

Avaliação de políticas de financiamento a micro e pequenas empresas na geração de postos de trabalho: o caso do Proger – principais aspectos

Alessandro Ferreira dos Passos

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Números 1 e 2
Jan-Jun 2004

Introdução

A criação do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), bem como a criação e estruturação das demais políticas públicas de emprego e renda do Ministério do Trabalho e Emprego hoje em funcionamento, tem seu marco temporal com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O FAT foi criado em janeiro de 1990¹, e é hoje o eixo de financiamento e articulação, a partir do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), das políticas públicas de emprego e renda do Ministério do Trabalho e Emprego – Programa do Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Qualificação Profissional e o próprio (Proger), tendo como principais fontes de recursos as contribuições para o PIS/Pasep² e suas receitas de aplicações financeiras.

O Proger foi criado, por um lado, a partir da idéia de otimizar, do ponto de vista social, a utilização das disponibilidades financeiras do FAT, então integralmente aplicadas no fundo extramercado do Banco do Brasil, de modo a meramente preservar a integridade de seu patrimônio³. Tais disponibilidades passaram a poder ser alocadas, no montante excedente à Reserva Mínima de Liquidez (RML)⁴, nas instituições financeiras federais, sob a forma de depósitos especiais remunerados⁵, viabilizando o programa.

O mecanismo de depósitos especiais prevê a remuneração, ao FAT, dos recursos alocados dessa forma nas instituições financeiras pela taxa média do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), e, enquanto liberado ao tomador final pela instituição financeira até o prazo de amortização do recurso, pela Taxa de Juros de Longo-Prazo (TJLP)⁶, notadamente subsidiada. Dessa maneira, permitiu-se ao FAT disponibilizar

Alessandro
Ferreira dos
Passos é mestre
em economia
pela UFF e
Especialista em
Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental
atualmente em
exercício no
Ministério da
Previdência
Social

Contato:
[alessandro.passos@
previdencia.gov.br](mailto:alessandro.passos@previdencia.gov.br)

um fundo de recursos para empréstimos a taxas subsidiadas sob condições específicas definidas pelo Codefat, utilizando os recursos de suas disponibilidades financeiras.

Foi especificamente no ano de 1994, através da Resolução nº 59 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), que se instituiu o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), com objetivo de gerar emprego e renda através de linhas de crédito especiais associadas à assistência técnica e gerencial, para micro e pequenos empreendedores, formais e informais, assim como para cooperativas e associações de trabalhadores, enfim, englobando setores que tradicionalmente não têm acesso ou têm dificuldades em obter crédito do sistema financeiro formal. Podemos subdividir o público-alvo do Proger urbano em três grupos, a saber: (i) pessoas físicas, compreendendo essencialmente os miniempreendimentos do setor informal, recém-formados e autônomos; (ii) pessoas jurídicas, incluindo-se neste grupo as micro e pequenas empresas do setor formal, e (iii) cooperativas e associações. O objeto de análise, neste trabalho, é especificamente o Proger urbano na sua linha de financiamento para pessoas jurídicas.

Já foram realizadas duas avaliações do Proger, que serão apresentadas com maior detalhamento mais à frente : a primeira feita pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE (1999), baseada em questionários aplicados aos seus beneficiários, e a segunda, mais recente, compõe a primeira experiência de avaliação do programa baseada no cruzamento dos dados do Sistema de Acompanhamento da Execução do Proger, o SAEP, com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, o CAGED (Passos e Costanzi, 2002), e serve de base para este trabalho. Ambas focam como resultado do programa a geração de empregos per se, ou seja, a variação no estoque de empregados dos estabelecimentos financiados após o crédito como resultado do programa.

A questão que fica sem resposta nas duas experiências de avaliação anteriores, entretanto, é: os empregos gerados nos empreendimentos financiados no âmbito do programa teriam sido gerados de qualquer forma, isto é, mesmo na ausência do financiamento ? Dito de outra forma, quantos dos empregos gerados pelos empreendimentos financiados devem-se efetivamente ao financiamento?

Esta certamente não é uma pergunta fácil de se responder. Sob condições ideais, o procedimento padrão a ser adotado seria, similarmente a um teste de eficácia de um medicamento, uma análise de impacto experimental, envolvendo a seleção aleatória de um grupo de empresas que seria também aleatoriamente dividido em dois grupos iguais – um que receberia o tratamento e outro que não o receberia – de modo que pudesse ser acompanhada *pari passu* a divergência do comportamento dos dois grupos em termos da variável dependente objeto do estudo, qual seja, o

estoque de empregados (Freeman et al, 1989). A dimensão dessa divergência nos proporcionaria o impacto da política em termos da variável tomada para análise, ou seja, quantos empregos se estima que são decorrentes unicamente do financiamento.

No entanto, o principal passo do procedimento descrito acima não é possível no nosso caso: a seleção aleatória das empresas, tanto das que tomariam o crédito quanto daquelas que não o receberiam. Isso porque, por um lado, o processo de concessão do crédito, que envolve a escolha das empresas que terão acesso ao crédito, mesmo no âmbito do Proger, é de responsabilidade do agente financeiro, que assume o risco da operação perante o FAT; por outro lado, é obviamente impossível vedar a uma pessoa jurídica o acesso ao crédito em nome da ciência.

Isso nos conduziu à necessidade de buscar adequar as condições observáveis, possíveis, àquelas desejáveis em um método experimental como o descrito acima. Ou seja, ao invés de realizar um experimento, deliberadamente aplicando o tratamento sobre um grupo delimitado a priori, buscar conhecer, ex post, os resultados do tratamento aplicado sobre um grupo delimitado de forma não aleatória, simplesmente a partir da observação do tratamento levado a cabo em condições normais, não efetivamente implementando-o sob condições ideais, conforme veremos.

Objetivo

A hipótese central assumida foi a de que programas de financiamento a micro e pequenas empresas, i.e., a oferta de recursos para financiamento de investimento em capital fixo a taxas de juros subsidiadas para micro e pequenas empresas que, alternativamente, teriam dificuldade de acesso a crédito, enquanto políticas ativas de emprego, têm impacto positivo sobre a geração de postos de trabalho na economia. O objetivo deste trabalho foi: (i) desenvolver e aplicar uma metodologia para mensurar o impacto dessas políticas em termos de postos de trabalho; (ii) testar a hipótese central, a partir da aplicação da metodologia desenvolvida em caso específico – a linha do Proger urbano voltada para micro e pequenas empresas; (iii) estimar o custo implícito de tal política, também a partir de caso específico, e então (iv) fazer uma análise custo-benefício dessa política.

O trabalho se desenvolveu, portanto, em torno de duas avaliações fundamentais, no âmbito do Proger Urbano, da linha de crédito para micro e pequenas empresas, quais sejam: (i) avaliação do programa, envolvendo a análise da geração de postos de trabalho formais diretos no setor formal da economia *per se* e avaliação de impacto do programa; e (ii) estimação dos custos efetivos do programa.

O objetivo fundamental desta nova avaliação do Proger, contudo, não diz respeito aos resultados, mas a apresentar uma nova metodologia

de avaliação do programa, de baixo custo, voltada para o seu impacto em termos da geração de empregos pelo financiamento, o que, comparada com a estimação dos seus custos efetivos para o gerente da política – o Ministério do Trabalho e Emprego – nos fornece parâmetros contundentes de eficiência e efetividade. Neste sentido, apresentaremos ainda neste artigo alguns resultados de avaliações anteriores do Proger, como forma de ilustrar o contexto em que esta nova avaliação se insere.

Avaliações anteriores do programa

A avaliação realizada pelo Ibase

Uma primeira experiência de avaliação do programa, realizada pelo Ibase, utilizou da aplicação de questionários a partir de visitas *in loco* a uma amostra dos empreendimentos financiados, e buscou extrair todo tipo de informação sobre o perfil dos seus beneficiários, como gênero, cor, nível educacional e demais condições socioeconômicas, bem como avaliar em que medida variou a renda e a quantidade de empregos gerados diretamente pelo empreendimento, no intuito de avaliar o impacto do programa em termos dessas variáveis, a partir da comparação da situação dos empreendimentos financiados antes e depois do programa. Trata-se, portanto, de uma avaliação pontual, realizada nos moldes tradicionais, e abrangente no que diz respeito à variedade de informações geradas. Apresentaremos aqui alguns resultados dessa avaliação.

De acordo com o estudo, o Proger Urbano cumpriu seu papel de dar crédito a quem não tinha acesso, tendo sido responsável pela primeira experiência de crédito para 78% dos beneficiários do programa. Foi detectado um aumento médio da renda de cerca de 18%, sendo que 48,4% e 58,5% dos beneficiários diretos tiveram, respectivamente, aumento dos lucros e dos postos de trabalho gerados (Ibase, 1999).

Foi verificada a geração de novas ocupações a um custo médio de R\$ 7.083,33, considerando, neste cálculo, postos de trabalho formais (com carteira assinada) e informais (sem carteira, assalariados temporários, familiares não-remunerados, sócios). Um dos problemas verificados foi o da dissociação entre crédito, capacitação e acompanhamento: apenas 23% dos beneficiários dos empréstimos teriam recebido capacitação gerencial.

Em relação ao ponto frágil verificado, deve-se dizer que o quadro não parece ter se revertido significativamente. Além disso, o acompanhamento, realizado pelas Secretarias de Estado, foi interrompido em 1999. Essa interrupção, bem como o fim da exigência de que os processos deixassem de ser apreciados pelas Comissões de Emprego, terminou por tornar a execução do programa bastante distante e desintegrada da atuação

das Comissões de Emprego e das políticas executadas pelas Secretarias de Trabalho Estaduais.

Por fim, a pesquisa do Ibase conclui que o impacto do Proger no combate à pobreza é significativo, pois embora parte dos beneficiários diretos do crédito não sejam pobres, o acesso ao crédito teria gerado ocupações principalmente para pobres com pouca escolaridade (dos trabalhadores que conseguiram novas ocupações, 48% eram apenas alfabetizados ou analfabetos). Esse ponto também foi objeto de análise na primeira experiência de avaliação do Proger via cruzamento dos dados do Saep e do Caged.

A primeira experiência de cruzamento Saep x Caged

O objetivo deste item é apresentar, de forma igualmente sucinta, uma breve análise dos resultados do cruzamento das operações contratadas entre 1998 e 2000 realizada por Passos e Costanzi (2002), que constitui o ponto de partida da metodologia de avaliação de programas de financiamento que é objeto deste artigo, e será apresentada mais à frente.

Esta primeira experiência de cruzamento de dados se ateve unicamente aos postos de trabalho gerados, enquanto variável *proxy* de resultado do programa – e seu principal resultado, enquanto política ativa de emprego – de modo que não pretendia, pelo menos *a priori*, substituir, mas complementar a metodologia de avaliação tradicional. Os dados primários para a avaliação foram extraídos a partir do cruzamento de dados de dois bancos de dados já disponíveis no Ministério do Trabalho em Emprego: o banco de dados do Sistema de Acompanhamento da Execução do Proger (Saep), e o do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

Esta análise descreveu, portanto, o desempenho dos empreendimentos financiados de janeiro de 1998 a dezembro de 2000 capturados pelo cruzamento em termos de geração de empregos, e demonstrou a fertilidade dos dados gerados a partir do instrumento do cruzamento.

Em síntese, foram analisadas 28.993 operações realizadas pelo Proger urbano nos anos de 1998, 1999 e 2000, sendo estudada a movimentação do emprego formal destas empresas, no Caged, do momento da liberação do crédito até abril de 2001. Nestas cerca de 29 mil operações foi constatado, conforme pode ser visto pela Tabela 1, que (i) 3.671 (12,72% do total) empresas beneficiárias do Proger urbano informaram movimentação líquida nula no Caged no período da liberação do crédito até abril de 2001; (ii) 5.731 (19,86% do total) empreendimentos que receberam crédito do Proger registraram variação do emprego direto formal líquido negativa no período da liberação do crédito até abril de 2001, com perda total de

19.871 postos de trabalho com carteira assinada, e (iii) 10.296 (35,68% do total) empreendimentos obtiveram aumento do emprego direto formal líquido, registrando geração (líquida) de 43.657 postos de trabalho formais diretos. Portanto, entre as empresas que informaram o Caged, 52,27% apresentaram variação positiva de postos de trabalho.

Tabela 1: Resumo primário do cruzamento

Situação	Nº de operações	% do total	Empregos formais diretos gerados
Não informaram movimentação no Caged	9.161	31,74%	0
Informaram movimentação líquida nula no Caged	3.671	12,72%	0
Informaram movimentação líquida negativa no Caged	5.731	19,86%	-19.104
Informaram movimentação líquida positiva no Caged	10.296	35,68%	43.214
Total	28.859	1	24.110

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

No total, foram gerados, em termos líquidos, portanto, 24.110 postos de trabalho diretos e com carteira assinada, em 28.859 operações de crédito que somaram o valor total de R\$ 627,9 milhões. No entanto, estes dados podem fornecer uma fotografia distorcida da realidade, pelo fato de existirem 9.240 empreendimentos que não informaram nenhuma movimentação no Caged. Embora tal fato possa decorrer de que, realmente, a empresa não tenha realizada nenhuma admissão ou demissão, existe a possibilidade de que tenha ocorrido subnotificação, ou seja, tenha ocorrido movimentação sem que tenha havido a notificação da mesma por parte da empresa junto ao Caged ou ao Ministério do Trabalho e Emprego. Considerando apenas os empreendimentos que informaram alguma movimentação ao Caged, correspondentes aqui a 19.698 operações, no valor total de R\$ 475,6 milhões, resulta no custo médio por emprego formal gerado de R\$ 19.724,01 ou 1,22 ocupações com carteira assinada por operação de crédito, como pode ser visto pela Tabela 2.

Tabela 2: Estimativa do custo médio de geração de emprego formal direto considerando apenas MPE's que informaram movimentação no Caged

Nº de operações (a)	Vlr total financiado – em R\$ milhões (b)	Empregos formais diretos (c)	(b/c) - Em R\$ 1,00	(c/a)
19.698	475,6	24.110	19.724,01	1,22

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego)

O mecanismo de cruzamento permite desagregações dos resultados referentes às admissões líquidas e dos resultados referentes ao total de admissões geradas. Com efeito, os resultados referentes ao quantitativo de admissões líquidas geradas pelos empreendimentos financiados resultantes do cruzamento podem ser desagregados em quatro níveis:

- Temporal: de 6 meses antes do crédito até 3 a 4 anos depois do crédito;
- Espacial: Brasil, Regiões, UF, Município;
- Setorial: de três setores até 466 setores (de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae 5 dígitos);
- Por agente financeiro: Banco do Brasil, Caixa e Banco do Nordeste.

No que tange o total de admissões geradas, além das quatro desagregações acima, o cruzamento permite analisá-las sob dois aspectos adicionais:

- Em termos de classificação da ocupação gerada (de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO);
- Em termos do salário inicial da ocupação gerada.

Diversas análises, envolvendo a amplitude total das desagregações acima, foram realizadas. Do ponto de vista regional, por exemplo, foi verificado maior desempenho de geração de empregos relativamente ao montante financiado nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, como era de se esperar, diante das Regiões Norte e Nordeste⁷. Analisando por agente financeiro, os empreendimentos financiados pelo Banco do Brasil apresentaram menor relação valor financiado/empregos gerados, com pequena diferença em relação àqueles financiados pela Caixa e uma diferença substantiva em relação aos financiados pelo Banco do Nordeste⁸.

Deve-se considerar, na comparação feita, a limitação geográfica da atuação do Banco do Nordeste, restrita à Região Nordeste e ao norte de Minas Gerais e Espírito Santo. Como se pôde verificar na análise regional feita anteriormente, as Regiões Nordeste e Norte possuem o pior desempenho em termos de geração de empregos. Por outro lado, não é possível atribuir *a priori* um sentido a essa causalidade, ou seja, não há como dizer que a atuação do Banco é ruim pela sua restrição ao Nordeste, bem como também não é possível afirmar que o desempenho da Região Nordeste é ruim por conta da atuação do banco. Ou mesmo que o resultado verificado deva-se a uma soma das duas coisas.

Do ponto de vista setorial, a geração de empregos no âmbito dos segmentos industriais foi mais intensa que nos demais setores – comércio e serviços – também proporcionalmente ao montante financiado. Esse resultado difere de um certo “senso comum” segundo o qual o custo por emprego gerado seria menor no setor de serviços *vis-à-vis* a indústria.

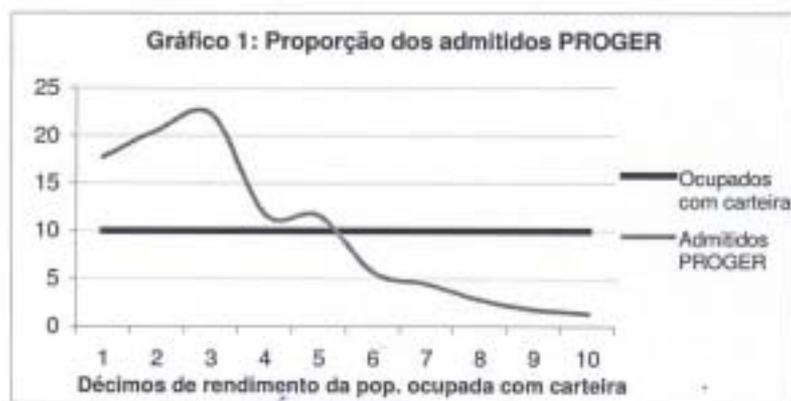
Uma das possíveis explicações para esse resultado deve ser o fato de a análise ter-se restringido à geração de empregos formais, sem levar em consideração postos de trabalho informais. Além disso, as micro e pequenas indústrias apresentam caráter muito mais intensivo em mão-de-obra que a média do setor como um todo⁹.

Um dos principais resultados apresentados na análise deste cruzamento foi a comparação entre a geração de empregos diretos com carteira assinada nos seis meses pós-crédito frente aos seis meses pré-crédito. Com efeito, essa variável se elevou, nas MPE's apoiadas, em 34,8% relativamente aos 6 meses anteriores ao crédito, muito embora tenha sido verificada, em média, uma geração de empregos considerável de contratação de mão-de-obra também no período pré-crédito.

Nesta mesma linha o estudo comparou ainda o crescimento total, em 1 ano, do emprego no conjunto das micro e pequenas empresas apoiadas pelo Proger Urbano com aquele verificado para o total das micro e pequenas empresas no Brasil. Neste exercício foi constatado que, enquanto as micro e pequenas empresas apoiadas pelo Proger Urbano em janeiro de 1998 tiveram crescimento médio do emprego com carteira assinada de 29,91% ao longo do ano de 1998, o conjunto das micro e pequenas empresas no Brasil, de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, apresentou incremento médio de 2,64% do emprego formal no mesmo período. Em comparação semelhante para o ano de 1999, foi observado que as micro e pequenas empresas apoiadas pelo Proger Urbano tiveram incremento do número de empregos de carteira assinada de 4,25%, enquanto as micro e pequenas empresas como um todo registraram alta de 2,23%. Trata-se, certamente, de uma análise bastante simplificada que, e.g., ao tomar todo o universo do CAGED para comparação com o desempenho dos empreendimentos financiados, esbarra em vieses como os de região e setor. De qualquer forma, já registra a preocupação com a necessidade de se avaliar o impacto do crédito em contraposição à análise da geração de empregos *per se* pelos empreendimentos financiados.

A partir dos dados relativos às admissões nos empreendimentos financiados oriundos do cruzamento, especialmente no que diz respeito à informação do valor dos salários das ocupações geradas, foi possível ainda realizar uma análise da focalização do programa na sua linha voltada para micro e pequenas empresas. Tal análise diz respeito não aos seus beneficiários diretos, mas à distribuição salarial das admissões geradas pelos empreendimentos financiados, e compõe estudo mais amplo sobre a focalização das políticas públicas de emprego no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – envolvendo, ainda, portanto, o Plano Nacional de Qualificação Profissional, a Intermediação de mão-de-obra e o seguro-desemprego (Neves, Paiva & Passos, 2002). O trabalho buscou então

avaliar em que medida a distribuição dos salários das 143.030 admissões ocorridas nas micro e pequenas empresas financiadas acompanhava a distribuição de rendimentos das ocupações com carteira de trabalho assinada no Brasil, de acordo com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999. O resultado pode ser graficamente demonstrado conforme a seguir.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Caged/MTE e da PNAD/IBGE. In: Neves, Paiva e Passos (2002).

Gráfico 1: Proporção dos admitidos Proger

No gráfico apresentado, a curva dos “admitidos Proger” indica, para cada decil de faixa salarial da população ocupada com carteira de trabalho assinada (de acordo com a PNAD-99), a proporção dos postos de trabalho gerados pelos empreendimentos financiados. Ou seja, indica em que medida cada decil de rendimento da população com carteira de trabalho assinada está sub ou sobre-representado dentro do universo de admissões geradas pelos empreendimentos financiados no âmbito Proger Urbano.

Percebe-se, portanto, que os empregos formais gerados pelo programa estão concentrados nos grupos de menor renda. A chance de trabalhadores (com carteira) dos três primeiros decis de rendimento serem encontrados entre os contratados por firmas que realizaram operações do Proger é de 1,8, 2,1 e 2,2 vezes maior que a de serem encontrados entre o total dos ocupados. Tal análise corrobora ainda um resultado encontrado pela avaliação do programa feita pelo Ibase (1999), já mencionado, de que muito embora parte dos beneficiários diretos do crédito não sejam pobres, o acesso ao crédito teria gerado ocupações principalmente para pobres com pouca escolaridade.

Metodologia

O primeiro objetivo traçado para este trabalho foi o de desenvolver e aplicar uma metodologia para mensurar o impacto dessas políticas em termos de postos de trabalho. A metodologia foi desenvolvida tendo por base o Proger Urbano, na sua linha voltada para micro e pequenas empresas. Neste sentido, já foram recapituladas avaliações passadas do programa, uma, feita pelo Ibase (1999) e outra, realizada por Passos e Costanzi (2002). Ambas as pesquisas apresentam resultados em termos da geração de empregos e/ou de postos de trabalho no âmbito dos empreendimentos financiados, sem, porém, atribuí-los de forma categórica ao financiamento. E é essa relação de causalidade ausente nos trabalhos anteriores que se buscou verificar. Ou seja, em vez de mensurar os empregos que são gerados pelos empreendimentos financiados, estimar o impacto do crédito sobre o estoque de empregos dos empreendimentos financiados.

A metodologia desenvolvida neste trabalho também se baseia no cruzamento de dados do Saep e do Caged, porém extrai deste a informação do estoque de empregados das MPE's, ao invés dos dados relativos às admissões e demissões, por proporcionar, em série temporal, uma informação mais confiável. Introduz a figura dos grupos de controle, extraídos do próprio Caged, e similares aos empreendimentos financiados, na data do financiamento, em termos do seu porte, microrregião (IBGE) e o setor, de acordo com a classificação Cnae, nível de agregação de dois dígitos.

Grupos de controle

O fato de uma empresa ter gerado ou destruído determinado número de empregos depende, obviamente, não apenas do crédito ou apoio obtido do Proger urbano, mas também de outros fatores exógenos ao programa. Uma determinada micro ou pequena empresa pode ter apresentado redução do estoque de emprego formal, mesmo com apoio do Proger urbano, mas, na realidade, poderia ter redução do nível de emprego ainda maior, ou mesmo quebrar, se não fosse o apoio do Proger, ou *vice-versa*. Enfim, os resultados obtidos não podem ser considerados uma análise de impacto, conforme alertado no próprio estudo, tendo em vista que não foram excluídas as influências de fatores exógenos ao Proger urbano que certamente também influenciam o nível de emprego.

Recentemente, um estudo de Barros e Carvalho (2002), ao avaliar os resultados da primeira experiência de cruzamento realizada por Passos e Costanzi (2002), afirmou que, das 24.110 admissões líquidas geradas pelos empreendimentos financiados verificadas no estudo, apenas 35% poderiam lhe ser atribuídas – o que, vale reforçar, não vai de encontro

aos resultados apresentados pelo estudo em tela, uma vez que ele prescinde de atribuir estritamente ao programa qualquer desempenho verificado, conforme já mencionado. O número apresentado tem sua referência nos resultados do primeiro cruzamento especificamente no tocante ao aumento percentual das admissões líquidas nos seis meses após o crédito relativamente aos seis meses anteriores ao crédito verificado, qual seja, de 34,8%.

O raciocínio que fundamenta o argumento apresentado por Barros e Carvalho (2002) é evidente. Dado que as empresas já vinham apresentando geração de postos de trabalho antes do financiamento, o que importa não é simplesmente o quanto elas geram após o financiamento; elas poderiam eventualmente continuar gerando novos postos de trabalho na ausência do financiamento. O que importa é a diferença entre o padrão de geração de postos de trabalho antes do financiamento e depois.

A atribuição categórica de 35% das admissões líquidas geradas no âmbito dos empreendimentos financiados ao programa, contudo, tem seus problemas, apesar de certamente constituir uma boa tentativa a partir dos dados então disponíveis. Tal análise fica prejudicada por (i) não ser capaz de dissociar efeitos de demais variáveis relevantes como, e.g., a conjuntura econômica, ao desempenho das empresas observadas e por (ii) supor uma certa ‘perenidade’ no aumento da velocidade de expansão das empresas acompanhadas nos seis meses pós-crédito para todo o período pós-crédito, sob análise que, em alguns casos, é superior a três anos, ou seja, não há como afirmar que o efeito pós-crédito de 35% de aumento médio no padrão de geração de postos de trabalho se sustente ao longo do tempo indefinidamente.

A fim de buscar avaliar de forma mais efetiva o impacto do financiamento sobre a geração de postos de trabalho no âmbito dos empreendimentos financiados, foi gerado, neste estudo, um grupo de controle no âmbito do universo dos empreendimentos declarantes do Caged.

O grupo de controle foi definido no nível do empreendimento financiado. Para cada empreendimento financiado, foi tomado um grupo de controle para avaliação do impacto do programa, contendo todas as micro e pequenas empresas do universo do Caged pertencentes ao mesmo corte regional, setorial e de porte a que pertence a micro ou pequena empresa financiada:

- Corte regional: foi tomado para o corte regional a definição de microrregião adotada pelo IBGE. Com efeito, tal definição busca reunir municípios de áreas contíguas com características gerais semelhantes, buscando refletir diferentes realidades entre municípios dentro de uma mesma unidade de Federação e semelhanças entre municípios de unidades da Federação distintas.

- Corte setorial: para este corte foi tomada a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), sendo considerados do mesmo setor empreendimentos com a mesma classificação CNAE no nível dos seus dois primeiros dígitos.

- Corte por porte: Para a definição do porte do empreendimento foi considerado o estoque de empregados na data do financiamento. Foram utilizadas as seguintes faixas de tamanho dos empreendimentos: 1 a 4 empregados; 5 a 9; 10 a 19; 20 a 49; e ainda *outliers* – somente 251 financiamentos – na faixa de 50 empregados ou mais.

O processo de criação do grupo de controle buscou compor, para cada financiamento, um grupo-espelho homogêneo em termos de características relevantes para a geração de postos de trabalho encontradas no empreendimento financiado, verificadas na data do financiamento. Assume-se, portanto, que essas três características sejam relevantes para o desempenho das empresas em termos de geração de postos de trabalho, tendo sido selecionada, para cada financiamento, a maior quantidade possível de empreendimentos similares em termos dessas variáveis, a fim de maximizar a confiabilidade do desempenho médio verificado e tomado para comparação, possibilitando análises comparativas com maior grau de confiança.

Análise dos dados

Na análise primária dos dados foi selecionado um grupo ideal de empreendimentos, em termos da complexidade de seus dados e, para uma análise geral mais precisa esse grupo ideal foi dividido em cinco grupos distintos em termos da quantidade de informações de estoque de empregados do período pós-crédito sob análise e, portanto, em termos da data do financiamento. Dessa forma evitou-se, por exemplo, somar vetores com informação de estoque de empregados até 36 meses pós-crédito com outros que não a possuem, e simplesmente repetem (por um critério metodológico) a última informação de estoque de empregados disponível, pelo fato de o seu período de 30 a 36 meses pós-crédito estar cronologicamente situado além de fevereiro de 2003, que é a última competência que compõe a base de dados Caged tomada. As razões da divisão adotada talvez fiquem mais claras observando os dados da tabela 3.

Sabendo então que a última competência disponível dos dados do Caged é fevereiro/2003, pudemos então dividir o conjunto de dados resultantes do cruzamento em cinco períodos de financiamento homogêneos em termos do período pós-crédito sob análise:

- 1) operações contratadas em janeiro/2000;
- 2) operações contratadas entre fevereiro e julho de 2000;
- 3) operações contratadas entre agosto de 2000 e janeiro de 2001;
- 4) operações contratadas entre fevereiro e julho de 2001;
- 5) operações contratadas entre agosto e dezembro de 2001.

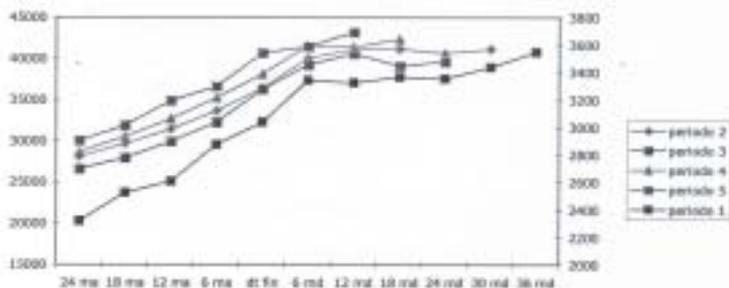
Tabela 3: Comportamento ao longo do tempo do estoque de empregados dos empreendimentos financiados, nos seis grupos homogêneos em termos do período pós-crédito sob análise – crédito como referência temporal

Estoque de empregados	Período 1	Período 2	Período 3	Período 4	Período 5
24 ma	2319	28078	26581	28628	30028
18 ma	2523	29637	27953	30534	31877
12 ma	2607	31424	29919	32634	34877
6 ma	2876	33623	32242	35254	36638
3 ma	2934	34607	33877	36142	38070
2 ma	2968	35073	34733	36561	39004
1 ma	2916	35649	35611	37365	40001
dt fin	3036	36441	36270	38109	40688
6 md	3342	40050	39243	41603	41429
12 md	3325	41110	40609	41399	43195
18 md	3366	41187	39120	42381	
24 md	3355	40638	39640		
30 md	3437	41116			
36 md	3547				

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

Dessa forma, levando em consideração que as informações sobre o estoque de empregados dos empreendimentos financiados estão dispostas na periodicidade de seis em seis meses contados a partir da data de financiamento, temos que os empreendimentos que tomaram financiamento no período (1) têm informação de estoque de empregados em 36 meses de seu período pós-crédito; os empreendimentos que tomaram crédito no período (2) têm informação de estoque em 30 meses do seu respectivo período pós-crédito, e assim por diante até o período (5), que possui apenas 12 meses pós-crédito de informação disponível de estoque de empregados.

A tabela apresenta os dados do somatório dos estoques de empregados dos empreendimentos financiados, separados nos cinco períodos temporalmente distintos. Os estoques informados correspondem à informação no final do período respectivo. Por exemplo, o estoque na data do financiamento é o estoque do empreendimento no final do mês em que o empreendimento foi financiado.



Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

Gráfico 2: Comportamento ao longo do tempo do estoque de empregados dos empreendimentos financiados, nos seis grupos homogêneos em termos do período pós-crédito sob análise – crédito como referência temporal

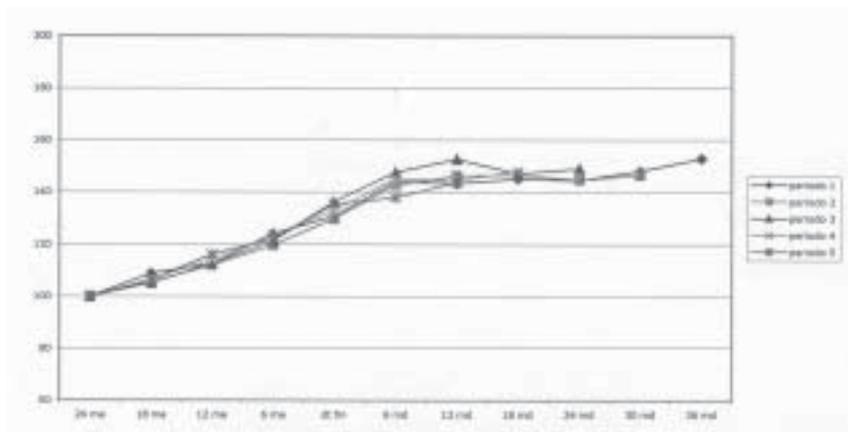
O gráfico permite melhor visualização dos dados da Tabela 3. Como se pode ver, há uma certa similaridade de comportamento dos diferentes grupos ao longo do tempo. Essa análise, no entanto, pode padecer de certa imprecisão por diferenças escalares. Foi, inclusive, necessário trabalhar com dois eixos, a fim de colocar, visualmente, em mesmo plano, os dados dos empreendimentos do período 1 – somente aqueles financiados em janeiro/2000 – e os restantes. Essas diferenças nos dados absolutos podem levar a conclusões imprecisas ao comparar variações entre grupos.

Tabela 4: Comportamento proporcional ao longo do tempo do estoque de empregados dos empreendimentos financiados, nos cinco grupos homogêneos em termos do período pós-crédito sob análise – crédito como referência temporal

Estoque de empregados (24 ma = 100)	Período 1	Período 2	Período 3	Período 4	Período 5
24 ma	100	100	100	100	100
18 ma	108,80	105,55	105,16	106,66	106,16
12 ma	112,42	111,92	112,56	113,99	116,15
6 ma	124,02	119,75	121,30	123,15	122,01
3 ma	126,52	123,25	127,45	126,25	126,78
2 ma	127,99	124,91	130,67	127,71	129,89
1 ma	125,74	126,96	133,97	130,52	133,21
dt fin	130,92	129,78	136,45	133,12	135,50
6 md	144,11	142,64	147,64	145,32	137,97
12 md	143,38	146,41	152,77	144,61	143,85
18 md	145,15	146,69	147,17	148,04	
24 md	144,67	144,73	149,13		
30 md	148,21	146,43			
36 md	152,95				

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

Transformamos, na Tabela 4, os dados absolutos do Gráfico 2 em índices com base nos respectivos estoques 24 meses antes, de modo a comparar em termos de variáveis adimensionais o comportamento, ao longo do tempo, da geração de empregos dos empreendimentos, separados nos cinco períodos de financiamento descritos.



Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

Gráfico 3: Comportamento proporcional ao longo do tempo do estoque de empregados dos empreendimentos financiados, nos seis grupos homogêneos em termos do período pós-crédito sob análise – crédito como referência temporal

Pode-se verificar, no Gráfico 3, um comportamento muito mais próximo entre os grupos intertemporais que no Gráfico 2. A única diferença entre os dois gráficos é a eliminação de diferenças escalares entre os estoques de empregados, ou seja, a análise meramente proporcional da variação do estoque de empregados neste caso. Há um padrão nítido no comportamento desses grupos. A linha de tendência é evidente.

Tomaram-se, para análise, os índices de variação média dos estoques de empregados do grupo de tratamento e do grupo de controle, com base no estoque de 24 meses antes do crédito igual a 100. Foi verificado um viés de seleção explícito dos empreendimentos financiados em relação ao grupo de controle: tratam-se de empresas dispostas a tomar financiamento para investimento em capital fixo – e que efetivamente o fizeram. Ou seja, empresas em condições financeiras relativamente favoráveis, o que não necessariamente é refletido pelo grupo de controle. A fim de eliminar o viés, foram tentadas duas alternativas, quais sejam: estimar linearmente o comportamento futuro do grupo de empreendimentos financiados na hipótese da ausência de crédito – uma “trajetória hipotética” do grupo de empreendimentos financiados – através de uma regressão com parâmetros estimados tomando por base os pares ordenados dos estoques de 24 a 6

meses pré-crédito dos grupos de tratamento e controle; e da aplicação de ponderações, ou *propensity scores* (Rosenbaum, 2001), a cada um dos grupos de controle de cada um dos empreendimentos financiados, de modo a expurgar o viés explícito nos dados aqui tomados como a distância entre o grupo de controle e o de tratamento no momento de 6 meses pré-crédito, técnica considerada preferível. Uma das hipóteses assumidas em ambos procedimentos foi a de que a decisão de contratar no período de 6 meses pré-crédito até a data do financiamento pode ser influenciada pela perspectiva futura de investimento.

A eliminação dos vieses através dos *propensity scores*

Ao invés de estimar a curva de trajetória hipotética a partir do grupo de controle como variável instrumental, simplesmente eliminamos a distância que separa o grupo de controle e o de tratamento na fase pré-crédito – e que determina o viés explícito de seleção. Isso foi feito por meio da aplicação de pesos, ou *propensity scores* (Rosenbaum, 1995), diferenciados, sendo um para cada uma das séries – de 24 meses pré-crédito à última informação de estoque disponível – de estoques de empregados do grupo de controle, de modo a equiparar o comportamento de cada grupo de controle àquele verificado para a respectiva empresa no grupo de tratamento.

Esta técnica encontra amparo em um corpo teórico desenvolvido dentro da econometria que busca justamente aperfeiçoar as ferramentas para a lida com os chamados “estudos observacionais”. Estudos observacionais, segundo Cochran (1965), podem ser definidos como “investigação empírica em que o objetivo é elucidar efeitos de causa e efeito nos quais não é possível diretamente impor como se queira os procedimentos ou tratamentos cujos efeitos se pretende descobrir”, ou seja, estudos em que o estudioso não pode realizar o experimento, mas simplesmente observá-lo, comuns em ciências sociais. O trabalho desenvolvido por Rosenbaum, em 1995, certamente representa um marco dessa nova literatura, ao organizar e consolidar uma gama de estudos em temas específicos relativos ao tema até então dispersos em periódicos. Uma das técnicas apresentadas no trabalho se ampara no argumento de que, em estudos observacionais, quando se verifica um viés que se traduz em diferença explícita entre dados de controles e tratamentos, essa diferença pode ser suprimida – e, portanto, os efeitos do viés – através da aplicação de *propensity scores*, ou simplesmente ponderações, sobre os dados (“*exact matching on the propensity score*”).

De forma bem específica, aplicamos a cada vetor de informações de estoque médio de empregados de cada grupo de controle, de modo a eliminar o viés explícito, ou melhor, o efeito explícito nos dados do viés de seleção, uma constante dada pela razão entre o estoque seis

meses pré-crédito do grupo de controle e do grupo de tratamento. Tomamos, portanto, aqui também a hipótese de que, a partir de 6 meses pré-crédito, seja possível que o crédito futuro influencie as decisões de contratar do empresário. Ou seja, para cada

$$T_i = (t_{24a_i}, t_{18a_i}, t_{6a_i}, \dots, t_{24_i}, t_{30_i}, t_{36_i})$$

e

$$C_i = (c_{24a_i}, c_{18a_i}, c_{12a_i}, c_{6a_i}, \dots, c_{24_i}, c_{30_i}, c_{36_i})$$

$$k_i = (t_{6a_i}) / (c_{6a_i}), \text{ e}$$

$$C_i' = (k_i c_{24a_i}, k_i c_{18a_i}, k_i c_{12a_i}, \dots, k_i c_{30_i}, k_i c_{36_i}) = k_i C_i$$

em que T_i é o vetor de estoques de empregados de 18 meses antes do crédito (t_{18a_i}) a 36 meses depois do crédito (t_{36_i}); C_i , o vetor de estoques médios do respectivo grupo de controle, k_i a razão entre os estoques seis meses pré-crédito do grupo de controle e do grupo de tratamento e C_i' é o vetor C_i multiplicado pelo escalar k_i .

Formamos, portanto, a partir da aplicação das ponderações k_i para cada um dos $n = 22.294$ vetores C_i , n vetores C_i' de modo que $k_i c_{6a_i} = t_{6a_i}$. Ou seja, a idéia simples, presente na proposta apresentada, é a de aplicar um ponderador que eleve o valor absoluto dos estoques de empregados do grupo de controle ao longo de todo o período sob análise, de modo que ele se equipare ao do tratamento exatamente no momento seis meses antes do crédito, que é o limite da fase pré-tratamento, ou o momento limite a partir do qual, por hipótese, o tratamento pode influenciar no comportamento do empreendedor financiado em termos da variável de resultado sob análise.

Coerentemente com a metodologia que vem sendo utilizada, trabalhamos aqui também com índices (base = estoque 24 meses antes) e não com valores absolutos, e desagregamos os grupos de tratamento e controle nos cinco grupos distintos em termos dos períodos pós-crédito sob análise. Nesse sentido, a curva de trajetória hipotética será dada, para cada empresa i financiada, por

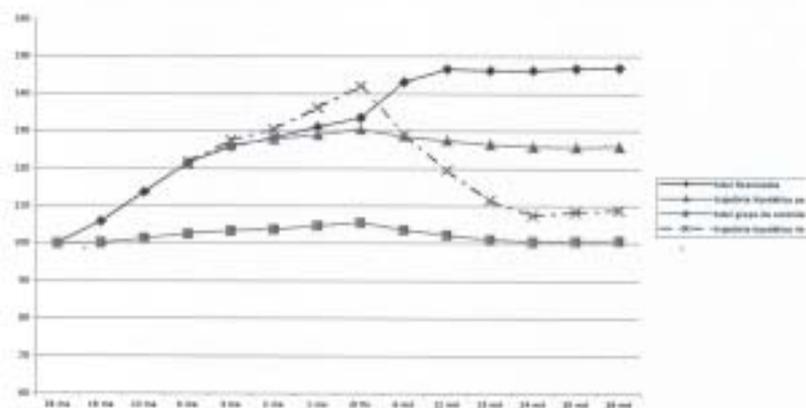
$$H_i = [C_i' - (k_i c_{24a_i}, k_i c_{18a_i}, k_i c_{12a_i}, 0, \dots, 0)] / (t_{24a_i})$$

De modo que

$$H_i = (k_i c_{6a_i} / t_{24a_i}, k_i c_{3a_i} / t_{24a_i}, \dots, k_i c_{36_i} / t_{24a_i})$$

Tomamos, portanto, a variação percentual de C_i' com base no estoque 24 meses antes do crédito do grupo de tratamento para construir a curva de trajetória hipotética. Por uma questão de forma, excluímos a informação anterior a 6 meses antes do crédito simplesmente por ser irrelevante para a análise de impacto. Dessa forma, a variação percentual

do estoque de empregados de 24 meses antes do crédito a 6 meses antes do crédito da trajetória hipotética serão equivalentes, qualquer que seja o nível de desagregação utilizado. Dito de outra forma, trata-se de elevar o comportamento proporcional do estoque de empregados do grupo de controle ao longo de todo o período sob análise na medida necessária para suprimir o efeito do viés de seleção na fase pré-tratamento e, portanto, tornar o comportamento do grupo de controle e o do grupo de tratamento diretamente comparáveis.



Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

Gráfico 4: Comportamento proporcional ao longo do tempo do estoque de empregados dos empreendimentos financiados, da variação das médias dos estoques de empregados dos respectivos grupos de controle e das estimativas linear e por *propensity scores* de trajetória hipotética na ausência do financiamento do grupo de empreendimentos financiados, tendo como base o estoque de empregados 24 meses antes do crédito – crédito como referência temporal

No gráfico 4 vale destacar a presença também da curva de trajetória hipotética estimada por função linear, para fins de comparação com a nova estimativa.

O segundo objetivo delimitado inicialmente foi o de testar a hipótese central, a partir da aplicação da metodologia desenvolvida em caso específico. A partir da metodologia desenvolvida, o trabalho efetivamente confirma a hipótese central de que a oferta de recursos para financiamento de investimento em capital fixo a taxas de juros subsidiadas para micro e pequenas empresas que, alternativamente, teriam dificuldade de

acesso a crédito, enquanto políticas ativas de emprego, tem impacto positivo sobre a geração de postos de trabalho na economia. Isso simplesmente porque chega a um resultado de impacto global positivo, e.g., de 22.006 empregos 12 meses após o crédito, que é visível no gráfico anterior, tomando por base a curva estimada por *propensity scores*. É evidente que a hipótese central encerra uma outra hipótese que lhe é subjacente, nela explícita, de que as empresas que tomam crédito no âmbito dessa oferta específica dificilmente o obteriam de outra forma. Para corroborar essa hipótese concorre uma das conclusões de um estudo realizado pelo Ibase (1999)¹⁰, de que 78% dos empreendimentos financiados pelo Proger teriam tido sua experiência de crédito com o programa. Há, ainda, uma hipótese implícita de que os empreendimentos que tomam crédito dificilmente realizariam o investimento na ausência do crédito, o que é bastante razoável, se consideramos que as pessoas não estão desejosas de pagar por juros positivos.

Dentro da lógica tradicional de avaliação de impacto, o impacto da política se mediu a partir da diferença entre a evolução dos grupos de tratamento e de controle. No nosso caso, se dá entre o nosso grupo de controle “ajustado” – a curva de trajetória hipotética – e o grupo de tratamento, de empreendimentos financiados.

Tomando a hipótese básica de que os empreendimentos financiados, a partir de algum momento no período de 6 meses pré-crédito, tomam suas decisões de contratação de mão-de-obra já levando em consideração uma decisão futura de investir como dada, ou seja, que a partir desse momento o crédito pode influenciar a decisão de contratar mão-de-obra – muito embora isso não possa ter sido comprovado de forma a não deixar dúvidas – podemos definir o início do processo neste ponto de 6 meses pré-crédito¹¹. Discutir o ponto final do processo, por sua vez, equivale a discutir até quando permanecem os efeitos do tratamento sobre a contratação de mão-de-obra, o que seria algo bastante difícil, senão improvável. A melhor solução, ao invés de escolher um ponto específico, parece ser buscar utilizar da melhor forma possível a informação de que se dispõe, de modo que tenhamos vários pontos de avaliação, isto é, que meçamos o impacto do crédito a partir dos estoques de empregados 12, 24 e 36 meses depois do crédito, ou mesmo de 6 meses pós-crédito.

A partir das observações e constatações feitas até aqui, estimamos na Tabela 5 o impacto do crédito sobre a geração de empregos.

Tabela 5: Estimativa do impacto do crédito sobre o estoque de empregados dos empreendimentos financiados, dividido em termos da geração e da manutenção de empregos para todo o grupo de empreendimentos financiados – crédito como referência temporal

	Total		
	Impacto	Geração de empregos	(+) manut de emp/(-) peso morto
6 md	16773	11123	5650
12 md	22006	15094	6912
18 md	22954	14705	8249
24 md	23573	14665	8908
30 md	24209	15225	8984
36 md	24178	15335	8843

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

A partir da diferença percentual para cada um dos momentos acima – desde a data do financiamento até 36 meses depois do crédito – o impacto do crédito em termos de empregos é medido simplesmente calculando a diferença absoluta que lhe é correspondente, multiplicando, e.g., a diferença entre o índice do estoque de empregados da curva do total de empreendimentos financiados 6 meses após o crédito (143,2684) e o da trajetória hipotética, no mesmo momento (128,6322), subtraída ainda uma diferença residual entre os dois índices no ponto inicial de 6 meses antes do crédito (0,1306) pelo estoque de empregados dos empreendimentos financiados 24 meses antes do crédito (115.634).

A desagregação do impacto do crédito sobre o estoque de empregos entre geração e manutenção de empregos feita na Tabela 5 teve aqui um aspecto secundário, ou uma questão muito mais semântica que fundamental, dado o foco no impacto como um todo. Mais ainda, certamente este trabalho tem mais a agregar no que se refere ao instrumental, à metodologia utilizada e à mera constatação de que há, sim, um impacto positivo do crédito destinado ao financiamento de capital fixo sobre a geração de empregos em micro e pequenas empresas do que nos números gerados. E é nessa linha que se buscou conduzir este trabalho; o foco nos aspectos qualitativos, na análise do comportamento das empresas em face do crédito.

De qualquer forma, assumimos aqui que, em qualquer momento, toda variação positiva no estoque de empregados, no âmbito dos empreendimentos financiados em relação ao estoque na data do financiamento é geração de emprego; e que a diferença entre a geração de empregos e impacto do crédito é manutenção de empregos, se positiva, ou peso morto, se negativa. Ou, então, de forma simplificada:

$$I_t = E_t - H_t = \begin{cases} M_t + G_t, & \forall I_t \geq G_t \\ P_t + G_t, & \forall I_t < G_t \end{cases}$$

$$G_t = E_t - E_{dfin}$$

∴

$$I_t - G_t = \begin{cases} P_t, & \forall (I_t - G_t) < 0 \\ M_t, & \forall (I_t - G_t) \geq 0 \end{cases}$$

Onde I é o impacto do crédito, E é o estoque de empregados efetivo dos empreendimentos financiados, H é o estoque hipotético, G é a geração de empregos, Var é a variação do estoque de empregados em relação ao estoque na data do financiamento e M é manutenção de empregos e P é peso morto.

Portanto, no bojo do teste da hipótese central, foi desenvolvido um conceito de geração de empregos e de manutenção de empregos ou, alternativamente, de peso morto da geração de empregos. Neste sentido, o impacto foi definido através da diferença entre a trajetória efetiva e a estimativa de trajetória hipotética, e a geração de empregos através do incremento do estoque de empregados a partir da data do cruzamento – o que mantém uma coerência em relação à experiência de cruzamento anterior. Da diferença entre o impacto e a geração de empregos assim entendidos resulta o conceito de manutenção de empregos presente no trabalho que, sendo negativo, representa o peso morto da geração de empregos que não significa impacto da política, mas um crescimento do estoque de empregados que ocorreria de qualquer forma.

A estimativa dos custos

O terceiro objetivo delineado, de estimar o custo implícito de tal política, também a partir de caso específico tem, por objetivo final, além de possibilitar uma análise custo-benefício, gerar ainda um parâmetro de comparação com outras políticas alternativas. Ora, o valor financiado não é um custo efetivo, se se pode supor que pelo menos parte desse recurso retorna àquele que custeia a política. Dessa forma, o custo da política é o custo de oportunidade financeiro da aplicação dos recursos destinados ao financiamento, ou a diferença entre o retorno da aplicação financeira que o financiamento representa e, *coeteris paribus*, o retorno da melhor alternativa possível de aplicação financeira para o custeador da política, no caso estudado, o FAT. Para o FAT, o retorno da aplicação

financeira que o financiamento representa é dado por uma combinação entre a TJLP e a Selic, e a melhor alternativa de aplicação financeira possível é o fundo extramercado FAT-Funcaf -FNDE, de rendimentos muito próximos   taxa Selic. Dentro deste contexto foi calculado o custo efetivo do Proger para a linha e períodos tomados para análise, que ficou, no geral, em 13,39% do total financiado.

A fim de simplificar o cáculo, assumimos que todos os financiamentos foram realizados no dia 1  do mês do financiamento constante da base de dados, com prazo de 30 meses, sendo 6 meses de carência, o que pode ser tomado como um prazo tanto médio quanto modal dessa linha do programa¹². Dessa forma, para toda a base de dados sob análise, tivemos 48 possibilidades distintas de remunera o dos recursos financiados, duas para cada um dos meses dos anos de 2000 e 2001 que encerram o período em que as empresas constantes da base de dados foram financiadas, dado que estamos comparando duas alternativas de aloca o dos recursos. Construídas essas possibilidades, elas foram atribuídas, aos pares, a cada um dos 22.294 financiamentos realizados sob análise. Da diferença entre as duas alternativas, obteve-se o custo de oportunidade desejado.

O cáculo executado pôde ser dividido, portanto, em duas partes, quais sejam, o cáculo do retorno em cada uma das alternativas acima. A mais fácil delas consistiu em obter a remunera o que os recursos financiados teriam em decorrência da sua aplica o alternativa no fundo extramercado FAT-FNDE-Funcaf , que seria o destino dos recursos na ausência do financiamento. Para tanto, bastou calcular a remunera o do referido fundo em 30 meses contados a partir de cada um dos 24 meses do período de financiamento sob análise. A partir da , atribuiu-se a cada um dos financiamentos sob análise, de acordo com o seu m s de referência, uma dessas possibilidades de remunera o.

A outra parte buscou calcular a remunera o que o FAT percebe de cada um dos financiamentos realizados, enquanto depósitos especiais remunerados. De igual forma, foram calculadas 24 possibilidades alternativas de remunera o, posteriormente associadas aos financiamentos constantes do banco de dados. Essa parte do cáculo terminou por ser um pouco mais complicada pela passagem gradativa dos recursos da remunera o TJLP para Selic, findo o período de carência do financiamento. Foi necessário calcular a remunera o TJLP do período de carência, e depois calcular a evolu o do saldo TJLP ao longo do tempo, considerado o pagamento de amortiza o por presta o mensais e sucessivas. A partir dos saldos mensais, foi calculado o valor das presta o que eram continuamente passadas do saldo de recursos aplicados das institui o para o saldo de recursos disponíveis e, conseqüentemente, pela regra dos depósitos especiais¹³, acumuladas em um saldo remunerado pela Selic. Cada parcela amortizada foi remunerada, doravante, pela Selic; o retorno

financeiro para o FAT desta alternativa – o financiamento – é, portanto, o somatório dos 24 pagamentos remunerados pela Selic até a data do último pagamento, 30 meses depois, e o custo de oportunidade estimado é a diferença entre este valor e o valor do financiamento remunerado pela taxa do fundo extramercado FAT-FNDE-Funcafê também ao longo de 30 meses a contar da data do financiamento. Feito esse cálculo obtém-se, para o total dos financiamentos sob análise, o montante correspondente a 20,8% do total financiado.

No entanto, sendo rigoroso na análise financeira, se esse recurso somente seria incorporado ao patrimônio do FAT daqui a 30 meses, o custo na data do financiamento corresponde àquele montante que, disponível na data do financiamento para o FAT, renderia, 30 meses depois, o montante correspondente aos aludidos 20,8%, obviamente sendo aplicado no fundo extramercado FAT-FNDE-Funcafê, a melhor alternativa de aplicação dos recursos do FAT. Apresentamos, pois, na tabela a seguir, a estimativa definitiva dos custos efetivos do financiamento, ou o somatório dos custos efetivos nominais de cada financiamento, nas respectivas datas de financiamento.

Tabela 6: Razão entre o custo efetivo do financiamento e o impacto do crédito sobre o estoque de empregados dos empreendimentos financiados, para o grupo de empreendimentos financiados total – crédito como referência temporal

Total			
Valor Financ. (R\$)	507.649.605,04		
Custo Efetivo (R\$)	68.011.643,34		
Qtde. Op.	22294		
	Impacto	Custo / Impacto	Custo / Ger. empregos
6 md	16773	R\$ 4.054,73	R\$ 4.457,35
12 md	22006	R\$ 3.090,61	R\$ 4.719,55
18 md	22954	R\$ 2.962,91	R\$ 4.133,18
24 md	23573	R\$ 2.885,17	R\$ 4.275,71
30 md	24209	R\$ 2.809,37	R\$ 3.401,37

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

O custo medido fica entre duas argumentações bastante comuns e antagônicas sobre o custo da política em tela: uma, a de que ele é demasiadamente elevado, decorrente da apropriação de parâmetros como o do Ibase (1999) e Passos e Costanzi (2002) como referência de custos efetivos, como se fora um dispêndio, quando são baseados – e isso fica claro em ambos os estudos – na relação entre valor financiado e empregos gerados; outra, de que o financiamento do Proger não representa custo,

mas aplicação financeira para o fundo, passando a idéia equivocada de que a política não teria custos, ou de que esses custos não seriam significativos. Os custos não são tão grandes como normalmente se argumenta, mas são, sim, significativos. E, nesse sentido, exigem, obviamente, do gestor dos recursos do FAT – nominalmente, o Codefat – uma postura absolutamente criteriosa para a alocação de recursos nessas políticas. Neste sentido, cabe observar, a avaliação de custos apresentada se mostra um claro instrumento de correção de rota, no entanto, não inserida em uma idéia de *policy learning* (Melo e Silva, 2000), por poder, neste caso específico, prescindir de um aprendizado exclusivo ao processo de implementação da política.

Considerações sobre relações custo/benefício desagregadas verificadas

O último objetivo definido, de fazer uma análise custo-benefício dessa política, busca gerar um indicador de eficiência desse tipo de política mais aprimorado que o normalmente utilizado. Isso por que normalmente o que se delimita como indicador de eficiência de políticas de financiamento para a geração de empregos é a razão entre empregos gerados e o valor financiado, o que, conforme já argumentado, não é um custo efetivo da política. E, ainda, a mera geração de empregos pelos empreendimentos financiados, ainda que derivada de admissões no período imediatamente após o crédito, não significa que ela derive deste último. Compusemos, portanto, a partir da análise progressiva, indicadores de eficiência derivados da razão entre o custo efetivo da política de financiamento e o impacto do financiamento sobre o estoque de empregados dos empreendimentos financiados, e também da razão entre o custo efetivo e a geração de empregos, em vários momentos pós-crédito.

Em um panorama geral, conforme já visto, temos que, para as 22.294 operações sob análise, o custo efetivo desse crédito foi de R\$ 68 milhões, que teve um impacto de criação e manutenção, 12 meses após o crédito, de 22.006 empregos no âmbito das empresas financiadas, perfazendo um custo efetivo médio, por emprego, de R\$ 3.090,61.

Analisando por agente financeiro, o Banco do Brasil apresentou o melhor desempenho tanto em termos absolutos – e não haveria de ser de outra forma, dado que abarca a maior parte das operações – quanto se medido em termos de ambos os indicadores supramencionados. Não só em termos absolutos, mas também relativamente ao custo, e tanto em termos de geração de empregos quanto em termos do impacto medido do crédito sobre o estoque de empregados das empresas financiadas, o desempenho do Banco do Brasil se destaca em praticamente todos os

momentos tomados para análise. E não cabem, para análises de impacto, argumentações relativas à maior dificuldade de atuação com determinados públicos-alvo, ou atuação em áreas economicamente mais deprimidas. Isto porque tudo isso se reflete no impacto medido. Inclusive, no caso específico do Banco do Nordeste, o impacto é muito maior que a geração de empregos, particularmente a partir de 18 meses pós-crédito, porque o componente de manutenção de empregos é muito forte; e isto ocorre particularmente pelo fraco desempenho do grupo de controle dos empreendimentos financiados, que constituem um indicativo do ambiente hostil em que eles estão inseridos¹⁴. Deve-se ressaltar aqui que, como a análise de custo feita tomou uma média global de prazo médio dos financiamentos, a comparação entre a atuação de diferentes agentes financeiros pode ficar prejudicada, caso existam diferenças significativas entre esses prazos médios¹⁵. Isto é, se o BN ou a Caixa tiverem prazos de financiamento significativamente inferiores àqueles operados pelo BB, a situação descrita acima pode ser invertida.

Na análise por região geográfica, as Regiões Sudeste, centro-oeste e Norte apresentaram um melhor desempenho em termos da razão custo efetivo/impacto do crédito; já em termos do indicador custo efetivo/geração de empregos, o destaque ficou por conta das Regiões Sudeste, Sul e Norte¹⁶. Na Região Sul o comportamento do grupo de controle é bastante estável, se mantendo ao final do período sob análise em um patamar superior àquele verificado 24 meses antes do crédito. O estoque de empregados dos empreendimentos financiados cresce a um patamar superior ao verificado para o universo, chegando a 150% do estoque 24 meses antes do crédito ainda 12 meses pré-crédito. Na Região Sudeste, o comportamento é similar, porém o estoque dos empreendimentos financiados chega à casa dos 140% e se mantém nesse patamar. Percebe-se, por outro lado, claramente o reflexo do ambiente desfavorável nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste no comportamento dos seus respectivos grupos de controle.

Em termos setoriais, cabe destacar a grande participação do setor de comércio varejista (classificação Cnae 52) no total dos empreendimentos financiados, com mais de 9 mil empreendimentos financiados do total de 22.294 sob análise, compreendendo quase a totalidade dos empreendimentos financiados no âmbito do grande setor do comércio.

De todos os setores, a indústria é o que apresenta o maior desempenho em relação ao estoque 24 meses antes do crédito, passando da casa dos 160%. No entanto, o comportamento do grupo de controle determina o maior impacto para o setor de comércio. O setor de serviços apresenta desempenho intermediário¹⁷. Ou seja, muito embora o setor de indústria tenha um desempenho substantivo em termos do crescimento do seu estoque de empregados per se, o setor de comércio apresenta

forte impacto em termos da manutenção de empregos que, de outra forma, estima-se que seriam destruídos. Essa é, aliás, a diferença entre a análise de geração de empregos e de avaliação de impacto.

Considerações finais

Em linhas gerais, a estrutura do trabalho foi disposta de modo a demonstrar, *pari passu*, o cumprimento efetivo de todos os pontos que constituem o seu objetivo, quais sejam: (i) desenvolver e aplicar uma metodologia para mensurar o impacto dessas políticas em termos de postos de trabalho, (ii) testar a hipótese central do trabalho, a partir da aplicação da metodologia desenvolvida em caso específico – a linha do Proger urbano voltada para micro e pequenas empresas, (iii) estimar o custo implícito de tal política, também a partir de caso específico, e então (iv) fazer uma análise custo-benefício dessa política. Dessa forma, não iremos fazer aqui um resgate desses resultados, mas de fato tecer algumas considerações sobre eles.

A alternância identificada entre o desempenho no âmbito das Regiões Centro-Oeste e Sul e entre aquele verificado entre os setores de comércio e indústria verifica-se por uma razão simples: o indicador de geração de empregos não capta o efeito de manutenção de empregos/ geração de peso morto incorporado no impacto do crédito. Dessa forma, muito embora os empreendimentos da Região Sul e do grande setor de fabril, conforme verificado neste trabalho, tenham forte desempenho gerador de empregos – o que inclusive se coaduna com resultados de experiências anteriores de cruzamento, como a descrita em Passos e Costanzi (2002) – o impacto medido do crédito sobre o estoque de empregados das empresas no âmbito desses segmentos não se mostra igualmente significativo pelo simples fato de que esses empregos muito provavelmente seriam, em parte, gerados e/ou mantidos em medida relativamente grande, dada a robustez econômica do ambiente em que as empresas estão inseridas. Dessa forma, o estudo incorpora, portanto, uma análise complementar à visão apresentada nos cruzamentos de dados Saep x Caged feitos anteriormente e em outras avaliações do programa, ou, dito de outra forma, aparentemente a visão restrita à geração de empregos *per se* envolve apenas um dos lados da questão que, dessa forma, não permite uma análise mais complexa.

Outro aspecto que merece ser destacado – e talvez o principal – diz respeito a um padrão verificado, e muito bem definido, na evolução do comportamento proporcional do estoque de empregados dos empreendimentos financiados em relação à data do financiamento como referência temporal, detectado ao longo da análise desenvolvida no trabalho. Com

efeito, quando tomamos os cinco diferentes grupos de empreendimentos financiados, em diferentes momentos do tempo, distintamente distribuídos em termos das variáveis tomadas *a priori* como relevantes para análise – setor, microrregião, porte – todos os grupos apresentam um padrão na evolução proporcional média do estoque de empregados: um crescimento constante e que se acelera até 6 meses após a data do financiamento, com uma posterior redução no ritmo e estabilização. Nesse ínterim, pode ser verificada ainda, em média, uma aceleração dentro do período de seis meses pré-crédito, de modo que o crescimento nos três meses anteriores ao crédito é maior que aquele verificado nos três meses que lhes são imediatamente anteriores, e o crescimento de um mês antes do crédito até a data do financiamento é maior que aquele verificado no período mensal imediatamente anterior, e, de igual forma, entre esse período e o delimitado entre 3 e 2 meses antes do crédito. E não há absolutamente qualquer característica comum a esses empreendimentos além do fato de se tratarem de micro ou pequenas empresas que tomaram crédito para financiamento em capital fixo no Brasil.

Outro aspecto relevante refere-se à aparente detecção, através dos dados, de algum fator de conjuntura que afetou negativamente o desempenho das empresas que compõem a base de dados, particularmente em algum momento do período compreendido ao longo do segundo semestre de 2001 e início de 2002, e que pode estar ligado ao racionamento de energia a que o País foi submetido a partir do início de 2001. Com efeito, as empresas financiadas no período 5 apresentaram uma desaceleração/queda na evolução do estoque de empregados particularmente no período de 6 meses pós-crédito; as financiadas no período 4, no período de 6 a 12 meses pós-crédito; as do período 3, no período de 12 a 18 meses pós-crédito, e assim por diante.

Outra questão relevante refere-se ao fato de o estoque de empregados do grupo de controle apresentar, em geral, um pico exatamente no momento do financiamento. Essa característica provavelmente diz respeito a trajetórias preponderantemente monotônicas, ora ascendentes, ora descendentes, de cada uma das empresas do grupo de controle que têm em comum a coincidente faixa de porte com o grupo de tratamento na data do financiamento.

Ora, se para cada empresa tivermos uma trajetória média de um grupo de controle composto de empresas que possuem, predominantemente, ora uma trajetória monotonicamente ascendente, ora uma trajetória monotonicamente descendente, com um ponto necessariamente comum na data do financiamento, se essa trajetória tiver um pico, ele tende a se localizar neste ponto. Esta seria, portanto a consequência de uma opção metodológica inicial: a de se trabalhar, *a priori*, com o comportamento médio de todas as empresas similares àquelas financiadas

localizadas no Caged. Ou seja, a opção foi de comparar o comportamento da amostra dos empreendimentos financiados com o comportamento médio do maior universo de empresas similares possível.

Dentro desta perspectiva, um critério alternativo, portanto, seria o de comparar o comportamento dos empreendimentos financiados somente com um subgrupo desse grupo de controle, qual seja, com aquele que apresentar um comportamento pré-crédito em alguma medida similar àquele verificado para o empreendimento financiado. Dessa forma, buscase, portanto, aplicar o mesmo viés de seleção à seleção do grupo de controle. Não se trataria, no entanto, de um aprimoramento, mas simplesmente de uma visão alternativa, um novo critério de análise. Isso porque significa abrir mão, deliberadamente, de informações de empresas que estão na mesma localidade, (competem) no mesmo setor e possuem o mesmo porte, e que, apesar de terem um desempenho distinto do comportamento do estoque de empregados, pode-se entender que elas são, sim, também referências válidas do ambiente que cerca o empreendimento financiado, o que, aliás, é um dos pressupostos deste trabalho. De qualquer forma, certamente diversas outras possibilidades de aprimoramento, e tratamentos alternativos são possíveis, e podem ser vislumbradas desde já. Esta era a idéia inicial deste trabalho: longe de se buscar apresentar um resultado pretensamente pronto e acabado, mas de buscar uma proposta metodológica que represente algum avanço firme e significativo na direção da investigação dos reais impactos do crédito produtivo para micro e pequenas empresas que seja, ao menos, suficientemente fértil para possibilitar desdobramentos e aprimoramentos futuros, o que acredito que represente a sua melhor contribuição.

Notas

- ¹ O Fundo de Amparo ao Trabalhador foi criado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que também criou o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial.
- ² A arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) compõem-se de: 0,65% do faturamento de pessoas jurídicas de direito privado; 1,00% sobre a folha de pagamento de pessoas jurídicas sem fins lucrativos, e 1,00% do valor das receitas das pessoas jurídicas de direito público interno.
- ³ O patrimônio do FAT, em 31 de outubro de 2003, era de R\$ 87.610,1 milhões. O montante total aplicado em programas de geração de emprego e renda, na mesma data, era de R\$ 20.553,5 (MTE, 2003).

- ⁴ A Reserva Mínima de Liquidez – RML é o valor que deve ser mantido em títulos do Tesouro Nacional no fundo extramercado, do Banco do Brasil, de forma a garantir, grosso modo, o pagamento do benefício do seguro-desemprego e abono salarial por seis meses, de acordo com o que dispõe o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, com redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991.
- ⁵ De acordo com o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, com redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991.
- ⁶ A TJLP foi instituída e regulamentada, inclusive como remuneradora dos recursos alocados nas instituições financeiras sob a forma de depósitos especiais, a partir da liberação dos empréstimos realizados com os referidos recursos quando destinados a programas de investimento voltados para a geração de empregos e renda, pelo art. 11 da Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996.
- ⁷ A Região Sul apresentou uma relação total financiado/empregos gerados de R\$ 17,5 mil/emprego, enquanto que nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste essa relação ficou no patamar de R\$ 19 mil/emprego gerado.
- ⁸ O Banco do Brasil ainda apresentou a relação de R\$ 17.899,51/emprego contra R\$ 20.658,29/emprego da Caixa e R\$ 37.341,79/emprego do Banco do Nordeste.
- ⁹ Na desagregação por setor, essa mesma relação foi de R\$ 13,6 mil/emprego para o setor de indústria contra R\$ 20,3 mil/emprego no setor de serviços e 25,6 mil/emprego no setor de comércio.
- ¹⁰ A avaliação realizada pelo IBASE, página 120.
- ¹¹ Vale resgatar aqui que a decisão de tomar por base para a formação da curva de trajetória hipotética linear os estoques de 18, 12 e 6 meses pré-crédito decorreu da hipótese de que antes de 6 meses pré-crédito a futura decisão de investir muito provavelmente não era uma informação de que dispunham os empreendedores, partindo, portanto, de um raciocínio complementar ao utilizado neste momento.
- ¹² Trabalhamos aqui com um parâmetro único, fornecido pelo Banco do Brasil, na ausência de fornecimento tempestivo de parâmetros precisos pelos outros agentes, que lhes foi demandado – e vale a *mea culpa* – com certa urgência. De qualquer forma, o BB responde por 76% dos financiamentos sob análise, e o sentimento, a partir de conversas informais com representantes de outros agentes financeiros, é de que não deve haver grande divergência com relação ao parâmetro tomado.
- ¹³ V. Introdução.
- ¹⁴ As razões custo efetivo/emprego gerado e custo efetivo /impacto verificadas por agente financeiro, 12 meses pós-crédito, foram, respectivamente, de R\$ 3.870/emp e R\$ 2.686/emp para o BB; R\$ 8.190/emp e R\$ 6.641/emp para o BN e R\$ 6.730/emp e R\$ 4.257/emp para a Caixa.
- ¹⁵ V. nota 12.
- ¹⁶ As razões custo efetivo/emprego gerado e custo efetivo/impacto verificadas por região, 12 meses pós-crédito, foram, respectivamente, de R\$ 4.798/emp e R\$ 3.591/emp para a Região Sul; R\$ 4.360/emp e R\$ 3.198/emp, Região Norte; R\$ 3.279/emp e R\$ 1.735/emp, Centro-Oeste; R\$ 6.216/emp e R\$ 3.524/emp no Nordeste e R\$ 3.527/emp e R\$ 2.448/emp na Região Norte.
- ¹⁷ As razões custo efetivo/emprego gerado e custo efetivo/impacto verificadas por grande setor, 18 meses pós-crédito, foram, respectivamente, de R\$ 5.182/emp e R\$ 2.721/emp para o setor de comércio; R\$ 3.395/emp e R\$ 3.255/emp para o de indústria e R\$ 5.525/emp e R\$ 3.168 /emp para o de serviços.

Referências bibliográficas

- BARROS, R. P.; e CARVALHO, M. Políticas ativas de emprego e renda. MTE/IPEA, dez. 2002 (Boletim de Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, 20).
- COCHRAN, W.G. The planning of observational studies of human populations (with discussion). *Journal of The Royal Statistical Society, Series A*, 128, 134-155. Reprinted in *Readings in Economic Statistics and Econometrics* (ed., A. Zellner, 1968). Boston: Little Brown, pp. 11-36.
- FREEMAN, H. W., SANDEFUR, G.D., & ROSSI, O. H. (1989). *Workbook for evaluation: A systematic approach*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- IBASE. *Democracia Viva – Edição Especial (Avaliação Proger Urbano, Proger Rural e Pronaf)*. Rio de Janeiro, Ed. Segmento, 1999.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Informe CGEM. Vários números. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Informações Financeiras do FAT. Vários números.*
- NAJBERG, S.; e IKEDA, M. *Modelo de geração de emprego: metodologia e resultados*. BNDES, Texto para Discussão nº 72, Rio de Janeiro, 1999.
- PASSOS, A.; NEVES, L.; e PAIVA, L. A focalização das políticas de emprego e renda. *Mercado de trabalho. Teoria & Sociedade*, nº 9. Belo Horizonte, 2002.
- PASSOS, A.; e COSTANZI, R. *Proger Urbano: uma avaliação da geração de empregos formais*. *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 4. IPEA, fevereiro de 2002.
- ROSENBAUM, Paul R. *Observational studies*. Springer series in statistics. Springer- Verlag, New York, 1995.
- SILVA, P; e MELO, M. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: NEPP, Caderno 48, 2000.

Avaliação de políticas de financiamento a micro e pequenas empresas na geração de postos de trabalho: o caso do Proger – principais aspectos

Alessandro Ferreira dos Passos

O artigo se propõe a apresentar os principais aspectos e resultados de uma nova metodologia de avaliação de programas de financiamento a micro e pequenas empresas aplicada ao Programa de Geração de Emprego e Renda na área urbana – Proger urbano, tanto no que se refere aos seus custos efetivos, até então desconhecidos, quanto no que se refere ao seu impacto sobre a geração de empregos, estimado utilizando dados primários oriundos do cruzamento de dois bancos de dados do Ministério do Trabalho e Emprego, quais sejam, o do Sistema de Acompanhamento da Execução do Proger (Saep), e o do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. São apresentados, preliminarmente, alguns dos resultados de duas avaliações anteriores do programa, uma realizada pelo Ibase, através de questionários aos beneficiários do programa, e outra, uma primeira experiência de cruzamento dos dois referidos bancos de dados, que serviu de base para a avaliação que se apresenta.

Evaluación de políticas de financiamiento a micro y pequeñas empresas para la generación de empleos: el caso Proger – aspectos principales

Alessandro Ferreira dos Passos

El artículo presenta los principales aspectos y resultados de una nueva metodología de evaluación de programas de financiamiento a pequeñas e micro empresas, aplicada al Programa de Generación de Empleo e Ingresos en el área urbana – Proger Urbano, tanto en lo referente a sus costos efectivos, hasta ahora desconocidos, como en lo referente a su impacto sobre la generación de empleo, que fue estimado, utilizando informaciones primarias, originarias de la intersección de dos bancos de datos del Ministerio de Trabajo y Empleo: el del Sistema de Monitoreo de la Ejecución del Proger - SAEP, y la del Cadastro General de Empleados y Desempleados. Algunos resultados de evaluaciones anteriores al programa son presentados de forma preliminar: una de ellas realizadas por IBASE, mediante cuestionarios a los beneficiados por el programa, y la otra, una primera experiencia de intersección de los dos bancos de datos mencionados, que sirvió de base para la evaluación.

Evaluation of financing policies for micro and small businesses and the generation of jobs: the Proger case – key aspects

Alessandro Ferreira dos Passos

The paper proposes to introduce key aspects and results of a new evaluation methodology for programs that finance micro and small businesses, applied to the Employment and Income Generation Programme in urban areas – Urban Proger, as much in reference to its actual costs, which were unknown until then, as in reference to its impact over job creation, which was estimated with primary data obtained by crossing two Ministry of Labour and Employment databases, namely Saep – the Proger Execution Follow-up System and the General Registry of the Employed and the Unemployed. Some of the results from two previous programme evaluations are preliminarily presented, one carried out by Ibase by means of questionnaires answered by programme beneficiaries and an earlier experience that crossed data from the same databases, constituting the basis for the evaluation now being presented.

Alessandro
Ferreira dos
Passos é mestre
em economia
pela UFF e
Especialista em
Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental
atualmente em
exercício no
Ministério da
Previdência
Social

Contato:
alessandro.passos@previdencia.gov.br

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

1. **Artigos:** sempre inéditos no Brasil, devem conter de 20 a 30 laudas de 20 linhas de 70 toques, devendo vir acompanhados de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
2. **Ensaio:** devem ser inéditos no Brasil e ter entre 6 e 10 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques.
3. **Resenhas de livros:** devem ser originais e não excederem a 4 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques. Devem apresentar, de modo sucinto, a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada. As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação.
4. **Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo arquivo digital e e-mail para contato.
 - Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.
 - Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
 - Os trabalhos que se adequarem ao perfil das publicações ENAP serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
 - Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Editores

Encaminhem à Revista do Serviço Público exemplares de livros publicados, a fim de que os mesmos possam ser resenhados. Os resenhadores interessados receberão exemplares dos livros enviados. Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.

Na primeira página do trabalho, devem constar informações sobre formação, vinculação institucional e endereço eletrônico do autor (em até duas linhas).

As citações devem vir no formato “(AUTOR, ano)”. Notas e referências bibliográficas devem vir ao final do trabalho e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Para maiores informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa
 SAIS Área 2-A Brasília, DF — CEP 70610-900
 Tel: (61) 445 7102 — Fax: (61) 445 7178
 E-mail: editora@enap.gov.br