e consolidação do PROGER. Analisa o autor que embora o legado seja positivo, pois foram destinados mais recursos; ampliou-se o escopo; melhorou-se a gestão dos recursos e programas; e aumentaram os controles, ainda não se tratou essa questão como a merecida prioridade.

Segundo Pochmann (1999, p. 116-134), o Brasil “não conseguiu constituir um política pública do trabalho capaz de enfrentar adequadamente as novas bases do problema do desemprego”. O autor refere que as economias de mercado mais desenvolvidas implantaram reformas estruturais que possibilitaram alcançar um padrão de emprego, como a reforma agrária, a desconcentração da renda e a política nacional de bem-estar social, pilares para a manutenção dos níveis de emprego no capitalismo contemporâneo. O trabalho deve ser tratado de forma prioritária e central por parte das políticas sociais, a exemplo da saúde e da educação com um sistema de proteção social de âmbito nacional, e as relações de trabalho devem ser conduzidas de forma mais democrática, evitando-se a

precarização do trabalho e a rotatividade e possibilitando maior compromisso entre o capital e o trabalho.

A própria Comissão Consultiva de Avaliação de Políticas Públicas, instituída pelo MTE, reconhece a deficiência do sistema e reputa da maior importância buscar a integração entre as políticas de mercado de trabalho, principalmente aquelas relacionadas a intermediação da mão-de-obra, qualificação profissional e seguro-desemprego.

2.2 PROGRAMA PARA GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA NA ÁREA URBANA: A DINÂMICA DA ATUAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE

Segundo, o Relatório de Gestão do Banco do Nordeste³², anuênio 2002, as aplicações realizadas no âmbito dos programas especiais direcionados para a geração de emprego e renda somaram R\$4,4 bilhões, contratados no período 1993-2002. Desse montante, R\$2,4 bilhões foram realizados com recursos do FAT, enquanto os R\$2,0 bilhões restantes foram aplicados utilizando recursos do FNE, STN e BNDES, consoante detalhado nas Tabelas 15 e 16.

Tabela 15: Aplicações do Banco do Nordeste nos Programas Especiais

PROGRAMA	Quantidade de Operações	Valor (R\$ mil)	Valor Médio (R\$ mil)
PROGER	264.742	1.868.082,1	7,1
PROTRABALHO	41.232	484.299,0	11,7
PRONAF	776.745	2.046.332,7	2,63
TOTAL	1.082.719	4.398.713,8	4,1

Fonte: BNB Ativo Operacional.

³² Ver Banco do Nordeste do Brasil. *Relatórios de Gestão 2002*

Tabela 16: Aplicações do Banco do Nordeste nos Programas Especiais por Fonte de Recursos

PROGRAMA	FAT		FNE		OUTRAS FONTES	
	Quantidade de Operações	Valor (R\$ mil)	Quantidade de Operações	Valor (R\$ mil)	Quantidade de Operações	Valor (R\$ mil)
PROGER	212.064	1.381.196,5	52.678	486.885,6	-	-
PROTRABALHO	41.232	484.299,0	-	-	-	-
PRONAF	208.154	532.213,5	163.602	808.568,2	404.989	705.551,0
TOTAL	461.450	2.397.709,0	216.280	1.295.453,8	404.989	705.551,0

Fonte: BNB Ativo Operacional.

(1) Desde o início da operacionalização de cada programa

(2) Valor / Quantidade

O fenômeno objeto da pesquisa é a política pública de caráter ativo, executada pelo PROGER, instituído pela Resolução do CODEFAT n. 59, de 25/03/1994. O PROGER foi criado com o objetivo de instituir linhas de financiamento para aplicação nos segmentos de micro e pequenos empreendimentos, produção associativa ou iniciativas de produção própria da economia informal, associada à capacitação gerencial e acompanhamento técnico do empreendimento beneficiado.

Um ano depois, através das Resoluções do CODEFAT ns. 82, de 03/05/1995, e 89, de 04/08/1995, foi criado o PROGER Rural, voltado para financiar empreendimentos, associações e cooperativas da atividade agropecuária. O programa anterior passa então a ser denominado PROGER Urbano.

O Banco do Nordeste atua com os dois segmentos do PROGER, e, no período analisado – 1995-2002 –, apresentou o desempenho demonstrado na Tabela 17.

Tabela 17: Aplicações do Banco do Nordeste no PROGER por área – 1995-2002

PROGER	OPERAÇÕES		VALORES	
	QUANTIDADE	PERCENTUAL	APLICAÇÕES	PERCENTUAL
Urbano	160.650	60,68%	885.838,7	47,42%
Rural	104.092	39,32%	982.243,4	52,58%
TOTAL	264.742	100,00	1.868.082,1	100,00

Fonte: BNB – Ativo Operacional.

A finalidade deste capítulo é analisar as relações entre as dimensões política, econômica, social e institucional que compõem e justificam a existência do PROGER Urbano; e de que modo essas relações interferem no enfrentamento das transformações no mundo do trabalho.

No início de funcionamento do programa, foram realizadas 92.178 operações, totalizando valor correspondente a 0,12% do PIB; em 2001, as operações já tinham alcançado o montante de 828.623, sendo gastos 0,39% do PIB, cabendo ao PROGER Urbano nesse mesmo período a contratação de cerca de 484 mil operações de crédito, aplicando recursos da ordem de R\$3,5 bilhões, o que proporciona um valor médio por operação da ordem de R\$7.345,00³³.

Dada a magnitude desse programa, torna-se necessário que se faça um recorte sobre o fenômeno a ser investigado, razão pela qual selecionou-se o PROGER Urbano operacionalizado pelo Banco do Nordeste no período entre 1995-2002.

Identifica-se uma participação expressiva do PROGER Urbano na Região Nordeste, onde, embora conte com apenas 25% dos trabalhadores urbanos, foram contratadas 35% das operações, enquanto a Região Sudeste, que dispõe de 45% dos

empreendedores urbanos, realizou apenas 33% das operações³⁴. Mas analisando-se o programa como um todo, integrando-se os segmentos rural e urbano, identifica-se uma predominância das aplicações na Região Sul, conforme demonstrado na Tabela 18.

Tabela 18: Aplicações do PROGER por região e no país em 2001

REGIÃO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES	VALOR APLICADO		VALOR MÉDIO (R\$)
		TOTAL (R\$ Mil)	% TOTAL	
NORTE	30.057	85.495	3,43	2.844,43
NORDESTE	102.222	432.666	17,34	4.232,61
SUDESTE	183.658	412.919	16,55	2.248,30
SUL	389.902	1.495.922	59,95	3.836,66
CENTRO OESTE	37.162	67.997	2,73	1.829,75
TOTAL	743.001	2.494.999	100,00	3.358,00

Fonte: CGFAT/SPOAD/SE/MTE.

Segundo análise de Chahad (2002, p. 19-21), o ciclo FHC de formulação das políticas ativas e passivas para o mercado de trabalho, como “ações carecendo de maior eficiência, ou até mesmo por falta de sintonia, sempre objetivaram construir pilares de um sólido sistema público de emprego, uma realidade ainda distante”. O PROGER triplicou a quantidade de operações entre 1995 e 2001, mas foram verificadas “deficiências e distorções na execução dos programas”, cabendo aos agentes financeiros as falhas mais graves, pela adoção de concessão de créditos e burocracia nos moldes do sistema financeiro tradicional, executado por pessoal sem preparo, desvios de finalidades, falta de identificação das oportunidades de investimentos e ausência de acompanhamento do

³³ CHAHAD, José Paulo Zeetano. Políticas públicas de emprego e renda no governo Fernando Henrique Cardoso: grandes avanços, muito a se fazer e Panorama recente das políticas públicas de emprego e renda. ANSILERO, Grasiela et al. textos do Boletim Mercado de Trabalho. IPEA, n. 20, Novembro de 2002.

³⁴ Idem.

crédito concedido. Conclui ainda o autor que “existem evidências tênues de que ele (PROGER) ampliou a democratização do crédito”. Outro aspecto importante identificado nas avaliações refere-se ao excesso e rigor das exigências contratuais, que podem estar direcionando os recursos para o atendimento de beneficiários que cumpram as exigências dos operadores financeiros, e não contemplando aquelas pessoas que realmente necessitam do programa e que estejam à margem da sociedade. Os recursos do programa podem ainda estar atendendo áreas de maior dinamismo econômico, o que implica maior renda e produção, em detrimento das regiões com maior carência. Aponta como falhas das instituições que operam com o programa a adoção de padrões de concessão de crédito e burocracia nos moldes do sistema financeiro tradicional, executado por pessoal sem preparo para atendimento da clientela; ausência de acompanhamento do crédito concedido; e falta de identificação das oportunidades de investimento.

Segundo Passos e Constanzi (2002, p. 47-48), a principal fragilidade do programa é a dissociação entre crédito e capacitação, onde apenas 23% dos beneficiários receberam capacitação gerencial. A interrupção do acompanhamento do programa feito pelas secretarias estaduais em 1999 e das exigências de apreciação dos projetos pelas comissões de emprego deixou o programa ainda mais vulnerável.

Dada a amplitude e complexidade do programa, foi prevista, desde a sua concepção, a realização de avaliações sistemáticas como importante etapa do seu monitoramento.

Avaliações de impacto realizadas no âmbito do PROGER Urbano, tanto externa ³⁵ quanto interna, pela Coordenação Geral de Emprego (CGEM), responsável pela gestão do PROGER, apontam para a eficácia dessa política na geração e manutenção do

³⁵ O MTE, por decisão do CODEFAT, contratou o IBASE para avaliar as aplicações no período de 1995 a 1998, nos estados da Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e região metropolitana de São Paulo, representando cerca de 55% do total de operações e 60% dos valores aplicados pelo PROGER no período. Os resultados foram entregues em 1999.

emprego e renda na área urbana³⁶. Segundo a avaliação do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), no conjunto das localidades pesquisadas foi possível constatar que o programa gerou ou manteve 5,32 ocupações por operação contratada. O programa democratizou o crédito – uma vez que 78% dos beneficiários tiveram sua primeira experiência em empréstimos bancários –, proporcionou a criação de novos negócios em 47% dos beneficiários e aumentou a renda em 17,9% após o financiamento.

Segundo a CGEM, após o crédito, as micro e pequenas empresas apoiadas pelo programa apresentaram incremento de 18,1% no estoque de empregados com carteira assinada. A análise comparativa entre os empregos gerados pelas MPEs assistidas pelo programa e as MPEs como um todo, em 1998, Disponível em confirma a efetividade do , uma vez que foram gerados 29,9% de empregos formais pelas empresas assistidas pelo Programa programa, enquanto nas empresas não assistidas o índice foi de apenas 2,64%. Segundo Araújo e Lima, os programas para geração de emprego e renda são maximizados quando o ambiente é favorável ao crescimento econômico em conjunturas desfavoráveis, os empregos gerados logo após o crédito para determinados empreendimentos são em parte perdidos algum tempo depois, se o mercado não se amplia (Araújo e Lima, 2003, p. 14). Essa é uma pista relevante a ser investigada na pesquisa empírica.

A integração das ações continua sendo um grande desafio. Para isso ocorrer, serão necessários mudanças no desenho das políticas e um grande esforço de gerenciamento, principalmente no tocante ao acompanhamento das ações, e ainda um maior envolvimento das instâncias de representação da sociedade para exercer o efetivo controle social desses programas.

Cabe destacar ainda a necessidade de ampliar os recursos para as camadas mais pobres, uma vez que eles continuam concentrados na camada não-pobre da população, o

³⁶ Análise formulada por ANSILIERO, Grasiela et al, em “Panorama Recente das Políticas Públicas de Emprego e Renda”, publicado pelo Boletim IPEA: Mercado de Trabalho, Novembro 2002.

que poderia ocorrer com a transformação no desenho da política – outra pista analítica a ser confirmada na pesquisa empírica.

Para delineamento do fenômeno de estudo – o PROGER operacionalizado com recursos do FAT e implementado em Fortaleza –, foi realizada pesquisa em documentos normativos do Banco do Nordeste, tendo sido feitos contatos com técnicos das áreas operacionais do Banco do Nordeste – Ambiente de Implementação de Programas e Ambiente de Monitoração e Controle.

Esses contatos iniciais foram importantes, porque forneceram os dados primários expostos neste capítulo, as diretrizes operacionais e a dinâmica organizacional que envolve o programa.

Antes de se adentrar no detalhamento do programa, cabe esclarecer sobre a existência de programas homônimos e com as mesmas finalidades, mas com diferentes fontes de recursos. Em 1993, o Banco do Nordeste criou o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), com recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), cuja finalidade é desenvolver ações voltadas para os empreendedores de pequeno porte das áreas urbanas e rurais, visando à criação de emprego e à geração de renda, mediante apoio financeiro, capacitação e infra-estrutura às atividades produtivas. Esse programa antecedeu o programa de mesma denominação que tem como fonte de recursos o FAT, criado pelo CODEFAT em 1995.

O fenômeno em estudo refere-se aos programas de financiamento com a finalidade de gerar emprego e renda nas áreas metropolitanas, que tenham o FAT como fonte de recursos. No âmbito do Banco do Nordeste, esses recursos são operacionalizados com os nomes de fantasia PROFAT e CREDIARTESÃO, compondo o PROGER Urbano.

A finalidade do PROGER Urbano, segundo o documento normativo do Banco do Nordeste, consiste em “apoiar os pequenos empreendimentos agroindustriais, industriais, comerciais e de prestação de serviços, que se caracterizem por altos coeficientes de geração de empregos e desconcentração de renda, visando à sua inserção e/ou manutenção no ambiente macroeconômico”.

Aqui, identificam-se duas pistas relevantes para análise. A primeira focaliza a ação do programa nos empreendimentos que se “caracterizam por altos coeficientes de geração de empregos e desconcentração de renda”. O modelo econômico adotado não possibilita a ocorrência de empreendimentos com altos coeficientes de geração de empregos; pelo contrário, a tendência é no sentido de alta produtividade com poucos empregos. Paralelamente a isso, a média dos valores das operações contratadas (R\$5,5 mil na Região Nordeste) não possibilita agregar volume significativo de empregos, nem viabiliza a desconcentração de renda, cujas causas estruturais encontram-se em bases históricas. Sugerem-se ainda algumas indagações: Em que condições ocorre a geração de empregos? Até que ponto a ação do programa é suficiente para desconcentrar renda, sabendo-se dos alicerces históricos que fundamentam e perpetuam a concentração de renda em nosso país³⁷ ?

No período de 1995 a 2002, foram contratadas pelo PROGER Urbano, no âmbito do Banco do Nordeste, 160 mil operações, no montante de R\$885 milhões, proporcionando um valor médio por operação da ordem de R\$5,5 mil, como pode ser observado nas Tabelas 19 e 20.

Tabela 19: Distribuição quantitativa e relativa das operações do PROGER Urbano por estado

ESTADO	INFORMAL	FORMAL	COOPERATIVA	TOTAL (unidade)	PARTICIPAÇÃO RELATIVA
ALAGOAS	4.323	3.326	13	7.662	4,74%
BAHIA	12.215	11.522	120	23.857	14,77%
CEARÁ	26.341	6.869	41	33.251	20,58%
ESPÍRITO SANTO	1.376	33	-	1.409	0,87%
MARANHÃO	12.145	2.798	467	15.410	9,54%
MINAS GERAIS	2.613	1.774	39	4.426	2,74%
PARAÍBA	12.516	3.850	28	16.394	10,15%
PERNAMBUCO	15.382	3.376	59	18.817	11,65%
PIAUI	13.821	3.498	57	17.376	10,76%
RIO G. DO NORTE	6.050	2.648	20	8.718	5,40%
SERGIPE	9.856	4.318	53	14.227	8,80%
TOTAL	116.638	44.012	897	161.547	100,00%

Fonte: BNB – Ativo Operacional / Relatório de Gestão

³⁷ O IPEA realizou estudos sobre as características históricas de perpetuação da concentração de renda no Brasil. Ver “Desigualdade e Pobreza no Brasil”.

Tabela 20: Distribuição quantitativa e relativa dos valores aplicados do PROGER Urbano por estado

ESTADO	INFORMAL	FORMAL	COOPERATI VA	TOTAL (R\$ mil)	PARTICIPAÇÃO RELATIVA
ALAGOAS	15.891,20	25.276,80	353,2	41.521,20	4,48%
BAHIA	41.489,10	159.771,70	5.762,40	207.023,20	22,34%
CEARÁ	62.078,20	78.622,60	1.613,70	142.314,50	15,36%
ESPÍRITO SANTO	3.522,40	983,7	-	4.506,10	0,49%
MARANHÃO	43.937,90	59.359,10	21.946,80	125.243,80	13,52%
MINAS GERAIS	10.009,60	29.984,10	2.249,10	42.242,80	4,56%
PARAIBA	41.771,10	29.384,00	1.058,60	72.213,70	7,79%
PERNAMBUCO	52.671,60	44.042,20	3.945,60	100.659,40	10,86%
PIAUI	43.328,00	37.476,80	2.441,90	83.246,70	8,98%
R G DO NORTE	17.906,00	20.259,70	694,6	38.860,30	4,19%
SERGIPE	36.029,80	32.043,00	786	68.858,80	7,43%
TOTAL	368.634,90	517.203,70	40.851,90	926.690,50	100,00%

Fonte: BNB – Ativo Operacional / Relatório de Gestão.

O valor médio das operações de financiamento ficou em torno de R\$ 5.736,35, mas o Estado do Ceará apresentou o menor valor médio em torno de R\$ 3.198,08, optando pela massificação do programa enquanto as agências do Norte do Estado de Minas Gerais apresentaram o maior valor médio das operações R\$ 9.544,23.

Nesses oito anos de aplicação dos recursos do FAT nas atividades urbanas, verificaram-se oscilações no volume de recursos aplicados, principalmente no ano de 2002, decorrentes de mudanças nas estratégias de liberação de recursos pelo CODEFAT e no âmbito operacional do Banco do Nordeste.

No ano 2000, quando ocorreu o melhor desempenho do programa se deve, principalmente, ao crescimento significativo das taxas de desemprego no final dos anos 1990. Dois anos depois, foram aplicados no programa apenas R\$12,1 milhões, o que corresponde a apenas 0,8% do valor aplicado, como pode ser visualizado no Gráfico 11. Já sinalizando um desaquecimento do programa. No caso do Banco do Nordeste, ocorreu devido a implantação do programa de microcrédito em parceria com o Banco Mundial, que visava atender o mesmo público.

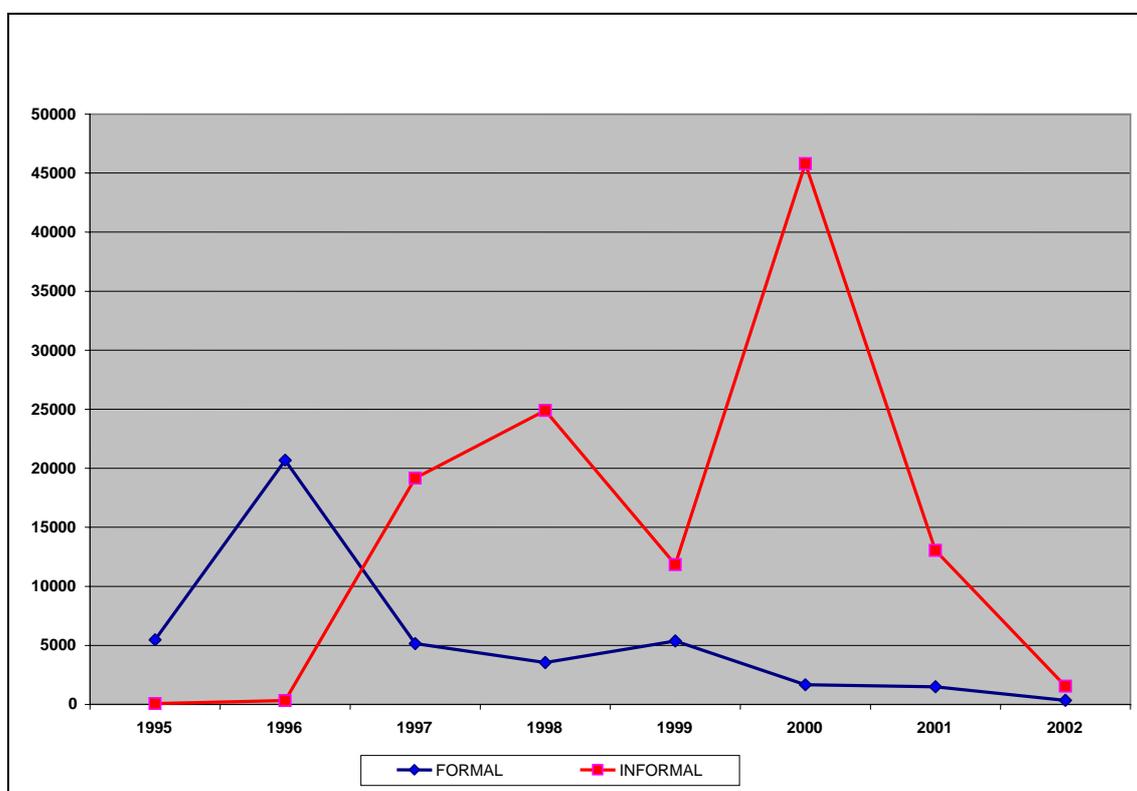


Gráfico 11: Desempenho do PROGER Urbano – 1995-2002

Fonte: BNB – Ativo Operacional.

Constata-se, nesse ano, uma migração dos recursos do FAT do PROGER para o PRONAF, por decisão do CODEFAT, enquanto o atendimento creditício do setor informal migrou do PROGER para o CREDIAMIGO, outra linha de crédito do Banco do Nordeste,

tendo em vista a necessidade de redução do risco dessas operações, uma vez que no setor informal o índice de inadimplência estaria muito alto, segundo a análise de técnicos do banco.

É interesse da entidade que a pesquisa traga pistas sobre quais as possíveis variáveis que conduzem o empreendimento à inadimplência. Os técnicos consultados sinalizaram quanto a alguns aspectos que impactam os resultados empreendimentos e, conseqüentemente, a capacidade de pagamento, como deficiência de capacitação e baixa escolaridade dos beneficiários; baixo nível tecnológico; e deficiência na assistência técnica aos empreendimentos financiados.

O programa prevê³⁸ o apoio financeiro a empreendimentos industriais, agroindustriais, comerciais e de prestação de serviços. Tais recursos poderão ser utilizados com a finalidade de implantação de novos investimentos em ativo imobilizado; gastos com modernização tecnológica, inclusive aquisição de *software*, tecnologia e *know-how*; gastos com capacitação; gastos com automação industrial; com implantação de modernas técnicas de gestão e de organização da produção, incluindo consultorias, treinamento, reordenação de leiaute e de adaptação de máquinas e dispositivos; aquisição de máquinas e equipamentos novos nacionais e estrangeiros e aquisição de veículos utilitários nacionais novos, desde que, no caso de veículos utilitários, sejam comprovadamente imprescindíveis ao projeto; aquisição de veículos utilitários nacionais usados e aquisição de máquinas e equipamentos nacionais e estrangeiros usados, desde que estejam em bom estado de conservação e com vida útil superior ao prazo da operação e, no caso de veículos utilitários, sejam comprovadamente imprescindíveis ao projeto; gastos com a obtenção do registro de abatedouros de caprinos e ovinos no serviço de inspeção federal (SIF); elaboração de projetos e orientação técnica; despesas de implantação; e gastos com

³⁸ As descrições normativas que se seguem foram pesquisadas no Manual de Operações de Crédito do Banco do Nordeste.

preservação do meio ambiente e capacitação; capital de giro associado; aquisição isolada de matérias-primas e insumos, por cooperativas e associações industriais e artesanais.

Ficam excluídos do apoio creditício, por determinação da Resolução do CODEFAT de criação do programa, as seguintes atividades: açúcar e álcool; ferro-gusa; papel e papelão, se não existir garantia de fornecimento de matéria-prima; edição e impressão de jornais e outros periódicos; e serrarias e outros empreendimentos voltados para a exploração e comercialização de madeira nativa; revenda de veículos e de embarcações destinadas a lazer; cigarros, fumo e artigos de tabacaria; empreendimentos imobiliários (construção de hotel-residência, edifício, *shopping center*, residência etc.); armazém geral e motéis; radiodifusão de sons e imagens (estações de rádio e de televisão aberta); automação bancária; locação de veículos de passeio, táxis e transporte escolar.

O programa está estruturado de acordo com as seguintes condições operacionais: juros básicos calculados com base na Taxa de Juros para Operações de Longo Prazo (TJLP); del-credere (taxa efetiva) com os seguintes por porte de empresa: microempresa – 2,5% a.a., associados de cooperativas/associações (empreendimento coletivo) – 3,0% a.a., e pequena empresa – 4,0% a.a., mais IOF e tarifas de acordo com a regulamentação vigente.

Podem ser utilizadas como garantias para o crédito os seguintes itens: a) hipoteca do imóvel a beneficiar, ou, se esta não for possível, de outros imóveis rurais ou urbanos, próprios do mutuário ou de terceiros; b) alienação fiduciária dos veículos, máquinas e equipamentos a adquirir; c) penhor de tratores, veículos, máquinas e equipamentos, inclusive colheitadeiras automotrizes, preexistentes ou quando financiada a sua aquisição; d) fiança ou aval; e) poderá ser constituída garantia evolutiva exclusivamente quando o mutuário não dispuser de bens preexistentes que possam ser vinculados à operação, sejam eles relacionados ou não com o empreendimento, ou não

puder oferecer imóveis pertencentes a terceiros em valor suficiente para lastrear o crédito concedido; f) será obrigatório incluir o aval do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER) na operação enquadrada neste programa, sempre que isso for possível na forma das normas que regulamentam o aval do referido fundo; g) por ocasião de cada desembolso, será atendida a relação percentual normativa entre os seguintes valores: o valor das garantias preexistentes somado ao das evolutivas ou o montante do saldo devedor somado com a parcela a liberar.

Os financiamentos até R\$5.000,00, faixa utilizada na pesquisa, ficam dispensados de garantias reais, devendo ser utilizadas garantias pessoais, aval e complementar com fundos garantidores no caso específico dos informais o FUNPROGER. É obrigatória a assessoria empresarial e técnica aos projetos financiados no âmbito do programa. O serviço pode ser prestado por órgãos oficiais, cooperativas, empresas privadas ou profissionais autônomos, e por órgãos não-governamentais, desde que devidamente cadastrados pelo banco.

De acordo com as estratégias definidas para a consecução dos objetivos do programa, ficam estabelecidas as seguintes diretrizes de atribuições para participação dos agentes envolvidos: a) Banco do Nordeste: coordenação geral, operação, acompanhamento e avaliação do programa; articulação com o MTE e o CODEFAT; b) DNOCS, CODEVASF e INCRA: indicação das demandas existentes e alternativas de viabilização pela cooperação com o Banco do Nordeste, no tocante à capacitação, contrapartida de recursos, gerenciamento de água, regulamentação da terra para efeito de obtenção do crédito, identificação das necessidades e prioridades e outras ações que se fizerem necessárias; c) SEBRAE e outros projetistas cadastrados pelo banco: elaboração dos projetos de pequenas e microempresas e prestação de orientação técnica; d) prefeituras municipais: organização, juntamente com o Banco do Nordeste, das

comunidades demandantes das ações do , além da participação com recursos de contrapartida na capacitação dos produtores e na dotação das comunidades de infraestrutura necessária à viabilização do projeto produtivo; e) EMATER, SENAR, Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), federações de agricultura, escritórios de projetos e técnicos credenciados: elaboração de projetos e prestação de orientação técnica; f) associações e cooperativas: definição de suas necessidades para, em parceria com as demais entidades envolvidas, elaborar o projeto integrado a ser financiado e acompanhar a sua execução; g) organizações estaduais de cooperativas: orientação e elaboração dos projetos das cooperativas para efeito de obtenção de financiamento e participação nas ações de capacitação e treinamento do quadro associativo; h) secretarias estaduais (em especial as da área do trabalho), SUDENE e outras instituições: ação supletiva requerida pelo programa, a exemplo de assistência técnica, fomento, energia, promoção, saúde e educação; i) comissões estaduais de emprego: definição de regiões ou localidades a serem priorizadas na distribuição dos recursos, bem assim o montante a ser destinado a cada uma; j) Farol do Desenvolvimento Banco do Nordeste: envolvimento, em âmbito local, dos agentes mencionados acima.

Outra pista analítica se desenha no contexto operacional do programa, qual seja a pequena parcela de envolvimento das comissões estaduais de emprego, não havendo no documento normativo citação quanto à participação das comissões municipais.

O contato com as áreas do Banco do Nordeste responsáveis pelo programa proporcionou informações sobre a inexistência de participação das comissões municipais nesse processo, ação que passou a ser exercida pelo Farol do Desenvolvimento como ente articulador em âmbito local.

O esforço para encontrar caminhos que viabilizassem o enfrentamento dessas questões sociais está na origem do que se convencionou chamar de Políticas Sociais de

Última Geração. Segundo Azeredo (1998, p. 4), essa expressão foi cunhada por autores das mais variadas procedências teóricas, e corresponde a experiências que vêm sendo tentadas nos últimos anos.

Entretanto, o lado perverso dessas políticas traduz-se em um “absoluto conformismo com a predominância do pensamento neoliberal e uma total leniência com a ‘inevitabilidade’ e a ‘irreversibilidade’ da submissão da vida social às leis de mercado. Seus programas objetivam principalmente a melhoria da eficiência com a redução do gasto e a focalização nos grupos mais pobres e vulneráveis, com o abandono do caráter universal dos programas sociais. Apesar disso, algumas políticas, como a de geração de emprego e renda, procuram acrescentar novos elementos, como a descentralização, a ampliação da participação da sociedade e novas formas de articulação entre o setor público e o setor privado, utilizados como amortizadores da crise”.

A natureza contraditória das políticas sociais expressa-se no modo como reproduzem a pobreza e ao mesmo tempo são a forma concreta de acesso a bens, recursos e serviços a essa população.

Esse paradoxo deve-se ao esforço de inserção do país à nova ordem capitalista, ao ajuste estrutural, fundamentado nas premissas definidas no Consenso de Washington, que em linhas gerais consiste em: estabilização, baixo crescimento econômico, abertura comercial intensiva, reformas do Estado, retomada dos investimentos estrangeiros, “um ajuste numa condição subordinada” (Carvalho, 2002, pág. 445).

Carvalho conclui que “a rigor, a perspectiva de reforma social de democratização e a perspectiva de reformas liberais do ajuste se cruzam, se entrecruzam, se confrontam e se chocam na tessitura do Estado Brasileiro contemporâneo, gestando tensões que se materializam na própria dinâmica desse Estado na relação com a sociedade” (Carvalho, 2002, pág. 445).

CAPÍTULO 3 - AVALIAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS: O PROGER URBANO EM FOCO

A avaliação de programas, enquanto disciplina de estudo e sua aplicação no contexto das políticas públicas, é bastante recente, tendo como marco as experiências e práticas desenvolvidas, principalmente, nos Estados Unidos na década de 1980.

No caso do Brasil, os primeiros trabalhos somente aparecem em meados da década seguinte. Dessa forma, ainda não se estabeleceu no país, um corpo teórico sistemático consistindo apenas de relatos das experiências americanas e dos trabalhos desenvolvidos de avaliação dos programas do Ministério do Trabalho e Emprego referentes a qualificação para o trabalho, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação.

A proposta desta pesquisa avaliativa é delimitar os avanços e identificar recuos na implantação e operacionalização do PROGER Urbano, enquanto política pública de trabalho e renda. Para tanto, foi realizada uma pesquisa com base em dados secundários e primários. Tal procedimento de pesquisa permitiu analisar o PROGER Urbano, tanto quanto aos aspectos relacionados ao processo de crédito como também quanto aos aspectos relacionados à sustentabilidade, competitividade e efetividade, o que somente foi possível mudança, cuja estudo foi possível utilizando-se tanto de fontes dados secundários e como primários.

O processo de coleta de dados primários foi realizado tendo como fontes de dados entrevistas a gestores e técnicos das instituições, que estiveram envolvidas na implementação e acompanhamento do PROGER Urbano, no período compreendido entre 1995 e 2002, como também aplicação de questionário e elaboração de histórias de trabalho desenvolvidas junto a uma amostra da população.

O estudo da população composta por 5.814 operações de crédito, cujo recorte geográfico foi delimitado à cidade de Fortaleza, foi realizado a partir da coleta e tratamento de dados primários e secundários referentes a uma amostra populacional composta por 350 participantes do PROGER Urbano.

Dessas análises foi possível conhecer e analisar o processo de operacionalização do PROGER Urbano e detectar a percepção dos usuários sobre até que ponto o Programa constituiu-se alternativa ou oportunidade de trabalho para aqueles que estão fora do mercado de trabalho formalizado.

3.1 CONCEPÇÕES E CAMINHOS METODOLÓGICOS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os primeiros estudos sobre avaliação de políticas públicas datam do século XVII, quando a Associação Americana de Saúde Pública desenvolveu um programa para verificar as condições de saúde e higiene das principais cidades dos Estados Unidos. Mas, enquanto campo de estudo da pesquisa social, somente se expandiu no século XX, alicerçada pelos fundamentos do funcionalismo clássico e do método experimental, o que, por muito tempo, foi considerado como o único paradigma aceitável pelos acadêmicos.

Cabe destacar que uma das principais iniciativas que contribuíram para consolidar a avaliação de políticas sociais no campo científico datam dos anos 1960, quando foram criados instrumentos para medição do grau de sucesso ou fracasso dos programas da área social desenvolvidos pelos Estados Unidos. Esses programas tinham a finalidade de reduzir os níveis de pobreza dos países do Terceiro Mundo, o que ocorreu, mais intensamente, após a II Grande Guerra.

Até meados da década de 1980, a pesquisa avaliativa refletiu forte influência das ciências econômicas, matemáticas e biológicas, seguindo o modelo da corrente

positivista na produção de conhecimento. Tal proposta de tradição tecnocrática privilegiou a análise e a mensuração dos objetivos previstos, preocupou-se com instrumentos técnicos e metodológicos, enquanto que os aspectos contextuais e processuais, onde os programas estão inseridos, eram desconsiderados.

A expansão da avaliação e a sua inserção como disciplina no campo das ciências sociais coincidem com as transformações e agravamento dos problemas sociais ocorridos a partir da crise do capitalismo na década de 1970. O modelo de ajuste neoliberal imposto pelos países desenvolvidos e a reestruturação produtiva agravaram o nível das desigualdades sociais e intensificaram o contraste entre a crescente riqueza dos países mais desenvolvidos e os bolsões de pobreza e miséria absoluta de um grande contingente da população mundial. Nesse contexto, a pressão da população por medidas mais efetivas para redução dessas desigualdades impuseram ao governo a adoção de medidas voltadas para maiores investimentos e aperfeiçoamento dos programas sociais. Portanto, o aumento dos investimentos e a ampliação dos programas na área social passaram a exigir maior controle social e político das ações implementadas. Por conseguinte, a avaliação de políticas públicas consolida-se como o instrumental científico necessário para dar suporte às ações governamentais expressa nas políticas públicas sociais.

Portanto, os governos, na década de 1990, que consolidaram sua atuação no modelo de desenvolvimento neoliberal e do ajuste fiscal³⁹, adotaram a avaliação de políticas públicas apenas com a função específica de medir a eficiência do processo de gestão. A avaliação passa então a ser definida como uma medida comparativa entre os

³⁹ Os governos contemporâneos têm sido desafiados a apresentar desempenhos macroeconômicos. Estabilizar a moeda, ajustar contas públicas, manter a balança comercial equilibrada, com a finalidade de atrair capitais. No Brasil, o ajuste fiscal tem assumido prioridade na agenda governamental desde a implementação do plano de estabilidade monetária e das reformas econômicas, a partir de 1994. Em países democráticos, a conduta fiscal dos governos é sempre sensível às reações da população, enquanto que em outros governos, são mais efetivos no controle orçamentário. (LOUREIRO, 2001, p. 75)

resultados alcançados em um programa social e um critério ou padrão determinado a ser atingido, traduzido nas metas dos programas e nos recursos aplicados.

A visão tecnocrática de avaliação foi amplamente adotada pelos organismos internacionais, que enfatizaram a avaliação como um processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e o impacto das atividades e ações governamentais à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisões.

A OMS adota o conceito de avaliação como um meio sistemático de aprender empiricamente e de analisar as lições aprendidas para o melhoramento das atividades em curso e para o fomento de um planejamento satisfatório mediante uma seleção rigorosa entre as distintas possibilidades de ação futura. Isso supõe uma análise crítica dos diferentes aspectos do estabelecimento e da execução de um programa e das atividades que constituem o programa, sua pertinência, sua eficiência e sua eficácia, seu custo e sua aceitabilidade por todas as partes interessadas (COHEN, 1993, p. 77).

Segundo essa argumentação, não existe contradição quando uma política social, mesmo buscando a equidade social, enfatize o princípio da eficiência. Dessa forma, buscase maior racionalidade do uso dos recursos, ao tempo em que consegue-se praticar uma política compensatória, nos moldes utilitarista de Rawls (COHEN, 1993, p.25) “atender primeiro aos mais necessitados”, focalizando os serviços e a priorizando os grandes temas sociais “nutrir, educar e atender à saúde”. O que para Cohen (1993, p.22-27), significa garantir uma maior eficiência dos gastos sociais proporcionando um atendimento à demanda, através da facilitação do acesso aos serviços, do avanço no conhecimento técnico-diagnóstico, informação, o que possibilita construir uma nova institucionalidade.

A avaliação das políticas e dos programas públicos, que busca seus fundamentos na administração gerencial e na conjuntura do modelo de desenvolvimento baseado no ajuste neoliberal, tem a finalidade de medir e explicar objetivamente os resultados obtidos. Assim, tais avaliações buscam determinar o grau de eficiência dos processos através da medição da relação entre os custos e os benefícios da ação; o grau de eficácia através da aferição entre os objetivos estabelecidos e os resultados alcançados e o grau de efetividade procurando determinar em que medida os resultados das ações transformaram determinada realidade. Essas medições visam principalmente fortalecer as instituições, aperfeiçoar os processos de gestão, de reformar governos, proporcionar maior grau de racionalidade das políticas garantindo que elas venham, realmente, atender a um determinado contingente da população.

O objetivo principal desse processo avaliativo Tal procedimento deve em ultima instância possibilitar uma adequada utilização dos recursos, tendo em vista sua escassez e o crescimento da demanda. Para tanto, deve-se essas medições devem avaliar dimensões sociais de natureza qualitativa, que antes devem ser transformadas em medições de base quantitativa para eliminar as ambigüidades dos resultados das ações recebidas.

Para fazer o contraponto a essa tendência de avaliação foram desenhadas as abordagens compreensivas, que articulam métodos quantitativos e qualitativos, além de enfatizar as variáveis contextuais dando destaque aos aspectos subjetivos e culturais do processo. Esse tipo de abordagem são denominadas por alguns teóricos como a quarta geração da avaliação e concentram-se na análise tanto dos aspectos econômico e técnico da avaliação, baseados no modelo funcionalista clássico, como também volta-se para uma perspectiva política, ou seja, a avaliação como um processo que gera informações para instrumentalizar as conquistas das lutas sociais pela ampliação dos direitos sociais.

Nessa perspectiva, de um lado, verificam-se desafios no plano econômico onde a finalidade é contribuir na busca de soluções para permitir aumentar a rentabilidade na aplicação dos recursos ao tempo em que supera desafios relacionados ao processo de democratização onde a avaliação deve contribuir para garantir a efetivação e a universalização dos direitos de cidadania. Daí que os resultados produzidos pelas avaliações servem para instrumentalizar a população na luta por maiores conquistas sociais.

A avaliação deve referenciar-se pelo caráter político-ideológico das políticas sociais e pelo conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros de uma sociedade. Esses aspectos devem se integrar aos da racionalidade técnica, de modo a se obter informações sobre todo o contexto da política social a ser avaliada.

Portanto, conclui-se, que avaliar programas sociais é interrogar, elucidar sua finalidade, analisar quais os resultados e como foram produzidos, verificar quais as práticas sociais que se articulam e se reforçam. É um exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de interesse público.

A avaliação tem um importante papel a desempenhar, na identificação, na descrição empírica e no monitoramento de problemas; no aumento da conscientização pública sobre os atuais e prováveis futuros problemas; e no desenvolvimento e avaliação comparativa das soluções propostas. De modo que existem motivações diversas, além da aferição de resultados, para se realizar um processo avaliativo.

Além das diferentes motivações para a implementação de processos de avaliação apreende-se outros pontos de tensão entre os especialistas: diferentes finalidades e perspectivas da avaliação juntamente com as diferentes ênfases metodológicas; as diferentes opiniões sobre o uso da avaliação e o papel dos avaliadores; e os diferentes posicionamentos entre a avaliação qualitativa e a quantitativa e vice-versa.

O enfoque contemporâneo da avaliação, segundo Barreira (2000, p.31), deve estabelecer julgamento ou valor sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade de uma política ou programa social. Entendendo-se por eficiência, a correlação entre os benefícios gerados e os recursos empreendidos buscando aferir sobre a otimização ou desperdício de insumos. Justifica-se a adoção desse tipo de medição tendo em vista a escassez de recursos públicos que exigem uma racionalização dos gastos e o enorme contingente populacional a ser atendido pela política ou programa social. Segundo citação de Arretche (BARREIRA, 2000, p.31),

[...] As avaliações de eficiência, embora bastante negligenciadas impõem-se porque a eficiência é um objetivo democrático. Na verdade, ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está gastando um dinheiro que não é seu; ao fazê-lo, o governo está gastando o dinheiro do contribuinte. Ora a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (public confident) no Estado e nas instituições democráticas.

Na avaliação da eficácia, são relacionadas as metas propostas para o programa e as metas alcançadas. Incide basicamente sobre a proposta da política ou programa, estabelecendo em que medidas os objetivos propostos foram ou não alcançados e quais as razões dos êxitos ou fracassos.

Na avaliação da efetividade, são estabelecidos os impactos ou efeitos do programa sobre a população atendida. Nesse tipo de avaliação, segundo Barreira, podem ser verificados 3 aspectos referentes à efetividade: a objetiva, que é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução do programa; a subjetiva, quando se verificam mudanças no comportamento, nas crenças e atitudes da população atendida; e a substantiva que consiste em analisar as mudanças qualitativas significativas e duradouras nas condições sociais de vida dos beneficiários da política ou programa social.

É nesse tipo de avaliação que se dá o confronto da política ou do programa proposto com o universo total da realidade objeto da intervenção.

A elucidação para o impasse entre os aspectos técnicos e políticos da avaliação encontra-se na citação de Barreira (2000, p.13).

A avaliação de programas sociais é fundamental para aferir o grau de eficiência, eficácia e efetividade que os serviços sociais apresentam e em consequência realimentar decisões e ações no campo da política social. Mas o processo avaliativo pode ir além desses propósitos; pode propiciar aos vários segmentos, sujeitos envolvidos em um programa social, o fortalecimento de sua capacidade de análise e apropriação crítica do programa. Nesse contexto a avaliação enquanto julgamento ou atribuição de valor, não é o ponto final de um processo avaliativo – como acontece na avaliação tradicional – mas parte de um pressuposto de que é um processo contínuo de busca de melhoria do próprio programa, socializando e publicizando a reflexão de seus objetivos, estratégias e resultados. O processo de apropriação da avaliação pelos participantes beneficiários leva a um fortalecimento de sua auto-estima, de sua capacidade de decisão e para transformar a vivência de seus problemas em busca de soluções.

Essas diferentes visões do processo de avaliação permitem uma expansão enquanto campo do conhecimento ao mesmo tempo em que se abrem novas perspectivas para a teoria e para a práxis, no momento em que a avaliação é extremamente demandada para concentrar-se na medição dos impactos das políticas públicas voltadas para a redução dos efeitos do modelo econômico sobre o aumento da exclusão social, da degradação ambiental e do desrespeito aos direitos humanos. Tais políticas necessitam da formação de um conhecimento para aprendizado e desenvolvimento institucional que possibilite a construção coletiva de uma reforma governamental e democrática. Nesse aspecto a avaliação torna-se uma ferramenta preciosa e incomparável à medida que nos deparamos

para lidar com novas necessidades sócio-econômicas, políticas e infra-estrutura da contemporaneidade.

3.2 A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Os conceitos e as práticas de avaliação, que, no Brasil, estavam restritos ao campo educacional, passaram a fazer parte do processo de planejamento e implementação de políticas públicas, a partir da década de 90, sob o contexto da reforma do Estado brasileiro.

Essa reforma, para os teóricos neoliberais, constituiu-se numa alternativa de ajuste à crise do Estado, que foi analisada por Bresser Pereira como: uma crise fiscal, caracterizada pela perda do crédito por parte do Estado e pela redução da poupança pública; um esgotamento da estratégia de intervenção do Estado, que nas décadas anteriores assumiu várias formas como o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas; e uma inadequação da administração pública burocrática caracterizada pela concentração e centralização das funções, rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos (MARE, 1999, p. 1).

A idéia de reconstrução do Estado se consolida, durante os anos 1990, pautando-se no resgate da autonomia financeira, na capacidade de implementar políticas públicas de forma descentralizada e focalizada e na redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (MARE, 1999, p. 2).

Na proposta de reforma, o Estado brasileiro passa a ser essencialmente um instrumento de transferência de renda. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina para objetivos específicos, dentre os quais garantir a ordem interna e a segurança externa; promover maior justiça ou igualdade; e proporcionar a estabilização e o desenvolvimento.

Antes da adoção das idéias reformistas, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. Essa distorção na função do Estado gerou ineficiências que resultaram em um processo de reforma, transferindo para o setor privado as atividades que pudessem ser controladas pelo mercado. Tal proposta acarretou a generalização dos processos de privatização de empresas estatais e promoção da "publicização", isto é, a descentralização da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica para o setor público não-estatal (MARE, 1999, p. 2).

Nessa nova perspectiva, buscou-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.

Considerando esta tendência, o Plano Diretor para a reforma do estado brasileiro, na visão dos reformadores, pretendia reforçar a governança, ou seja aumentar a capacidade de governo do Estado, através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

A reforma do aparelho do Estado, ainda segundo seus idealizadores, tornou-se imperativa nos anos 1990 porque ela se constituiu uma resposta à crise generalizada do

Estado e caracterizou-se como uma forma de defender o Estado enquanto “*res publica*”, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos. A defesa da coisa pública vem sendo realizada nas democracias modernas em dois níveis distintos: o nível político e o administrativo. No nível político, as instituições fundamentais da democracia, através das quais se defendem não apenas os direitos individuais e sociais dos cidadãos, mas também os "direitos públicos" à participação igualitária na coisa pública. As eleições livres e a liberdade de pensamento e de imprensa são formas de defender o cidadão e a coisa pública. A explicitação dos direitos públicos ao patrimônio que é de todos é um passo que está hoje sendo dado em todo o mundo. A prática cada vez mais freqüente da participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente no nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública (MARE, 1999, p. 3).

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial (MARE, 1999, p. 3).

A Administração Pública Gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A

reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (MARE, 1999, p. 4).

Na administração pública gerencial, a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados (MARE, 1999, p. 3).

Nesse contexto estruturam-se as bases da política pública de emprego no Brasil que adota os preceitos da reforma, conforme podem ser observados analisando-se as normas estabelecidas pelas resoluções do Ministério do Trabalho e Emprego para organização e estruturação dessas políticas.

A Resolução nº1, de 21 de junho de 1990, que se constitui o primeiro documento oficial para estruturação das políticas de emprego, consolida as bases em que será organizado e operacionalizado o controle social sobre tais políticas, ou seja, a formação de um conselho gestor dos recursos e dos programas, o CODEFAT. Ainda nessa resolução outro item que cabe destacar é a regulamentação dos processos de avaliação do impacto social e da geração de emprego, já designando o IBASE como a entidade responsável pela execução das avaliações, com o objetivo de analisar aspectos relacionados com a eficiência, eficácia e efetividade dos programas. A Resolução 63, de 28 de julho de 1994 estabelece os critérios para descentralização das ações para o nível local

com a criação das comissões de emprego do Distrito Federal, dos Estados e dos municípios.

As primeiras iniciativas referentes a avaliação de políticas públicas foram estruturadas no âmbito da política pública de emprego, no entanto alguma delas constituíram-se ações isoladas e não tiveram continuidade.

Entre 1996 e 1998, a Unitrabalho realizou a avaliação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), num esforço que envolveu uma rede de universidades. O Programa, lançado em 1995 pelo governo federal para qualificação e requalificação profissional e financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), foi executado por meio dos Programas Estaduais de Qualificação (PEQs) e das Parcerias (sindicatos, associações, centrais sindicais, instituições de ensino superior, ONGs, Sistema S — Sesi, Senai, Senac etc. — e outros). A Rede de universidades fez a avaliação nacional das parcerias e o estudo comparativo dos PEQs implementados em todo o país entre 1996 a 1998, dando um panorama, contextualizado por região, do avanço conceitual, da articulação institucional e do impacto das ações dos PEQs na sociedade civil.

Em 2000, com a introdução da sistemática de avaliação individual das parcerias, a Unitrabalho foi escolhida para realizar, até 2002, a avaliação externa do projeto nacional de qualificação profissional implementado pela CUT (Central Única dos Trabalhadores).

Em 1998, o Ministério do Trabalho e Emprego através de resolução do CODEFAT (Contrato MTb/SPES/CODEFAT nº 002/98 de 20/11/98) contratou o IBASE para desenvolver e executar uma avaliação dos programas para geração de emprego e renda – PROGER Rural, PROGER Urbano e PRONAF. Esse trabalho tinha como objetivos específicos caracterizar os beneficiários e seus empreendimentos; verificar os

resultados do programa quanto a geração de emprego e renda; identificar a eficácia do programa no que diz respeito as normas e critérios operacionais e apresentar aperfeiçoamentos e recomendações de melhoria para o programa, conforme explicitado no relatório de avaliação (IBASE, 1999, p. 1).

O relatório coloca ainda que a capacitação foi a grande ausente do Programa, muito embora os agentes envolvidos considerem o principal instrumento capaz de garantir a sustentabilidade dos empreendimentos financiados.

Outras iniciativas de acompanhamento quantitativo do programa procuram trazer subsídios para a melhoria do programa como é o caso do periódico Acompanhamento de Políticas Sociais lançado pelo IPEA em fevereiro de 2001, abordando os impactos macroeconômicos dos programas governamentais.

Apesar do caráter pioneiro da avaliação de programas para geração de emprego e renda, essas iniciativas não se consolidaram ao longo dos 10 anos após a criação desses programas. Além das iniciativas citadas ocorreram algumas avaliações no âmbito de cada Estado de uma forma isolada.

Cabe ainda às instituições financeiras, que atuaram no Programa, adotarem metodologias sistemáticas de avaliação dos seus programas, não se limitando a monitorar os níveis de inadimplência do programa.

Para desenvolver esta pesquisa avaliativa, foi escolhido como fenômeno de estudo a política pública de trabalho e renda operacionalizada por meio do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, na área urbana e executada pelo Banco do Nordeste, no período 1995-2002. Esse programa foi se configurando enquanto fenômeno a ser estudado a medida em que problematizações foram surgindo. Dada a finalidade do programa, indagou-se, preliminarmente, sobre até que ponto tais políticas estão à altura de minimizar os impactos do modelo de crescimento econômico adotado no Brasil? Elas

têm contribuído para reduzir os impactos desse modelo ou têm reproduzido seus efeitos? Indaga-se ainda sobre o significado do PROGER Urbano para aquelas pessoas que encontraram na informalidade a única alternativa possível de obtenção de rendimentos. Essas ocupações geradas se consolidam ao longo do tempo? O Programa foi suficiente para atender as necessidades dos pequenos negócios e romper a tendência de mortalidade?

A motivação que conduziu a escolha do PROGER Urbano enquanto fenômeno da pesquisa, foi a importância do programa, no contexto político-econômico do Brasil na década de 90. Nesse período, os impactos do processo de mundialização do capital e da reestruturação produtiva sobre o trabalho exigiram do governo políticas de trabalho específicas objetivando minimizar o aumento dos índices de desemprego e da informalidade. Outro fator que também conduziu a essa escolha, foi a experiência adquirida pela pesquisadora durante sua vida profissional no campo da educação para o trabalho, tendo participado do desenvolvimento do PROGER enquanto funcionária do Banco do Nordeste. Durante esse percurso, foi sentida a ausência de metodologias de avaliação principalmente de base qualitativa que fosse além das bases de informações já existentes voltadas especificamente para os dados operacionais de volume de operações e valores dos créditos concedidos.

3.3 PERCURSO INVESTIGATIVO PARA AVALIAÇÃO DO PROGER URBANO

3.3.1 Construindo a metodologia de pesquisa

A avaliação de políticas e programas sociais é um campo de estudo da pesquisa social, uma vez que utiliza em seus modelos, instrumentos e técnicas de investigação científica. Contudo, não se restringe a ser um instrumento de pesquisa, mas persegue, em última instância, a maximização da eficiência, da eficácia e da efetividade das políticas

sociais, contribuindo dessa forma para a sua transformação. Nesse sentido, é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática e planejada. Destina-se a identificar, obter e proporcionar informação suficiente e relevante para apoiar uma análise sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes do programa, seus efeitos e resultados concretos.

Mesmo trazendo em seus fundamentos o caráter da cientificidade, o processo de avaliação de políticas públicas consiste também de um julgamento valorativo, não é um ato neutro nem isento das relações de poder. Embora apresente dimensão técnica, tem uma perspectiva política que deve ser resgatada, caso contrário corre-se o risco do pesquisador apenas margear o problema perdendo de perceber a sua essência que está intimamente relacionada com o contexto social, político e institucional no qual se insere.

A avaliação não pode ser vista como uma simples medida de desvio entre o esperado e o realizado no campo das políticas sociais, tal como foi concebida no modelo funcionalista clássico. Entende-se que não se questionar sobre as decisões predefinidas é freqüentemente não levar em conta um caminho feito, os fatores que objetivamente contradizem os fundamentos das decisões tomadas, interditando-se a possibilidade de sugerir mudanças.

É preciso, pois, resgatar os pressupostos teóricos e políticos que referenciam as decisões para detectar suas contradições. Embora possam ser identificados dois aspectos de avaliação: um sobre a validade dos procedimentos e dos resultados da ação, esses aspectos devem ser vistos de forma inter-relacionada, como parte de um todo, envolvendo inclusive as decisões políticas em que se baseiam as políticas analisadas. Então o paradigma técnico-econômico e racionalista da avaliação, que coloca separadamente os níveis de decisão e implementação das políticas sociais, deve ser visto com reserva “ uma intervenção, desde a concepção até a sua operacionalização final, é perpassada por uma rede de poder e

influencia que não atua de forma linear, mas sim tensa e conflitiva, que pode alterar a direção prevista na programação inicial.”

A Avaliação assim entendida deve voltar-se para captar mudanças nas condições de vida de um determinado grupo ou população, superando a concepção da avaliação como simples medida de desvio entre o esperado e o realizado no campo das políticas sociais. Constitui-se assim um exercício de um importante direito democrático o controle sobre as ações de interesse público. Considerando que a política social expressa uma articulação de interesses a avaliação de políticas públicas não se constitui um exercício desinteressado.

Isso posto a metodologia desta pesquisa avaliativa foi estruturada de modo a possibilitar a relação e a integração entre as dimensões técnica e política, na medida em que, procura elucidar questões e construir pistas sobre o papel das políticas públicas frente os impactos das mudanças no mundo do trabalho, cujo agravamento, no caso brasileiro, ocorreu principalmente, na década de 1990. Propõe delimitar avanços e recuos do PROGER Urbano, enquanto política pública de trabalho e renda, frente a complexidade da questão social decorrente do crescimento do desemprego e do trabalho precário.

A pesquisa contempla a análise de aspectos relacionados ao planejamento público quando procura verificar se as metas e objetivos foram atingidos, se os recursos foram utilizados adequadamente segundo a proposta e os resultados esperados, se o programa atendeu às necessidades da população e se proporcionou ocupação e renda para aqueles que estão fora do mercado de trabalho.

Caracteriza-se, ainda, por ser descritiva e exploratória, proporcionando à pesquisadora uma maior familiaridade com o problema em estudo, possibilitando uma maior compreensão do problema. A pesquisa exploratória é usada em casos nos quais é necessário definir o problema com maior precisão e identificar cursos relevantes de ação

ou obter dados adicionais sobre o tema, ou seja, procura explorar um problema ou uma situação para prover critérios e compreensão. Complementarmente, enquanto pesquisa descritiva, procura conhecer e interpretar a realidade sem nela interferir para modificá-la. Pode-se afirmar que a partir desse tipo de pesquisa é possível descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los. A pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou de determinado fenômeno, mas não tem o compromisso de propor generalizações sobre o fenômeno que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

Essa pesquisa avaliativa contempla ainda as abordagens compreensiva e pluralista das metodologias avaliativas. A primeira busca conhecer tanto aos aspectos técnicos como políticos dos fenômenos, utilizando-se de instrumentos de análise tanto quantitativos e quanto qualitativos. Já a segunda centra-se nas relações entre as ações, a lógica, os valores e a apreensão do objeto em estudo.

Dessa forma esse trabalho procurou investigar tanto as variáveis de base tecnocrática, quando analisa aspectos da realidade objetiva e mensurável, quanto as variáveis que conduzem a análise dos aspectos políticos e subjetivos, quando procura apreender percepções dos atores envolvidos no programa. Sua proposta metodológica integra abordagens qualitativas ao modelo funcionalista clássico de avaliação, onde são privilegiados a análise e mensuração dos objetivos previstos, os princípios positivistas e a medição quantitativa.

A metodologia foi construída de modo a permitir a consecução dos seguintes objetivos: (1) elaborar uma produção de base científica para cumprir exigência do curso de mestrado e compor a formação acadêmica da pesquisadora; (2) construir um método de avaliação que pudesse ser utilizado nos programas de financiamento, tendo como fonte de recursos o FAT, e clientes os trabalhadores que encontraram na informalidade a alternativa

para enfrentar as dificuldades de inserção no mercado de trabalho; (3) pensar a avaliação como um conjunto de métodos e perspectivas que possibilitem reflexões sobre o processo, o objeto e o fenômeno em estudo; (4) usar métodos quantitativos e qualitativos e buscar apreender todas as relações envolvidas com o objeto em estudo; (5) adquirir conhecimento e objetividade para que as conclusões da avaliação sejam usadas para esclarecer, construir, reconstruir, transformar o processo de formulação, desenvolvimento e avaliação do PROGER Urbano; (6) compreender o processo da avaliação, além do aspecto da medição mas como instrumento do conhecimento para fortalecimento das instituições e dos valores democráticos.

A metodologia possibilitou abordar as interações e relacionamentos entre as variáveis contextuais e processuais; articular os métodos quantitativos e qualitativos e ainda observar além dos fatos, os sentidos e significados para aqueles que tiveram no PROGER Urbano a alternativa frente a ausência do emprego. Como pesquisadora, não se pode deixar de considerar as cartas escritas com erros de ortografia, pedindo desculpas ao Banco, (que nesse momento se personifica), pelo atraso no pagamento ou pela venda dos objetos financiados para atendimento à esposa doente. Ou ainda, uma carta de despedida de um cliente que foi “ganhar a vida em outro Estado” e que se comprometia a honrar o crédito quando a situação financeira melhorasse. Ou a carta de um pai que pede desculpas pelo atraso no pagamento das prestações do filho, oferecendo-se para pagar logo que recebesse a aposentadoria.

Desse modo, a metodologia da pesquisa da forma como foi construída contemplou aspectos subjetivos que envolveram a relação dos participantes do Programa com o Banco bem como os aspectos objetivos, buscando gerar subsídios para o planejamento público. A investigação foi conduzida de tal modo a identificar elementos esclarecedores sobre a eficiência do processo de implantação e desenvolvimento do

PROGER Urbano. Isso foi possível através da análise de variáveis desde o momento da solicitação até a concessão do crédito, buscando esclarecimentos sobre o processo operacional da instituição financeira executora do programa, no caso específico o Banco do Nordeste. A finalidade foi detectar as dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle.

A investigação também foi conduzida de modo a analisar aspectos relacionados à eficácia do programa, procurando pistas para esclarecer até que ponto seus objetivos e metas foram atingidos.

A análise da efetividade do programa foi possível a partir da pesquisa em campo feita com os participantes. Tal abordagem caracterizou a pesquisa como uma avaliação do tipo somativa e formativa (BARREIRA, 2000, p. 44-49), (COHEN, p.111-118). Avaliação somativa (ou normativa) é dirigida e levada a público para o julgamento sobre o valor ou mérito do programa em relação a alguns critérios. É a determinação sistemática e objetiva do mérito ou custo de um objeto. Ela fornece informações ao pessoal do programa para que possam decidir sobre sua continuidade ou sobre a sua utilização pelos consumidores. Ela permite avaliar a adoção ou a tomada de decisões sobre o futuro de um programa; consiste em fazer um julgamento sobre uma intervenção, comparando sua organização com os recursos utilizados, os serviços, os bens ou os resultados produzidos. Na concepção de Worthen (1997) a avaliação somativa é "a identificação, clarificação e aplicação de critérios defensáveis para determinar a avaliação do objeto avaliado (preço ou mérito), qualidade, utilidade, efetividade ou significância em relação a esses critérios".

O processo de pesquisa avaliativa demandou uma compreensão e interação tanto de dados quantitativos quanto qualitativos. Os dados resultantes de levantamento estatísticos usados de forma integrada e complementar às informações qualitativas

possibilitam a formulação de análises mais consistentes e significativas social e politicamente, como salienta Haguette

O método qualitativo oferece uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais, apóia-se no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social face à configurações das estruturas sociais seja a incapacidade estatística de dar conta dos fenômenos complexos e dos fenômenos únicos. Os métodos quantitativos supõem uma população de observação comparável entre si, e os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e razão de ser.

Portanto, para atender as especificidades dessa pesquisa avaliativa foram definidos os seguintes indicadores de análise: (1) indicadores relacionados ao processo de crédito - tempo de atendimento – tempo médio entre a entrega da proposta e o recebimento do crédito, consistência dos dados cadastrais, quantidade de clientes atendidos sobre total de inscritos, características dos beneficiários, cumprimento do fluxo do processo, sistematização de informações ao cliente, qualidade das informações do cliente, acompanhamento do crédito; (2) indicadores relacionados à sustentabilidade da atividade - novas atividades geradas; melhoria no negócio ; sustentabilidade - estabelecimentos mantidos ; mortalidade - estabelecimentos fechados; (3) indicadores relacionados à competitividade do negócio - relacionamento entre empresas; relacionamento entre empresas e instituições, relacionamento com o mercado, assistência técnica e capacitação, geração de ocupação e renda; (4) indicadores relacionados às mudanças após o crédito - melhoria da renda, manutenção da renda, melhoria do consumo; melhoria no acesso à serviços; negócio como complementação da renda; negócio como única alternativa de renda, aumento da quantidade de ocupações geradas, aumento da ocupação gerada para o beneficiário, aumento da ocupação gerada para a família do beneficiário, qualidade das

ocupações geradas – empregos formais e informais gerados , manutenção das ocupações geradas.

Para contemplar o estudo das diversas relações que envolvem o fenômeno da pesquisa, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, e ainda coleta e análise de dados primários e secundários.

A pesquisa bibliográfica foi sendo estruturada e aprofundada durante todo o processo de desenvolvimento da pesquisa. Concentrou-se na produção científica sobre as mudanças no mundo do trabalho ocorridas após a crise do capitalismo nos anos 70 e nos estudos sobre avaliação de políticas públicas enquanto disciplina de estudo científico.

A pesquisa documental possibilitou a identificação das condições político-institucionais que levaram a criação do PROGER no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda e as normas e documentos do Banco possibilitaram a compreensão do processo de concessão de crédito. Para tanto, foram utilizados como fontes de consulta, relatórios e portarias do Ministério do Trabalho e Emprego; balanços e relatórios de gestão do Banco do Nordeste; pesquisa no sistema de gerenciamento do BNB para delinear as o processo e as características dos créditos concedidos; relatórios de avaliação do IBASE e SINE – IDT e o censo sobre a economia informal do IBGE visando o mapeamento do perfil econômico do mercado de trabalho informal brasileiro.

Para coleta de dados primários foram realizadas entrevistas abertas com gestores e técnicos das duas principais entidades envolvidas no programa – BNB e SINE/IDT - visando compreender o desenho, o processo de concessão de crédito e a forma de atendimento às necessidades dos “beneficiários”.

Foi realizada, ainda, uma pesquisa de campo mediante aplicação de questionário com opções de múltipla escolha, junto aos participantes do PROGER Urbano, com pelo menos 2 anos do recebimento do financiamento. O objetivo dessa modalidade de

pesquisa foi identificar partes do cotidiano e formas de visão de mundo para assim caracterizar algumas condições de inclusão decorrentes da implementação dessa política pública. Foram realizadas ainda entrevistas abertas para construção de histórias de vida com um grupo de pessoas coletadas da população.

A pesquisa avaliativa vai procurar responder em que medida o PROGER Urbano, para as pessoas que vivem da atividade informal, tem se constituído uma ação efetiva, gerando oportunidade de renda e uma alternativa enquanto política pública para reduzir os efeitos da globalização sobre excluída do mercado de emprego.

Tal proposta conduz a formulação das seguintes hipóteses: (1) o PROGER Urbano gerou novos postos de trabalho; (2) o PROGER Urbano gerou aumento na renda da família; (3) o financiamento aos pequenos negócios é suficiente para garantir a sua sustentabilidade, permanência ou ampliação do pequeno negócio; (4) a capacidade operacional da instituição financeira influenciou no acesso (quantidade de inscritos X quantidade de atendidos) e na qualidade do crédito concedido; (5) os financiamentos concedidos possibilitaram geração de novas ocupações e aumento da renda da família dos beneficiários do programa.

3.3.2 A cidade de Fortaleza enquanto *locus* da pesquisa

O PROGER Urbano foi operacionalizado pelo Banco do Nordeste nos 10 estados da região Nordeste e o norte de Minas Gerais. O total de operações de crédito aplicadas no PROGER Urbano atingiu um montante de recursos na ordem de R\$ 885,8 milhões e atendeu 160.650 participantes do programa.

Tendo em vista, os custos para realização de uma pesquisa de campo que abrangesse toda essa área geográfica, em decorrência da necessidade dos deslocamentos e

o tempo necessário para sua realização, foi escolhida pela pesquisadora como a área da pesquisa de campo, a cidade de Fortaleza.

Tal escolha justifica-se também porque é nessa cidade que se encontra a sede da Direção Geral do Banco do Nordeste, onde estão sediadas as áreas gestoras do PROGER Urbano e onde se concentram as informações sobre os programas de crédito.

A cidade de Fortaleza seguiu a tendência da urbanização nacional, muito embora, com um ritmo menos acelerado do que no sul e sudeste do país. Segundo dados do IPLANCE, em 2000, a cidade absorveu 29% do total da população do Estado do Ceará o que corresponde a 40,3% do total da população em áreas urbana do estado (GONDIM, 2003, p. 28).

Assim como o que ocorreu nos outros centros urbanos, os efeitos desse processo de urbanização e os impactos da mundialização do capital e da reestruturação produtiva sobre o mercado de trabalho foram observados com grande intensidade também em Fortaleza. Como argumenta Gondim (2003, p. 31), “a realidade do mercado de trabalho de Fortaleza é marcado, pelos altos níveis de informalidade e elevadas taxas de desemprego ampliando assim a pobreza estrutural”.

Bernal, contudo, analisa que esses fenômenos – desemprego e precarização do trabalho – embora tendo ocorrido em Fortaleza com a mesma gravidade do que ocorreu em âmbito mundial, eles têm natureza e características diferentes, ou seja, segundo a autora, “essas transformações sociais que vêm se processando na RMF podem ser interpretadas mais como fruto da liberação dos fluxos de capitais e de comércio... Em Fortaleza, a estratégia defensiva das empresas em busca da competitividade encontra respaldo na política de atração de capitais privados promovida pelas seguidas gestões do “Governo das Mudanças”, que utiliza a guerra fiscal e a flexibilidade do trabalho como instrumentos de

atração de capitais com fortes impactos sobre o mercado de trabalho”. (BERNAL, 2004, p. 105)

Algumas evidências empíricas sugerem que não se pode excluir ambas as alternativas, ou seja, a cidade vislumbrou o avanço dos produtos importados o que impactou principalmente sobre o setor de confecções. Da mesma forma como aconteceu com os demais centros urbanos, ocorreu um “enxugamento” do setor bancário, demissões, fechamentos de instituições, e ainda detectou-se uma atualização tecnológica de segmentos como os moinhos de trigo e indústrias de tecelagem.

Como não trata de temática central dessa pesquisa, apenas conclui-se que de uma forma ou de outra, os efeitos das transformações no mercado de trabalho, evidenciadas pelo desemprego e pela precarização, permanecem como uma grande questão a ser resolvida nos grandes centros, como é o caso da cidade de Fortaleza.

A população da cidade de Fortaleza foi estimada em mais de 3 166 519 milhões de pessoas, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD / IBGE 2002. Grande parte dessa população, em torno de 52,16%, se concentra na faixa etária entre 20 e 59 anos. Tal distribuição etária tem acarretado forte pressão sobre o mercado de trabalho, como pode ser observado na Tabela 21.

Tabela 21 - População residente segundo os grupos de idade - Fortaleza

GRUPO DE IDADE	RESIDENTE	% TOTAL
0 a 09 anos	607 829	19,20%
10 a 19 anos	660 917	20,87%
20 a 59 anos	1 651 738	52,16%
acima de 60 anos	246 035	7,77%
TOTAL	3 166 519	100,00%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Emprego e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002.

Uma outra característica da cidade de Fortaleza é ser um centro de recepção dos movimentos migratórios, principalmente, de contingentes populacionais dos municípios localizados principalmente no Estado do Ceará.

Analisando-se a população de 10 anos ou mais de idade, que corresponde a 80,79% da população total, observa-se que metade desse contingente está formado por pessoas nascidas no próprio município e a outra metade por pessoas nascidas fora do município de Fortaleza. Dessas últimas, 85% migraram de municípios do próprio Estado do Ceará, enquanto que os restantes 15% migraram de outros estados.

Em relação a população economicamente ativa, verifica-se uma participação maior das pessoas que migraram para Fortaleza, correspondendo a 53%, enquanto que as pessoas nascidas na capital correspondem a 47%. Tais fatos podem ser constatados na Tabela 22.

Tabela 22 - Migração - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por naturalidade em relação ao município e a unidade da federação, segundo a condição de atividade – Fortaleza

Condição de atividade	Pessoas de 10 anos ou mais de idade				
	Total	Naturalidade em relação ao município			
		Naturais	Não naturais	Não naturais	
				Naturalidade em relação à UF	
			Naturais	Não naturais	
Economicamente ativas	1 481 551	696 942	784 609	668 425	116 184
Não economicamente ativas	1 076 925	599 206	477 719	406 989	70 730
Sem declaração	214	-	-	-	-
TOTAL	2 558 690	1 296 148	1 262 328	1 075 414	186 914

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Emprego e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002.
(1) Inclusive as pessoas sem declaração de condição de atividade.

Quanto aos rendimentos do trabalho, verifica-se um valor médio de R\$ 329,00 (valores de 2002 não atualizados) e uma concentração de 24,59% da população

economicamente ativa recebendo até um salário mínimo. Desse grupo, 29% tem uma renda de menos de um salário mínimo com uma média salarial de R\$ 59,00. A concentração salarial em Fortaleza é evidente, 40% da população acima de 10 anos não tem rendimentos, 42% tem uma renda de até 2 salários, e apenas 18% tem um rendimento superior a esse piso.

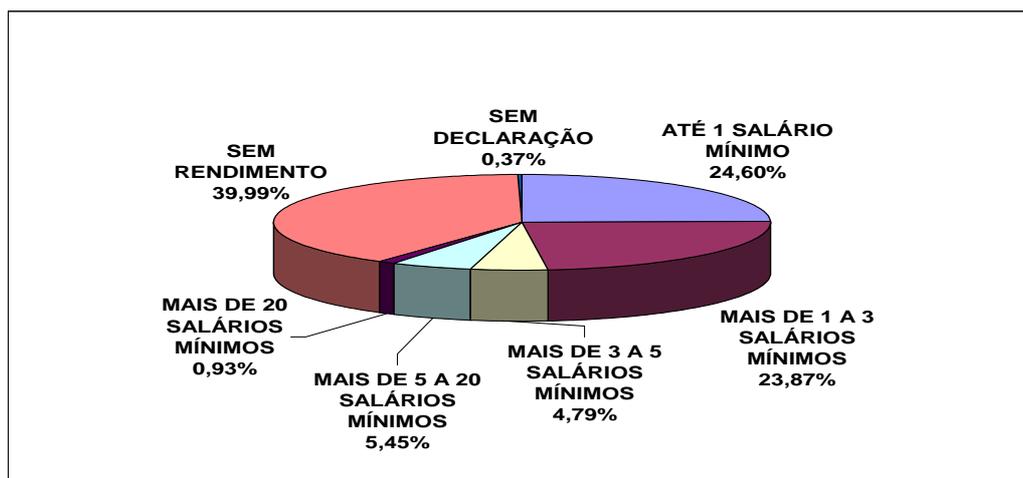


GRÁFICO 12 - Distribuição da população por tipo de rendimento do trabalho

Fonte: Banco do Nordeste – Ativo Operacional

Durante a semana de referência de realização da PNAD a população de 10 anos ou mais que estava ocupada somou 1.281.791 pessoas. Desse grupo, 46%, aproximadamente, possui até 7 anos de estudo, ou seja o equivalente ao ensino fundamental incompleto. Outra característica dessa população é que não atua de forma associativa e mais da metade não contribuem com a previdência social como demonstra a Tabela 23.

Tabela 23 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por grupo de estudos, associação e contribuição a previdência - Fortaleza

CARACTERÍSTICAS	PESSOAS OCUPADAS	% TOTAL
Grupos de anos de estudo		
Sem instrução ou menos 1 ano	134 185	10,47%
1 a 3 anos	128 563	10,03%
4 a 7 anos	327 244	25,53%
8 a 10 anos	235 950	18,41%
11 a 14 anos	345 463	26,95%
15 anos ou mais	92 809	7,24%
sem declaração	17 577	1,37%
Associação a sindicato		
Associadas	184 318	14,38%
Não associadas	1 097 259	85,60%
Sem declaração	214	0,02%
Contribuição à previdência		
Contribuintes	556 767	43,43%
Não contribuintes	725 024	56,57%
TOTAL	1 281 791	

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Emprego e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002

Na Tabela 24, a população de 10 anos ou mais está distribuída por posição na ocupação no trabalho principal. A maior parte dessa população 58,75% encontra-se empregada (sem a categorização da formalização do emprego) e 23,56% realiza trabalho por conta-própria.

Tabela 24 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por posição na ocupação no trabalho principal – Fortaleza

	PESSOAS OCUPADAS	% TOTAL
Empregados	753 095	58,75%
Trabalhadores domésticos	121 307	9,46%
Conta-própria	301 955	23,56%
Empregadores	37 076	2,89%
Não remunerados	50 788	3,96%
Trabalhadores - produção p/ o próprio consumo	13 713	1,07%
Trabalhadores - construção para o próprio uso	3 857	0,30%
TOTAL	1 281 791	100,00%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Emprego e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002

Em virtude da ausência de dados específicos sobre o mercado de trabalho nas cidades, para caracterizar o *locus* da pesquisa, foram utilizados os dados da Pesquisa Mensal de Empregos – PME, referentes a região metropolitana.

Portanto, na região metropolitana de Fortaleza, o desemprego cresceu, aproximadamente, 45 % no período em estudo (1995 a 2002). Passou de 9,3% para 13,5%. Esse crescimento ocorreu também nas outras áreas metropolitanas medidas pela Pesquisa Mensal de Emprego – PME do IBGE, como pode ser observado na Tabela 25.

TABELA 25 – Crescimento percentual da população de mais de 10 Anos desocupada por região metropolitana incluída na PME

REGIÃO METROPOLITANA	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002
BELEM	9,0	10,7	12,7	10,3	16,5	14,1	13,1
FORTALEZA	9,3	8,7	10,3	11,0	12,2	12,0	13,5
RECIFE	9,2	10,9	13,2	14,7	14,1	12,0	14,9
SALVADOR	9,6	14,8	16,2	17,2	19,2	15,6	19,3
BELO HORIZONTE	7,0	8,5	9,7	12,7	14,3	12,7	12,2
RIO DE JANEIRO	7,5	8,6	9,6	11,1	11,5	12,7	12,2
SÃO PAULO	8,4	9,7	12,6	14,9	15,8	13,2	13,5
CURITIBA	6,6	6,2	9,0	11,2	11,1	9,4	9,1
PORTO ALEGRE	7,5	8,6	9,2	11,1	10,1	8,7	9,9

Fonte: IBGE - PME

3.3.3 Seleção e caracterização da população

A cidade de Fortaleza foi uma das principais áreas de implementação do PROGER Urbano. No período compreendido entre 1995-2002, foram aplicados pelo Banco do Nordeste nessa cidade, aproximadamente, R\$ 52 milhões e realizadas 10.562 operações. Desse total, 2.020 operações foram realizadas com empresas de pequeno porte formalizadas e 2.788 operações foram concedidas para aquisição de computadores para professores da rede pública, operação prevista na resolução do CODEFAT que criou o PROGER. Essas duas categorias de “beneficiários” estão fora do escopo da pesquisa, uma

vez que o objeto de estudo consiste nos trabalhadores que encontraram na informalidade a alternativa de sobrevivência frente à ausência de trabalho formal e protegido.

Dessa forma, a população da pesquisa ficou constituída por 5.814 operações de crédito do PROGER - Urbano, o que correspondeu a 55% dos recursos aplicados na cidade de Fortaleza.

Esses financiamentos foram realizados com a finalidade de implantar ou manter um negócio por conta própria, com as seguintes características: concentram-se nas atividades econômicas de comércio e indústria (69%); com crédito de valor até R\$ 5 mil (78,86%); as operações concentram-se na Agência Fortaleza Centro (74,7%) e nos anos de 1996 e 1997 concentraram 50% das operações.

TABELA 26 – Distribuição da população da pesquisa por atividade

ATIVIDADE	QUANTIDADE DE CLIENTES	PERCENTUAL
Comércio	3649	62,7 %
Indústria	1121	19,3 %
Alimentação	265	4,5 %
Artesanato	101	1,7 %
Outros	678	11,8 %
TOTAL	5814	100 %

Fonte: Banco do Nordeste – Ativo Operacional

Quanto à atividade principal: 49,74% exercia na época do financiamento, atividades no setor terciário – comércio e serviços e 19,28% exerciam atividades no setor secundário com destaque para a pequena indústria de confecção que respondeu por 87,95% das atividades desse setor.

Quanto à faixa de valor do financiamento: 78,85% das pessoas que compõem a população receberam financiamento de até R\$5.000,00 (cinco mil reais), como pode ser observado na Tabela 27.

TABELA 27 – Distribuição da população da pesquisa por faixa de financiamento

FAIXA DE VALOR	QUANTIDADE DE CLIENTES	PERCENTUAL
0 a 5.000	4.585	78,86 %
5.001 a 15.000	628	10,8 %
15.001 a 25.000	113	1,94 %
25.001 a 30.000	284	4,9 %
acima de 30.001	204	3,5 %
TOTAL	5.814	100 %

Fonte: Banco do Nordeste – Ativo Operacional

Quanto ao período de contratação: apesar da população ter sido selecionada a partir dos contratos firmados dentro do período em estudo 1995-2002, observa-se que 90,30% firmaram seus contratos no período 1996 a 2000.

TABELA 28 – Distribuição da população da pesquisa por ano da contratação do financiamento

ANO DA OPERAÇÃO	QUANTIDADE DE CLIENTES	PERCENTUAL
1995	172	2,96%
1996	1088	18,71%
1997	1863	32,04%
1998	562	9,67%
1999	156	2,68%
2000	1339	23,03%
2001	616	10,60%
2002	18	0,31%
TOTAL	5814	100,00%

Fonte: Banco do Nordeste

As operações do PROGER Urbano contratadas na cidade de Fortaleza foram operacionalizadas por quatro agências, uma das quais respondeu por 74,70% dessas operações.

TABELA 29 – Distribuição da população da pesquisa por agência de origem do financiamento

AGENCIAS	QUANTIDADE DE CLIENTES	PERCENTUAL
A	4343	74,70%
B	386	6,64%
C	687	11,82%
D	398	6,85%
Total	5814	100,00%

Fonte: Banco do Nordeste

Uma outra característica dessa população é que, a grande maioria dos participantes do Programa, em torno de 88%, não obteve nenhum outro produto ou serviço do Banco, além da participação no PROGER Urbano, como pode ser observado no Gráfico 12.

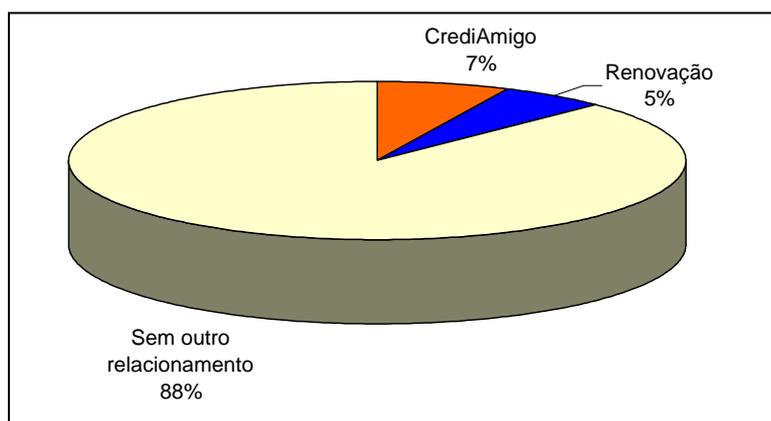


GRÁFICO 13 - Distribuição da população por tipo de relacionamento bancário
Fonte: Banco do Nordeste – Ativo Operacional

3.3.4 Considerações sobre a amostra da pesquisa

A partir do conhecimento do perfil da população foi possível definir as bases para a seleção da amostra da pesquisa.

Como 78,86% da população havia realizado operações na faixa de valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), caracterizando-se assim como microcréditos, e todos eles encontravam-se na informalidade, optou-se por definir uma amostra nesse grupo populacional cujo total correspondeu a 4.585 participantes do programa, conforme detalhado na Tabela 25.

Para conhecer alguns aspectos dessa população, optou-se por um estudo amostral que permitisse estimar os dados a respeito de toda a população. Procurou-se estabelecer meios para inferir o mais precisamente possível as características populacionais, escolhendo-se um amostra que tivesse como características a precisão,

eficiência e correção. Dentre a variedade de tipos de amostras optou-se em estabelecer uma amostra do tipo não probabilística, por cotas ou proporcionais onde alguns aspectos conhecidos da população, controláveis e relevantes, são levados em conta. No caso dessa pesquisa, considerou-se as operações por ano, por agência, por valor, por atividade econômica.

Através de orientação de um profissional de estatística, ficou definido que a amostra seria calculada de modo que possibilitasse uma margem de erro na pesquisa de 0,5, o que resultou em uma amostra composta por 350 participantes do programa.

Definido o tamanho da amostra, e ainda por orientação do profissional de estatística, procurou-se selecionar uma amostra, que fosse aleatória e que tivesse as mesmas características da população. Dessa forma, utilizando o apoio de planilha eletrônica “Excell”, foi feita uma seleção aleatória da população, para composição de uma amostra de 350 participantes do PROGER Urbano, que obtiveram crédito no valor de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e que tinham na informalidade sua atividade principal. Para essa seleção foi utilizado, como base de classificação, o código do cliente no momento da contratação.

Como resultado desse processo de seleção aleatória, obteve-se uma amostra com as mesmas características da população em relação a atividade econômica, ano do contrato e agência onde foi realizada a operação, conforme pode ser observado nas Tabelas 28 a 30.

TABELA 28 – Distribuição da amostra da pesquisa por atividade

ATIVIDADE	POPULAÇÃO	PERCENTUAL	AMOSTRA	PERCENTUAL
Alimentação	459	10,01%	34	9,71%
Indústria	136	2,97%	11	3,14%
Comércio	2200	48,00%	168	48,00%
Artesanato	964	21,03%	72	20,86%
Outros	825	18,00%	64	18,29%
TOTAL	4585	100 %	350	100 %

Fonte: Banco do Nordeste – Ativo Operacional

TABELA 29 – Distribuição da amostra da pesquisa por agência de origem do financiamento

AGÊNCIAS	POPULAÇÃO	PERCENTUAL	AMOSTRA	PERCENTUAL
A	3400	74,15%	262	75%
B	321	7,00%	24	7%
C	590	12,87%	42	12%
D	274	5,98%	22	6%
TOTAL	4585	100,00%	350	100%

Fonte: Banco do Nordeste – Ativo Operacional

TABELA 30 – Distribuição da amostra da pesquisa por ano da contratação do financiamento

ANO DA OPERAÇÃO	POPULAÇÃO	PERCENTUAL	AMOSTRA	PERCENTUAL
1995	92	2,00%	7	2,00%
1996	315	7,00%	24	6,86%
1997	118	3,00%	9	2,57%
1998	118	3,00%	9	2,57%
1999	66	1,00%	5	1,43%
2000	1415	31,00%	108	30,86%
2001	1546	34,00%	118	33,71%
2002	915	20,00%	70	20,00%
TOTAL	4585	100,00%	350	100,00%

Fonte: Banco do Nordeste – Ativo Operacional

Selecionada a amostra, iniciou-se o levantamento de dados secundários, de modo que se pudesse realizar uma pesquisa exploratória, possibilitando maior conhecimento sobre a amostra a ser pesquisada na coleta de dados primários. Para essa atividade da pesquisa, foram analisados os 350 dossiês dos clientes da amostra, cujos dados foram tabulados em planilha *Excell* e que compõem o ANEXO Q.

A amostra da população, selecionada aleatoriamente, ficou constituída, segundo a posição na ocupação, ou seja, de acordo com a relação de trabalho existente entre a pessoa e o empreendimento em que trabalhava, apresentando as seguintes categorias: (1) **empregador** - pessoa que trabalhava em seu próprio empreendimento, explorando uma atividade econômica com, pelo menos, um empregado. Caracteriza-se como empregado, a pessoa que trabalhava para um empregador (pessoa física ou jurídica), geralmente obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro, mercadorias, produtos ou benefícios (moradia, comida, roupas, etc.) (IBGE, 1997, s.n.); e (2) **Trabalhador por conta própria**

- pessoa que trabalhava em seu próprio empreendimento, explorando uma atividade econômica sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não-remunerado. (IBGE, 1997, s.n.)

Como resultado desse trabalho, obteve-se maior conhecimento sobre a amostra pesquisada e o conhecimento, embora parcial, do momento da solicitação do crédito. Em verdade, para uma reconstituição da situação do participante do programa antes da concessão do crédito seria necessário, que no momento da concepção do programa, estivesse prevista a realização de uma avaliação, o que conseqüentemente melhoraria em muito o acesso e a qualidade das informações.

Realizada a pesquisa exploratória da amostra e com base nos dados secundários coletados nos dossiês, distribuiu-se a amostra por bairro, utilizando planilha *Excell*.

No planejamento da pesquisa de dados primários, almejava-se realizá-la com toda a amostra selecionada dos 350 participantes do PROGER Urbano. Esse trabalho seria executado por dois graduandos de Ciências Sociais e Publicidade, mediante remuneração e devidamente orientados para essa atividade. Mas, na montagem da primeira seqüência de visitas por bairro, ocorreu grande incidência de clientes não localizados e muitos endereços inacessíveis. Daí optou-se em trabalhar bairros mais próximos às Agências do Banco, quando foram selecionados Centro, Aldeota, Fátima, Dionísio Torres, Meireles, Castelão, com melhores resultados quanto ao preenchimento dos questionários.

Mesmo adotando essa estratégia, dos 160 participantes do PROGER Urbano selecionados para responderem ao questionário e onde foi prevista a realização de visitas, conseguiu-se a aplicação de apenas 65 questionários. Desse modo, para serem obtidos 350 questionários aplicados, seria necessário duplicar ou triplicar a amostra, tendo em vista a dificuldade de encontrar a pessoa a ser pesquisada. Decidiu-se, portanto, em concluir a

aplicação de questionário e realizar uma pesquisa de base qualitativa quando foi adotada a realização de entrevistas para montagem das Histórias de Trabalho. composta por 65 pessoas onde foram aplicados questionários de respostas fechadas. Essas informações coletadas possibilitariam inferir sobre o significado do PROGER Urbano para trabalhadores excluídos do mercado de trabalho cuja fonte de renda passou a ser o trabalho por conta própria e que encontraram na informalidade sua condição de retorno ao trabalho.

3.3.5 O PROGER Urbano na ótica das instituições envolvidas

A pesquisa de campo, realizada junto a gestores e técnicos do Banco do Nordeste e do SINE-IDT-CE⁴⁰ que participaram do processo de concepção e implementação do PROGER Urbano, teve como finalidade a obtenção de informações que possibilitassem a compreensão do contexto histórico em que o programa foi criado e desenvolvido e de suas pretensões, enquanto componente essencial das políticas públicas de trabalho, no cenário brasileiro dos anos 1990.

Esse momento da pesquisa foi realizado por meio de entrevistas estruturadas, conforme roteiro ANEXO I, coletando-se as percepções e análises de profissionais que vivenciaram o programa desde a construção dos seus alicerces enquanto política pública e o assimilaram em suas histórias de trabalho.

⁴⁰ O Governo Federal cria, em 1977, o Sistema Nacional de Emprego - SINE, com atuação em todo o território nacional. O SINE é um programa coordenado pelo MTE através de sua Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, cujas diretrizes são fixadas pelo CODEFAT. Foi instituído em nível federal pelo Decreto n. 76.403, de 08.10.1975. Sua implantação, no Ceará, se deu em 07.06.1977, por força do Decreto n. 12.368. As atividades do SINE no Ceará são coordenadas pela Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo e executadas pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), mediante contrato de gestão firmado entre o Governo do Estado e a referida organização. O SINE é custeado com recursos federais e estaduais. O Governo Federal se responsabiliza pelas despesas de custeio, utilizando recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e o governo estadual banca os gastos com pessoal. O SINE dispõe de uma matriz estadual, 36 Unidades de Atendimento e 22 Balcões de Emprego na Região Metropolitana de Fortaleza e 46 Unidades de Atendimento no interior do estado, sob a coordenação de 5 Núcleos Regionais. SINE. O que é o SINE. Disponível em: <<http://www.sine.ce.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2006.

Uma política pública que, conforme o depoimento de um dos técnicos do SINE-IDT-CE, foi discutida “ainda na época do Barelli⁴¹, quando o programa ainda não existia”. Desse modo, o técnico já sinaliza a emergência das primeiras discussões sobre a necessidade de programas de governo voltados para atender aos pequenos negócios informais, precisamente, dois anos antes da criação do PROGER. Assim, contextualiza o técnico:

O IDT do Ceará, que na época era SINE, foi um grande colaborador na estruturação do PROGER, pois iniciou o trabalho com microcrédito já em 1984, num programa de uma ONG alemã – SACS – com crédito para artesanato. Depois, veio o PRORENDA, com a GTZ⁴², que era recurso do governo alemão. Nessa época, foi feita toda uma capacitação dos agentes de crédito e se fortaleceu o quadro técnico do IDT. Então, de 1991 a 1994, o IDT adquiriu conhecimento, principalmente com a metodologia CEFÉ⁴³, para trabalhar com o microcrédito e repassar para os outros parceiros. A contribuição do IDT vem, portanto, desde o momento da concepção do programa na época do Barelli. Participamos de muitas reuniões para definição do programa com os recursos do FAT. Nessa época, o IDT possuía 35 pessoas trabalhando apenas na área de Fortaleza.

De fato, a experiência do SINE-IDT-CE no atendimento aos informais foi fundamental para as discussões iniciais do PROGER, na medida em que esta instituição acumulou conhecimento na área de financiamento a pequenos negócios, que, a época, era uma linha de trabalho emergente.

⁴¹ Ministro do Trabalho do Governo Itamar Franco - outubro de 1992 a março de 1994. Disponível em : <http://www.walterbarelli.com.br/?acao=perfil>. Acesso em: 20 abr. 2006

⁴² GTZ, Cooperação Técnica Alemã (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH), empresa pública de direito privado, criada em 1974, com o objetivo de gerenciar os projetos de cooperação técnica, é responsável pela implementação da contribuição alemã, por delegação do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ).

⁴³ criada em 1979, no Nepal, por consultores da GTZ (Cooperação Técnica do Governo da Alemanha), para atender de modo diferenciado o público de baixa renda. Trata-se de um conjunto abrangente de instrumentos de treinamento, com uma abordagem centrada na ação, nos métodos de aprendizagem vivencial. O objetivo é desenvolver e ampliar competências pessoais para a administração de empresas, visando, principalmente, a geração de renda e de empregos e o desenvolvimento econômico, através de auto-análise orientada, estímulo ao comportamento empreendedor e desenvolvimento de competências empresariais. A metodologia CEFÉ se baseia em três pilares: **Aprendizagem pela ação/Jogos de Empresa** – Sistema de simulação de situações reais, capazes de introduzir conceitos e de desenvolver posturas, buscando comportamentos mais eficazes. **Andragogia** – Educação de adultos, utilizando a experiência de cada indivíduo. **Teoria do Empreendedor** – Necessidade de realização, valorização e resgate das características empreendedoras, para alcançar melhores desempenhos.

Nas entrevistas com os funcionários do Banco do Nordeste, buscou-se contemplar agentes com diferentes inserções no PROGER: um gestor do programa, responsável pela negociação com o MTE; três técnicos responsáveis pelo acompanhamento e controle das informações, sendo um da Direção Geral e dois de uma agência de Fortaleza. A pretensão foi cruzar olhares a partir de diferentes posições institucionais. Logo, com esses depoimentos, foi possível resgatar o que antecedeu à criação do programa, conhecer o processo de crédito e captar percepções dos técnicos e gestores envolvidos sobre os pontos críticos do processo de crédito do PROGER Urbano. Ademais, na condição de técnica do Banco do Nordeste, atuante na operacionalização do PROGER Urbano, busquei articular os pontos de vistas analíticos dos entrevistados com os meus próprios, cotejando com a extensa documentação oficial, disponibilizada pelo Banco do Nordeste e o MTE.

Em um resgate do percurso histórico da institucionalização do programa cumpre destacar que, em 1994, o Banco do Nordeste foi chamado a apresentar ao MTE a sua experiência com o PROGER, que já vinha sendo operacionalizado com os recursos do FNE. No formato em que o Banco do Nordeste operava, esse programa fazia o atendimento creditício para financiamento a longo prazo a pequenos negócios formalizados. Então, o MTE solicitou ao Banco do Nordeste a utilização da sigla “PROGER” para a implantação de um programa a ser operacionalizado com recursos do FAT, sendo que atenderia tanto às empresas formalizadas quanto aos pequenos negócios informais.

Cabe salientar que, até então, não existiam linhas de financiamento para o setor informal e as experiências com o microcrédito eram ainda incipientes e pontuais, como as que foram referidas em termos de SINE-IDT-CE. Logo, para obter recursos para sua atividade, os informais utilizavam-se dos poucos recursos pessoais ou da família ou

recorriam a agiotas. Neste contexto de desproteção à atividade informal, o PROGER foi importante na configuração de que o crédito para pequenos negócios é uma função de Estado. Em verdade, à época era mais viável mobilizar recursos externos, oriundos de instituições internacionais e multilaterais do que recursos orçamentários do Estado brasileiro. Tal situação constituía um aparente paradoxo, considerando que, no Brasil, parte significativa da PEA, encontra-se nos caminhos incertos da informalidade.

No processo de institucionalização do PROGER, em meados dos anos 1990, o MTE, com o objetivo de ampliar as discussões sobre o programa, convocou, além do Banco do Nordeste, outros bancos oficiais – Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Banco da Amazônia. Estendeu o chamado às entidades parceiras nacionais: SINE e SEBRAE. Essas instituições passaram a discutir as bases e as condições para implementação do programa, sendo objeto de análise por esse grupo o fluxo do processo, as condições para acesso ao crédito, a formação de “fundos garantidores⁴⁴”, as formas de

⁴⁴**Fundos garantidores** - Inúmeros fatores podem dificultar o acesso ao crédito por parte dos micro e pequenos negócios, um dos principais empecilhos, contudo, é a insuficiência de garantias. Para contornar esta restrição, alguns fundos garantidores foram constituídos no Brasil. É o caso do **Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger)**, que tem como gestor o Banco do Brasil e utiliza recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), podem garantir até 80% das operações de crédito. O Funproger se destina tanto a pessoas jurídicas, quanto físicas. Há, ainda, o **Fundo do Sebrae de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe)**, que viabiliza até 50% dos empréstimos, e o **Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC)**, voltado para linhas de crédito para micro, pequenas e médias empresas exportadoras.

BARROS, Eduardo. *Solicitar empréstimos sem planejamento pode trazer mais prejuízos que lucros*. Disponível em: http://www2.uol.com.br/infopessoal/noticias/HOME_TOP_358122.shtml. Acesso em: 22 mai. 2006.

Para o PROGER Urbano o CODEFAT – Conselho Deliberativo do FAT através da Resolução nº 409, de 28 de outubro de 2004 - Dispõe sobre o novo Regulamento do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER para garantir parte do risco dos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, Setor Urbano e podem ser beneficiários do FUNPROGER os proponentes de operações enquadradas no Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, Setor Urbano. O patrimônio do fundo é constituído por: a) o valor originário da diferença entre a aplicação da taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC e da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP, na remuneração dos saldos disponíveis de depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, junto às instituições financeiras oficiais federais, destinados aos financiamentos do PROGER, ainda não liberados aos tomadores finais dos financiamentos, observados os aportes autorizados em Resolução do CODEFAT até o limite estabelecido no art. 2º, § 3º, da Lei nº 9.872/1999, e suas alterações; b) a receita decorrente da cobrança de comissão pela concessão de aval; c) a remuneração de suas disponibilidades pelo Banco do Brasil; d) a recuperação de crédito de operações honradas que foram garantidas com recursos do Fundo; e) devoluções pelos agentes financeiros de avais honrados; e, f) outros recursos que lhe sejam destinados. Disponível em: <http://www.bb.com.br/porta/emp/ep/fin/dwn/RegulamentoFUNPROGER.doc>. Acesso em: 22 mai. 2006.

acompanhamento e a superação de uma dificuldade estrutural, qual seja, o baixo nível de instrução dos informais e a necessidade de programas de qualificação para negócios.

Como resultado do trabalho desse grupo, foi proposta ao CODEFAT a criação de um programa nacional com a participação das instituições financeiras oficiais, do SEBRAE e do SINE, para geração de emprego e renda, para atendimento ao segmento rural e ao urbano, tendo três componentes estruturais: o crédito, a capacitação e a assistência técnica, conforme estabelecido na Resolução do CODEFAT, no. 59, de 25 de março de 1994.

Para atuar no programa, o Banco do Nordeste estruturou a sua estratégia de capacitação de clientes que constituía-se de dois eventos de capacitação: uma palestra informativa de orientação para o crédito e um “Seminário de Capacitação para Empreendedores Informais”, cujo conteúdo versava sobre noções básicas de gerenciamento, controle econômico e financeiro e a elaboração do plano de negócios. Esse formato de capacitação foi igualmente adotado pelas entidades parceiras SINE e SEBRAE, em toda a área de atuação do Banco do Nordeste.

Com essa nova dimensão do programa, em termos de público e eixos estruturantes, a direção do Banco do Nordeste avaliou que haveria uma grande expansão da demanda, e isso poderia dificultar ou prejudicar o atendimento nas agências. Vale ressaltar que, nesse período – meados dos anos 1990 -, o Banco do Nordeste já vinha estruturando e implantando outras duas novas estratégias de atuação na área de trabalho e renda: os *Agentes de Desenvolvimento*⁴⁵ e as *Agências Itinerantes*⁴⁶. Inegavelmente, essas estruturas

⁴⁵ Os Agentes de Desenvolvimento foi uma estratégia para o Banco atuar diretamente com o cliente em seu local de trabalho e na sua comunidade, com a finalidade de orientação para o negócio e capacitação. Em 2002, a estratégia já consolidada contou com 480 agentes que atuavam em 1.986 municípios.

⁴⁶ As Agências Itinerantes consistiam no deslocamento de funcionários do Banco do Nordeste para os municípios da área de atuação do Banco do Nordeste, de modo que pudesse ser feita a divulgação dos programas, entrevistas com clientes, orientação para o crédito e recolhimento de propostas de crédito. Esse trabalho era geralmente realizado pelos Agentes de Desenvolvimento ou pelos próprios gerentes das agências.

institucionais proporcionariam as condições para atendimento ao programa. Na área rural, o programa contou, também, com a participação das prefeituras. Nas capitais, além da estrutura do Banco do Nordeste, o programa dispunha da estrutura interna das entidades parceiras; no caso específico de Fortaleza, o SINE-IDT-CE constituiu-se um aliado com significativo potencial de intervenção. A prefeitura de Fortaleza atuava em termos de divulgação e orientação para o crédito por meio da Secretaria de Ação Social. O SEBRAE atuava pontualmente no encaminhamento das demandas dos informais para o banco.

Um ponto-chave na estruturação do PROGER Urbano diz respeito às parcerias, visto que implica numa relação interinstitucional. E, na avaliação dos entrevistados, tais parcerias constituíram-se uma dimensão crítica, consubstanciando tensões. Como limites e lacunas identificou-se, por exemplo, que as parcerias se mostraram ineficientes, tanto na concessão do crédito, quanto na prestação de serviços complementares de apoio ao pequeno estabelecimento informal, que se mostrou carente de ações de qualificação e assistência técnica.

Uma das falhas apontadas pelos técnicos do Banco do Nordeste consignava que os projetos encaminhados pelos parceiros, muitas vezes, não refletiam a realidade dos trabalhadores informais. Um desses pontos críticos foi assim configurado por um dos técnicos:

aqui em Fortaleza, a maioria dos projetos para financiamento foi elaborado pela entidade parceira, que tinha muita aproximação com a situação daquelas pessoas, mas faltava a visão econômico-financeira dos negócios. O que aconteceu foi que alguns projetos não eram sustentáveis mas vinham com o parecer favorável do técnico da entidade parceira, e não havia condições de checar todas as informações.

Nas cidades do interior, o caso foi mais grave, porque foram recrutados assessores de crédito das próprias prefeituras que ajudavam na elaboração dos planos de negócios e, depois, realizavam o acompanhamento e a cobrança dos créditos inadimplentes. Essa estratégia mostrou-se inadequada, principalmente nas pequenas

cidades, comprometendo os resultados do programa. Em localidades menores, devido às relações de vizinhança e intimidade com os beneficiários do crédito, os assessores não faziam as cobranças adequadamente, revelando a trama de valores da nossa cultura política tradicional. O técnico entrevistado do SINE esclarece:

a idéia de trabalhar com as prefeituras foi uma solução para poder atender também às áreas urbanas do interior do Ceará. Pois senão o PROGER ficaria restritos as cidades maiores onde o SINE tivesse unidades de apoio. Mas houve muitos problemas. O pessoal das prefeituras não tinha conhecimento nem experiência com esse trabalho. O treinamento foi muito bom mas tinha que ter um acompanhamento mais sistemático, mas tudo isso sai caro e não havia recursos específicos para isso dentro do programa. Outro aspecto que dificultou o trabalho é que nas cidades menores todo mundo se conhece, o acompanhamento começou a ficar difícil porque exigia que houvesse cobrança dos financiamentos em atraso. Quando a coisa complicou o Banco passou também a fazer essas cobranças. Mas o sentido do trabalho de acompanhamento era para ser preventivo não deixar chegar a situação de atraso.

Para apreender esses pontos de estrangulamento materializados nas relações de parceria, e compreender a sua inserção no processo de crédito, partiu-se, junto com os técnicos entrevistados, para a análise do fluxo operacional do PROGER Urbano. Cabe esclarecer que o desenho do fluxo – configurado no ANEXO G - refere-se em, linhas gerais, as seguintes etapas: (1) o programa era divulgado nas associações, nas rádios-emissoras locais e junto às entidades parceiras, principalmente as prefeituras; (2) os interessados procuravam as agências do Banco do Nordeste ou as entidades parceiras, onde faziam sua inscrição no programa; (3) os inscritos eram convidados a participar de uma palestra que acontecia duas vezes por semana, com quatro horas de duração, enfocando principalmente a finalidade do crédito, suas condições e as sanções decorrentes do não-cumprimento das cláusulas contratuais; (4) após a palestra, os participantes confirmavam a continuidade ou comunicavam sua desistência; (5) aqueles que optavam por continuar no programa eram solicitados a fornecer as informações cadastrais, pertinentes, seguindo-se as consultas ao SPC e ao SERASA; (6) aqueles com cadastro aprovado eram convocados para participar de um curso de capacitação, com duração de dezesseis horas, denominado “Seminário de Capacitação para os Empreendedores Informais”, e concluíam o

treinamento com a elaboração de um plano de negócios, cujo modelo encontra-se no ANEXO H. Nesse plano de negócios, o demandante do crédito descrevia a situação do seu negócio, sua ocupação e renda, e, então, detalhava como os recursos seriam utilizados; (7) ao receber todos os planos e fichas de inscrição, o funcionário da agência do Banco do Nordeste realizava uma visita no local de trabalho de cada inscrito, comparando as condições dos respectivos negócios, com os pleitos detalhados nos correspondentes planos de negócios; (8) confirmadas as informações prestadas, marcava-se uma data para formalização do contrato de financiamento e, nesse momento, seriam apresentados os documentos comprobatórios das garantias reais ou coletadas as assinaturas dos avalistas.

Com base nesta configuração do fluxo foi possível identificar os pontos críticos do processo que geraram conflitos entre as instituições parceiras e os seus rebatimentos nos resultados do programa. Foi unânime entre os entrevistados a avaliação de que o volume das operações ficou acima do esperado, e, assim, na maioria das agências, não foi possível cumprir integralmente o fluxo. Esse não cumprimento do fluxo incidiu, principalmente, em determinadas etapas, quais sejam: visitas iniciais para avaliação das condições do negócio e o seu potencial; capacitação do público; assistência técnica ao negócio financiado e acompanhamento do processo.

É importante considerar que estes estrangulamentos em momentos-chave do fluxo tem um grave rebatimento no desenvolvimento dos negócios em função de um elemento destacado pelos técnicos e gestores entrevistados: a inexperiência e a falta de conhecimento por parte dos titulares do negócio então financiado. Em verdade, muitas atividades financiadas, antes desenvolvidas com pequenos volumes de transações, passaram a “não dar certo”, com o incremento dado pelo crédito. É o que bem avalia um dos entrevistados:

durante as palestras e os cursos a gente já podia sentir quem tinha noção do que estava fazendo, outros mal sabiam escrever. Não faziam controle de despesas e receitas e as contas pessoais eram juntas com a do negócio. Daí que muitos, e não foram poucos, estavam tirando o sustento de um negócio muito pequeno. Com o crédito mudou o patamar do negócio, as despesas aumentaram e as vendas nem sempre acompanhavam esse aumento. Começou a não dar certo. Tem um caso que eu acompanhei: uma pequena mercearia, a família toda trabalhava, com o recursos para ampliar e montar um pequeno mercadinho, ampliou os negócios e a necessidade de maior gerenciamento. Eles não tinham conhecimento suficiente. Em pouco tempo, o mercadinho fechou e todos tiveram que se virar. O titular do crédito é ambulante, a esposa, como o negócio funcionava na frente da casa, está vendendo verduras e frangos, e os filhos estão também trabalhando como ambulantes. Tiveram muita dificuldade para pagar o financiamento.

As visitas iniciais foram realizadas em apenas uma pequena amostra dos créditos concedidos, sobretudo na agência que recebeu o maior volume de demanda. Com efeito, a falta dessas visitas iniciais, implica na não conformação dos dados cadastrais e relativo desconhecimento para o Banco do Nordeste do real potencial do negócio em processo de financiamento, tendo esta avaliação ficado restrita ao olhar do financiado via plano de negócios. Tal apreciação fica explicada na seguinte fala:

em nossa agência, fizemos três visitas como o fluxo determinava. Por isso nosso resultado foi melhor que as outras agências de Fortaleza. Na primeira visita, dava para perceber se o negócio ia ou não para frente. Daí que a gente orientava o negócio e muitos deles não sabiam o que queriam e a gente orientava. Um cliente uma vez queria montar um comércio de confecção porque a mulher costurava. Na visita, orientei que ele adquirisse uma máquina de costura e uma de acabamento, e melhorasse a entrada da casa com uma pintura e colocasse uma placa. E assim foi feito, o financiamento foi metade do que ele queria, ele já pagou e pediu renovação para comprar mais máquinas. Quando isso não é feito, tudo pode dar errado, Banco se prejudica porque não recebe e a pessoa fica endividada, com o nome comprometido, que é a única coisa que eles têm.

No âmbito da capacitação, os eventos desenvolvidos não conseguiram gerar conhecimentos necessários acerca da condução do pequeno negócio que possibilitassem reduzir o seu “nível de mortalidade”⁴⁷. De fato, os eventos, conforme o fluxo, foram realizados uma única vez, antes do recebimento do crédito, e o público demandante participava dos eventos como uma obrigação, e não viam como uma oportunidade de

⁴⁷ Os estudos sobre a demografia das empresas são realizados por entidades de âmbito nacional como o IBGE, IPEA, BNDES e SEBRAE. Nesses trabalhos são analisadas as taxas de crescimento e de mortalidade

aprendizagem. Muitos achavam que era burocracia do banco. Na avaliação dos entrevistados, era necessário realizar, capacitações sistemáticas que introduzissem os conteúdos em seqüência, possivelmente, aumentaria a possibilidade de sucesso desses negócios. Como coloca um dos entrevistados:

os cursos de capacitação estavam muito bem feitos. O material era muito elogiado, era simples e na linguagem deles. As avaliações realizadas no final do treinamento sempre eram positivas. Praticamente, todos gostavam. Mas 16 horas não é tempo suficiente, para sensibilizar, para ensinar instrumentos de trabalho que eles não estão acostumados a fazer. A gente via que algumas pessoas não tinham entendido os formulários, tinham vergonha de perguntar. Essas pessoas deviam ter participado de outros módulos. Na minha impressão, a capacitação não foi suficiente. Quem tinha algum conhecimento aproveitou quem não tinha e que precisava mais quase não captou as informações e não utilizou o que tentamos repassar.

A assistência técnica aos negócios financiados, embora prevista na resolução do programa, não foi efetivamente realizada. A justificativa para isso aponta para a falta de estrutura das entidades parceiras no sentido de atender e proporcionar aos pequenos estabelecimentos informais as orientações e o apoio técnico necessário para o seu desenvolvimento. Tal fato foi em consequência da não liberação de recursos orçamentários específicos para este fim. Na ótica dos entrevistados, a deficiência na prestação de serviços de assistência técnica contribuiu de forma efetiva para o alto grau de inadimplência.

Quanto ao acompanhamento do processo, as informações e apreciações dos entrevistados revelam que ele só foi parcial e pontualmente realizado, ou seja, fazia-se uma seleção de uma pequena amostra de negócios e o técnico limitava-se a fazer uma mera verificação da aplicação dos recursos.

Nesta mesma direção, um dos entrevistados esclarece:

a importância da capacitação e do acompanhamento não só do crédito mas também do negócio é que faz a diferença para esses pequenos. As empresas estruturadas, formalizadas, já tem uma estrutura de apoio, mesmo restrita, mas tem um contador, ou um escritório de apoio. No caso dos financiamentos maiores exige-se um projetista, em falar as grande empresas que se profissionalizam. Mas os pequenos... aí é diferente. As dificuldades são enormes. As novas metodologias que estão surgindo estão demonstrando isso.

das empresas, estabelecendo-se a relação entre as empresas criadas e fechadas. Informações adicionais podem ser pesquisadas através do anuário do IBGE: "Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2002".

Visitas freqüentes do técnico com o acompanhamento passo a passo quem nem o trabalho da EMATER para o rural, poderia ser criado algo semelhante para a área urbana. Na área urbana, o acompanhamento é difícil não tem quem faça. Alguns negócios a gente sente que tem potencial, basta um pouco de apoio, para crescer. As instituições ainda estão distantes dos pequenos.

Um outro elemento que se juntou aos problemas do fluxo constituindo dificuldades na viabilização do PROGER Urbano foi justamente as constantes mudanças nas estruturas organizacionais das entidades parceiras. De fato, os técnicos foram unânimes em destacar este ponto limite à operacionalização do programa. Nesta perspectiva, é emblemático o depoimento de um dos técnicos:

quando mudou a administração, o programa foi deixado de lado; não era prioritário, pois quem estava no comando não havia participado do programa desde o início. Houve muita desmotivação. A maioria foi embora, os técnicos que conheciam mesmo o PROGER, e que estavam desde o início, foram procurar melhoras, e agora resta para o informal apenas o microcrédito, que não atende. Dinheiro caro. Prazo curto. Não é como o PROGER. Esse sim é que dava para atender bem ao pessoal.

Considerando especificamente a sua efetivação, a parceria entre o SINE-IDT-CE e o Banco do Nordeste aconteceu no período entre 1995 e 1999, quando foram realizadas 72,5% das operações do PROGER Urbano em Fortaleza. Nessa época, o SINE tinha a responsabilidade de divulgar e inscrever os informais que se interessavam pelo crédito, prepará-los por meio de palestra e curso, encaminhá-los ao Banco do Nordeste com os planos de negócios já formulados, e, depois da concessão do crédito, realizar o acompanhamento. Cabia ao Banco do Nordeste a responsabilidade de formalizar o contrato de crédito. Tal divisão institucional acarretava uma visão muito parcial das reais necessidades dos participantes do programa, pelos técnicos do Banco do Nordeste, uma vez que a maior interação ficava a cargo do SINE, mais envolvido com as necessidades dos informais que recorriam ao PROGER Urbano.

Em decorrência das mudanças nas estruturas e na gestão das duas instituições, em 1999 não é dada continuidade à parceria. O Banco do Nordeste assume todo o processo de concessão de crédito, compreendendo desde a inscrição até o acompanhamento. Nessa

fase do programa, que vigorou até 2002, o Banco do Nordeste treinou seus funcionários e consolidou seus principais instrumentos de ação, os agentes de desenvolvimento, as agências itinerantes e o processo de capacitação de clientes. No ano 2000, o Governo Federal implantou o “Programa Brasil Empreendedor⁴⁸”, para dar mais apoio aos pequenos negócios via PROGER, e que se manteve até 2002, último ano de funcionamento do PROGER Urbano para os informais.

Os entrevistados argumentaram que o fim da operacionalização do PROGER Urbano para o setor informal, pelas instituições financeiras nacionais, resultou no surgimento de outras metodologias de crédito, não tradicionais, voltadas para microfinanças, apoiadas por recursos externos.

No resgate do PROGER Urbano na ótica de técnicos e gestores é fundamental ter presente um dado: embora a avaliação aponte limites e dificuldades na operacionalização do PROGER Urbano, os técnicos reconheceram o significado social do programa em meio ao universo de precariedade e desproteção dos informais.

O PROGER Urbano rompeu com a ação de governo voltada, exclusivamente, para atividades econômicas estruturadas, e migra para um segmento cuja carência é sentida em todas as dimensões: social, econômica, cultural e política. O contato com essa carência fez com que a relação creditícia transcendesse a esfera meramente normativa, percebendo-se, durante as entrevistas, que os gestores e técnicos tinham incorporado o programa como

⁴⁸ Programa Brasil Empreendedor foi criado pelo Governo Federal em outubro de 1999. É um Sistema de Gerenciamento desenvolvido sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República, que atua integrado com diversos órgãos do Governo federal. Com R\$ 270 milhões de recursos destinados à capacitação e 5.000 novos empreendedores, o Programa chega a financiar até 90% do total do plano de negócios (investimento) e oferece empréstimo para capital de giro. O critério de avaliação é potencialidade e vocação estadual. O Programa pretende realizar 1.250.000 operações e gerar 600 mil postos de trabalho no período de dois anos, compreendidos entre outubro de 2000 a outubro de 2002. Os recursos do programa somam um total de R\$ 9,2 bilhões, sendo divididos desta forma: FAT 6 bilhões; Pis/ Pasesp 1,20 bilhões; FCO / FNE / FNO 300 milhões; SEBRAE 300 milhões; Bancos Oficiais 3,34 bilhões. Objetivos do Programa: fortalecer as micro, pequenas e médias empresas; fortalecer os setores da indústria, comércio, serviços e artesanato; gerar postos de trabalho e ocupação; formar e desenvolver empreendedores.

uma missão e um grande sentimento de responsabilidade. Percepção que foi captada, principalmente, quando relatavam os problemas que ocorreram e acarretaram a progressiva extinção do programa e até com certa tristeza expressa em falas como: *“aquele tempo foi muito bom”*..... *“a gente conseguiu ajudar muita gente”*. Com efeito, apesar das dificuldades e conflitos que envolveram a operacionalização do programa, uma tendência entre os técnicos e gestores entrevistados é a de considerar o programa como um elemento de apoio aos trabalhadores lançados nos caminhos tortuosos da informalidade.

3.3.6 O PROGER Urbano na ótica do seu público

Após a realização das entrevistas com os gestores e técnicos das entidades envolvidas com o programa, partiu-se para uma pesquisa de bases quantitativa e qualitativa, junto ao público atendido. Essa pesquisa foi desenvolvida com a finalidade de obter pistas analíticas para adentrar no universo de significados do PROGER Urbano para um segmento de trabalhadores classificados como “informais”, ou seja, trabalhadores por conta-própria e empregadores, titulares de pequenos negócios atendidos pelo PROGER Urbano, que encontraram na informalidade a única alternativa para sua inserção no mercado de trabalho.

Tal pesquisa foi realizada a partir da coleta de dados secundários e primários. Em termos de resgate de dados secundários, utilizou-se como fontes as fichas das operações e relatórios do sistema de controle das operações de crédito do banco. No tocante ao levantamento de dados primários, recorreu-se a dois instrumentos técnicos: questionários, cujo modelo encontra-se no ANEXO J e entrevistas abertas. Nessa articulação entre questionários e entrevistas, tentou-se estabelecer relações entre informações de caráter mais objetivo e depoimentos de natureza mais subjetiva.

A partir desses dados, foi possível resgatar sinalizações acerca da situação dos participantes do PROGER Urbano antes de receber o financiamento e compará-las com a situação no momento da pesquisa, o que permitiu verificar as mudanças ocorridas nas trajetórias de trabalho. Buscou-se, ainda, analisar falas e percepções sobre o significado e a importância do PROGER Urbano para esse grupo de trabalhadores que atuam na atividade informal.

Na sistemática de trabalho do banco, as fichas das operações e o sistema de controle das operações de crédito são alimentados e atualizados pelas agências, que conseqüentemente, são responsáveis pela fidedignidade dos dados. Nesse conjunto de registros foi detectada uma diferença marcante na qualidade das informações de uma agência para outra. Em uma das agências, as informações dos clientes eram precárias, constando somente os dados cadastrais básicos, nem sempre atualizados, sem registros acerca da evolução do crédito e do negócio. Indagado sobre essa precariedade de informações, o técnico da agência do banco informou que o volume de operações impedia um trabalho mais criterioso de registro de dados. Desse modo, em relação a uma parte significativa de componentes da amostra, não foi possível construir a situação de trabalho, fazendo o cotejo do “antes” e do “depois” do crédito, com o agravante da sua não localização em decorrência das imprecisões de endereço residencial ou do trabalho.

Cabe destacar que, nos percursos da pesquisa de campo, em termos de aplicação dos questionários, um entrave sério se enfrentou pela falta de qualidade das informações consignadas nas fichas e nos relatórios do sistema de controle do banco, sobretudo no tocante à localização dos titulares do crédito, ou seja, restringiu-se a pretensão do trabalho investigativo com o questionário. Inicialmente, estava prevista a realização de uma pesquisa de campo, abrangendo os 350 componentes da amostra aleatória cujos dados secundários foram devidamente trabalhados. Para tanto, foi elaborado

um questionário (ANEXO J), devidamente testado pela pesquisadora antes de sua aplicação. Para viabilizar a aplicação dos questionários no âmbito da amostra, foram treinadas duas aplicadoras, graduandas de comunicação e publicidade, com experiência nesse tipo de trabalho. Após iniciar a aplicação dos questionários, verificou-se uma questão-chave: parte considerável dos participantes da amostra não estavam sendo localizados, porque houve mudança no endereço e o cadastro do banco não estava atualizado.

Esta questão desencadeou uma discussão acerca do público do programa: de fato, muitos participantes do PROGER Urbano residiam ou trabalhavam em prédio alugado e, além disso, os investimentos feitos no negócio eram para aquisição de equipamentos simples e móveis. Isso proporcionou uma mobilidade tanto das famílias dos titulares dos financiamentos, como também dos próprios pequenos negócios, que precisavam ser realocados em função de aumento do aluguel, da necessidade de ampliação do negócio, como foi bem colocado por uma artesã titular do financiamento, que morava no município do Eusébio, e teve que se mudar para Fortaleza, visando o crescimento do seu negócio:

Após receber o empréstimo, comprei os equipamentos para trabalhar com os artefatos de madeira. Daí, decidi junto com o meu filho, mudar para Fortaleza para diminuir os custos das vendas. Eu tinha que pegar a matéria prima e deixar as encomendas para os clientes, isso tudo ficava caro. A gasolina encarecia o preço da peça. O custo com gasolina é bastante pesado para repassar para as peças produzidas. Eu tinha que ir pelo menos duas vezes a Fortaleza. A mudança para Fortaleza e a compra dos equipamentos foi muito importante, hoje, os clientes vêm na loja. O ateliê está bem localizado e fica próximo a grande maioria dos clientes. A localização ajudou muito no crescimento do meu negócio.

Outro motivo para mudança de endereço foi o “aperto financeiro” com os compromissos do banco. Em relação a esse último aspecto é exemplar o caso de um participante que escreveu uma carta para o banco, desculpando-se da sua inadimplência.

Eis um trecho da carta:

Senhor Presidente do banco

Venho através desta carta lhe dizer que eu estou indo embora para Campo Grande, para ver se as coisas melhoram. Lá mora o irmão da minha mulher e vai receber a gente. Minha mulher adoeceu e tudo que eu tinha vendi para comprar remédio e pagar médico para ela. Eu não podia trabalhar porque tinha que cuidar dela. Vendi o freezer, a balança, os móveis da mercearia que o banco me ajudou a comprar. Eu sei que não podia fazer isso, pois aí no banco disseram que era proibido vender...só depois de pagar. O pouco que tinha na casa, televisão, rádio, geladeira, terminei de vender ontem para comprar as passagens para a família. Por isso eu estou indo embora.

Em verdade, estes fatos relativos ao não registro pelo banco da mobilidade do público do PROGER relativa a endereços residenciais e do próprio negócio confirma as fragilidades no desenvolvimento do programa evidenciadas na análise do fluxo operacional, no tocante ao acompanhamento do crédito e do negócio, momento oportuno para atualizações das informações dos participantes do programa.

Nesse momento, já haviam sido realizadas 146 visitas e aplicados 66 questionários. Decidi em trabalhar com as informações coletadas por meio das fontes de dados dos questionários aplicados e ampliar as informações sobre os participantes a partir de entrevistas abertas. Tal decisão implicou na realização de uma pesquisa de bases quantitativa e qualitativa, que tentou estabelecer mediações entre os dados objetivos e as visões subjetivas do público do PROGER sobre os seus significados na sua trajetória de informalidade.

Superando metodologicamente entraves do próprio campo de estudo, a pesquisa possibilitou apreender questões significativas e relevantes sobre o mundo da informalidade. No ANEXO Q, encontra-se uma síntese das informações coletadas que exigiu um olhar reflexivo e analítico a seguir apresentado.

As atividades econômicas desenvolvidas pelos participantes da amostra, no momento da inscrição no programa (ANEXO N), correspondiam, em sua grande maioria, a negócios por conta-própria, geralmente instalados na própria residência.

Essas atividades concentravam-se, conforme apresentado na Tabela 31, nos pequenos comércios 37,43% , trabalhos de costureira e bordadeira 12,29%, atividades de artesanato 10,86% e comércio ambulante com 8,57% da amostra pesquisada. No entanto, algumas atividades, embora com pequena participação relativa no conjunto da amostra, mereceram destaque nessa pesquisa pois apresentaram características diferentes desse perfil. Assim, antes do crédito 6% da amostra tinham empregos formais, e buscaram no programa uma forma para complementação de renda; 2% estavam desempregados e buscaram no programa uma oportunidade de renda; e 3% eram profissionais liberais que optaram pelo programa como oportunidade para melhoria de sua atividade.

TABELA 31 – Principais atividades econômicas exercidas antes do crédito

DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO RELATIVA
Comerciante	131	37,43%
Costureira e bordadeira	43	12,29%
Artesão	38	10,86%
Ambulante	30	8,57%
Cabeleireiro	17	4,86%
Comerciário	16	4,57%
Profissional liberal	11	3,14%
Trabalhadora do lar	8	2,29%
Industriário	6	1,71%
Servidor público	5	1,43%
Ex funcionário da rodoviária	3	0,86%
Mecânico	3	0,86%
Produtor rural	3	0,86%
Programador de micro computador	3	0,86%
Cozinheira	2	0,57%
Empregado de agência de viagem	2	0,57%
Fotógrafo	2	0,57%
Marceneiro	2	0,57%
Outros	25	7,14%
TOTAL	350	100,00%

Fonte: ANEXO Q – Elaboração própria

Essa tipologia das ocupações exercidas pelos participantes do PROGER encontra-se circunscrita no “círculo” da informalidade, ou seja, pequenos comércios, serviços pessoais e artesanato apresentaram-se com relativa frequência nas fontes desta pesquisa.

Outro dado relevante é que 57,58% dos participantes da amostra sempre exerceram atividade informal e 7,58% eram empregados sem carteira assinada, enquanto 19% exerciam, no momento da inscrição no programa, uma atividade formalizada, como pode ser visualizado na Tabela 32 a seguir.

TABELA 32– Posição na ocupação antes do crédito

DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO RELATIVA
Empregado sem carteira	5	7,58%
Funcionário público	4	6,06%
Comerciário	7	10,61%
Operário de indústria	2	3,03%
Nunca exerceu outra atividade	38	57,58%
Outros	10	15,15%
. Artesanato	1	
. Prestação de serviços	1	
. Serviço de informática	1	
. Tapioqueira	1	
. Vigia	1	
. Doceira	1	
. Costureira	1	
. Ambulante	1	
. Mecânico	1	
. Pedreiro	1	
TOTAL	66	100,00%

Fonte: Pesquisa de campo – Elaboração própria

Comparando-se essas informações sobre as atividades exercidas antes do crédito com as atividades que foram objeto do financiamento (ANEXO N), verificou-se que o PROGER Urbano constituiu-se uma oportunidade de mudança na ocupação. Aproximadamente, 33,14% da amostra optaram por obter financiamentos voltados para atividades diferentes daquelas que vinham exercendo, enquanto 66,86% permaneceram nas

mesmas atividades. O depoimento da História de Trabalho 5 expõe sobre a importância do PROGER Urbano no redirecionamento da atividades, inclusive para a realização pessoal:

Sou do interior e vivi com minha família em condições muito difíceis, pouco fui à escola. Aprendi a profissão de pedreiro por mim mesmo. Estava sem fazer nada, desempregado. Era ainda um menino e arranjei um serviço de ajudante em uma obra. Olhei como os outros faziam e aprendi o ofício de pedreiro. Eu estava cansado do serviço e ganhava muito pouco. Minha mulher faz uma comidinha muito boa. Quando chegou o asfalto, o movimento de gente na rua aumentou....eu pensei com a minha esposa que a gente podia montar um negocio. Mas eu não tinha dinheiro.

Quando ia para o centro da cidade eu ficava prestando atenção nas carrocinhas de sanduíche e uma vez numa festa vi uma máquina de fritar pastel e fiquei conversando para assuntar como era trabalhar com aquele equipamento.

Foi uma época ruim pois eu estava sem serviço. A mulher arranjou umas marmitas para vender coisa pouca. A gente tava só sobrevivendo.

O dono da mercearia me falou do empréstimo do banco e que eu podia tirar. Eu não acreditei. Minha mulher insistiu para eu ir ao banco. Fui mas descrente como eu ia tirar dinheiro em banco, sem nada, só sabia escrever o nome. Pois é deu certo.

A partir da análise dos dados coletados, e apresentados na Tabela 32, observa-se uma migração para o setor de alimentação, principalmente na atividade relacionada com bares e restaurantes que evoluiu de menos de 1% da amostra antes do crédito para 9,71% depois do crédito; a atividade do artesanato reduziu sua participação de 10,86% para 3,14%; e a indústria passou de 2% para 20,57% apresentando a mudança mais significativa.

TABELA 33: Distribuição quantitativa e relativa da amostra por setor de atividade antes e depois do crédito

SETOR	MOMENTO			
	ANTES DO CRÉDITO		DEPOIS DO CRÉDITO	
	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)
Alimentação	2	0,57	34	9,71
Artesanato	38	10,86	11	3,14
Comércio	179	51,14	168	48,00
Indústria	7	2,00	72	20,57
Rural	4	1,14	-	0,00
Serviços	118	33,71	64	18,29
Outros	2	0,57	1	0,29
Total	350	100,00	350	100,00

Fonte: ANEXO Q – Elaboração própria

Essa migração para o setor industrial deveu-se ao grande interesse pela atividade de confecção, sendo exercida, em sua grande maioria, por mulheres, cujas habilidades foram desenvolvidas no ambiente familiar, geralmente herdadas da figura materna. Essas unidades produtivas constituíam-se de pequenas indústrias de base familiar, funcionando em forma de facção. Como demonstra o relato da História de Trabalho 1:

O programa teve um significado especial, ele possibilitou o desenvolvimento de uma habilidade, que eu tinha adquirido ainda na infância. Minha mãe e minha avó eram costureiras e me ensinaram, essa atividade para eu “ganhar a vida” quando crescesse. Eu sempre gostei de costurar fazia as minhas roupas e das minhas amigas. Consegui emprego fixo e trabalhei durante oito anos em uma empresa grande, mas a minha vontade era trabalhar com confecção. Quando tomei conhecimento do financiamento, eu estava trabalhando em Maracanaú. Como eu residia em Fortaleza, despendia muito tempo no deslocamento de ônibus casa/trabalho/casa. Foi quando junto com uma amiga procuramos o banco e encaminhei a proposta do financiamento, porquanto desejava trabalhar em casa. Quando saiu o financiamento, “pedi as contas”, e, durante o mês de aviso-prévio, e com os recursos levantados, a empresa entrou em acordo comigo e mais o FGTS, consegui organizar o local de trabalho e em seguida comprar as máquinas com os recursos do financiamento. Nesse meu trabalho tive momentos muito bons, cheguei a ter quatro empregados e trabalhava para outras lojas em regime de facção. Ampliei a casa, reformei o local de trabalho e comprei um carro. Agora mesmo, trabalho sozinha, atendendo encomendas. Não me arrependo.

Apesar do relato positivo sobre o papel do PROGER Urbano em viabilizar mudança na atividade econômica, outros exemplos pesquisados sugerem que o desenvolvimento de um negócio requer, além do crédito, aprendizado e experiência na atividade. Esse aspecto, como visto na seção anterior, constituiu-se um dos pontos-críticos do programa, tendo em vista as deficiências do programa no que diz respeito à prestação de serviços de capacitação e assistência técnica e a ausência acompanhamento. A História de Trabalho 2 vem ilustrar essa argumentação, demonstrando que uma mudança na atividade econômica nem sempre é a melhor alternativa a ser seguida pois a falta de conhecimento sobre a atividade pode levar ao seu fechamento do negócio.

Eu tinha uma lojinha de artesanato de cerâmica, pagava aluguel, e as vendas eram muito irregulares. Por sugestão de um amigo, fui conhecer uma pequena fábrica de quentinhas, lá para os lados da Barra (do Ceará). Era uma atividade muito simples; bastavam as folhas de alumínio e a máquina de prensar e cortar a folha. Pensei, conversei com minha família, arranjei um avalista, meu irmão e fui ao banco indicado por um amigo. Tirei, em 2000, um financiamento (R\$4.043,22) para comprar a máquina e a matéria-prima que funcionaria atrás

da loja de artesanato. Em três meses, eu tinha resolvido tudo, e estava com a fábrica instalada. Mas três meses depois, o preço da matéria-prima subiu por causa do dólar. Eu não conseguia vender logo o que fabricava, porque o meu preço era muito alto, por causa da matéria-prima que estava cara. O “giro” (capital de giro) também foi pouco. A minha máquina era manual, e as outras fábricas trabalhavam com automática; então produziam mais e por menor preço. Foi isso ... Quando o Banco veio aqui, na visita, tinha um estoque encalhado; eu quase não tinha matéria-prima nem dinheiro, não sabia como vender o estoque. Com mais alguns meses, acho que seis, resolvi vender a máquina para pagar o banco, mas não consegui; passei a dever ao banco. Foi tempo difícil. A loja de artesanato, porque eu dei atenção à fábrica, não dava para levar os dois, também não dava mais retorno. Fechei a loja e fiquei desempregado. Hoje trabalho com meu primo, na loja dele; eu vendo o artesanato para ele, e de noite vendo churrasquinho aqui pelo bairro mesmo. Com esse trabalho, liquidei o financiamento só no ano passado (2005).

Os créditos concedidos para essas atividades produtivas, desempenhadas pelos informais participantes do PROGER Urbano, destinaram-se a investimento ou capital de giro ou as duas modalidades conjuntamente. Os participantes do PROGER Urbano, que optaram pelo crédito na modalidade investimentos, o fizeram com a finalidade de realizar reforma, ampliação ou aquisição de máquinas ou equipamentos, e corresponderam a 26,86% dessa amostra; os que optaram pelo crédito na modalidade capital de giro e que corresponderam a 18,57% da amostra, o fizeram com a finalidade de adquirir matérias-primas, insumos e mercadorias para formação de estoque. Em sua grande maioria, ou seja, 54,57%, optou pelo crédito nas duas modalidades: investimento e capital de giro. Essa opção deve ser priorizada, quando a condução dos negócios requerer tanto uma estrutura de funcionamento adequada e como também recursos financeiros que possibilitem a condução do negócio ou a sua manutenção. Assim, bons investimentos podem não ter resultados positivos pela ausência de recursos para “tocar” o negócio, como salientado nos depoimentos:

o crédito também é bom para tirar do sufoco, a gente compra as máquinas, fica com um capitalzinho e consegue respirar. Eu queria outro crédito para comprar mais outra máquina. (História de Trabalho 1)

fui ao banco e deu tudo certo. Participei de um treinamento e gostei muito. Achava que ia dar tudo certo, ampliar o negócio que desse para pagar todas as despesas. Com o dinheiro ia empregar em novas máquinas, uma industrial e uma para acabamento das peças.

Recebi o dinheiro que era para capital de giro e estava no início da minha gravidez. Minha mãe adoeceu. O dinheiro que havia recebido para compra de material foi todo para ajudar na doença de minha mãe (História de Trabalho 4)

o principal problema foi a falta de capital de giro para tocar o primeiro negócio porque na reforma e nos equipamentos, gastei mais do que o financiamento no Banco. Daí fiquei sem nenhum recurso para tocar o negócio. (História de Trabalho 6)

Quanto aos motivos que levaram a solicitação do crédito, e conseqüente definição da modalidade – investimento ou capital de giro – identificou-se que 62,57% dos participantes da amostra tinha a intenção de ampliar do negócio já existente. Em verdade, o PROGER Urbano impactou, principalmente, sobre quem já estava com uma atividade informal já em desenvolvimento, e 17,14% estavam motivados pela manutenção do negócio, ou seja, a aquisição de máquinas, equipamentos, formação de estoque e matérias-primas.

Percebe-se na detalhamento da Tabela 34, que o PROGER Urbano não se constituiu um programa voltado para a geração de novas ocupações para quem encontrava-se excluído do mercado de trabalho, como propunham os objetivos do programa, uma vez que os participantes do programa que solicitaram o crédito para iniciar um negócio em decorrência de desemprego foi de apenas 2%. No entanto, em um dos depoimentos, percebe-se a importância do programa para essas pessoas que estavam sem renda antes de tirar o financiamento:

houve mudanças no trabalho e eu fui despedida junto com outras pessoas. Como minha amiga já trabalhava com confecção, como sacoleira ...sabe? Eu peguei uma peças e comecei a ajudar a ela por comissão. Soube do financiamento e procurei o banco para montar uma pequena lojinha em casa. É pouca coisa, vendo só para o bairro, mas também vendo para umas pessoas conhecidas e nas repartições.

TABELA 34 - Distribuição quantitativa e relativa da amostra por tipo de aplicação do crédito

Tipo de aplicação	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)
Implementação da segunda renda	23	6,57
Ampliação do negócio	219	62,57
Compra de moto para transporte pessoal	2	0,57
Implementação de negócio próprio	31	9,15
Desempregado iniciando negócio	7	2,00
Manutenção de segunda renda	1	0,29
Manutenção do negócio	60	17,14
Modernização do negócio	3	0,86
Recém-graduado iniciando um negócio	1	0,29
Outros	2	0,57
TOTAL	350	100,00

Fonte: ANEXO Q – Elaboração própria

Cabe ressaltar dois casos isolados de desvio de crédito para aquisição de motocicleta, para uso como meio de transporte. Esses fatos foram identificados por meio da pesquisa de campo, confirmando-se deficiência no processo de crédito tanto em sua fase inicial como em seu acompanhamento, uma vez que nas fichas das operações não constava qualquer menção ao fato aqui registrado.

O valor médio desses financiamentos ficaram em torno de R\$2.974,86, sendo o valor mais elevado de R\$5.000,00, enquanto o menor valor foi de R\$358,78, distribuídos conforme ilustrado na Tabela 35. A concentração do valor dos financiamentos ficou entre R\$1.000,00 e R\$3.500,00.

Tabela 35: Distribuição quantitativa e relativa da amostra por faixa de valores contratados

FAIXA DE VALOR (R\$)	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)	PERCENTIL
sem informação	5	1,43	1,43
358,78 a 1.000,00	11	3,14	4,57
1.001,00 a 1.500,00	39	11,14	15,71
1.501,00 a 2.000,00	41	11,71	27,42
2.001,00 a 2.500,00	43	12,29	39,71
2.501,00 a 3.000,00	34	9,71	49,42
3.001,00 a 3.500,00	45	12,86	62,28
3.501,00 a 4.000,00	24	6,86	69,14
4.001,00 a 4.500,00	42	12,00	81,14
4.501,00 a 5.000,00	66	18,86	100,00
TOTAL	350	100,00	

Fonte: ANEXO Q – Elaboração própria

O mapeamento das situação dos negócios no momento da pesquisa configurou um saldo positivo para o PROGER Urbano, uma vez que 40,57% dos negócios continuavam em funcionamento, enquanto 22,86% estavam paralisados. A Tabela 36 ilustra essa distribuição.

TABELA 36: Distribuição quantitativa e relativa da amostra segundo as situações dos negócios no momento da pesquisa

SITUAÇÃO	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)
Negócio funcionando	142	40,57
Negócio paralisado	80	22,86
Endereço não localizado	22	6,29
Cliente não localizado	37	10,57
Cliente Falecido	6	1,71
Cliente não respondeu	15	4,29
Desvio da finalidade	3	0,86
Sem informação	45	12,86
TOTAL	350	100,00

Fonte: ANEXO Q – Elaboração própria

As entrevistas mostraram que a continuidade do pequeno negócio está relacionada, principalmente, com a aplicação correta e a capacidade de gerir os recursos.

Assim é que se expressa um dos entrevistados:

Recebi o dinheiro que era para capital de giro e estava no início da minha gravidez. Minha mãe adoeceu. O dinheiro que havia recebido para compra de material foi todo para ajudar na doença de minha mãe. Como a gravidez foi avançando e as coisas ficando mais difíceis, eu não tinha mais a mesma disposição. Mesmo assim, comprei as máquinas com o dinheiro do banco e vendi para cobrir as dívidas que estavam crescendo, aluguel da casa e do negócio, pagamento de empregado, fornecedores, essas coisas. Quando meu filho nasceu, não tinha condições de trabalhar e terminei fechando a confecção para entregar o ponto que estava com meses atrasados. Ainda estou com essa dívida para pagar. Passou o período de carência do banco, que foi de seis meses, e não pude pagar ao banco. Através do jornal tomei conhecimento de um curso de pintura em tecido e eu fui. Encontrei uma nova forma de ganhar a vida. Meu marido é funcionário público e não dá para viver só com o salário dele. Fiz uma renegociação com o banco, por causa do avalista, que é meu parente e estava com o nome no SPC por minha causa. Estou pagando devagar. Não pretendo voltar para confecção, fazer peças por encomenda. E continuar pintando. Acho que vai dar tudo certo.

Dessas observações, identifica-se aqui um possível ponto de vulnerabilidade do programa. Combinando-se as informações referentes às mudanças nas atividades, com as

situações dos negócios no momento da pesquisa, conclui-se que a concessão de financiamentos para pessoas que estavam mudando de atividade resultou, segundo os dados amostrais, em um índice de funcionamento de 38% e um índice de fechamento de 25%, na data da pesquisa. Com relação às pessoas que não mudaram de atividade, o índice foi de 41,4% de funcionamento, para 22% de fechamento. Pode-se afirmar, portanto, que mantidas as condições do programa, há possibilidade de maior sucesso no negócio quando se tem experiência sobre o seu funcionamento. Logo, como não havia conhecimento nem experiência suficiente por parte dos usuários, nem o devido acompanhamento técnico, os resultados do programa ficaram comprometidos. É uma possibilidade real, uma vez que, no momento da inscrição do crédito não houve coleta de informações sobre a experiência de trabalho pregressa de cada proponente. Pode-se, então, inferir que houve deficiência no desenho do programa, ao não se prever a assessoria técnica sistemática, assim como na parte do processo de crédito, ao não se levar em conta a experiência de cada proponente referente à atividade objeto do crédito.

Tal constatação reveste-se de maior gravidade uma vez que as respostas aos questionários revelam que a maioria vive basicamente da atividade financiada. Com efeito, 81,67% dos entrevistados continuam desenvolvendo a atividade objeto do crédito, e, desse grupo, 79,59% vivem unicamente da renda oriunda da atividade. 20,41% complementam a renda da atividade objeto do crédito com outra atividade; 4,08% são empregados, e os demais 16,33% desenvolvem outra atividade por conta-própria, como produção de doces e bolos ou corte-e-costura, geralmente executadas pelas mulheres, ou são beneficiários da Previdência Social.

Portanto é imprescindível que as políticas públicas voltadas para a geração de trabalho e renda tenham como finalidade prioritária, além do crédito, o desenvolvimento de ações voltadas para proporcionar sustentabilidade aos pequenos negócios.

Corroborando com essa afirmativa, na pesquisa de campo realizada foi possível identificar que após o recebimento do crédito, e ao longo dos últimos dois anos, 67% dos entrevistados percebiam progressos na sua atividade, enquanto 13%, apesar de permanecer na atividade, percebiam que o negócio havia piorado, enquanto 18% fecharam os negócios objeto do crédito. Apenas 2% informaram que não perceberam mudança na atividade. Mudando a estratégia de condução do programa acredita-se que tais índices possam ser melhorados, se os objetivos estiverem voltados para as ações complementares ao financiamento.

Quanto às respostas do questionário referentes ao fechamento dos negócios, 18,33% responderam que o fizeram para exercer atividades remuneradas com carteira assinada. Mas a grande maioria sofreu reveses externos, e devido à falta de condições de acumulação a partir dos negócios, não tinham como suprir o prejuízo. Isso aconteceu com muitas pessoas, onde ocorrências externas prejudicaram o desenvolvimento do negócio, como relatado na História de Trabalho 6:

Montei o salão de beleza com uma sócia amiga de minha mãe. Tirei um empréstimo no banco para comprar os móveis e fazer um estoque de produtos, além dos equipamentos, secador etc. Minha sócia entrou com o recurso próprio, e o investimento foi maior do que o financiamento do banco. Com quatro meses de funcionamento, ia tudo bem, mas houve um assalto e levaram tudo. Tivemos, eu e minha sócia, que comprar novamente todos os equipamentos. Em 2003, após dois anos de iniciado o negócio, tive que fechar. Em 2004, meu marido liquidou a dívida com o banco. Atualmente, estou desempregada.

No momento da pesquisa, os clientes que fecharam os negócios encontravam-se nas seguintes situações:

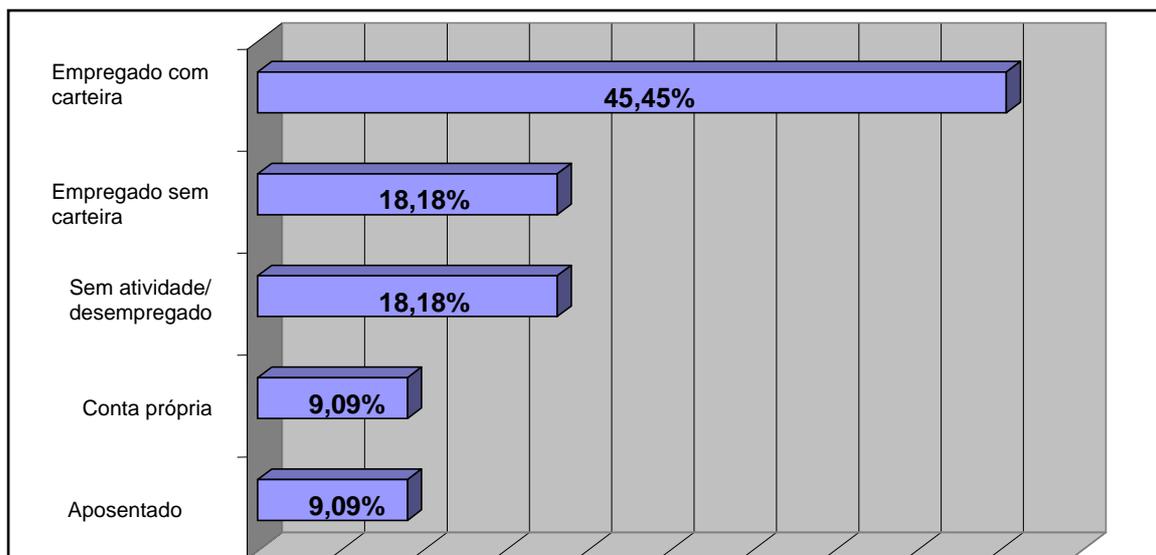


Gráfico 14: Distribuição relativa dos integrantes da amostra por tipo de ocupação após o fechamento dos negócios.

O relato da história de trabalho revela aspectos da situação em que muitos informais ficaram após o fechamento do negócio.

Antes de montar meu negócio, eu trabalhava no comércio. Fiz uma pequena reforma no prédio que era da minha família, muito bem localizado. Comprei os equipamentos, freezer, vitrine para os salgados e doces, fogão industrial para montar meu grande sonho, que era minha lanchonete. Muita coisa eu fiz com os meus recursos; não foi só do banco, do meu FGTS e poupança. Minha família também ajudou. O negócio não deu certo. Então resolvi abrir um barzinho com especialidade em panquecas. Antes de um ano também fechou. Iniciei também uma cantina em uma academia, mas também não deu certo. O principal problema foi a falta de capital de giro para tocar o primeiro negócio, porque na reforma e nos equipamentos gastei mais do que o financiamento no banco. Daí fiquei sem nenhum recurso para tocar o negócio. Outra dificuldade foram os clientes, que eram poucos.

Atualmente estou desempregada e morando com minha mãe. Aluguei o ponto, e é dessa renda que estou me virando.

A percepção sobre o progresso dos negócios foi analisada sob três aspectos: empregos gerados, melhoria na situação familiar e melhoria no negócio. Cada um desses aspectos se subdivide em outros, assim: empregos gerados – incremento, qualidade e permanência das ocupações; melhoria na situação familiar – complementação de renda e ocupação para membros da família; e melhoria do negócio – aumento na produção, melhoria nas vendas e ampliação ou reforma do negócio.

Nas respostas aos questionários, obtiveram-se os seguintes resultados: 17% responderam que o progresso nos negócios foi sentido em apenas um desses aspectos. De fato, 3% identificaram o aspecto melhoria da situação da família como único indício de progresso para os negócios, enquanto 14% salientaram apenas as melhorias nos próprios negócios como indícios de progresso. Nenhum dos entrevistados colocou a geração de emprego isoladamente como aspecto indicador de melhoria no negócio. 63% responderam que perceberam mudanças em dois aspectos combinados, com destaque para os aspectos melhoria na situação familiar e melhoria nos negócios, com 53% das respostas, e 10% para a combinação empregos gerados e melhoria nos negócios. 20% do total de entrevistados que responderam que os negócios prosperaram identificaram os três aspectos combinados como indícios de progresso nos negócios.

Com relação ao aspecto melhoria nos negócios, 47,5% responderam que constataram melhorias nos seguintes aspectos: aumento na produção, melhoria nas vendas e ampliação ou reforma dos negócios. 25% responderam que as melhorias foram constatadas na produção e nas vendas, não havendo melhoria nos ambientes físicos dos negócios. Os demais 27,5% dos entrevistados citaram um dos três aspectos como item de melhoria dos negócios.

O relato da História de Trabalho 2 forneceu algumas pistas esclarecedoras acerca da possibilidade e forma de contribuição do PROGER Urbano para o progresso de alguns negócios. Após receber o empréstimo para aquisição de equipamentos para trabalhar com artefatos de madeira, mudou-se para Fortaleza para reduzir os custos de comercialização e aquisição de matérias-primas. O trabalho era desenvolvido no apartamento, e diversificou os produtos. Atualmente, tem uma pequena loja alugada na Aldeota, contratou dois funcionários e o negócio também gera uma renda para seu filho, que também trabalha na criação das peças. No momento da pesquisa, já tinha exposto seus

trabalhos em grandes revistas de decoração de âmbito nacional, e seus principais clientes são os escritórios de arquitetura e cadeias de hotéis e restaurantes.

Com o artesanato, consegui comprar um apartamento, um carro, e separar o trabalho do local de moradia, com o aluguel do ateliê. Minha dificuldade, no momento, é estabelecer as bases para crescer, porque não disponho de conhecimento profissional (administração) suficiente.

Verificou-se, durante a entrevista, que a atividade é realizada de forma intuitiva, não teve orientação técnica sobre o negócio, não há controle sobre as receitas, orçamento, ou separação das despesas e receitas do negócio das contas domésticas. O negócio cresceu, mas não há processos de gestão estruturados.

Tanto nas respostas aos questionários, quanto nas entrevistas, observou-se uma forte tendência desse público para relacionar o progresso do negócio à situação familiar; ou seja, a complementação da renda e a geração de ocupação para os membros da família são variáveis importantes na visão dos proprietários de pequenos negócios.

Alguns relatos, como da História de Trabalho 1, remetem à questão da ausência das ações estruturadoras de apoio aos pequenos negócios. Essa foi uma dificuldade sentida tanto pelos entrevistados, quanto pelos gestores e técnicos das instituições parceiras.

Sabe, se eu tivesse uma ajuda para vender em grande quantidade, seria muito bom. Já pensou fazer mil blusas; dava para empregar gente; o trabalho fica mais fácil, e o lucro é maior. O banco devia fazer isso, orientar, dizer o que está acontecendo; eu sei que deve ter grupos de pequenos iguais a mim que estão até exportando, mas não sei a quem recorrer; o banco podia ajudar muito nisso. Formar os grupos, organizar o pessoal para vender (História de Trabalho 1).

O PROGER Urbano representou uma solução para os problemas financeiros; gerou ocupação e renda para os tomadores de crédito e seus familiares; e proporcionou a ampliação ou melhoria das atividades. O Gráfico 15 possibilita visualizar a frequência desses relatos, destacando-se com a maior incidência a percepção de que o crédito serviu para solucionar problemas de aperto financeiro.

Eu nessa época, trabalhava e comprava peças para vender no trabalho e sempre pensava que podia fabricar minhas próprias peças, tinha só vontade mas não executava. Comecei a trabalhar no meu negócio, devagar, sonhando com minhas máquinas, era o que eu mais desejava, era meu sonho. O crédito me possibilitou

atingir meu sonho e ter condições hoje de me sustentar, pelo menos mantendo a vida como eu sempre tive

Ter um empréstimo no banco foi bom pra mim era como se eu tivesse um desafio.

eu sinto saudade, já fui lá procurar mas não tem nada para quem está na minha situação, o microcrédito é pouco.

, mas no momento parece que não tem nada.

“Com o artesanato já consegui comprar um apartamento, um carro e separar o trabalho do local de moradia com o aluguel do ateliê. Minha dificuldade, no momento, é estabelecer as bases para crescer, porque eu não disponho de conhecimento profissional (administração) suficiente

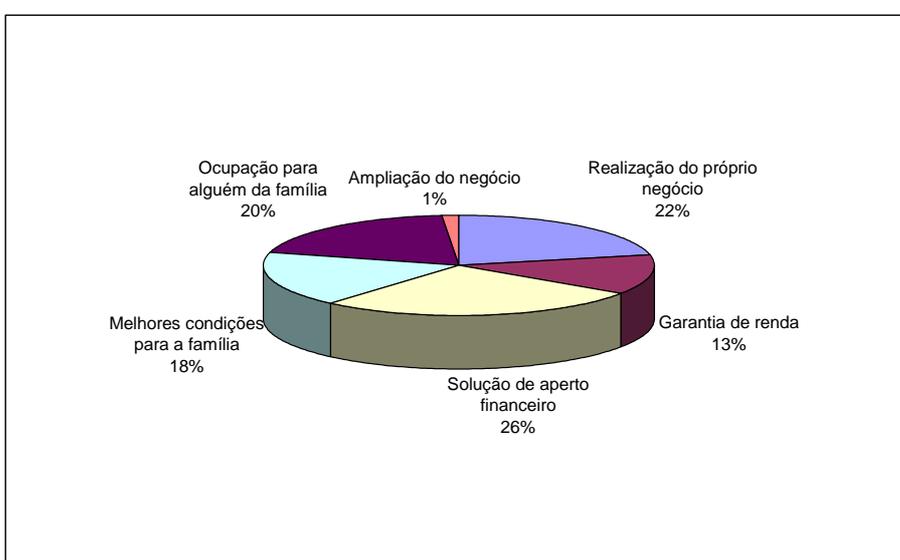


GRÁFICO 15: Distribuição relativa dos integrantes da amostra segundo suas percepções acerca da importância do PROGER Urbano.

Em relação à geração de novas ocupações, principal objetivo do PROGER Urbano, pode-se afirmar a partir dos dados coletados na pesquisa de campo que esse não foi o ponto mais destacado pelos participantes da pesquisa, ficando a geração da própria ocupação e para membros da família, e a busca de alternativa para apertos financeiros, como as principais preocupações dos titulares dos pequenos negócios.

Desse modo obteve-se algumas inferências sobre a criação de ocupações no âmbito do programa, onde 40% dos participantes da pesquisa possuíam pelo menos 1 empregado ou no máximo 5, como pode ser observado nas Tabelas 37 e 38.

TABELA 37: Distribuição da amostra da pesquisa quanto as ocupações geradas

DEPOIMENTOS	FREQUÊNCIA	PARTICIPAÇÃO RELATIVA
Nunca teve empregados	11,00	17,00%
Atualmente possui empregados	27,00	40,00%
Nos últimos dois anos a quantidade de empregados aumentou	14,00	21,00%
Nos últimos dois anos a quantidade de empregados diminuiu	5,00	8,00%
Nos últimos dois anos a quantidade de empregados permaneceu igual	9,00	14,00%
TOTAL	66,00	100,00%

TABELA 38: Distribuição da amostra da pesquisa quanto a quantidade das ocupações geradas

QUANTIDADE DE EMPREGADOS	FREQUÊNCIA	PARTICIPAÇÃO RELATIVA
1	14,00	52,00%
2	6,00	21,00%
3	3,00	12,00%
4	3,00	12,00%
5	1,00	3,00%
TOTAL	27,00	100,00%

3.4 UMA CONTRIBUIÇÃO PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO: DESENHO DE UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO

Esta proposta de metodologia de avaliação procura integrar as dimensões da pesquisa quantitativa e qualitativa. Tal decisão de trabalhar de forma articulada estas duas dimensões investigativas respaldou-se na necessidade de maior abrangência do conhecimento sobre o objeto de estudo, na perspectiva de que a realidade se expressa tanto pelos aspectos quantificáveis - estatisticamente verificados - quanto através de

significados e representações, revelados nos depoimentos daqueles que estão envolvidos com o fenômeno em estudo.

No caso da investigação em pauta, o objeto impôs a necessidade de articular a dimensão quantitativa dos números e dados, coletados nos documentos oficiais, com a dimensão qualitativa dos significados do Programa para os gestores, técnicos das instituições envolvidas e os beneficiários do programa. Desse modo foi possível avaliar o PROGER Urbano enquanto política pública de geração de trabalho e renda, em toda a sua complexidade e múltiplos significados nas tramas que envolvem trabalhadores do chamado setor informal.

Para atender aos aspectos de uma construção científica, esta pesquisa avaliativa buscou articular teoria e empiria em termos de teorizações sobre o mundo do trabalho e acerca da avaliação de políticas públicas, com um minucioso exame das configurações empíricas do PROGER Urbano, operacionalizado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A, em Fortaleza, no período 1995-2002.

Com base nessas referências foi possível chegar a um desenho metodológico, construído a medida em que o conhecimento sobre o objeto de estudo ia amadurecendo.

O percurso compreendeu esforços de diferentes naturezas, viabilizados em momentos distintos. Inicialmente, buscou-se um quadro teórico de referência sobre o tema da pesquisa, que consistiu no papel das políticas públicas frente às mudanças no mundo do trabalho, o que foi possível, principalmente, com o acesso à produção científica nacional. Em seguida, para explorar o objeto de estudo em sua totalidade, buscou-se integrar dois tipos de avaliação de políticas públicas: a avaliação de processo e a avaliação compreensiva.

A avaliação de processo possibilitou esboçar reflexões sobre a eficácia, a eficiência e a efetividade do programa. Com efeito, a avaliação buscou sinalizações sobre a

eficiência dos processos por meio da análise das relações entre os recursos utilizados e formas de sua aplicação; sobre a eficácia, tentou-se pensar se os resultados alcançados nos programas estão de acordo com a proposta do programa; sobre a efetividade, incidiu-se o foco nas relações entre as ações e as transformações ocorridas junto ao público objeto de determinado programa, procurando perceber os sentidos e significados do crédito no universo dos titulares dos pequenos negócios.

É indiscutível que uma determinada avaliação de política pública visa sobretudo, fortalecer as instituições, aperfeiçoar processos de gestão, possibilitar reformas de governo e proporcionar maior grau de racionalidade das políticas garantindo que elas venham, realmente, atender a um determinado contingente da população.

No caso deste estudo sobre o PROGER, tal procedimento avaliativo permitiu perceber em que medida a operacionalização do programa foi realizada conforme as diretrizes preestabelecidas, apreciando se os resultados alcançados estavam de acordo com as metas previstas.

No sentido da contextualização do programa, elemento indispensável como referência avaliativa, buscou-se compreender mais sobre a ambiência em termos de cenários político, econômico, institucional e social que tiveram interferência na dinâmica e desenvolvimento do programa. Daí que foi necessário estabelecer critérios metodológicos para a realização de uma avaliação do tipo compreensiva, que combinasse três aspectos: o processo de operacionalização, os efeitos do ambiente externo sobre o programa e a forma como ele foi percebido por seus beneficiários, ou seja, os “informais do PROGER”.

A vivência nos percursos (in)certos da construção teórico-metodológica no âmbito da avaliação de políticas e programas sociais permitiu-me acumular uma

experiência que me possibilita indicar, à guiza de baliza, uma pista fundamental: o pesquisador iniciante precisa desenvolver uma caminhada investigativa por entre as diversas possibilidades da pesquisa de cunho avaliativo, antes da escolha do seu instrumento de trabalho.

Para subsidiar a escolha do instrumento de investigação, recomenda-se um estudo do quadro adaptado da proposta de Shadinsh (s.d., 12-13). Na proposta inicial original, os autores apresentaram três perspectivas de análise: **responsabilidade**, que consiste na medição dos resultados a partir dos recursos gastos, avaliando-se, dessa forma, a eficiência do programa; **conhecimento**, que significa gerar informações sobre a influência do ambiente externo sobre o programa e desenvolver novos métodos para manter o programa sempre atualizado com a realidade; e **desenvolvimento**, que tem a finalidade de gerar informações que possam fortalecer e capacitar as instituições envolvidas.

Essas três dimensões são importantes na perspectiva do planejamento e do orçamento governamentais, bem como na perspectiva da responsabilidade com o uso do dinheiro público. Procurou-se, assim, no processo de construção dessa metodologia de trabalho, introduzir uma quarta perspectiva, a da **transformação**, voltada para ao análise do programa na perspectiva daquele que demanda a ação pública.

Cada uma dessas perspectivas representa diferentes formas de tratar o processo de avaliação, procurando responder a questões específicas sobre determinados problemas avaliativos. Nenhuma delas, todavia, pode resolver todos os problemas, nem responder a todos os questionamentos, o que implica a necessidade de combinações entre essas diferentes perspectivas. Reunindo essas quatro perspectivas, definiu-se um quadro referencial, demonstrado na Quadro 1.

QUADRO 1: Perspectivas da avaliação de políticas e programas sociais

Perspectiva	Responsabilidade	Conhecimento	Desenvolvimento	Transformação
Aspecto				
Finalidade	Medir resultados ou avaliar recursos gastos; determinar custos; avaliar eficiência.	Gerar conhecimento sobre problemas, políticas, programas e processos públicos; desenvolver novos métodos e examinar antigos	fortalecer as instituições; capacitar órgãos e organizações em alguma área avaliativa	Proporcionar mudanças na situação social, econômica, cultural ou ambiental de uma população.
Utilidade	uso normativo; debate e negociação; esclarecimento; reforma do governo/órgão; uso interno	uso na construção da base do conhecimento para os públicos interno e externo	uso da instituição ou do órgão como parte do processo avaliativo; uso público e normativo	uso pela própria população para subsidiar a busca de soluções para seus problemas
Papel do avaliador	distante	distante ou próximo, dependendo do estilo e métodos da avaliação	próximo; o avaliador é um observador, podendo ser um integrante da população pesquisada, ou pode fazer parte da equipe de técnicos	facilitador; permanece em interação com o grupo durante determinado período; observador participante
Independência	um pré-requisito	crucial	pouco necessária	indispensável
Aceitabilidade	muitas vezes difícil, mas pode ser facilitada pela negociação; geralmente os envolvidos percebem como uma fiscalização	os clientes podem ignorar ou protelar conclusões que não lhes agradam	fácil: não há nenhuma ameaça	rompidas as barreiras iniciais de aproximação, e definindo-se uma relação de confiabilidade, geralmente a proposta é bem aceita pela população participante
Aspecto técnico	alta objetividade	alta objetividade	trabalha tanto com dados objetivos quanto subjetivos, dando a cada um o peso específico	alta subjetividade; foco nos valores, comportamentos, atitudes e aspectos culturais do grupo participante
Aspecto político	não priorizado	pode ser priorizado no momento da disseminação	priorizado em todas as fases do processo avaliativo	priorizado em todas as fases do processo avaliativo

Fonte: Adaptação do quadro proposto por Shadinsh (s.d., p.13)

Adentrando na tessitura da dinâmica do percurso avaliativo desenvolvido nesta dissertação cabe enfatizar momentos-chave numa memória do trabalho.

Definidos o tipo de avaliação, o objeto de estudo e o fenômeno social a ser pesquisado, procurou-se mapear as fontes de coleta de dados secundários. Devido à contemporaneidade do tema escolhido, essas fontes foram ampliadas e diversificadas, de maneira a possibilitar uma pesquisa exploratória abrangente sobre o objeto e o fenômeno estudados. Esse esforço investigativo resultou no detalhamento do processo de crédito e na identificação do volume de recursos aplicados, por ano, por área geográfica, por tipo de atividade, assim como na distribuição dos participantes do programa por faixa de valores dos créditos concedidos. Através dessas informações, foi possível definir a população da pesquisa e identificar algumas de suas características, tais como tipo de ocupação, faixa etária, grau de instrução, motivo da escolha da ocupação, dificuldades enfrentadas etc.

De posse desses dados, partiu-se para a caracterização da amostra, desenvolvendo-se, para tanto, um esforço de reconstrução da situação existente no momento da entrada do programa, orientando-se por informações disponíveis a partir de base de dados secundários, coletadas dos sistemas de controle e acompanhamento de crédito e estatísticas do IBGE.

Dada a complexidade do fenômeno de estudo, relacionado aos impactos das mudanças no mundo do trabalho na década de 1990 e à busca da inserção no mercado de trabalho pela via da informalidade, não foi possível trabalhar todas as variáveis intervenientes, incidindo o olhar em elementos que nos foram sendo disponibilizados na articulação das dimensões quantitativa e qualitativa.

Para os fins desta pesquisa avaliativa, procurou-se compreender as mudanças relacionadas à inserção no mercado de trabalho em decorrência da entrada no PROGER Urbano, segundo as percepções dos seus participantes. Isso foi possível a partir do

mapeamento da situação conhecida sobre os participantes do programa no momento da entrada no programa, previamente mapeada por meio da pesquisa exploratória.

Desse modo, procurou-se identificar parâmetros que sinalizem sobre o significado e a efetividade do PROGER Urbano para trabalhadores que encontraram na informalidade sua única fonte de subsistência. Considerou-se que há uma relação de causalidade entre uma variável independente – entrada no PROGER Urbano – e variáveis intervenientes relacionadas com as mudanças na condição de inserção do participante do programa no mercado de trabalho. Concluída a pesquisa secundária, torna-se necessário o planejamento, operacionalização e tratamento de dados primários, procedida através de uma pesquisa de campo. Esse procedimento de pesquisa foi realizado com o objetivo de encontrar pistas que sinalizassem as percepções dos participantes do PROGER Urbano, sobre as mudanças ocorridas em seu cotidiano, ao optar pela informalidade como fonte de subsistência e alternativa de inclusão no mercado de trabalho.

Com todas essas informações, foi possível construir o roteiro de um programa de trabalho do avaliador, conforme detalhado na Quadro 2.

QUADRO 2: Programa de trabalho do avaliador

	QUESTÃO DA AVALIAÇÃO	ATIVIDADE	TIPO DE COLETA DE DADOS	FONTE DE DADOS	INTERLOCUÇÃO
CONTEXUALIZAÇÃO	Qual a questão social que se quer esclarecer? Qual sua amplitude?	Leitura do referencial teórico	Pesquisa bibliográfica	Produção científica	Orientador
	Qual o contexto (político, econômico e social) em que o PROGRAMA foi criado?	Localização e posicionamento do Programa no contexto histórico	Pesquisa documental e entrevistas	Leis, resoluções, Normativos, Gestores e técnicos	MTE, CODEFAT, conselhos estaduais e instituições
LEVANTAMENTO E TRATAMENTO DE DADOS	A que se propõe o PROGRAMA?	Análise documental	Pesquisa documental	Resolução de criação	CODEFAT
	De que maneira foi implementado o PROGRAMA?	Análise do processo de crédito	Pesquisa documental e entrevistas	Normativos, fluxos, gestores e técnicos	Instituição financeira
	A quem atendeu o PROGRAMA?	Definição das características da população	Pesquisa documental e pesquisa de dados secundários	Dossiês dos clientes e dados estatísticos	Instituição financeira
	Quais os resultados do PROGRAMA ?	Comparação entre as situações no momento do crédito e depois do crédito	Pesquisa documental e pesquisa de dados primários	Dossiês dos clientes, questionários e entrevistas	Instituição financeira; e participantes do programa
ANÁLISE E PROPOSIÇÃO	Até que ponto o PROGRAMA alcançou os objetivos para os quais foi criado?	Análise da perspectiva da responsabilidade	Tratamento e análise comparativa dos dados coletados nas pesquisas documentais e pesquisa de dados secundários e primários	Todas as fontes de dados	Orientador
	Na implementação do PROGRAMA os recursos foram aplicados de acordo com os objetivos estabelecidos?	Análise da perspectiva da responsabilidade			
	Quais diretrizes operacionais do PROGRAMA devem ser mantidas ou alteradas?	Análise da perspectiva do conhecimento			
	Em que o processo operacional do PROGRAMA deve ser aperfeiçoado?	Análise da perspectiva do desenvolvimento			
	Em que medida o PROGRAMA tem contribuído para a continuidade das ocupações geradas e mudanças efetivas na situação do mercado de trabalho?	Análise da perspectiva da transformação			

A metodologia foi construída de modo a permitir a consecução dos seguintes objetivos: (1) elaborar uma produção de base científica para cumprir exigência do curso de mestrado e compor a formação acadêmica da pesquisadora; (2) delinear uma metodologia de avaliação que pudesse ser utilizado nos programas de financiamento, tendo como fonte de recursos o FAT, e clientes os trabalhadores que encontraram na informalidade a alternativa para enfrentar as dificuldades de inserção no mercado de trabalho; (3) pensar a avaliação como um conjunto de métodos e perspectivas que possibilitem reflexões sobre o processo, o objeto e o fenômeno em estudo; (4) usar métodos quantitativos e qualitativos e buscar apreender todas as relações envolvidas com o objeto em estudo; (5) adquirir conhecimento e objetividade para que as conclusões da avaliação sejam usadas para esclarecer, construir, reconstruir, transformar o processo de formulação, desenvolvimento e avaliação do PROGER Urbano; (6) compreender o processo da avaliação, além do aspecto da medição mas como instrumento do conhecimento para fortalecimento das instituições e dos valores democráticos.

A metodologia possibilitou alcançar as interações e relacionamentos entre as variáveis contextuais e processuais; articular os métodos quantitativos e qualitativos e ainda observar além dos fatos, os sentidos e significados para aqueles que tiveram no PROGER Urbano a alternativa frente a ausência do emprego. Como pesquisadora, não se pode deixar de considerar as cartas escritas com erros de ortografia, pedindo desculpas ao Banco, (que nesse momento se personifica), pelo atraso no pagamento ou pela venda dos objetos financiados para atendimento à esposa doente. Ou ainda, uma carta de despedida de um cliente que foi “ganhar a vida em outro Estado” e que se comprometia a honrar o crédito quando a situação financeira melhorasse. Ou a carta de um pai que pede desculpas pelo atraso no pagamento das prestações do filho, oferecendo-se para pagar logo que recebesse a aposentadoria.

Desse modo, a metodologia da pesquisa da forma como foi construída contemplou aspectos subjetivos que envolveram a relação dos participantes do Programa com o Banco bem como os aspectos objetivos, buscando gerar subsídios para o planejamento público. A investigação foi conduzida de tal modo a identificar elementos esclarecedores sobre a eficiência do processo de implantação e desenvolvimento do PROGER Urbano. Isso foi possível através da análise de variáveis desde o momento da solicitação até a concessão do crédito, buscando esclarecimentos sobre o processo operacional da instituição financeira executora do programa, no caso específico o Banco do Nordeste. A finalidade foi detectar as dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle.

A investigação também foi conduzida de modo a analisar aspectos relacionados à eficácia do programa, procurando pistas para esclarecer até que ponto seus objetivos e metas foram atingidos.

A análise da efetividade do programa foi possível a partir da pesquisa em campo feita com os participantes. Tal abordagem caracterizou a pesquisa como uma avaliação do tipo somativa e formativa (BARREIRA, 2000, p. 44-49), (COHEN, p.111-118). Avaliação somativa (ou normativa) é dirigida e levada a público para o julgamento sobre o valor ou mérito do programa em relação a alguns critérios. É a determinação sistemática e objetiva do mérito ou custo de um objeto. Ela fornece informações ao pessoal do programa para que possam decidir sobre sua continuidade ou sobre a sua utilização pelos consumidores. Ela permite avaliar a adoção ou a tomada de decisões sobre o futuro de um programa; consiste em fazer um julgamento sobre uma intervenção, comparando sua organização com os recursos utilizados, os serviços, os bens ou os resultados produzidos. Na concepção de Worthen (1997) a avaliação somativa é "a identificação, clarificação e aplicação de critérios defensáveis para determinar a avaliação do objeto

avaliado (preço ou mérito), qualidade, utilidade, efetividade ou significância em relação a esses critérios".

O processo de pesquisa avaliativa demandou uma compreensão e interação tanto de dados quantitativos quanto qualitativos. Os dados resultantes de levantamento estatísticos usados de forma integrada e complementar às informações qualitativas possibilitam a formulação de análises mais consistentes e significativas social e politicamente, como salienta Haguette

O método qualitativo oferece uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais, apóia-se no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social face à configurações das estruturas sociais seja a incapacidade estatística de dar conta dos fenômenos complexos e dos fenômenos únicos. Os métodos quantitativos supõem uma população de observação comparável entre si, e os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e razão de ser.

Portanto, para atender as especificidades dessa pesquisa avaliativa foram definidos os seguintes indicadores de análise: (1) indicadores relacionados ao processo de crédito - tempo de atendimento – tempo médio entre a entrega da proposta e o recebimento do crédito, consistência dos dados cadastrais, quantidade de clientes atendidos sobre total de inscritos, características dos beneficiários, cumprimento do fluxo do processo, sistematização de informações ao cliente, qualidade das informações do cliente, acompanhamento do crédito; (2) indicadores relacionados à sustentabilidade da atividade - novas atividades geradas; melhoria no negócio ; sustentabilidade - estabelecimentos mantidos ; mortalidade - estabelecimentos fechados; (3) indicadores relacionados à competitividade do negócio - relacionamento entre empresas; relacionamento entre empresas e instituições, relacionamento com o mercado, assistência técnica e capacitação, geração de ocupação e renda; (4) indicadores relacionados às mudanças após o crédito -

melhoria da renda, manutenção da renda, melhoria do consumo; melhoria no acesso à serviços; negócio como complementação da renda; negócio como única alternativa de renda, aumento da quantidade de ocupações geradas, aumento da ocupação gerada para o beneficiário, aumento da ocupação gerada para a família do beneficiário, qualidade das ocupações geradas – empregos formais e informais gerados , manutenção das ocupações geradas.

Para contemplar o estudo das diversas relações que envolvem o fenômeno da pesquisa, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, e ainda coleta e análise de dados primários e secundários.

A pesquisa bibliográfica foi sendo estruturada e aprofundada durante todo o processo de desenvolvimento da pesquisa. Concentrou-se na produção científica sobre as mudanças no mundo do trabalho ocorridas após a crise do capitalismo nos anos 70 e nos estudos sobre avaliação de políticas públicas enquanto disciplina de estudo científico.

A pesquisa documental possibilitou a identificação das condições político-institucionais que levaram a criação do PROGER no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda e as normas e documentos do Banco possibilitaram a compreensão do processo de concessão de crédito. Para tanto, foram utilizados como fontes de consulta, relatórios e portarias do Ministério do Trabalho e Emprego; balanços e relatórios de gestão do Banco do Nordeste; pesquisa no sistema de gerenciamento do BNB para delinear as o processo e as características dos créditos concedidos; relatórios de avaliação do IBASE e SINE – IDT e o censo sobre a economia informal do IBGE visando o mapeamento do perfil econômico do mercado de trabalho informal brasileiro.

Para coleta de dados primários foram realizadas entrevistas abertas com gestores e técnicos das duas principais entidades envolvidas no programa – BNB e

SINE/IDT - visando compreender o desenho, o processo de concessão de crédito e a forma de atendimento às necessidades dos “beneficiários”.

Foi realizada, ainda, uma pesquisa de campo mediante aplicação de questionário com opções de múltipla escolha, junto aos participantes do PROGER Urbano, com pelo menos 2 anos do recebimento do financiamento. O objetivo dessa modalidade de pesquisa foi identificar partes do cotidiano e formas de visão de mundo para assim caracterizar algumas condições de inclusão decorrentes da implementação dessa política pública. Foram realizadas ainda entrevistas abertas para construção de histórias de vida com um grupo de pessoas coletadas da população.

A pesquisa avaliativa vai procurar responder em que medida o PROGER Urbano, para as pessoas que vivem da atividade informal, tem se constituído uma ação efetiva, gerando oportunidade de renda e uma alternativa enquanto política pública para reduzir os efeitos da globalização sobre excluída do mercado de emprego.

Tal proposta conduz a formulação das hipóteses que abrem novas vias de estudo: (1) o PROGER Urbano gerou novos postos de trabalho; (2) o PROGER Urbano gerou aumento na renda da família; (3) o financiamento aos pequenos negócios é suficiente para garantir a sua sustentabilidade, permanência ou ampliação do pequeno negócio; (4) a capacidade operacional da instituição financeira influiu no acesso (quantidade de inscritos x quantidade de atendidos) e na qualidade do crédito concedido; (5) os financiamentos concedidos possibilitaram geração de novas ocupações e aumento da renda da família dos beneficiários do programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações no mercado de trabalho, decorrentes do processo de mundialização do capital e da reestruturação produtiva, impactaram, em dimensões preocupantes, a organização da produção e o mercado de trabalho brasileiros. Essas transformações tiveram como principal efeito o aumento do desemprego e da precarização do trabalho, situação que se agravou na década de 1990.

Constituiu alvo específico deste estudo o programa PROGER Urbano, instituído pelo Governo Federal por meio do MTE, e operacionalizado pelo Banco do Nordeste, no município de Fortaleza, no período 1995-2002. Nesse sentido, o universo objeto da pesquisa abrangeu os trabalhadores por conta-própria e pequenos empregadores, que encontraram na informalidade um espaço de subsistência capaz de suprir a ausência do emprego, mediante adesão ao PROGER Urbano.

Assim como nos demais centros urbanos, na região metropolitana de Fortaleza, verificou-se o agravamento da desorganização do mercado de trabalho, evidenciado, principalmente, pela queda dos rendimentos dos ocupados, pelo aumento do desemprego e da precarização do emprego. Pode-se afirmar que tais impactos tiveram origem na instabilidade econômica nacional e na adoção de modelos de desenvolvimento fundamentados nos princípios do neoliberalismo.

Neste estudo, procurou-se examinar os significados de um programa no âmbito das políticas públicas de trabalho, buscando levantar elementos sobre a sua possibilidade de inferir nas situações limite do setor informal. Em verdade, o trabalho incidu no campo das chamadas “políticas ativas”, concebidas e instituídas com o objetivo de gerar ocupação e renda a partir da concessão de financiamentos de longo prazo para implementação ou ampliação de pequenos negócios formais e informais.

O atendimento ao informal via sistema financeiro data de 1990, quando as fontes de financiamento para aquele segmento popular tinham origem em experiências pontuais de algumas ONGs, em atendimento a programas governamentais específicos no âmbito estadual. Por não dispor de reservas financeiras nem de garantias reais, esse público via-se impedido de ter acesso ao crédito disponibilizado pelo sistema bancário. Numa visão histórica recente, podem ser identificados três períodos distintos no tocante à oferta de crédito para o segmento informal: até 1990, esse segmento era totalmente excluído do sistema; a partir de 1995, passou a ser atendido pelo Governo Federal, via PROGER e outros instrumentos viabilizadores do acesso ao crédito, como os fundos garantidores; no início dos anos 2000, a oferta de crédito aos informais passou a se dar pela via do microcrédito, ou seja, fora do processo de crédito tradicional, suportado, principalmente, por recursos de organismos internacionais.

O PROGER Urbano, portanto, foi fundamental no contexto dos anos 1990, em virtude de inexistir então outros programas que pudessem atender ao setor informal. Trata-se, como visto, de iniciativa pioneira em âmbito nacional, uma experiência em processo de amadurecimento.

A pesquisa bibliográfica possibilitou a constatação de que o crédito constitui um dos fatores que comprometem o sucesso dos pequenos negócios, embora isoladamente não se mostre suficiente para garantir a sua sustentabilidade, uma vez que além do crédito, requerem apoio tecnológico, capacitação, infra-estrutura física, organização, orientação para comercialização e informação.

O olhar investigativo incidiu em duas categorias de trabalhador informal que apresentam características bem diferenciadas: os trabalhadores por conta-própria e os empregadores. Em verdade, os trabalhadores por conta-própria se destacaram por exercer atividades comerciais, geralmente nos próprios domicílios residenciais, apresentando

baixos níveis de escolarização e de capacitação, distribuídos em todas as faixas etárias, com significativa participação de jovens e pessoas da Terceira Idade. Os trabalhadores da categoria dos empregadores apresentaram uma atividade um tanto mais estruturada, geralmente exercida fora dos próprios domicílios residenciais, com renda média três vezes maior e grau de escolaridade mais elevado.

Os resultados pesquisa ratificam a hipótese de que o PROGER Urbano atendeu aos objetivos para os quais foi instituído, gerando emprego e renda para os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho formal. Entretanto, não se confirmou a hipótese de que o PROGER Urbano gerou atividades sustentáveis, haja vista que grande parte das atividades foi encerrada, enquanto outros não conseguiram garantir renda suficiente, sendo necessário recorrer a atividades econômicas complementares. A elevada inadimplência, embora não tenha sido medida, constitui outra evidência causal da pouca efetividade do programa.

Os trabalhadores por conta-própria, que exerciam atividades no nível de acumulação simples, para subsistência individual e da família, sem possibilidade de acumulação de capital, apresentaram maior fragilidade na sustentação dos negócios. Devido à inexistência de condições para formação de poupança, a atividade se descapitalizava, o que em muitos casos chegava a determinar o seu encerramento, quando, por exemplo, a família ou o trabalhador era surpreendido por algum fato de natureza econômica, como o aumento do dólar para quem trabalhava com produtos importados, ou ainda devido a problemas de doença.

Na amostra pesquisada, verificou-se o fechamento de estabelecimentos em decorrência da venda dos equipamentos financiados para ajudar um ente familiar acometido de doença grave, evidenciando-se uma prática comprometedor da continuidade do negócio. Os empregadores demonstraram maior nível de superação desses problemas,

mais capitalizados, geralmente possuindo bens separados do negócio, que podiam ser levantados em eventuais necessidades.

Foi igualmente confirmada a hipótese que apontava a influência positiva da capacidade operacional no acesso e na qualidade da concessão do crédito. A política pública para geração de trabalho e renda teve seus resultados comprometidos, em parte, pelas dificuldades operacionais para proporcionar uma análise mais apurada sobre a viabilidade dos pequenos negócios, em termos de mercado, comercialização, estrutura e condições gerenciais para sua condução. Supõe-se que isso não foi previsto no programa, devido à inexperiência das entidades participantes com esse tipo de público, tanto no âmbito do Federal, como das instituições financeiras e das entidades parceiras.

Outra grande dificuldade que comprometeu o resultado do programa foi a falta de integração com as demais políticas públicas do trabalho, como as de qualificação, intermediação de mão-de-obra, e a deficiência e a ausência das ações complementares, como, e principalmente, assessoria técnica. Como propõem Passos e Constanzi, algumas ações poderiam ser implementadas para melhoria da eficácia, eficiência e efetividade dos programas de geração de emprego e renda: integrar os diversos programas; melhorar o acompanhamento, a capacitação gerencial e a divulgação do programa; e construir um sistema de avaliação que proporcione subsídios para a decisão.

Conclui-se que a estrutura operacional tradicional dos bancos não se mostra adequada para atendimento aos pequenos empreendimentos. Ressalta-se, também, a ausência de ações complementares voltadas para a estruturação da rede de produção e comercialização envolvendo os microempreendimentos e entidades parceiras, assim como a carência de bancos de dados com informações sobre pessoas habilitadas e conhecidas na comunidade pela sua especialização. Recomenda-se, pois, buscar alternativas como ONGs ou cooperativas de crédito.

No âmbito das políticas públicas, desde o ano 2000, vem sendo sinalizada, como alternativa para os pequenos negócios informais, a estruturação de programas direcionados para o contexto do desenvolvimento de comunidade e da economia solidária. A economia solidária compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, empresas autogestionárias, redes de cooperação, complexos cooperativos e outras modalidades, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. Esse setor vem se desenvolvendo no Brasil como uma resposta à crise do emprego e ao aumento da exclusão social.

As iniciativas de economia solidária no Brasil vêm sendo impulsionadas a partir das ações de organizações da sociedade civil (ONGs, movimentos sociais, igrejas, incubadoras universitárias), e, atualmente, fazem parte da agenda do Estado através da implantação de políticas governamentais (municipais, estaduais e nacionais) voltadas ao seu desenvolvimento. Trata-se de uma experiência ainda recente, carecendo de pesquisas acadêmicas para aprofundamento do tema.

Apesar dessas iniciativas, os recursos para o crédito ao setor informal ainda se revelam insuficientes: parte significativa da população ainda não pode ter acesso; as oportunidades atingem apenas uma parcela que já possui experiência nos negócios; e, além disso, os demais fatores estruturantes que podem garantir o sucesso dos negócios – tecnologia, capacitação, infra-estrutura, organização – ainda são realidades bem distantes.

Além dos aspectos aqui analisados, constituem barreiras ao apoio financeiro aos informais, determinados fatores de natureza mais estrutural: o elevado custo do capital – já que o Brasil pratica as mais altas taxas de juros reais; as dificuldades de público para atender às exigências bancárias, principalmente aquelas relacionadas com apresentação de garantias; os elevados custos decorrentes da burocracia no processo de concessão de

crédito. Não obstante esses fatores, o capital disponível vem se destinando, preferencialmente, aos negócios estruturados, já estabelecidos, em detrimento do apoio financeiro aos pequenos negócios, principalmente na fase de implantação.

Para os pequenos negócios informais, torna-se necessária uma política pública que amplie as linhas de crédito, implemente processos menos burocratizadas e com encargos financeiros mais favoráveis, para financiamento de novos investimentos e custeio das atividades. Para tanto, faz-se necessária a formação de técnicos especializados nas condições de mercado, comercialização e gerenciamento dos micronegócios, para o competente e sistemático apoio com assistência técnica.

Os órgãos governamentais devem direcionar suas ações para incentivar a implantação e proporcionar as condições para gerar sustentabilidade para os pequenos negócios. E isso só será possível com mudanças e adaptações nos programas, com os seguintes principais objetivos: adequar a legislação às reais necessidades do setor informal; reduzir o peso tributário que recai sobre os pequenos negócios, de modo a estimular a sua formalização; desenvolver programas com recursos subsidiados que, além do Governo, envolvam as entidades de classe, institutos de pesquisa, ONGs e universidades; suporte aos novos empreendimentos, como capacitação, assessoria e assistência técnica; e incentivar a criação de redes de sustentação de negócios, a partir de cooperativas populares. Dessa forma, estar-se-á proporcionando um atendimento mais amplo aos pequenos negócios, de modo que passem a atuar de maneira mais consistente e em bases mais sólidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Giovanni. *O novo e precário mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: BoiTempo, FAPESP, 2001.

ANSILIERO, Graziela. *Panorama recente das políticas públicas de trabalho e renda*. In. Boletim IPEA – Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise. n. 20, novembro 2002. Site www.ipea.gov.br, consultado em 30/01/2003.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: BoiTempo, 5 ed, 2001.

APPLE, Michael W. *O que os pós-modernistas esquecem: capital cultural e conhecimento oficial*. In. Gentili, Pablo A.A. e Silva, Tomaz, Tadeu. Orgs. Neoliberalismo, qualidade total e educação – visões críticas. 2ª. Edição, Petrópolis, Vozes, 1995.

Banco do Nordeste do Brasil. *Manual Básico de Operações de Crédito, Título 5 - Programas Especiais*, 2002.

Banco do Nordeste do Brasil. *Relatórios de Gestão 2002*.

BARREIRA, Maria Cecília R. N. *Avaliação Participativa de Programas Sociais*. São Paulo, Veras Editora, 2000.

BARROS Eduardo. *Solicitar empréstimos sem planejamento pode trazer mais prejuízos que lucros*. Disponível em: < http://www2.uol.com.br/infopessoal/noticias/HOMETOP_358122.shtml > Acesso em: 10 Mai. 2006

BASTOS, Lilia Rocha et alii. *Manual para a Elaboração de Projetos e Relatórios de Pesquisa, Teses e Dissertações*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. 117 p.

BATISTA, Roberto Leme e ARAUJO, Renan (org.). *Desafios do Trabalho – capital e luta de classes no século XXI*. Londrina: Práxis; Maringá: Massoni, 2003.

BELLONI, Isaura. *Metodologia de Avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*.- São Paulo, Cortez, 2000 – (Coleção Questões da Nossa Época: v75).

BIANCHETTI, Roberto G.. *Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais*. 2ª. edição, Cortez Editora, São Paulo, 1999.

BLASS, Leila Maria da S., Trabalho e suas metamorfoses, in Org. Dowbor, Ladislau. *Desafios da Globalização*, Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BNDES. *Demografia das Firms Brasileiras*. In: Informe-se nº 50 janeiro 2003

BOURDIEAU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: O poder simbólico. Rio de Janeiro, DIFEL, 1989, P. 17-58.

BRASIL. *Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília, MTE - SEFOR, 1999. 49p.

_____. *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Avaliação gerencial 1995/1998: Balanço para um projeto de desenvolvimento sustentado*. Brasília, MTE-SEFOR, 1999.33p.

BRASIL – PBQP- PACTI. *Questões Críticas da Educação Brasileira - Consolidação de propostas e subsídios para as ações nas áreas de tecnologia e da qualidade*. Brasília, MTb, 1995. 47p.

BRASIL - Presidente. O mercado de trabalho e a geração de empregos. 2.ed. Brasília, Presidente da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997. 38p.

BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara Amazoneida . orgs. *Política social e democracia*. São Paulo, Cortez, 2001.

CARVALHO, Alba Maria Pinho. *Estado e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Revista de Políticas Públicas, EDUFMA, v.6, n.1, jan-jun 2002, p.41-46

_____. *Globalização em questão: subsídios para analisar o mundo em que vivemos*. In: RIGOTTO, Raquel.(org) *As tramas da insustentabilidade – trabalho, meio ambiente e saúde no Ceará*. Fortaleza, Inesp, 2001.

_____. *As políticas públicas no Brasil contemporâneo: relação estado e sociedade*.

_____. *Sistematização de elementos conceituais para análise do Estado e das políticas sociais: resgate dos pensamentos de Poulantzas, O'donell, Fleury*. 1999

_____. *O cenário das políticas sociais no Brasil hoje: gestão e controle social*. 1996.

_____. *Políticas sociais no desafio de enfrentamento da pobreza: a exigência da intersetorialidade*. mimeografado

CASTEL, Robert. *A metamorfose da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CATANI, Afrânio Mendes. *O que é capitalismo*. SP, Brasiliense, 1984

CHELIMSKY, Eleanor e SHADISH JR. William,. *Avaliação no século XXI*. Mimeo. s.d.

CHESNAIS, François. *A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século*. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp, 1995. p.1-30.

COHN, Amélia. *Políticas Sociais e Pobreza no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.12, jun./dez., 1995, p.1-18.

CORSI, Francisco Luiz. *A globalização e a crise dos estados nacionais*. In: *Desafios da Globalização*, Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.p. 102-108.

_____. A economia brasileira na década de 1990: estagnação e vulnerabilidade externa. In: *Desafios do trabalho – capital e luta de classes*. Maringá, Manori, 2003.p. 17-54.

CUT. Artigo do Remígio www.cut.org.br/codefat/apresenta.htm . Site consultado em 28/08/2002.

CUT. O trabalho informal no Brasil. Disponível em: <[http:// www.cut.org.br/a50110.htm](http://www.cut.org.br/a50110.htm). Acesso em: 20 nov. 2005

CUT-Desemp. Emprego e renda, no. 3, maio de 2000.

DEES, J. Gregory. *O significado do empreendedorismo social*. Mimeo.1998.

DEMO, Pedro. *Charme da exclusão social*. Campinas, SP, Autores Associados, 1998 - Coleção Polêmicas do Nosso Tempo: 61

Dicionário Eletrônico Antonio Houaiss da Língua Portuguesa, versão março de 2004, distribuído pela Editora Objetiva Ltda. Disponível em: < <http://d001wwv06/houaiss/cgi-bin/houaissnetb.dll/frame>>. Acesso em: 20. mar. 2006

DOWBOR, Ladislau (org.). *Desafios da Globalização*. Petropolis, RJ, Vozes, 1997.

DRAIBE, Sônia. *Proteção Social e Desenvolvimento Humano na América Latina: as políticas sociais de nova geração*, 1996. Mimeografado.

DUPAS, Gilberto. *Capitalismo global, desemprego e exclusão*. In: *Economia Global e Exclusão Social*. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1999.

DURÇO, Roberto. *O Neoliberalismo e o direito social à educação*. Disponível em : < [http:// www.conamp.org.br/eventos/teses/tese250.htm](http://www.conamp.org.br/eventos/teses/tese250.htm)>. Acesso em: 15.Fev. 2005

FLACSO. *A construção da política pública de trabalho e renda*. In: *Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático*. Site www.flacso.org.br consultado em 10 de dezembro de 2002.

FOGAÇA, Azuete.; Silva, Luiz Carlos E. *Educação básica e reestruturação produtiva*. In: *Perspectivas da economia brasileira –1994*. Rio de Janeiro, IPEA, 1993.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Org. *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. – Petrópolis, Rj: Vozes, 1998. – Coleção estudos culturais em educação)

GADOTTI, Moacir. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório* – 10^a ed. – São Paulo: Cortez, 1997

GEM. *Empreendedorismo no Brasil – 2003*. Disponível em: < <http://www.sebrae.com.br> > Acesso em: 30 Jun. 2004

GENTILI, Pablo A.A. *O discurso da qualidade como retórica conservadora no campo educacional*. In. Gentili, Pablo A.A. e Silva, Tomaz, Tadeu. Orgs. *Neoliberalismo, qualidade total e educação – visões críticas*. 2^a. Edição, Petrópolis, Vozes, 1995.

GOMES, Maria de Fátima M. Cabral. *Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico*. In: Silva e Silva, Maria Ozanira da. *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática*. São Paulo, Veras, 2001.

GONDIM, Linda Maria de Pontes.org. *Pesquisa em ciências sociais: o projeto da dissertação de mestrado*. Fortaleza, EUFC, 1999.

GONÇALVES, Carlos Cavalcanti. *Uma avaliação dos programas de microcrédito existentes em Fortaleza*. Fortaleza, 1998. Dissertação do Mestrado em Administração de Empresas da Universidade de Fortaleza.

GTZ.*GTZ no Brasil*. Disponível em: < http://www.gtz.org.br/brasil/inter_bra.htm > Acesso em: 10 Mai. 2006

HENRIQUES, Ricardo. org. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000

IBASE. *Avaliação do PROGER, PROGER RURAL E PRONAF do Fundo do Amparo ao Trabalhador*. Brasília, 1999. 263p. Relatório Técnico.

Internacional Labour Office. *Global Employment Trends*. Geneva, 2003. Site www.ILO.org consultado em 26/01/2003.

IBGE. Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 Dez. 2005.

IBGE. Notas técnicas. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 Dez. 2005.

IBGE. Economia Informal Urbana, 1997. . Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 Dez. 2005.

IBGE. Economia Informal Urbana, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 Dez. 2005.

IBQP, SEBRAE e FIEP. *Empreendedorismo no Brasil 2003 – Relatório Nacional*. Site www.sebrae.com.br

IPEA. *Políticas Sociais:Acompanhamento e Análise. Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais – ano 1, Junho de 2000*

_____. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* . Ano 2, fevereiro 2001.

_____. *Políticas sociais: acompanhamento e análise. Emprego e renda*. Fev.2003 (pág. 78-87)

_____. *Boletim IPEA – Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*. n. 20, novembro 2002. Site www.ipea.gov.br, consultado em 30/01/2003.

IPEA.BIRD.Escritório do Banco Mundial no Brasil e Região da América Latina e Caribe e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Empregos no Brasil 2002*. Site www.obancomundial.org consultado em 30/01/2003.

LEITE, Emanuel, et al.. *Rede de incubadoras de cooperativas populares*. Mimeo.

LOPES, Simone. *Balanço das políticas de emprego e renda no período 1995- 2002*. In. Boletim IPEA – Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise. n. 20, novembro 2002. Site www.ipea.gov.br, consultado em 30/01/2003.

MARE. *Plano Diretor para Reforma do Estado*. Site www.mare.gov.br acesso em 26/03/1999.

MÉDICI, André Cezar. *Urbanização e transformações estruturais na força de trabalho no Brasil*. Notas para uma discussão. Anais do VI Encontro de Estudos Populacionais Olinda, 1988, v.2, p.101-160.

MÉSZAROS, Istvan. O desemprego crônico: o significado real de “explosão populacional”. In: *Para além do capital*, São Paulo: Boitempo Esitorial; Campinas: Unicamp, 2002. p. 310-346.

_____. Das crises cíclicas à crise estrutural. In: *Para além do capital*, São Paulo: Boitempo Esitorial; Campinas: Unicamp, 2002. p. 795-810.

_____. A necessidade de controle social. In: *Para além do capital*, São Paulo: Boitempo Esitorial; Campinas: Unicamp, 2002. p. 983-1010.

_____. Divisão do trabalho e Estado pós-capitalista. In: *Para além do capital*, São Paulo: Boitempo Esitorial; Campinas: Unicamp, 2002. p. 1032-1062.

Ministério da Saúde. *Indicadores sócioeconômicos – B.6 Taxa de desemprego*. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2004/b06uf.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2005

MTE. Assessoria Especial do Ministro. *Emprego no Brasil: diagnóstico e políticas*. Brasília, 1998.

_____. Relatório de Gestão – Tomada de contas anual – exercício 2001. Fevereiro 2002. Site www.mte.gov.br consultado em maio 2002.

_____. Relatório da Força Tarefa sobre Políticas de Emprego: Diagnósticos e Recomendações. Brasília, Agosto 1998. Site www.mte.gov.br consultado em julho 2002.

MTE.Observatório do Mercado de Trabalho do MTE _____. A Informalidade no mercado de Trabalho Brasileiro e as Políticas Públicas do Governo Federal.. Site www.mte.gov.br consultado em março 2003.

MTE. *Regulamento do FUNPROGER*. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/porta/emp/ep/fin/dwn/>>. Acesso em: 22 mai. 2006

MTE. *O Dedo do Emprego - Geração de Empregos no Período de 1999 a 2002*. Disponível em: < http://www.mte.gov.br/Noticias/Conteudo/268_1.asp > Acesso em: 13 nov. 2002

NERI, Marcelo. Políticas Estruturais de Combate à Pobreza no Brasil. In: Henriques, Ricardo. *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2001.

_____. *Desemprego Informalidade e Pobreza*. Revista Conjuntura Econômica – temas sociais, abril, 2001

_____ e GIOVANNI, Fabiano da Silva. *Empresários Nânicos, Garantias e Acesso à Crédito*. Ensaio Econômico N° 518, FGV-EPGE, Dez. 2003. site www.fgv.br

PAULINO, Antonio G.L. *Referencial Teórico*. In: A educação profissional sob o signo da qualidade: um jogo de duplo sentido. Fortaleza, 2002. Dissertação – Mestrado em Sociologia.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Estado, Regulação Social e Controle Democrático*. In: BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara Amazoneida . orgs. *Política social e democracia*. São Paulo, Cortez, 2001.

POCHMAN, Márcio e AMORIM, Ricardo. orgs. *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2003.

POCHMAN, Márcio. *O Trabalho sobre Fogo Cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo, Contexto, 1999.

_____. *O Emprego na Globalização – a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2001, pág. 123 – 130.

_____. *A Década dos Mitos – o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil*. São Paulo, Contexto, 2001, pág. 147 – 161

PRESIDENCIA DA REPUBLICA. Lei n° 9.872 de 23 de novembro de 1999. http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9872compilado.htm

RAMOS, Lauro e FERREIRA, Valéria. *Padrões espacial e setorial da evolução da informalidade no Brasil – 1991 – 2002*. Texto para discussão n° 1099, Rio de Janeiro, IPEA, Junho 2005. : IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1099.pdfno. Acesso em: 15 Dez. 2005

RIBEIRO, Sérgio C. *A educação e a inserção do Brasil na modernidade*. São Paulo: USP/ Instituto de Estudos e Avançados, jun. 1993 (Coleção Documentos, Série Educação para a Cidadania, 4).

SANTANNA, Jorge Luiz Fonseca de. *Perfil e desempenho dos clientes do Programa CrediAmigo em Fortaleza*. Fortaleza, 2000. Dissertação do Mestrado em Administração de Empresas da Universidade de Fortaleza.

SANTOS, João Bosco Feitosa dos. *O avesso da maldição do gênesis: a saga de quem não tem trabalho*. São Paulo:Annablume; Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto do Governo do Estado do Ceará, 2000.

SANTOS, Carlos Alberto dos Org.. *Instituições financeiras e as micro e pequenas empresas – diagnóstico e perspectivas*. Brasília, Sebrae, 2004.

_____. Site www.sebrae.com.br/br/ued/estat_empinformais.htm

SEBRAE e IBGE. *Economia Informal Urbana 2003*. site www.sebrae.com.br

SEBRAE. Observatório Sebrae. *Boletim estatístico de micro e pequenas empresas*. 1º semestre 2005.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SHADISH JR. William,. *Bases da avaliação de Programas – teorias da prática*. Mimeo. s.d.

SILVA, Tomaz Tadeu. *A "nova" direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia*. In. Gentili, Pablo A.A. e Silva, Tomaz, Tadeu. Orgs. *Neoliberalismo, qualidade total e educação – visões críticas*. 2ª. Edição, Petrópolis, Vozes, 1995.

Sine-CE. *O que é o Sine*. Disponível em: <http://www.sine.ce.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2006

SOUZA, Jane Gondim de. *Evalucion Del microcrédito em el espacio urbano de Fortaleza mediante uma pesquisa de campo*".Dissertação, 2003.

URANI, André. *Economia solidária – o que o capitalismo tem a ver com isso?* In: Rumos Economia e Desenvolvimento nos Novos Tempos. Ano 27, nº 209, junho 2003.

VEIGA, Jose Eli. *Empreendedorismo rural – uma primeira aproximação – Relatório para o Sebrae Nacional 2003*. mimeo.

YUNUS, Muhamed. *O Banqueiro dos pobres*. Ática, São Paulo, 2000.

ANEXO A – TOTAL GERAL DOS PROGRAMAS ESPECIAIS NO BANCO DO NORDESTE

Contratações acumuladas ⁽¹⁾ - Posição: 1993 até dezembro de 2002

PROGRAMA	Quantidade de Operações	Percentual s/ total	Valor (R\$ mil)	Percentual s/ total	Valor Médio ⁽²⁾
PROGER	264.742	21,50%	1.868.082,1	37,45%	7,1
PROTRABALHO ⁽³⁾	41.232	3,35%	484.299,0	9,71%	11,7
PRONAF ⁽⁴⁾	718.375	58,34%	1.762.709,0	35,34%	2,5
PRONAF A	58.392	4,74%	284.300,6	5,70%	4,9
PROG. DA TERRA ⁽⁵⁾	147.235	11,96%	438.104,3	8,78%	3,0
CÉDULA DA TERRA	285	0,02%	38.602,3	0,77%	135,4
BANCO DA TERRA	1.018	0,08%	111.586,2	2,24%	108,4
TOTAL	1.231.279	100,00%	4.987.683	100,00%	4,1

Fonte: Banco do Nordeste - Ambiente de Implementação de Programas - Ativo Operacional

⁽¹⁾ Desde o início da operacionalização de cada programa.

⁽²⁾ Valor / Quantidade.

⁽³⁾ Micro, mini e pequenos empreendedores.

⁽⁴⁾ Todos os grupos exceto o grupo A.

⁽⁵⁾ Contratações encerradas em dezembro de 1999.

ANEXO B – TOTAL GERAL DOS PROGRAMAS ESPECIAIS POR ANO ⁽¹⁾

Contratações acumuladas ⁽²⁾ - Posição: DEZ 2002

ANO	Quantidade de Operações	Valor (R\$ mil)	Valor Médio ⁽³⁾
Até 1994	22.404	58.106,9	2,6
1995	24.819	183.075,5	7,4
1996	91.497	581.380,2	6,4
1997	102.090	725.635,5	7,1
1998	256.861	1.288.826,5	5,0
1999	160.136	773.948,6	4,8
2000	208.716	742.117,5	3,6
2001	165.257	353.929,7	2,1
2002 até dezembro	199.499	280.662,8	1,4
TOTAL	1.231.279	4.987.683,3	4,1

Fonte: Ambiente de Implementação de Programas Ativo Operacional

⁽¹⁾ Programas: PROGER, PROTRABALHO (micro, mini e peq. empreendedores), PRONAF, PROGRAMA DA TERRA, CÉDULA DA TERRA, BANCO DA TERRA, BANCO DA TERRA-CÉDULA DA TERRA, e BANCO DA TERRA-COMBATE À POBREZA RURAL.

⁽²⁾ Desde o início da operacionalização de cada programa.

⁽³⁾ Valor / Quantidade.

⁽⁴⁾ O número total de famílias e beneficiários não reflete o somatório de todos os anos, pois os valores não são cumulativos.

ANEXO C - PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA DO NORDESTE DO BRASIL - PROGER

Contratações Acumuladas desde 1993 - Posição: Dez 2002

ESTADO	Quantidade de Operações	Valor (R\$ mil)	Valor Médio*
ALAGOAS	13.998	89.126,1	6,4
BAHIA	58.456	507.483,1	8,7
CEARÁ	43.211	240.581,2	5,6
ESPÍRITO SANTO	1.410	4.519,8	3,2
MARANHÃO	21.367	174.378,7	8,2
MINAS GERAIS	17.553	159.025,5	9,1
PARAÍBA	21.078	108.749,0	5,2
PERNAMBUCO	25.443	193.733,1	7,6
PIAUI	26.534	190.945,6	7,2
R. G. DO NORTE	11.777	73.126,0	6,2
SERGIPE	23.915	126.414,1	5,3
TOTAL	264.742	1.868.082,1	7,1

Fonte: Banco do Nordeste - Ambiente de Implementação de Programas - Ativo Operacional

* Valor / Quantidade.

ANEXO D - APLICAÇÕES DO BANCO DO NORDESTE NO PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - PROGER

Contratações Acumuladas por Fonte desde 1993
Posição: Dez 2002

ESTADOS	FNE			FAT		Valor Médio*	TOTAL	
	Qtde	Valor (R\$ mil)	Médio*	Qtde	Valor (R\$ mil)		Qtde	Valor (R\$ mil)
ALAGOAS	4.135	28.440,8	6,9	9.863	60.685,3	6,2	13.998	89.126,1
BAHIA	14.560	135.630,7	9,3	43.896	371.852,4	8,5	58.456	507.483,1
CEARÁ	3.508	25.122,1	7,2	39.703	215.459,1	5,4	43.211	240.581,2
ESPÍRITO SANTO	-	-	-	1.410	4.519,9	3,2	1.410	4.519,9
MARANHÃO	3.815	59.242,1	15,5	17.552	115.136,5	6,6	21.367	174.378,6
MINAS GERAIS	5.730	54.644,2	9,5	11.823	104.381,2	8,8	17.553	159.025,4
PARAIBA	2.633	18.803,6	7,1	18.445	89.945,5	4,9	21.078	108.749,1
PERNAMBUCO	2.824	34.200,8	12,1	22.619	159.532,3	7,1	25.443	193.733,0
PIAUI	6.238	73.013,9	11,7	20.296	117.931,6	5,8	26.534	190.945,6
R G DO NORTE	1.186	9.642,2	8,1	10.591	63.483,8	6,0	11.777	73.126,0
SERGIPE	8.049	48.145,2	6,0	15.866	78.268,9	4,9	23.915	126.414,2
TOTAL	52.678	486.885,6	9,2	212.064	1.381.196,5	6,5	264.742	1.868.082,1

Fonte: Banco do Nordeste - Ambiente de Implementação de Programas - Ativo Operacional

* Valor / Quantidade.

ANEXO E - APLICAÇÕES ANUAIS DO BANCO DO NORDESTE NO PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - PROGER

Contratações Acumuladas - Posição: Dez 2002

ANO	Quantidade de Operações	Valor (R\$ mil)	Valor Médio ⁽¹⁾
1993	68	331,8	4,9
1994	1.086	9.893,3	9,1
1995	18.221	153.701,0	8,4
1996	52.572	424.512,0	8,1
1997	47.423	458.533,2	9,7
1998	44.737	276.415,1	6,2
1999	31.614	233.180,3	7,4
2000	51.388	215.829,3	4,2
2001	15.512	83.482,6	5,4
2002 até dezembro	2.121	12.203,5	5,8
TOTAL	264.742	1.868.082,1	7,1

Fonte: Banco do Nordeste - Ambiente de Implementação de Programas - Ativo Operacional

(1) Valor / Quantidade.

(2) O número total de famílias e beneficiários não reflete o somatório de todos os anos, pois os valores não são cumulativos.

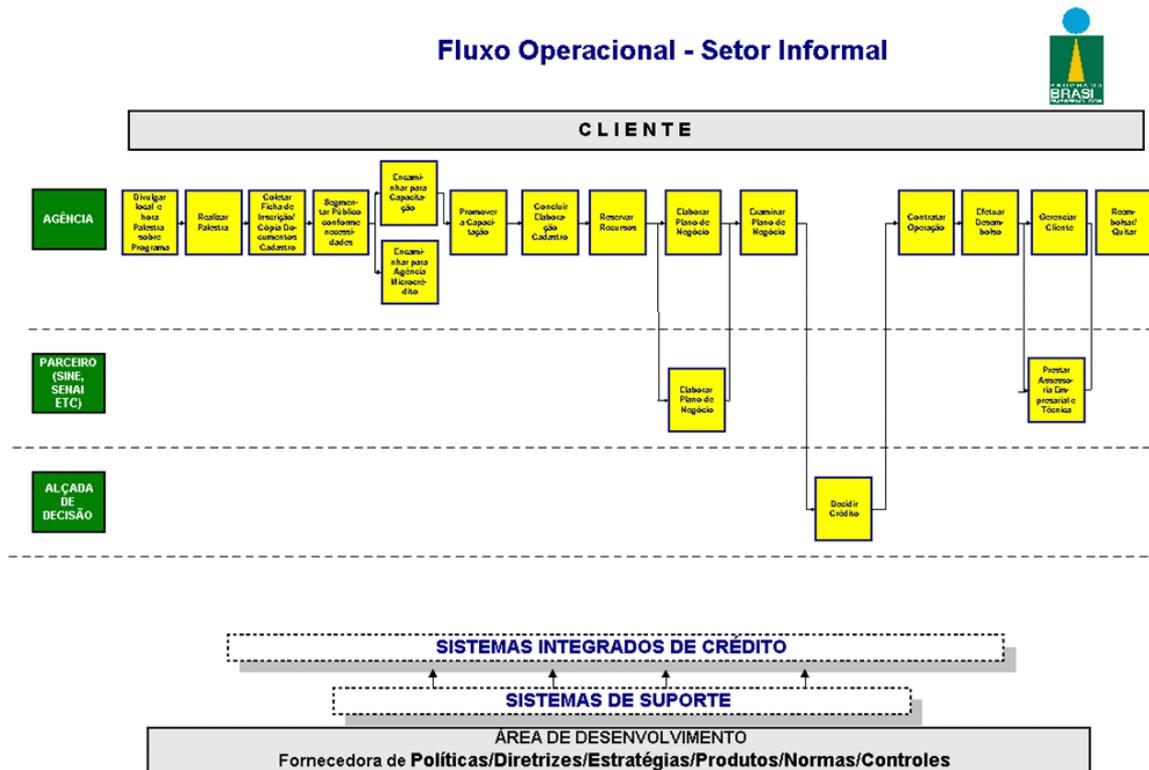
ANEXO F - APLICAÇÕES RURAIS E URBANAS DO BANCO DO NORDESTE NO PROGRAMA DE FOMENTO À GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - PROGER POR ESTADO E POR TIPO DE PARTICIPANTE

Contratações Acumuladas : Posição Dez 2002

ESTADOS	URBANO								RURAL					
	INFORMAL		FORMAL		COOP/ASSOC		SUBTOTAL		MINI		PEQUENO		COOP/ASSOC	
	Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
ALAGOAS	4.323	15.891,2	3.326	25.276,8	13	353,2	7.649	41.168,1	4.258	31.629,7	2.091	16.328,5	63	2.508,5
BAHIA	12.215	41.489,1	11.522	159.771,7	120	5.762,4	23.737	201.260,9	26.547	215.781,8	8.172	90.440,3	470	20.039,2
CEARA	26.341	62.078,2	6.869	78.622,6	41	1.613,7	33.210	140.700,7	5.055	57.478,2	4.946	42.402,7	224	22.007,6
ESPIRITO SANTO	1.376	3.522,4	33	983,7	-	-	1.409	4.506,1	1	13,8	-	-	-	-
MARANHAO	12.145	43.937,9	2.798	59.359,1	467	21.946,8	14.943	103.297,0	4.684	41.958,4	1.740	29.123,7	312	9.752,4
MINAS GERAIS	2.613	10.009,6	1.774	29.984,1	39	2.249,1	4.387	39.993,7	11.671	88.147,1	1.495	30.883,7	310	19.086,7
PARAIBA	12.516	41.771,1	3.850	29.384,0	28	1.058,6	16.366	71.155,1	2.649	21.775,5	2.063	15.818,7	84	7.037,9
PERNAMBUCO	15.382	52.671,6	3.376	44.042,2	59	3.945,6	18.758	96.713,8	4.498	57.904,2	2.187	39.115,1	258	35.125,5
PIAUI	13.821	43.328,0	3.498	37.476,8	57	2.441,9	17.319	80.804,7	7.137	78.553,7	2.078	31.587,5	433	25.012,6
R G DO NORTE	6.050	17.906,0	2.648	20.259,7	20	694,6	8.698	38.165,7	1.197	12.072,3	1.882	22.888,0	45	9.106,2
SERGIPE	9.856	36.029,8	4.318	32.043,0	53	786,0	14.174	68.072,9	7.160	40.935,5	2.581	17.405,0	120	2.751,6
TOTAL	116.638	368.635,0	44.012	517.203,7	897	40.851,9	160.650	885.838,7	74.857	646.250,2	29.235	335.993,2	2.319	152.428,2

Fonte: Banco do Nordeste - Ambiente de Implementação de Programa - Ativo Operacional

ANEXO G – FLUXO OPERACIONAL – SETOR INFORMAL



ANEXO I – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA DE CAMPO SOBRE A SITUAÇÃO ATUAL DOS PARTICIPANTES DO PROGER

O QUE O ENTREVISTADOR DEVE OBSERVAR:

- FAÇA AS PERGUNTAS DEVAGAR UMA DE CADA VEZ.
- SOMENTE FAÇA UMA PERGUNTA QUANDO A ANTERIOR ESTIVER DEVIDAMENTE RESPONDIDA E REGISTRADA.
- TENHA PLENA SEGURANÇA QUE A PERGUNTA RESPONDIDA CORRESPONDE AO QUE VOCÊ PERGUNTOU PROCURE SEMPRE OBTER A RESPOSTA.
- CASO OBSERVE UMA FALA, GESTO , CONDIÇÕES FÍSICAS DO NEGÓCIO QUE MEREÇA DESTAQUE REGISTRE NAS LINHAS LOGO APÓS O ITEM;
- AO FINAL DA ENTREVISTA, FAÇA UM BREVE RELATO SOBRE O QUE VOCÊ VIU COMO: AS CONDIÇÕES FÍSICAS DO LOCAL, DA CASA OU DO NEGOCIO, ESTRUTURA FAMILIAR

ANTES DE INICIAR EXPLIQUE DO QUE SE TRATA A PESQUISA:

O BNB ESTÁ REALIZANDO UMA AVALIAÇÃO DE ALGUNS DE SEUS PROGRAMAS DE CRÉDITO, ATRAVÉS DO CURSO DE MESTRADO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, POR ISSO PROCURAMOS O SENHOR/A PARA FAZER PARTE DESSA PESQUISA E RESPONDER A QUATRO QUESTÕES APENAS.

CÓDIGO DO CLIENTE

ATIVIDADE ECONÔMICA

OBSERVAÇÃO FINAL DO ENTREVISTADOR

PERGUNTA 1: GOSTARIA DE SABER O QUE ACONTECEU NO SEU NEGÓCIO/ ESTABELECIMENTO APÓS O CREDITO RECEBIDO.

1.1. () NÃO HOUE MUDANÇA NO NEGÓCIO. ESPECIFIQUE
(pode ter mais de uma resposta)

1.1.1. () a renda da família permaneceu a mesma

1.1.2. () as vendas não aumentaram

1.1.3 () a produção não aumentou

1.1.4 () outros _____

OBSERVAÇÃO DO ENTREVISTADOR _____

1.2. () PROGREDIU. EM QUE ? (pode ter mais de uma resposta)

1.2.1. () mudou para uma atividade mais lucrativa

1.2.2. () aumentou o número de empregados

1.2.3. () possibilitou renda para alguém da família

1.2.4. () ampliou ou reformou o negócio

1.2.5. () ampliou ou reformou a casa

1.2.6. () complementou a renda da família

1.2.7. () as vendas melhoraram

1.2.8. () produção aumentou

1.2.9. () outros _____

OBSERVAÇÃO DO ENTREVISTADOR _____

1.3. () PIOROU.**EM QUE?** (pode ter mais de uma resposta)

1.3.1. () reduziu os empregados

1.3.2. () mudou para um lugar menor por causa do aluguel

1.3.3. () as receitas do negócio diminuíram

1.3.4. () a renda da família diminuiu

1.3.5 () mudou de atividade e a renda é menor

1.3.6 () outros _____

POR QUE? (pode ter mais de uma resposta)

1.3.7 () não conhecia bem o negócio

1.3.8. () faltou orientação

1.3.9. () venda fraca

1.3.10. () fiado

1.3.11. () motivos fora do negócio: doença, acidente, roubo

1.3.12. () outros _____

O NEGÓCIO PIOROU LOGO APÓS O CRÉDITO OU HOUVE MOMENTOS QUE O NEGÓCIO PROGREDIU ? EM QUE ASPECTOS O SENHOR/A SENTIU MELHORAS ?

1.3.13. () mudou para uma atividade mais lucrativa

1.3.14. () aumentou o número de empregados

1.3.15. () possibilitou renda para alguém da família

1.3.16. () ampliou ou reformou o negócio

1.3.17. () ampliou ou reformou a casa

1.3.18. () complementou a renda da família

1.3.19. () as vendas melhoraram

1.3.20. () produção aumentou

1.3.21. () outros _____

OBSERVAÇÃO DO ENTREVISTADOR _____

1.4. () FECHOU O NEGÓCIO. POR QUE NÃO DEU CERTO? (pode ter mais de uma resposta)

- 1.4.1. () faltou orientação
- 1.4.2. () não conhecia bem o negócio
- 1.4.3. () venda fraca
- 1.4.4. () fiado
- 1.4.5. () motivos fora do negócio: doença, acidente, roubo
- 1.4.6. () outros _____

QUE ATIVIDADE O SENHOR/A FAZ ATUALMENTE ?

- 1.4.7 () sem atividade / desempregado
- 1.4.8 () aposentado
- 1.4.9 () ambulante
- 1.4.10 () irregular / faz bicos
- 1.4.11 () empregado com carteira assinada
- 1.4.12 () empregado sem carteira assinada
- 1.4.13 () outros _____

ANTES DE FECHAR O NEGÓCIO TEVE EMPREGADO(S)?

- 1.4.14 () nunca teve empregados , sempre trabalhou sozinho.
- 1.4.15 () teve empregados antes de fechar, quantos ? ()

Que tipo de empregado ? (colocar entre os parênteses a quantidade de empregados correspondente ao item)

- 1.4.16. () membros da família
- 1.4.17. () empregado sem carteira
- 1.4.18. () temporários
- 1.4.19. () diaristas
- 1.4.20. () empregado com carteira assinada
- 1.4.21. () outros _____

OBSERVAÇÃO DO ENTREVISTADOR _____

Se o cliente fechou o negócio, o entrevistador deve passar para a pergunta 3.

PERGUNTA 2: GOSTARIA DE SABER QUEM AJUDA O SENHOR/A NO SEU NEGÓCIO .

2.1. () NUNCA TEVE EMPREGADOS , SEMPRE TRABALHOU SOZINHO.

2.2. () ATUALMENTE POSSUI EMPREGADOS.

2.2.1. quantos ? ()

QUAL O TIPO? (colocar entre os parênteses a quantidade de empregados correspondente ao item)

2.2.2. () membros da família

2.2.3. () empregado sem carteira

2.2.4. () temporários

2.2.5. () diaristas

2.2.6. () empregado com carteira assinada

2.2.7 () outros _____

2.3. () NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS, A QUANTIDADE DE EMPREGADOS -
(colocar a quantidade, aumentaram quantos ? diminuiram quantos ?)

2.3.1 () AUMENTOU

2.3.2. () DIMINUIU

2.4. () OUTRA PESSOA, ATUALMENTE, TOMA CONTA DO NEGÓCIO.

2.4.1. () membros da família

2.4.2. () empregado com carteira assinada

2.4.3. () empregado sem carteira

2.4.4. () temporários

2.4.5. () diaristas

2.4.6 () outros _____

PERGUNTA 3: EXERCEU OU EXERCE UMA OUTRA ATIVIDADE PARA COMPLEMENTAR SUA RENDA ALÉM DO SEU NEGÓCIO PRÓPRIO ?

3.1. () NUNCA EXERCEU OUTRA ATIVIDADE

3.2. () **EXERCEU OUTRA ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO. QUAL ?**

3.2.1. () empregado sem carteira assinada

3.2.2. () funcionário publico

3.2.3. () bancário

3.2.4. () empregado do comercio

3.2.5. () operario da indústria

3.2.6. () outros _____

3.3. () **SE CONTINUA COM O NEGÓCIO, EXERCE OUTRA ATIVIDADE PARA COMPLEMENTAR A RENDA, QUAL ?**

3.2.7. () empregado sem carteira assinada

3.2.8. () funcionário publico

3.2.9. () bancário

3.2.10 () empregado do comercio

3.2.11 () operário da indústria

3.2.12 () outros _____

PERGUNTA 4: O QUE O CRÉDITO REPRESENTOU PARA A SUA ATIVIDADE ? (pode ter mais uma resposta)

4.1. () realizei um sonho, sempre tive vontade de exercer meu próprio negócio

4.2. () estou conseguindo sobreviver

4.3. () foi uma ajuda quando eu estava apertado de dinheiro

4.4. () deu melhor condição de vida: eletrodoméstico, carro , casa melhor

4.5. () gerou uma atividade para alguém da família

4.6. () consegui pagar as dívidas que tinha

4.7. () outras

ANEXO J - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PARCEIROS

1. Como você vê a participação da entidade no PROGER Urbano ?
2. Como foi a entrada da entidade no PROGER Urbano ?
3. O entidade ainda atua com o PROGER Urbano? As unidades do PROGER Urbano estão desativadas ? A que você atribui a finalização desse trabalho ?
4. Quanto ao fluxo do processo onde estão as falhas ? o que funcionou perfeitamente ?
Quais as principais dificuldades enfrentadas ?
5. Qual sua análise sobre o trabalho dos conta-própria e empregadores informais ?
6. Você considera o PROGER Urbano um instrumento de inclusão ? em que aspectos ?
7. Como você analisa a atuação dos outros parceiros ?

ANEXO L – HISTÓRIAS DE TRABALHO

História 1

Aprendi a costurar com minha mãe, morávamos aqui no bairro, sempre morei aqui, gosto muito daqui. Tive que trabalhar cedo, depois que trabalhei no grupo X⁴⁹ passei 8 anos trabalhando lá, passei por uma distribuidora de bebidas, antes de fechar eu saí, porque minha amiga me levou para outra empresa que estava se instalando em Maracanaú. Não demorei muito tempo lá porque era muito longe tinha que acordar muito cedo.

Nesse tempo comecei a pensar em ter meu próprio negócio, ficava pensando, sonhando mas não conseguia levar para frente. Minha mãe me ensinou a costurar e eu sempre gostei de fazer isso, gosto muito. Tinha uma máquina semi-industrial que não dava para muita coisa. Eu nessa época, trabalhava e comprava peças para vender no trabalho e sempre pensava que podia fabricar minhas próprias peças, tinha só vontade mas não executava.

Queria muito uma máquina industrial. Quando eu saí do último emprego, eu quis sair, mas arranjei com a área de pessoal uma demissão, você sabe para receber os benefícios do FGTS, comecei a trabalhar no meu negócio, devagar, sonhando com minhas máquinas, era o que eu mais desejava, era meu sonho. Soube através de um conhecido do PROFAT, o Brasil Empreendedor veio depois⁵⁰. Fui lá no Banco, antes eu já tinha ido no SEBRAE, mas não tinha conseguido nada, eles queriam tudo regularizado e eu não tinha, era muito dinheiro para regularizar, lá no BNB não, foi rapidinho. Precisei só do fiador que eu já tinha, e tenho ainda.

⁴⁹ Grande holding do Ceará que atua na área agropecuária, concessionárias, derivados de trigo.

⁵⁰ Dentro da linha do proger, o BNB trabalhou até 1999 com a denominação PROFAT e depois disso até 2002 passou a ter a denominação do Programa do Governo Federal Brasil Empreendedor continuando com as mesmas condições

Daí eu consegui, como PROFAT realizar o que eu queria que era comprar duas máquinas industriais. Essa foi uma época muito boa, o dinheiro corria todo mundo comprava pouco que fosse. Eu tinha umas lojas, no shopping, que eu fornecia, nessa época cheguei a ter 4 empregados pagando os direitos, tudo. Depois as lojas fecharam, começou a ficar ruim para todo mundo.

Agora eu trabalho como ateliê, não tenho ninguém, de vez em quando uma diarista, porque agora eu não posso mais pagar outra pessoa com todos os direitos fica muito caro. Faço as peças por encomenda, é ruim dá mais trabalho e o retorno não é tão bom.

Depois eu tirei o Brasil Empreendedor para comprar mais outra máquina também industrial, consegui pagar mas foi mais difícil.

Ainda tenho todas as máquinas, e é por isso que ainda hoje consigo me sustentar, pagar minhas contas, melhor do que se tivesse um emprego, a renda é melhor, também eu sou sozinha e moro aqui mesmo, é meu trabalho e minha casa. Eu só tenho saudade do emprego quando estou aperreada.

Ter um empréstimo no banco foi bom pra mim era como se eu tivesse um desafio, eu sinto saudade, já fui lá procurar mas não tem nada para quem está na minha situação, o microcrédito é pouco. O crédito também é bom para tirar do sufoco, a gente compra as máquinas, fica com um capitalzinho e consegue respirar. Eu queria outro crédito para comprar mais outra máquina, mas no momento parece que não tem nada.

Eu fiz um curso lá no Passaré, foi muito bom deram muitas orientações a gente, queria ter feito mais mas não apareceu oportunidade, no SEBRAE eu nunca fui. O pessoal falou que o banco promovia uns cursos mas nunca chegou nada para mim, eu achava que o banco devia avisar para os clientes quando tivesse curso. Eu queria fazer mas não tenho tempo de ir atrás.

Eu já procurei uma amiga que trabalha no ramo para fazer uma sociedade mas ela tem marido e filho não quer se arriscar. Eu gosto de me arriscar mas falta quem me ajude me oriente.

Sabe, se eu tivesse uma ajuda para vender em grande quantidade, seria muito bom, já pensou fazer mil blusas, dava para empregar gente, o trabalho fica mais fácil e o lucro é maior. O banco devia fazer isso, orientar, dizer o que está acontecendo, eu sei que deve ter grupos de pequenos igual a mim que estão até exportando, mas eu não sei a quem recorrer o banco podia ajudar muito nisso. Formar os grupos, organizar o pessoal para vender.

O crédito possibilitou eu atingir meu sonho e ter condições de hoje me sustentar, pelo menos mantendo a vida como eu sempre tive.

Historia 2

A artesã mantinha uma pequena oficina, onde trabalhava com a ajuda do filho, na região metropolitana de Fortaleza. Inicialmente, trabalhava com bordado e pintura em peças como cortinas e almofadas. Sua grande habilidade manual possibilitou ampliar seus produtos transformando papel, garrafa ou plástico em artefatos de decoração. O trabalho com papel e resina, na criação de artefatos de decoração, foi primordial para conhecer o “papel de folha da bananeira” que até hoje se constitui a sua principal matéria prima, e o seu principal produto.

“Após receber o empréstimo para aquisição de equipamentos para trabalhar com os artefatos de madeira, decidi mudar para Fortaleza para minimizar seus custos de comercialização. Tinha que vir pegar (em Fortaleza) matéria-prima e deixar as

encomendas para os clientes. O custo com gasolina ficava bastante pesado para repassar para as peças produzidas. Nesse período atendia em média dois clientes por semana”.

A mudança para Fortaleza e a compra dos equipamentos foi fundamental para o desenvolvimento da atividade que hoje já conta com um ateliê em bairro nobre da cidade e já contratou dois funcionários que auxiliam na montagem das peças.

Atualmente, trabalha com escritórios de arquitetura, e tem grandes clientes como cadeias de hotéis e restaurantes, que utilizam muito suas peças na decoração principalmente as luminárias feitas com palha da bananeira. Seus trabalhos já foram inclusive publicados em revistas de decoração de tiragem nacional inclusive com reportagem página inteira sobre o seu trabalho, as cortinas e almofadas também são bastante apreciados.

“Com o artesanato já consegui comprar um apartamento, um carro e separar o trabalho do local de moradia com o aluguel do ateliê. Minha dificuldade, no momento, é estabelecer as bases para crescer, porque eu não disponho de conhecimento profissional (administração) suficiente.” Sua atividade é intuitiva, não teve orientação técnica sobre o negócio, não há controle sobre as receitas, orçamento, ou separação das despesas e receitas do negócio com as contas domésticas. O negócio cresceu mas não há processos de gestão estruturados.

História 3

Eu tinha uma lojinha de artesanato de cerâmica, pagava aluguel e as vendas eram muito irregulares. Por sugestão de um amigo, fui conhecer uma pequena fábrica de quentinha, lá para os lados da Barra (do Ceará). Era uma atividade muito simples bastava as folhas de alumínio e a máquina de prensar e cortar a folha.

Pensei, conversei com minha família arranjei um avalista, meu irmão e fui ao BNB indicado por um amigo.

Tirei (2000) o financiamento (R\$ 4.043,22) para comprar a máquina e a matéria prima que funcionaria atrás da loja de artesanato. Em três meses eu tinha resolvido tudo, e estava com a fábrica instalada. Mas três meses depois (identificação da data pela ficha do cliente), o preço da matéria prima subiu por causa do dólar e eu não conseguia vender logo o que eu fabricava por que o meu preço era muito alto, por causa da matéria prima que estava cara. O “giro” (capital de giro) também foi pouco. A minha máquina era manual e as outras fábricas tem automática então produzem mais e têm um preço melhor que o meu. Foi isso ...

Quando o Banco veio aqui na visita, tinha um estoque encalhado eu quase não tinha matéria prima. Com mais alguns meses, acho que seis, resolvi vender a máquina para pagar o Banco, mas não consegui, passei a dever ao banco. Foi tempo difícil.

A loja de artesanato, porque eu dei atenção a fábrica, não dava para levar os dois, também não dava mais retorno. Fechei a loja e fiquei desempregado.

Hoje trabalho com meu primo, na loja dele, eu vendo o artesanato para ele, e de noite vendo churrasquinho aqui pelo bairro mesmo.

(O cliente liquidou o financiamento em junho de 2005.)

História 4

Tomei conhecimento do crédito através de uma amiga, que trabalhava com confecção para crianças assim como eu. Ela havia comprado máquinas melhores e estava tudo bem. Eu trabalhava com máquinas antigas sem condição de ampliar a produção e não

estava dando para atender os pedidos. O aluguel estava pesando para pagar e também era longe da minha casa, gastava muito com transporte.

Fui ao banco e deu tudo certo. Participei de um treinamento e gostei muito. Achava que ia dar tudo certo, ampliar o negócio que desse para pagar todas as despesas. Com o dinheiro ia empregar em novas máquinas, uma industrial e uma para acabamento das peças.

Recebi o dinheiro que era para capital de giro e estava no início da minha gravidez. Minha mãe adoeceu. O dinheiro que havia recebido para compra de material foi todo para ajudar na doença de minha mãe.

Como a gravidez foi avançando e as coisas ficando mais difíceis. Eu não tinha mais a mesma disposição. Mesmo assim, comprei as máquinas com o dinheiro do banco e vendi para cobrir as dívidas que estavam crescendo, aluguel da casa e do negócio, pagamento de empregado, fornecedores essas coisas.

Quando o meu filho nasceu, não tinha condições de trabalhar e terminei fechando a confecção para entregar o ponto que estava com meses atrasados. Ainda estou com essa dívida para pagar.

Passou o período de carência do banco que foi de 6 meses e não pude pagar ao banco.

Através do jornal tomei conhecimento de um curso de pintura em tecido e eu fui. Encontrei uma nova forma de ganhar a vida. Meu marido é funcionário público e não dá para viver só com o salário dele.

E tudo até agora está dando certo. Minha renda melhorou, complemento a renda do meu marido e as despesas diminuíram. Trabalho em casa, o aluguel é só um. A pessoa que ajuda na casa me ajuda também com as pinturas. Costuro e pinto as peças, mas

também se o cliente quiser faço só as pinturas. Como fui do ramo da confecção consegui clientes que me mandam as peças para pintar. É um negócio muito bom.

Fiz uma renegociação com o banco por causa do avalista que é meu parente e estava com o nome no SPC por minha causa. Estou pagando devagar.

Não pretendo voltar para confecção, fazer peças por encomenda. E continuar pintando. Acho que vai dar tudo certo.

História 5

Sou do interior e vivi com minha família em condições muito difíceis, pouco fui à escola. Aprendi a profissão de pedreiro por mim mesmo. Estava sem fazer nada, desempregado. Era ainda um menino e arranjei um serviço de ajudante em uma obra. Olhei como os outros faziam e aprendi o ofício de pedreiro.

Eu estava cansado do serviço e ganhava muito pouco. Minha mulher faz uma comidinha muito boa. Quando chegou o asfalto e o movimento de gente na rua aumentou eu pensei com a minha esposa que a gente podia montar um negócio. Mas eu não tinha dinheiro.

Quando ia para o centro da cidade eu ficava prestando atenção nas carrocinhas de sanduíche e uma vez numa festa vi uma máquina de fritar pastel e fiquei conversando para assuntar como era trabalhar com aquele equipamento.

Foi uma época ruim pois eu estava sem serviço. A mulher arranjou umas marmitas para vender coisa pouca. A gente tava só sobrevivendo.

O dono da mercearia me falou do empréstimo do banco e que eu podia tirar. Eu não acreditei. Minha mulher insistiu para eu ir ao banco. Fui mas descrente como eu ia tirar dinheiro em banco, sem nada, só sabia escrever o nome. Pois é deu certo.

Comprei a máquina de fritar pastel e de espichar a massa, e veio também um dinheirinho para comprar material. Foi muito bom. Botei na porta de casa para quem passasse. Ia para os jogos de futebol do bairro, dava um trabalho danado. Chamei um rapaz da vizinhança que é muito trabalhador para me ajudar.

Com o dinheirinho que foi entrando... eu como fui pedreiro, arrumei o quintal da casa. Fiz uma puxadinha coloquei duas mesinhas e o pessoal vem na hora do almoço, ou a noitinha sempre tem gente querendo comer o pastel e agora pouco eu saio para vender fora, vendo também refrigerantes. Cerveja eu não vendo pois o pessoal se altera dentro da minha casa não dá certo.

Atrasei poucas prestações, logo no início, mas já terminei de pagar e está tudo bem, e apuro uns R\$ 600,00 por mês. Época boa, verão, chegou a R\$ 800,00, já cheguei uma vez a R\$ 1000,00. Foi numa festa grande desses cantores, mas é perigoso a gente fica no meio da noite sozinho se apoiando no outro colega com o carrinho, aí, ...eu não fui mais não. Estou juntando um dinheirinho para comprar outro carrinho.

História 6

Antes de montar meu negócio eu trabalhava no comércio. Fiz uma pequena reforma no prédio que era da minha família muito bem localizado. Comprei os equipamentos freezer, vitrine para os salgados e doces, fogão industrial para montar meu grande sonho que era minha lanchonete. Muita coisa eu fiz com os meus recursos, não foi só do Banco, do meu FGTS e poupança. Minha família também ajudou. O negócio não deu certo. Então resolvi abrir um barzinho com especialidade em panquecas. Antes de ano também fechou. Iniciei também uma cantina em uma academia mas também não deu certo.

O principal problema foi a falta de capital de giro para tocar o primeiro negócio porque na reforma e nos equipamentos, gastei mais do que o financiamento no Banco. Daí fiquei sem nenhum recurso para tocar o negócio. Outra dificuldade foi os clientes, que eram poucos.

Atualmente está desempregada e morando com minha mãe. Aluguei o ponto e é dessa renda que estou me virando.

Historia 7

Montei o salão de beleza com uma sócia amiga de minha mãe. Tirei um empréstimo no Banco para fazer comprar os móveis e fazer um estoque de produtos, além dos equipamentos secador etc. Minha sócia entrou com o recurso próprio e o investimento foi maior do que o financiamento do Banco.

Com quatro meses de funcionamento, ia tudo bem, mas houve um assalto e levaram tudo. Tivemos, eu e minha sócia que comprar novamente todos os equipamentos. Em 2003, após dois anos de iniciado o negócio, tive que fechar. Em 2004, meu marido liquidou a dívida com o Banco. Atualmente, estou desempregada.

ANEXO M - ATIVIDADES ECONÔMICAS ANTES DO PROGER-URBANO

DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO RELATIVA
comerciante	131	37,43%
costureira e bordadeira	43	12,29%
artesão	38	10,86%
ambulante	30	8,57%
cabeleireiro/a	17	4,86%
comerciário	16	4,57%
profissional liberal	11	3,14%
trabalhadora do lar	8	2,29%
indusriária/o	6	1,71%
servidor publico	5	1,43%
ex func da Rodoviaria	3	0,86%
mecanico	3	0,86%
produtor rural	3	0,86%
Programador/a	3	0,86%
cozinheira	2	0,57%
empregado de agência de viagem	2	0,57%
fotógrafo	2	0,57%
marceneiro	2	0,57%
alfaiate	1	0,29%
artes gráficas	1	0,29%
cartorio	1	0,29%
empregado da iniciativa privada	1	0,29%
empregado em escola	1	0,29%
estudante	1	0,29%
ex empregada da COBAL	1	0,29%
ex func da COELCE	1	0,29%
guarda de segurança	1	0,29%
joalheiro	1	0,29%
jornaleiro	1	0,29%
metalurgico	1	0,29%
não identificado	1	0,29%
pedreiro	1	0,29%
pintora	1	0,29%
pintora de paredes	1	0,29%
professora	1	0,29%
restaurador	1	0,29%
sapateiro	1	0,29%
taxista	1	0,29%
tecelão	1	0,29%
tecnico agricola da prefeitura	1	0,29%
tecnico em microfilmagem	1	0,29%
técnico gráfico	1	0,29%
técnico ótico	1	0,29%
TOTAL	350	100,00%

ANEXO N - ATIVIDADES ECONÔMICAS DEPOIS DO PROGER-URBANO

DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE	QUANTIDADE
ALIMENTAÇÃO	34
ambulante de alimentos - doce	12
bares e lanchonete	10
confeitaria	2
refeições congeladas	1
restaurante	9
ARTESANATO	11
artesanatos ceramicos	1
artesanatos de madeira	1
artesanato de texteis	2
artesanato de bordados	2
artesanato de metal	4
produção e comerciliazação de artesanato	1
COMERCIO	168
Leite in natura e derivados	1
abate e comercialização de frangos	1
ambulante de bebidas	15
Ambulante de Roupas e calçados	10
armarinho	3
Artigo esportivo	1
Atacadista - bebidas	2
Atacadista - moda praia	1
Atacadista de Doces, Balas e Confeitos	11
autopeças	2
banca de revistas	1
Bijouterias	1
cds e fitas de video e armarinho	1
confeitaria	2
Cosméticos	2
Decoração	9
Frigorifico	5
Frios e frutas	2
Material de construção	5
Mercearia	51
Movelaria	2
padaria	1
papelaria	2
Peças para bicicletas	1
Pneus	1
Pordução de fitas de vídeo	1
produtos veterinários	1
Roupas e calçados	32
Vidros	1
INDUSTRIA	72
Confecção	58
Acessórios	5
Bolsas e valises	1
Material de Limpeza	1
Aluminio - quentinhas	1
Gelo	1

Movelaria	2
Sacos e sacolas	1
Vela	1
Doces e salgados	1
SERVIÇOS	64
Locação de mão de obra	1
Agência de viagens	2
Artes gráficas	1
Atividades judiciais	1
Borracharia	1
Clinica de serviços medicos	2
Lava jato	1
Conserto de bicicleta	1
Construção	2
Consultoria em metalurgica	1
Entretenimento	2
Impressão em roupas	1
Locadora	4
Manutenção de eletrodomesticos	1
Manutenção de veículos	3
Produção de videos	2
Reparação de calçados e vestuários	1
Serviços Pessoais - cabelereira	18
Estacionamento	1
Serviço auxiliar a ind. Textil	1
Conserto e montagem de áculos	2
Fotografia e comercialização de artigos fotográficos	1
Manutenção de veículos - pintura e mecânica	2
serviço de táxi	1
serviços a empresas	4
serviços de consultoria e treinamento	4
Serviços de informática	2
tecnico agricola	1
x	1
Total geral	350

ANEXO O - FINALIDADE DO CRÉDITO

Soma de QTDE	
FINALIDADE DO CRÉDITO	Total
ampliação do 2o. negocio	3
ampliação do negócio	219
compra de moto - transporte para trabalho	2
desejo de possuir o próprio negócio	3
desempregado - iniciando um negocio	7
implantação da atividade para 2a. renda	19
implantação do negócio	29
manutenção de uma 2a renda	1
manutenção do negocio	60
Modernizar o negócio	3
montar um negocio para 2a renda	1
recem formado - abrir o proprio negocio	1
x (vazio)	1
Total geral	350

DESCRIÇÃO DA FINALIDADE	QTDE	% TOTAL
ampliação do 2o. negocio	3	0,86%
ampliação do negócio	219	62,57%
compra de moto - transporte para trabalho	2	0,57%
desejo de possuir o próprio negócio	3	0,86%
desempregado - iniciando um negocio	7	2,00%
implantação da atividade para 2a. renda	20	5,71%
implantação do negócio	29	8,29%
manutenção de uma 2a renda	1	0,29%
manutenção do negocio	60	17,14%
Modernizar o negócio	3	0,86%
recem formado - abrir o proprio negocio	1	0,29%
OUTROS	2	0,57%
Total geral	350	100,00%

ANEXO P - MOTIVO DA SOLICITAÇÃO DO CRÉDITO

DESCRIÇÃO DO MOTIVO	QUANTIDADE
abrir uma loja	1
alternativa de renda	1
ampliação da produção	5
ampliação do 2o. negocio	3
ampliação do negocio	141
ampliação do negocio para melhoria da renda	53
aquisição de equipamentos para lanchonete	1
complementação de renda	8
complementar a renda da aposentadoria	1
compra de maquina de costura	2
compra de moto - transporte para trabalho	2
desejo de possuir o próprio negócio	1
desempregado - iniciando um negocio	2
desempregado após privatização da Rodoviária	3
Equipamento, móveis e estoque	3
estoque	1
ex-funcionário da coelce	1
ficou desempregado e iniciou o negocio em casa - fonte de renda	1
implantação da 2a. Renda	5
implantação da atividade para 2a. Renda	2
Implantação de loja de pneus/ complemento de renda	1
implantação de um negócio	8
implantação de um negocio para mudança de atividade	2
implantação de um novo negocio	2
implantação/ queria mudar de vida	1
iniciar outra atividade para complementar a renda	1
Iniciar uma atividade remunerada	1
Iniciar uma nova atividade	1
instalação do próprio negócio	1
manutenção de uma 2a renda	1
manutenção do negocio	58
maquinas e estoque	1
melhoria da atividade manual	1
melhoria da renda	6
melhoria da renda e sair da atividade de ambulante	1
Melhoria do local de trabalho	6
modernização	1
Modernizar o negócio de serviços de montagem de vidraçarias	1
montar um negocio de vendas de sanduiches em móvel	1
montar um negocio para 2a renda	3
moveis maquinas e estoque	1
mudança de atividade	7
obter uma renda	1
recem formado - abrir o proprio negocio	1
redução do custo da atividade	1
vontade de melhorar de vida	1
x	1
(vazio)	3
Total geral	350

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
7	comerciante	comércio varejista - roupas	n	investimento	reforma e ampliação do negócio	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	faltou esclarecimentos sobre o crédito; quando precisou de mais recursos para capital de giro e ampliação do negócio não conseguiu; funcionamento normal	X								P
8	comerciante	mercearia	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	1996	sem dados								X	
9	comerciante	mercearia	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	1996	sem informações complementares								X	
10	comerciante	x	x	investimento e capital de giro	x	x	1998	dados insuficientes								X	
11	comerciante	comercio de produtos texteis e calçados	n	capital de giro	formação estoque	mudança de atividade	1996	sem informações complementares								X	
12	ex empregada da COBAL	confecção	s	investimento e capital de giro	Implantação - Equipamentos e estoque	desemprego	2000	Montou o negocio porque ficou desempregada; não foi localizada		X							

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
40	comerciante	mercearia	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	1997	sem informações complementares								X	
41	artesão	comercio de artesanato	n	investimento e capital de giro	máquinas e materia prima	melhoria da renda	2000	funcionamento normal	X								
42	comerciante	comercio de produtos texteis e calçados	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	1997	sem informações complementares								X	
43	comerciante	comercio de produtos texteis e calçados	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	1995	sem informações complementares								X	
44	comerciante	restaurante	s	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	1997	sem informações complementares								X	
45	metalurgico	Consultoria em metalurgica	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	1996	imóvel onde funcionava o negocio está alugado a outra pessoa					X				

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
46	costureira e bordadeira	confeção	n	investimento	máquinas de costura	ampliação do negocio	2002	passou por problemas de familiares separação do marido e saúde abalada que impediram de produzir e desestruturou o negocio	X								P
47	professora	padaria	s	investimento	reforma e moveis	implantação de um novo negocio	2002		X								P
48	artesão	armarinho	s	investimento e capital de giro	reforma, moveis e materia prima	ampliação do negocio	1997	imóvel onde funcionava o negocio está alugado a outra pessoa			X						
49	artesão	Comercio de produtos alimentícios	s	investimento e capital de giro	reforma, moveis e materia prima	ampliação do negocio	1996				X						
50	comerciante	fábrica de bijouterias	s	investimento e capital de giro	equipamentos, moveis e materia prima;	implantação do negocio para mudança de atividade	2001	cliente mudou-se para Recife		X							
51	comerciante	serviço de reparação de calçados e vestuários	s	investimento	equipamentos	ampliação do negocio	2001				X						

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
76	comerciante	bares e lanchonete	n	investimento e capital de giro	finalidade - reforma e capital de giro;	ampliação do negocio	2001	negócio está fechado;		X							
77	comerciante	mercearia	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	1997						X				
78	comerciante	mercearia	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	1998		X								
79	comerciante	entretenimento	s	investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000						X				
80	costureira e bordadeira	confeção	n	investimento	equipamentos e moveis;	implantação da 2a. Renda	2001		X								P
81	comerciante	comercio varejista de peças para bicicletas	n	investimento e capital de giro	reforma, equipamentos e estoque	ampliação do negocio	2000	o prédio onde funciona a pequena loja de peças é próprio, mas o negocio não deu certo. O cliente alega que foram construídas duas lojas grande que acabaram o a		X							

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
114	ex func da Rodoviária	comercio ambulante de produtos alimentares e bebidas	s	investimento e capital de giro	implantar atividade de ambulante	desempregado após privatização da Rodoviária	2000	Saiu da rodoviária após a privatização			X						
115	marceneiro	fabrica de moveis	n	investimento e capital de giro	equipamentos e materia prima	ampliação do negocio	2000	cliente responsável pelo grupo; ajudou nas cobranças do grupo solidario	X								
116	costureira e bordadeira	fabrica de roupas	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	2000	sem informações complementares	X								
117	comerciante	sorveteria	s	investimento e capital de giro	equipamento e materia prima	ampliação do negocio	2000		X								
118	costureira e bordadeira	confeção	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	2000			X							
119	comerciante	mercearia	n	investimento e capital de giro	reforma, equipamentos e estoque	ampliação do negocio	2000	negocio em imóvel próprio; a cliente utilizou parte do dinheiro para ajudar na doença da mãe; vendeu os equipamentos freezer e geladeira;		X							

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
120	tecelão	fábrica de produtos têxteis	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negócio	2000		X								
121	artesão	artesanatos cerâmicos	n	capital de giro	Materia prima	manutenção do negócio	2000	mudou-se para Horizonte					X				
122	comerciante	frigorífico	n	investimento e capital de giro	reforma, equipamentos e estoque	ampliação do negócio	2000	cliente imigrou para os Estados Unidos		X							
123	comerciante	comércio de produtos alimentícios beneficiados	n	investimento e capital de giro	reforma, móveis, equipamentos e insumos	ampliação do negócio	2000		X								
124	ambulante	comércio ambulante de produtos alimentares e bebidas	n	investimento e capital de giro	equipamentos e estoque	melhoria da renda e sair da atividade de ambulante	2000	O cliente queria montar uma pequena sorveteria na própria casa; o estabelecimento não deu certo. Voltou a trabalhar como ambulante;		X							

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
136	ex func da COELCE	abate e comercialização de frangos	s	investimento e capital de giro	implantação da venda de frangos	ex-funcionário da coelce	2000						X				
137	artesão	comercio de artesanato	n	capital de giro	compra de materia-prima	manutenção do negocio	2000	negocio fechou		X							
138	artesão	comercio de artesanato	n	capital de giro	compra de materia-prima	manutenção do negocio	2000	negocio fechou com 1 ano		X							
139	artesão	comercio varejista - artigos de decoração	n	capital de giro	Materia prima	manutenção do negocio	2000	fechou em abril de 2001; trabalha numa empresa de Telemarketing		X							
140	trabalhadora do lar	Fab. Material de Limpeza	s	investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2002							X			
141	trabalhadora do lar	mercearia	s	investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000						X				

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista	
142	artesão	comércio varejista - roupas	s	investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000										X	
143	ambulante	comercio ambulante de produtos texteis e calçados	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	2000		X									
144	servidor publico	serviços de consultoria e treinamento	n	investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	situação do crédito ok					X					
145	comerciante	comercio de produtos alimenticios e bebidas	n	investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	desempregado - iniciando um negocio	2001		X									
146	artesão	comercio de artesanato	n	investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000			X								
147	comerciante	mercearia	n	investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000				X							

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
152	artesão	artesanato de metal	n	capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	2002	artesão; passa por dificuldades para pagar o empréstimo	X								
153	comerciante	mercearia	n	investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000			X							
154	comerciante	comercio varejista - alimentos diversos	n	investimento e capital de giro	ampliação das instalações e compra de material	ampliação do negocio	2000	mudança para Campo Grande não comunicou endereço. - deixou carta se despedindo do Banco reconhecendo a dívida mas que não podia pagar no momento.		X							
155	comerciante	Confecção	n	investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000	Trabalha como motorista de uma empresa ; o negócio fechou por falta de orientação .		X							P

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
156	comerciante	mercearia	n	investimento	Reforma para ampliação		2000		X								P
157	artesão	fábrica de bijouterias	n	investimento e capital de giro	constução e estoque	ampliação do negocio	2000	complemento de renda , faz bicos no Jornal da cidade	X								
158	costureira e bordadeira	serviço de manutenção de veículos - pintura e mecânica		investimento e capital de giro	constução e estoque	mudança de atividade	2000	a atividade é desenvolvida pelo marido e filho; o crédito possibilitou renda para a familia	X								
159	comerciante	mercearia		investimento e capital de giro	ampliação do negocio	maquinas e estoque	2000	problemas de saude, atividade paralisada e sem trabalho		X							

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
160	comerciário	fabrica de aluminio - quentinhas		investimento	maquina manual para fazer quentinha	ampliação do negocio para melhoria da renda	2000	negocio fechou; aumento do dolar; sem capital de giro; atualmente trabalha numa loja de artesanato e faz bicos.		X							P/Q
161	costureira e bordadeira	confeção		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2002	continua com o negócio mas em dificuldades devido a má administração e doença do filho	X								P
162	cozinheira	Lanchonete		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000	negócio não deu certo; está fazendo bolos sob encomenda		X							P
163	profissional liberal	clinica de serviços medicos		investimento	reforma da clinica	ampliação do negocio para melhoria da renda	2000	Empreendimento deu certo	X								
164	comerciante	comercio atacadista - bebidas		investimento e capital de giro	reforma e insumos	ampliação do negocio	2000			X							

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
178	comerciante	produtos alimentares		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	cliente mudou-se para Canindé, não comunicou endereço. situação do crédito ok		X							P
179	comerciário	serviços lava jato		investimento	maquinas e construção	implantação/ queria mudar de vida	2000	negocio funcionou 1 ano e depois fechou.		X							
180	comerciante	comércio varejista - Frios e frutas		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000		X								
181	Cabeleireiro/a	serviços de cabeleireiro/a		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001		X								
182	comerciário	comércio varejista - roupas		investimento e capital de giro	maquinas equipamentos e insumos	2a. renda	2000	problema de saúde		X							

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista	
183	artesão	fábrica de bijouterias		investimento e capital de giro	equipamento, moveis e materia prima	ampliação do negocio	2000		X									
184	cozinheira	restaurante		investimento e capital de giro	ampliação, reforma e estoque	iniciar o negócio	2000			X								
185	costureira e bordadeira	confecção		capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	2000	atividade paralisada		X								
186	artesão	fab. acessorios		investimento e capital de giro	finalidade - construção e capital de giro	ampliação do negocio	2001			X								P
187	comerciante	bares e lanchonete		investimento	refoma e equipamentos	ampliação do negocio	2001		X									
188	industrialíria/o	confecção		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001						X					

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
195	comerciante	produtos alimentares		investimento e capital de giro	finalidade - reforma, máquinas e equipamentos	ampliação do negocio	2001				X						
196	comerciário	comercio varejista - doces e balas		investimento	equipamentos máquina de churros	ficou desempregado e iniciou o negocio em casa como fonte de renda	2000	satisfeito com o crédito; o Banco orientou a diversificar os produtos	X								
197	comerciante	armarinho		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000							X			
198	ambulante	comércio varejista - roupas		investimento	reforma, equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	o negócio funciona na frente da casa	X								P
199	comerciante	mercearia		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001		X								
200	comerciante	confecção		investimento e capital de giro	maquinas de costura	ampliação do negocio	2000	após um ano de funcionamento normal o cliente mudou de endereço e não mais foi localizado.					X				

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
201	comerciante	comercio varejista - material de construção		investimento e capital de giro	reforma e compra de material	ampliação do negocio	2000				X						
202	trabalhadora do lar	serviços de cabeleireiro/a		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2000	realizou um investimento maior do que o crédito no Banco; logo que abriu foi assaltada, tendo que comprar novamente todos os equipamentos a atividade continua mas em condições difíceis.	0	X							P/Q
203	costureira e bordadeira	fabrica de roupas		investimento e capital de giro	reforma, equipamentos e estoque	ampliação do negócio	2001		X								
204	servidor publico	comércio varejista - papelaria		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2000									X	
205	Cabeleireiro/a	serviços de cabeleireiro/a		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	cobrança judicial					X				

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
211	comerciante	mercearia		investimento e capital de giro	equipamentos, moveis e insumos;	ampliação da produção para complementar a renda familiar	2001	negocio em casa, passou um tempo sem trabalhar porque teve um filho; negocio está paralisado.		X							
212	comerciante	mercearia		capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	2000	negocio fechou;pretende reiniciar (2002)		X							
213	cabeleireiro/a	serviços de cabeleireiro/a		investimento e capital de giro	ampliação do negocio	moveis maquinas e estoque	2000	negocio em pleno funcionamento	X								
214	produtor rural	confecção		capital de giro	formação estoque	ampliação da produção	2000	negoico funcionando	X								
215	costureira e bordadeira	confecção		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001									X	
216	restaurador	comercio varejista - doces e balas		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001				X						

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
232	industrial/ia/o	confeção		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos		2001									X	
233	comerciante	produtos alimentares		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	negócio paralisado		X							
234	ambulante	comercio ambulante de produtos alimentares e bebidas		investimento e capital de giro	equipamentos e insumos	melhoria da renda	2001	passa por dificuldades pela falta de recursos para comprar os insumos; faz também pinturas em móveis e geladeira	X								P
235	comerciante	comercio varejista - autopeças		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	possivel expansão do negócio; mudança para outro endereço	X								
236	comerciário	comércio varejista - roupas		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001									X	
237	comerciante	mercearia		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001							X			

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
238	profissional liberal	serviços locadora de vídeo		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	desfez-se do negócio; vendeu os itens financiados		X							P
239	comerciário	mercearia		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	negócio não está mais funcionando			X						
240	comerciante	comercio atacadista - bebidas		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	vendedor de uma distribuidora de água		X							P
241	costureira e bordadeira	confecção		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	negócio prejudicado em função da doença do marido, feirante que está sem trabalhar devido as consequencias de um assalto que resultou em um problema sério em suas pernas					X				
242	comerciante	armarinho		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	não tem mais o armarinho; trabalha atualmente como ambulante		X							

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
243	comerciante	mercearia		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001			X							
244	comerciante	comercio de produtos alimenticios e bebidas		investimento e capital de giro	finalidade - reforma, moveis, máquinas e equipamentos e capital de giro; j	ampliação do negocio	2001	já vendeu os móveis e equipamentos financiados; trabalha atualmente como vigia		X							P
245	comerciário	serviço de conserto de bicicletas		investimento e capital de giro	finalidade - reforma, moveis, máquinas e equipamentos e capital de giro; j	abrir uma loja	2001	negocio fechou o cliente trabalha atualmente numa loja de motos		X							
246	comerciante	restaurante		investimento e capital de giro	finalidade - reforma, moveis, máquinas e equipamentos e capital de giro; j	ampliação do negocio	2001	negocio esta sendo implantado, é bem organizado e estruturado; prejuizo financeiro em decorrencia de acidente de carro vendeu o freezer que havia financiado;	X								P
247	comerciante	mercearia		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001						X				

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
248	costureira e bordadeira	Confecção		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	cliente se mudou para canindé. Fechou o negócio		X							
249	cabeleireiro/a	serviços de cabeleireiro/a		investimento	finalidade - reforma, maquinas, equipamentos e capital de giro;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	identificada pela agencia como cliente modelo	X								
250	ambulante	comercio ambulante de produtos alimentares e bebidas		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	situação do crédito ok	X								
251	Programador/a	artes gráficas		investimento e capital de giro	modernização de escritório	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001			X							
252	ambulante	comercio ambulante de produtos alimentares e bebidas		investimento e capital de giro	ampliação, reforma e estoque	mudança de atividade	2001			X							
253	costureira e bordadeira	confecção		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001									X	
254	programador/a	entretenimento		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	atividades paralisadas; desempregada		X							p

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
261	comerciante	confeção		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	empreendimento funcionando;	X								P
262	ambulante	comércio varejista - roupas		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	cliente com endereço ignorado;					X				
263	comerciante	confeção		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	empreendimento não está funcionando					X				
264	comerciante	mercearia		investimento e capital de giro	finalidade - reforma, equipamentos e capital de giro;	ampliação do negocio	2001	assumiu emprego na guarda municipal		X							
265	artesão	fab. Bolsas e valises		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001		X								p
266	profissional liberal	serviço de educação		investimento	finalidade - reforma	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001				X						

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
274	ambulante	confeção		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001			X							P
275	comerciante	sorveteria		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001		X								p
276	costureira e bordadeira	confeção		capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	2001	situação ok	X								
277	comerciante	refeições congeladas		investimento e capital de giro	finalidade - reforma, maquinas, equipamentos e capital de giro;	ampliação do negocio	2001	aplicação correta dos recursos; a atividade de lanchonete inicial não deu certo (06/2002); abriu novo negócio - bar e restaurante - em 08/2002; desativou, vendeu os equipamentos em 03/2004; iniciou nova atividade em 08/2003 numa cantina de academia; em		X							P/Q
278	costureira e bordadeira	confeção		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001						X				

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
279	ambulante	comércio varejista - roupas		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001			X							
280	ambulante	comércio varejista - roupas		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	cliente em situação difícil; a renda mal dá para o sustento		X							
281	costureira e bordadeira	confecção de jeans		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	negocio está funcionando; problemas pessoais impediram pagamento.	X								P
282	artes gráficas	produção de videos		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	passou por dificuldades de saúde	X								
283	industrialíria/o	mercearia		investimento e capital de giro	equipamentos e moveis;	implantação do negocio para 2a. Renda	2001	situação do crédito ok	X								
284	comerciante	bares e lanchonete		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001	situação do crédito ok		X							P
285	comerciante	confecção		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	empreendimento funcionando; satisfeita com o crédito		X							P
286	cabeleireiro/a	serviços de cabeleireiro/a		investimento	ampliação do negocio	Melhoria do local de trabalho	2001		X								
287	tecnico em microfilmagem	produção de videos		investimento e capital de giro	modernização da atividade	Melhoria do local de trabalho	2001			X							

	ATIVIDADE ANTES DO CRÉDITO	ATIVIDADE FINANCIADA	mudou	TIPO DO CRÉDITO	OBJETO DO CRÉDITO	FINALIDADE DO CRÉDITO	ANO	SITUAÇÃO DO NEGÓCIO	Negócio Funcionando	Negócio Paralisado	Endereço não localizado	Cliente Falecido	Cliente não localizado	Cliente não respondeu	Desvio da finalidade	Sem informação	Pesquisa e Entrevista
321	comerciante	mercearia		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001				X						
322	comerciante	produtos alimentares		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	negócio bem organizado; mas o movimento é fraco	X								
323	comerciante	malharia		capital de giro	formação estoque	manutenção do negocio	2001						X				
324	ambulante	mercearia		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001			X							
325	Cabeleireiro/a	serviços de cabeleireiro/a		investimento e capital de giro	reforma, moveis equipamentos e insumos	ampliação do negocio	2001	negocio funcionando bem; abriu uma filial na Praia de Iracema está satisfeita com o crédito.	X								p
326	taxista	serviço de táxi		investimento	finalidade - aquisição de cilindro de gás	redução do custo da atividade	2001	satisfeito com o crédito	X								
327	profissional liberal	serviços a empresas		investimento	implantação - reforma, equipamentos e moveis	ampliação do 2o. negocio	2001	2A. RENDA	X								
328	costureira e bordadeira	confecção		investimento	equipamentos e moveis;	ampliação do negocio para melhoria da renda	2001							X			p

