

RESOLUÇÃO Nº 555, DE 26 DE SETEMBRO DE 2007

Aprova Proposta de Avaliação Externa dos Programas de Crédito com Depósitos Especiais do FAT.

O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, no uso das atribuições que lhe confere o inciso XVII do artigo 19 da Lei nº. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, resolve:

Art. 1º Aprovar a anexa Proposta de Avaliação Externa dos Programas de Crédito com Depósitos Especiais do FAT, cuja finalidade é orientar a elaboração de Termo de Referência para subsidiar a celebração de instrumento entre o Ministério do Trabalho e Emprego e instituição especializada.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

LUIZ FERNANDO DE SOUZA EMEDIATO  
Presidente do CODEFAT

**PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL:**  
**DE : 28 / 09 / 2007**  
**PÁG.(s) : 125 a 127**  
**SEÇÃO 1**

**MINISTÉRIO  
DO TRABALHO  
E EMPREGO**

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego  
Departamento de Emprego e Salário  
Coordenação-Geral de Emprego e Renda  
Coordenação do PROGER

**PROPOSTA DE AVALIAÇÃO EXTERNA DOS  
PROGRAMAS DE CRÉDITO COM DEPÓSITOS  
ESPECIAIS DO FAT**

Brasília

Setembro de 2007

## **1. INTRODUÇÃO**

1.1 Os depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador foram instituídos por meio da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990 e, a partir de 1994, esses deram origem ao Programa de Geração de Emprego e Renda, estendido à área rural em 1995. Desde então, tais linhas de crédito têm sido um importante instrumento do Governo Federal de combate ao desemprego e à pobreza, devido ao seu cunho social, com encargos financeiros e prazos favorecidos, destinadas a apoiar atividades produtivas que visem à geração de postos de trabalho e renda. Os programas têm como público alvo micro e pequenas empresas, profissionais liberais e mini e pequenos empreendedores informais, bem como suas cooperativas e associações, atuando nas áreas urbana e rural, em todos os setores da economia. Nos últimos anos, as linhas de crédito vêm sendo estendidas para abarcar outros setores, como os intensivos em mão-de-obra e infra-estrutura, também fundamentais para promover a geração e a manutenção dos postos de trabalho.

1.2. A operacionalização do Programa é executada pelos agentes financeiros oficiais federais, a saber: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Financiadora de Estudos e Projetos. São de exclusiva responsabilidade desses agentes econômicos o risco do crédito, bem como as exigências cadastrais, inclusive comprovação de renda, apresentação de garantias e demais enquadramentos gerais e especiais das normas e técnicas bancárias vigentes, necessárias à formalização e liberação dos créditos.

1.3. Nesse sentido, a presente proposta de avaliação externa visa a atender uma demanda recorrente de órgãos de controles, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, e do próprio Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, qual seja, a implementação de instrumentos capazes de aferir os ganhos sociais do programa. Assim, pretende-se contratar uma entidade para executar uma avaliação externa e propor uma metodologia de avaliação a ser executada pelo próprio MTE.

## **2. FINALIDADE DA PROPOSTA**

2.1 Orientar a elaboração de Termo de Referência para subsidiar a celebração de instrumento com entidade especializada para: (1) desenvolver metodologia de aferição dos resultados dos programas custeados com recursos dos depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; (2) realizar avaliação externa, com aplicação de questionários e visitas *in loco*, em Unidades da Federação pré-estabelecidas; (3) a partir das constatações da avaliação externa, sugerir medidas com vistas ao aperfeiçoamento dos programas; e (4) propor modelo a ser utilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE quando da avaliação nacional dos programas, com disponibilização ao MTE de todas as informações sobre a metodologia desenvolvida e todos os insumos necessários à aplicação da avaliação.

## **3. JUSTIFICATIVA**

3.1. Conforme estabelecido no Decreto n.º 5.063, de 3 de maio de 2004, o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Órgão da Administração Federal Direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

- a) política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador;
- b) política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho;
- c) fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas;

- d) política salarial;
- e) formação e desenvolvimento profissional;
- f) segurança e saúde no trabalho;
- g) política de imigração; e
- h) cooperativismo e associativismo urbanos.

3.2. Ademais, o mesmo Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004, em seu Art. 10. Inciso II, dita que à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego compete “planejar, controlar e avaliar os programas de relacionados com a geração de emprego e renda, o seguro-desemprego, o abono salarial e a formação e o desenvolvimento profissional para o mercado de trabalho”.

3.3 São competências da Coordenação do PROGER, conforme Portaria MTE n.º 483, de 15 de setembro de 2004 (publicada no D.O.U. de 16 de setembro de 2004), Anexo V, Capítulo III, Art. 27:

- a) coordenar e acompanhar as ações necessárias à implementação dos programas de geração de emprego e renda;
- b) coordenar o acompanhamento, em nível nacional, dos resultados das ações dos programas de geração de emprego e renda;
- c) manter e aperfeiçoar sistema de informações sobre ações e resultados dos programas de geração de emprego e renda;
- d) analisar planos de trabalho dos agentes financeiros dos programas de geração de emprego e renda;
- e) elaborar textos técnicos a consultas sobre as linhas de crédito e documentos para disseminação das informações referentes aos diversos programas da Coordenação, inclusive auditorias;
- f) opinar sobre projetos de lei relacionados aos programas de geração e emprego e renda; e
- g) subsidiar a Coordenação-Geral quanto às matérias relativas à sua área de competência.

3.4. Portanto, para que o MTE e a SPPE, por meio da Coordenação do PROGER, possam garantir a aplicação da legislação que concerne os créditos concedidos com fonte FAT e promover o seu aprimoramento, faz-se indispensável a consolidação e aplicação metodologia para aferir os resultados dos programas de geração de emprego e renda.

3.5. Os objetivos gerais da avaliação externa dos Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT são:

- a) caracterizar os beneficiários dos programas (empreendedores e empregados), descrevendo seus perfis sócio-econômicos;
- b) conhecer e avaliar o impacto dos programas no tocante à geração e/ou manutenção de empregos, geração de renda, condições de vida dos beneficiários e sustentabilidade dos empreendimentos financiados;
- c) verificar a eficiência das instituições/atores envolvidos na operacionalização dos Programas;
- d) recomendar aperfeiçoamentos que se fizerem necessários visando aumentar a efetividade dos Programas; e

- e) suprir a necessidade de desenvolvimento de metodologia de avaliação nacional dos Programas.

3.6. Sabe-se que a avaliação do desempenho institucional é fundamental para assegurar a realização de uma política nacional equitativa e efetiva no contexto de descentralização na execução de políticas públicas. Constitui, pois, instrumento indispensável para a boa gestão das políticas públicas.

3.7. Em face ao exposto, conclui-se que com as informações geradas na avaliação externa é possível discutir o aperfeiçoamento do Programa com base em diagnóstico confiável e bem fundamentado.

#### **4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

4.1. Os serviços constituem-se de

- a) estudo preliminar sobre os programas de crédito executados com recursos dos depósitos especiais do FAT (doravante, apenas Programas de Geração de Emprego e Renda ou PROGER), doravante ESTUDO PRELIMINAR;
- b) elaboração de metodologia de avaliação do PROGER, doravante denominada ELABORAÇÃO DE METODOLOGIA;
- c) aplicação de metodologia em Projeto Piloto em uma Unidade da Federação a ser definida pelo MTE e avaliação de resultados nesse Projeto Piloto, doravante denominado AVALIAÇÃO PILOTO;
- d) após aprovação do Projeto Piloto pelo MTE, aplicação da mesma metodologia, e avaliação de resultados, em Unidades da Federação, a serem, definidas pelo MTE, doravante denominado AVALIAÇÃO NACIONAL;
- e) elaboração de modelo a ser utilizado pelo MTE quando da avaliação nacional do PROGER, doravante denominado MODELO DE AVALIAÇÃO e, finalmente;
- f) proposições para o aprimoramento dos Programas de Geração de Emprego e Renda, doravante PROPOSIÇÕES DE APRIMORAMENTO.

#### **5. ETAPAS**

##### **I – ESTUDO PRELIMINAR**

###### **a) Descrição geral e análise de cada linha de crédito**

- Objetivos gerais.
- Finalidades/condicionalidades quanto a setor/segmento econômico elegível para apoio pelos agentes.
- Outras condições (dos Programas e dos agentes), tais como: tipo de beneficiário enquadrável, tamanho da operação, prazo de carência, prazo de amortização, custos (taxas de juros, correção monetária, tarifas), garantias requeridas, itens financiáveis.
- Especificidades relevantes das linhas de crédito e dos critérios dos agentes.

###### **b) Operacionalização do PROGER dentro do Ministério do Trabalho e Emprego**

Descrever e analisar a operacionalização do PROGER dentro do Ministério do Trabalho e Emprego, levando em conta:

- Organograma operacional: instâncias dentro do Ministério do Trabalho e Emprego que participam da operacionalização do programa;
- Mapeamento de fluxos, processos e rotinas de operacionalização do PROGER dentro do MTE; e
- Mapeamento de ferramentas de gestão e operacionalização do PROGER dentro do MTE, tais quais quantitativo de pessoal envolvido diretamente na gestão dos programas de geração de emprego e renda e os sistemas de informação disponíveis para a gestão do PROGER.

### **c) Operacionalização do PROGER dentro do agente financeiro**

Descrever e analisar a operacionalização de cada linha de crédito por agente financeiro, levando em conta:

- organograma operacional: setores ou instâncias do agente financeiro que participam, atribuições de cada instância ou setor;
- fluxograma operacional da operação em cada agente financeiro: etapas percorridas por uma operação no agente, analisando procedimentos, modelos/formulários, prazos e outros parâmetros e abrangendo as etapas de elaboração e apresentação do pedido, análise realizada no agente, deferimento/recusa, contratação, liberação dos recursos e acompanhamento pelo agente da aplicação do recurso pelos beneficiários; e
- capacitação dos beneficiários: órgãos responsáveis, como atuam, resultados obtidos.

### **d) Contexto demográfico, socioeconômico dos estados**

- Colher dados, informações e indicadores demográficos e socioeconômico dos estados a serem avaliados.

## **II – ELABORAÇÃO DE METODOLOGIA**

Todos os pontos da metodologia abaixo deverão ser desenvolvidos e submetidos para a apreciação do MTE antes de serem aplicados à Avaliação Piloto.

### **a) Questionários**

Deverão ser elaborados questionários para dois atores envolvidos no processo, definidos abaixo. Os dados colhidos no questionário deverão ser incluídos em um banco de dados e, posteriormente, tabulados. O banco de dados e os dados tabulados deverão ser enviados ao MTE.

- Questionário dos Beneficiários: será um questionário para cada linha de crédito, devendo cada um contemplar as especificidades de cada linha e a natureza jurídica do beneficiário (pessoa jurídica ou pessoa física).
- Questionário dos Gerentes: será um questionário de entrevista para os gerentes das agências bancárias ou qualquer outro funcionário do banco apto a responder os questionamentos relevantes aos objetivos dessa avaliação.

Os questionários deverão:

- conter as perguntas necessárias para aferir o resultado dos programas para os beneficiários,
- definir indicadores de impacto do programa, de modo a contemplar as eventuais melhorias ocorridas para os beneficiários em consequência do PROGER; e
- observar seqüência lógica das perguntas e compatível com o desdobramento da entrevista e ter boa apresentação.

#### **b) Pesquisa de outros atores relevantes**

- Deverão ser identificados outros atores, além dos beneficiários e das agências bancárias, que participam do programa, por exemplo, por meio do fornecimento de assistência técnica pré e pós-crédito e divulgação de informações sobre o programa.
- Tais atores podem ser a Delegacia Regional do Trabalho, as Comissões Estaduais ou Municipais de Emprego, os postos do SINE, o SEBRAE, as secretarias estaduais ou municipais do trabalho, organizações não-estatais ou quaisquer outros órgãos da administração pública local (estadual ou municipal) diretamente envolvidos no fluxograma operacional do programa.
- Desenvolvimento de metodologia de identificação de tais atores e quais parâmetros serão utilizados para a sua descrição e análise do papel desempenhado por tais atores.

#### **c) Pesquisa de casos recusados**

Serão examinados:

- Casos de solicitação de crédito recusados pelos diversos agentes financeiros;
- A proporção entre casos aceitos e casos recusados pelos agentes financeiros;
- Causas e consequências da recusa; a situação atual e as perspectivas do postulante e/ou do empreendimento; o cabimento dessa decisão sob a ótica do agente e do postulante;

Deverá ser desenvolvida a metodologia a ser utilizada nesta abordagem e o número de casos recusados a serem pesquisados será posteriormente definido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, levando em consideração os custos envolvidos nesse procedimento e o número representativo de casos a serem pesquisados.

#### **d) Operacionalização da avaliação**

A entidade deverá submeter para a apreciação e aprovação do MTE o modo por meio do qual pretende operacionalizar a avaliação.

### **III – AVALIAÇÃO PILOTO**

A AVALIAÇÃO PILOTO será aplicada em uma Unidade da Federação a ser definida pelo MTE. A AVALIAÇÃO deverá englobar dois municípios do Estado: a sua capital e o município com o maior número de contratantes do PROGER, que não a capital.

#### **a) Aplicação de questionários**

- Questionário dos Beneficiários: em estado a ser definido pelo MTE será feita uma aplicação inicial dos questionários aprovados, em uma amostra que será igualmente definida pelo MTE, que levará em consideração os custos envolvidos nesse procedimento e o número representativos de uma amostra a ser pesquisada.

- Questionário dos Gerentes: em estado a ser definido pelo MTE, aplicar o questionário em uma amostra representativa de agências bancárias que tiveram operações do PROGER naquele Estado, devendo o número exato ser definido posteriormente pelo MTE.

#### **b) Pesquisa de outros atores relevantes**

- Aplicar a metodologia aprovada para o item II.b) para a UF definida pelo MTE como alvo da avaliação piloto.

#### **c) Pesquisa de casos recusados**

- Aplicar a metodologia aprovada para o item II.c) para a UF definida pelo MTE como alvo da avaliação piloto.

#### **d) Análise da avaliação piloto e aperfeiçoamento**

- O resultado da avaliação piloto deverá ser consolidado na forma de relatório e enviado ao MTE.
- A partir da análise de resultados da avaliação piloto, a entidade deverá buscar identificar pontos que mereçam aperfeiçoamento e submetê-los para a apreciação do MTE.

### **IV – AVALIAÇÃO NACIONAL**

Deverão ser aplicados em outras Unidades da Federação a serem definidas pelo MTE. A AVALIAÇÃO NACIONAL será procedida após a aprovação pelo MTE das seguintes etapas da AVALIAÇÃO PILOTO:

- aplicação de questionários e roteiros de entrevistas;
- pesquisa de outros atores relevantes; e
- pesquisa de casos recusados.

Os resultados da avaliação nacional deverão ser consolidados na forma de um relatório.

### **V – MODELO DE AVALIAÇÃO**

A partir das análises feitas na etapa ESTUDO PRELIMINAR e das conclusões alcançadas na AVALIAÇÃO PILOTO e na AVALIAÇÃO NACIONAL, deverá ser apresentado ao MTE um modelo de avaliação dos programas. Tal modelo deverá conter a metodologia de avaliação do programa que seja exequível pela equipe gerencial do PROGER. Na finalização dessa etapa, também deverá ser disponibilizado ao MTE:

- manual de operacionalização da avaliação;
- manual de treinamento de avaliadores;
- questionários a serem aplicados nos beneficiários e nas agências bancárias;
- metodologia para a definição de amostra a ser avaliada;
- metodologia para construção de indicadores de resultado do programa; e
- ferramenta para a tabulação dos dados a serem levantados quando da aplicação da METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO, em formato .xls ou outro formato que a conveniente achar mais apropriado, desde que aprovado pelo MTE.



## **VI – PROPOSIÇÕES DE APRIMORAMENTO**

Tendo em vista as conclusões alcançadas nas etapas anteriores, deverá ser apresentado ao MTE um conjunto de proposições de aprimoramento dos Programas, de acordo com os seguintes parâmetros:

- a) aprimoramento das normas do Conselho Deliberativo do FAT e do Ministério do Trabalho e Emprego em relação ao Programa;
- b) aprimoramento da legislação do governo federal (leis ordinárias, leis complementares, e dispositivos constitucionais) relacionadas ao Programa;
- c) aprimoramento quanto à operacionalização do Programa pelo agente financeiro;
- d) aprimoramento quanto à operacionalização do Programa pelo Ministério do Trabalho e Emprego; e
- e) aprimoramento quanto à atuação de outros atores relevantes.

### **6. LINHAS DE CRÉDITO A SEREM AVALIADAS**

6.1 A escolha das linhas de crédito a serem avaliadas se dará tendo em conta critérios como volume de recursos de depósitos especiais recebido pela linha, quais linhas de crédito não foram objeto de qualquer avaliação externa, custos implicados na avaliação de cada linha de crédito e a disponibilidade orçamentária e financeira do MTE.

6.2 Assim, nos anos de 2007 e 2008, propõe-se que seja executada a avaliação externa do Programa PROGER Urbano, por ser um dos maiores receptores de recursos dos depósitos especiais, e do Programa FAT Infra-Estrutura, por ter recebido grande volume de recursos desde a sua criação e por nunca ter havido alguma avaliação externa sobre essa Linha.