

Programa de Inclusão Social e Oportunidades para Jovens no Rio de Janeiro

(BR-L1287; 2762/OC-BR)

Relatório de Conclusão de Projeto (PCR)

Equipe Original do Projeto: Rita Sório (SPH/CBR), Chefa de Equipe; Patricia Jara Males (SCL/SPH); Marcelo Pérez Alfaro (EDU/CBR); Laura Ripani (SCL/LMK); Suzanne Duryea (SCL/SCL); Sebastian Martinez (SPD/SDV), Vanderleia Radaelli (SCF/CBR); Joseph Milewski (INE/RND); Claudia Piras (SCL/GDI); Dino Capriolo (ICF/ICS); Monica Merlo (PDP/CBR); Marília Santos (PDP/CBR); Andres Consuegra (LEG/SGO) e Claudia Pévere (SCL/SPH).

Equipe PCR: Francisco Ochoa (SPH/CBR), Chefe de Equipe; Yuka Maekawa (CSC/CBR); Anastasiya Yarygina (SPD/SDV); Matilde Neret (SPH/SCL); Leise Estevanato (VPC/FMP); David Salazar (VPC/ FMP); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO); Soraya Senosier (VPS/ESG); e Alejandra Aguilar (SCL/SPH).

ÍNDICE

Documentos Digitais	iii
Documentos Digitais Opcionais	iii
Siglas e Abreviaturas	iv
INFORMAÇÃO BÁSICA	v
I. INTRODUÇÃO	7
II. CRITÉRIO CENTRAL. DESEMPENHO DO PROJETO	9
2.1 Relevância	9
a. Alinhamento com prioridades de desenvolvimento do país	9
b. Alinhamento estratégico	9
c. Relevância do Desenho	10
2.2 Efetividade	21
a. Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Projeto	21
b. Resultados Obtidos	21
c. Análise do Contrafactual	30
d. Resultados imprevistos	31
2.3 Eficiência	31
2.4 Sustentabilidade	33
a. Aspectos gerais de sustentabilidade	33
III. CRITÉRIOS NÃO CENTRAIS	34
3.1 Monitoramento e avaliação	34
a. Desempenho do Banco	34
b. Desempenho do Mutuário	36
IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	36
a. Técnico Setorial	36
b. Organizacional e Gerencial	37

Documentos Digitais

1. [Matriz de Efetividade no Desenvolvimento \(DEM\)](#)
2. [Mudanças na Matriz de Resultados](#)
3. [Versão Final de Reporte de Progresso do Monitoramento \(PMR\)](#)
4. [Checklist Summary do PCR](#)

Documentos Digitais Opcionais

1. [Sistema SAIJ](#)
2. [Pesquisa Territórios](#)

Siglas e Abreviaturas

BID ou BANCO	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CIP	Comitê Intersetorial do Programa
CMJ	Programa Caminho Melhor Jovem
CONTRATO	Contrato de Empréstimo
DPIT	Plano de Intervenção Territorial
EXECUTOR	Estado do Rio de Janeiro
GPAE	Grupo de Policiamento em Áreas Especiais
PA	Plano de Aquisições
PEP	Plano de Execução Plurianual
POA	Plano Operativo Anual
PMR	Relatório de Monitoração do Progresso
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNJ	Política Nacional de Juventude
POA	Plano Operacional Anual.
PRODERJ	Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro
PROGRAMA	Programa de Inclusão Social e Oportunidades para Jovens no Rio de Janeiro
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SAIJ	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem
SIGA	Sistema Integrado de Gestão de Aquisições
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SEELJE	Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude
UGT	Unidade de Gestão Territorial
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

INFORMAÇÃO BÁSICA

NÚMERO DO PROJETO (S): BR-L1287
TÍTULO: PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL E OPORTUNIDADES PARA JOVENS NO RIO DE JANEIRO
INSTRUMENTO DE EMPRÉSTIMO: EMPRÉSTIMO PARA INVESTIMENTO
PAÍS: BRASIL
MUTUÁRIO: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMPRÉSTIMO: 2762/OC-BR
SETOR/SUBSETOR: PROTEÇÃO SOCIAL / POLÍTICAS DE JUVENTUDE

DATA DE APROVAÇÃO DIRETÓRIO: 29/08/2012
DATA DE EFETIVIDADE CONTRATO DE EMPRÉSTIMO: 22/02/2013
DATA DE ELEGIBILIDADE PRIMEIRO DESEMBOLSO: 15/08/2013

MONTANTE EMPRÉSTIMO

MONTANTE ORIGINAL: US\$60.000.000,00
MONTANTE ATUAL: US\$19.348.702,66
PARI PASU: 10,38% CONTRAPARTIDA LOCAL E 89,62% BID
CUSTO TOTAL DO PROJETO: US\$21.588.913,35

MESES DE EXECUÇÃO

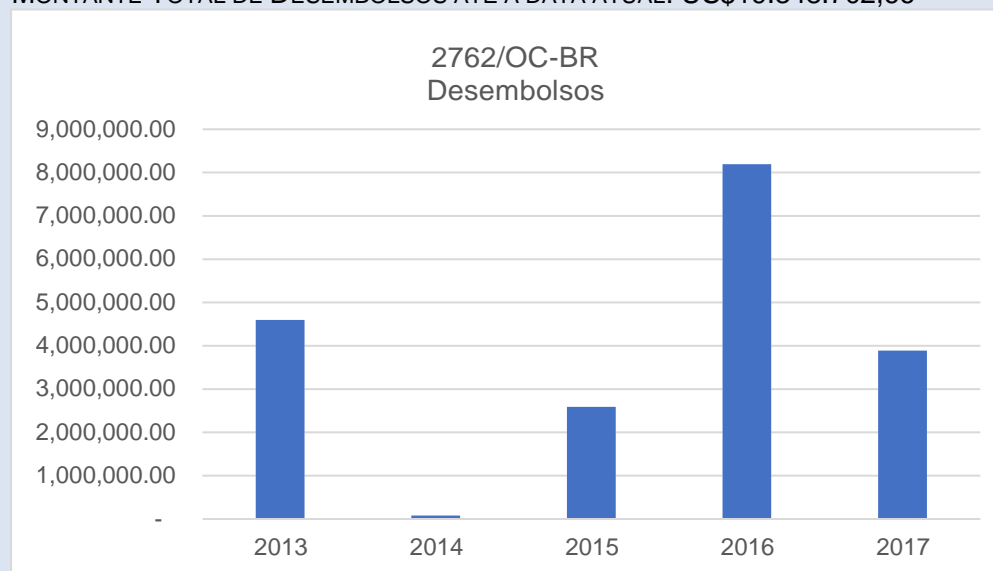
DESDE A APROVAÇÃO: 57 MESES
DESDE A EFETIVIDADE DO CONTRATO: 51 MESES

PERÍODOS DE DESEMBOLSO

DATA ORIGINAL PARA O ÚLTIMO DESEMBOLSO: 22/02/2017
DATA ATUAL PARA O ÚLTIMO DESEMBOLSO: 22/05/2017
EXTENSÃO ACUMULADA (MESES): 3
EXTENSÃO ESPECIAL (MESES): 0

DESEMBOLSOS

MONTANTE TOTAL DE DESEMBOLSOS ATÉ A DATA ATUAL: US\$19.348.702,66



REDIRECIONAMENTO. ESTE PROJETO:
RECEBEU FUNDOS DE OUTRO PROJETO? NÃO
ENVIOU FUNDOS A OUTRO PROJETO? NÃO

PONTUAÇÃO DO COMPORTAMENTO DO PROJETO EM PMRS:

No.	PERÍODO PMR	ETAPA DO PMR	CLASSIFICAÇÃO	DESEMBOLSOS EM US\$
1	JANEIRO-DEZEMBRO DE 2013	2	PROBLEMA	4.596.700,55
2	JANEIRO-DEZEMBRO DE 2014	2	ALERTA	4.677.246,24
3	JANEIRO-DEZEMBRO DE 2015	2	PROBLEMA	7.266.724,24
4	JANEIRO-DEZEMBRO DE 2016	2	ALERTA	15.458.880,24
5	JANEIRO-DEZEMBRO DE 2017	3	ALERTA	19.348.702,66

METODOLOGIA DE ANÁLISE ECONÓMICA EX POST: **N/A**METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO EX POST: **N/A**CLASIFICAÇÃO DE EFETIVIDADE NO DESENVOLVIMENTO: **NÃO EXITOSO****STAFF DO BANCO**

CARGO	EM PCR	EM APROVAÇÃO
VICE-PRESIDENTE VPS	SANTIAGO LEVY	SANTIAGO LEVY
VICE-PRESIDENTE VPC	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA	ROBERTO VELLUTINI
COUNTRY MANAGER	JOSÉ LUIS LUPO	JOSÉ LUIS LUPO
SECTOR MANAGER	MARCELO CABROL	KEI KAWABATA
DIVISION CHIEF	FERDINANDO REGALIA	FERDINANDO REGALIA
COUNTRY REPRESENTATIVE	HUGO FLOREZ TIMORÂN	DANIELA CARRERA
PROJECT TEAM LEADER	FRANCISCO OCHOA	RITA SÓRIO
PCR TEAM LEADER	FRANCISCO OCHOA	N/A

TEMPO E CUSTO DO STAFF

ETAPA DO CICLO DE PROJETO	# DE SEMANAS DE STAFF	US\$ (INCLUINDO VIAGENS E CUSTOS DE CONSULTORES)
PREPARAÇÃO	75,28	522.279,43
SUPERVISÃO	127,47	673.019,36
TOTAL	202,75	1.195.298,79

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS DO PROJETO / PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO:

O OBJETIVO GERAL DO PROGRAMA É CONTRIBUIR PARA A INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA DE JOVENS DE 15 A 29 ANOS, RESIDENTES EM UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP), ATRAVÉS DA ARTICULAÇÃO ENTRE SUAS DEMANDAS E A OFERTA MELHORADA DE OPORTUNIDADES INTEGRADAS.

I. INTRODUÇÃO

- 1.1 O Programa de Inclusão Social e Oportunidades para Jovens no Rio de Janeiro, ou Caminho Melhor Jovem (CMJ), foi um projeto implementado a partir de 2011 pelo Governo do Rio de Janeiro junto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para contribuir com o processo de pacificação nas favelas com presença das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). O Rio de Janeiro tem o segundo Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil; porém 15,7% da população estava em situação de pobreza no momento da preparação do projeto e a taxa de homicídios alcançava 28 a cada 100 mil habitantes. Embora as mortes violentas tenham caído quase 50% na última década¹, em 2010 aproximadamente 72 pessoas eram mortas a cada mês nas favelas do Rio de Janeiro por ação policial, principalmente em confrontos com organizações criminosas. Devido a suas características espaciais e geográficas, as favelas são territórios propícios para a comercialização de substâncias ilegais e armas. A violência vinculada ao narcotráfico está fortemente concentrada nestes territórios e na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).
- 1.2 Com o intuito de mudar os resultados das políticas de segurança nestes territórios, na década de 2000 foram implementadas algumas experiências pilotos de policiamento comunitário no Rio de Janeiro, tais como Mutirão pela Paz e o Grupo de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), que tinham como objetivo estabelecer parcerias entre a polícia e as comunidades para a resolução dos conflitos e a administração dos problemas locais. A partir de 2008, estas experiências foram expandidas por meio da criação das UPPs em territórios anteriormente sob controle do narcotráfico e da violência organizada. A particularidade das UPPs foi a ocupação do território no momento inicial por parte de uma tropa especializada, a permanência de um contingente substancial de forças policiais e a implementação de um policiamento de proximidade. As UPPs buscavam restituir o estado de direito e gerar uma mudança na resposta do Estado frente à violência organizada, mediante uma polícia de proximidade em parceria com as populações das favelas, para retomar o controle dos territórios do narcotráfico.
- 1.3 Até 2011, 18 UPPs tinham sido instaladas em favelas da região metropolitana, beneficiando aproximadamente 350.000 moradores². Apesar da melhora percebida nas condições de segurança, a presença do Estado e dos serviços sociais (saúde, educação, assistência social, trabalho, dentre outros) era ainda muito limitada nos territórios de favela. A cobertura do Programa Saúde da Família (PSF), por exemplo, era de apenas 5,9% em seis favelas pesquisadas³ e três comunidades analisadas não contavam com oferta de educação média. Também a cobertura do Bolsa Família, principal programa de transferência de renda do Brasil, em 2009 nas favelas da Rocinha e Complexo de Alemão era de apenas 5,61% e 12,66%⁴, respectivamente. Era clara a necessidade de melhorar as oportunidades e levar serviços sociais para as populações que habitam nestes territórios, historicamente relegadas e com os indicadores de desenvolvimento mais deficientes do Rio de Janeiro.

¹ Waiselfisz, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2014. Entre 1998 e 2012, o Estado do Rio de Janeiro passou de ocupar o terceiro lugar em maiores taxas de homicídios a ocupar o décimo oitavo lugar.

² As UPPs tinham presença em aproximadamente 40 comunidades.

³ FIRJAN. 2010. Pesquisa nas Favelas com Unidades de Polícia Pacificadora da Cidade do Rio de Janeiro. São Cidade de Deus, Ladeira dos Tabajaras, Cantagalo, Providência, Batan e Pavão Pavãozinho.

⁴ Neri, Marcelo et al. A Economia da Rocinha e do Alemão, as UPPs e o Microcrédito: Do Choque de Ordem ao Progresso. Centro de Políticas Sociais, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

- 1.4 A pesar da forte redução das mortes violentas no Estado do Rio acontecida na primeira década do século XXI, existia em 2011 ainda uma forte concentração da violência em determinadas áreas geográficas, faixas etárias, raças e sexo. Favelas como Jacarezinho, Pavuna ou Cidade de Deus apresentavam taxas de homicídios até dez vezes superiores que bairros como Botafogo ou Lagoa, na zona sul do Rio de Janeiro. A taxa alcançava os 88 casos cada 100 mil habitantes⁵ entre jovens negros ou pardos do sexo masculino, com uma presença substancial de mortes por armas de fogo. A violência letal e não letal era parte do cotidiano para os jovens que moravam em favelas da RMRJ, especialmente para aqueles envolvidos com os grupos armados.
- 1.5 Um estudo diagnóstico realizado em 2011⁶ sobre o perfil da juventude nas favelas do Rio de Janeiro, mostrou que este grupo populacional se encontrava entre os mais vulneráveis da pirâmide etária. A população estimada de jovens das favelas era de 222.000 pessoas, o que correspondia a 23,65% dos moradores destes territórios, onde 70% das famílias contavam com menos de dois salários mínimos mensais para sua subsistência. Em algumas favelas, como Cantagalo e Santa Marta, os jovens alcançavam apenas seis anos de escolaridade, contra mais de dez anos da RMRJ. A taxa de jovens que não trabalhava nem estudava era de quase 23% nas comunidades estudadas⁷. Outra pesquisa de 2011 revela que 25% dos jovens consultados estavam cursando o ensino médio e 19% possuíam o ensino médio completo. E os que chegavam à universidade eram uma minoria de apenas 4% e só 1% mencionava ter completado a universidade⁸. Mais da metade dos jovens interromperam os estudos pelo menos uma vez na sua vida. Outro dado revelado por esta pesquisa é que 52% dos jovens já ficou grávida alguma vez ou engravidou alguém e, entre os que são mães ou pais, a média é de dois filhos.
- 1.6 Pesquisas mostram que o vínculo de jovens nas favelas com o tráfico acontece por causas e caminhos diversos. O ingresso nem sempre está relacionado com situações de violência intrafamiliar ou desestruturação, ou com ociosidade ou falta de vínculos comunitários. Em muitos casos forma parte de uma experiência de passagem à vida adulta, acelerado pela facilidade de acesso a grupos violentos e por um imaginário discursivo que valoriza positivamente a figura do traficante. Portanto, no contexto da estratégia de melhora da situação de segurança no Rio de Janeiro durante a preparação deste Projeto, a redução da presença de grupos armados e da disponibilidade de armas de fogo eram condições essenciais para diminuir a exposição dos jovens à violência.
- 1.7 A partir do diagnóstico realizado, o Governo do Estado do Rio de Janeiro solicitou o apoio do Banco para desenvolver um programa de atenção integral dirigido aos jovens dos territórios em processo de pacificação. O contrato de empréstimo 2762/OC-BR correspondente a este programa foi assinado em 22 de fevereiro de 2013. O objetivo geral do programa era de contribuir para a inclusão social e produtiva de jovens de 15 a 29 anos, residentes em áreas de UPP, através da articulação entre suas demandas e a oferta melhorada de oportunidades integradas. O custo total do programa era de US\$84.550.000, sendo US\$60.000.00 (71%) financiado pelo Banco e US\$24.550.00 (29%) recursos de contrapartida. O programa foi desenhado com três objetivos específicos:

⁵ Waiselfisz, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2012, A Cor dos Homicídios no Brasil. Cebela, Flacso.

⁶ Gondim Teixeira, Clarissa. 2011. Descrição da juventude moradora das favelas do Rio Janeiro e comparação com os jovens da Região Metropolitana e do Estado do Rio de Janeiro.

⁷ FIRJAN. 2010. Pesquisa nas Favelas com Unidades de Polícia Pacificadora da Cidade do Rio de Janeiro.

⁸ Abramovay, Miriam e M. Garcia Castro. 2011. Juventudes em Comunidades de UPPs: Perfil, expectativas e projetos para suas Comunidades. Flacso, Brasil.

- 1.8 **Objetivo específico 1:** contar com um modelo de atenção integral que facilite o vínculo adequado e oportuno entre a oferta de serviços e a demanda dos jovens, mediante estratégias diferenciadas de atenção e acompanhamento.
- 1.9 **Objetivo específico 2:** expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços sociais mediante o redesenho, adequação ou criação de programas a cargo de fornecedores estaduais ou municipais, com padrões de qualidade e esquemas ágeis de execução que permitam a articulação e complementação entre os mesmos.
- 1.10 **Objetivo específico 3:** gerar um mecanismo de monitoramento da implementação do programa e da avaliação de seus resultados.

II. CRITÉRIO CENTRAL. DESEMPENHO DO PROJETO

2.1 Relevância

a. Alinhamento com prioridades de desenvolvimento do país

- 2.1. Esta operação e seus objetivos estavam alinhados com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS⁹) de 2004, na dimensão de serviços de proteção básica para o aumento da autonomia dos jovens. Também incorporava as orientações da Política Nacional de Juventude¹⁰ (PNJ) a respeito das áreas prioritárias que deviam ser financiadas para agilizar a inclusão social de jovens.
- 2.2. O Brasil desde 2006 conta com a PNJ, que estabelece diretrizes para a implementação de programas destinados à população de entre 15 e 29 anos, aproximadamente 51 milhões de pessoas¹¹. A mesma reconhece aos jovens como sujeitos de direitos e como agentes autônomos da sua própria trajetória. Dentre outras estratégias para melhorar as condições de vida dos jovens, esta Política identifica a necessidade de ampliar o acesso e permanência no sistema educativo; gerar opções de renda e trabalho; democratizar o acesso ao esporte, cultura e lazer; e estimular a cidadania e participação social dos jovens. As atividades previstas pelo CMJ respondiam diretamente a estas dimensões de eficácia comprovada. O projeto ainda incorporou na sua execução orientações do Estatuto da Juventude, aprovado pela lei 12.852, de 5 de agosto de 2013, que estabeleceu direitos prioritários da população jovem. Alguns deles eram o direito à educação e profissionalização, à saúde, ao desporto e o lazer, dentre outros. Os principais produtos implementados pelo programa, especialmente as unidades territoriais, o sistema de atenção integral e as vagas de ofertas prioritárias, mantiveram o alinhamento com as prioridades do país.

b. Alinhamento estratégico

- 2.3. A operação estava alinhada com a atualização da Estratégia do Banco com o Brasil (GN-2477) e estava prevista no programa de operações do ano 2011 (GN-2617). A estratégia preconizava a implementação de programas para a inclusão social e redução das desigualdades sociais. Em particular, o projeto respondia ao princípio de ampliação do nível e da qualidade escolar da população, promovendo o acesso universal à educação. Também contribuía à redução da vulnerabilidade das crianças e adolescentes em relação a todas as formas de violência, aperfeiçoando os mecanismos de concretização dos seus direitos. Por outro lado, este projeto estava alinhado com a nova Estratégia do Banco com

⁹ http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

¹⁰ Lei 11.129, de 30 de junho de 2005.

¹¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010.

Brasil (GN-2662) de abril de 2012, em particular com o objetivo de melhorar os serviços oferecidos pela Rede de Proteção Social para grupos específicos (crianças e população jovem) e com o objetivo de ampliação da cobertura e retenção da educação secundária (15 a 17 anos de idade). Em relação ao Marco de Resultados Corporativos (CRF 2016-2019, GN-2727-4), o Programa contribui com o efeito direto imediato número 13, de beneficiários de programas de capacitação no trabalho. Finalmente, o projeto esteve diretamente alinhado com as prioridades estabelecidas na atualização da Estratégia Institucional do Banco (março de 2015), em particular com o desafio da inclusão social e a igualdade. O CMJ focalizou em jovens entre 15 e 29 anos de idade que moram em territórios de favela, os que se contam entre os mais vulneráveis no Rio de Janeiro.

c. Relevância do Desenho

- 2.4. A lógica vertical deste projeto se baseava na hipótese de que a ampliação de ofertas sociais para o público jovem nas favelas do Rio de Janeiro junto com a estruturação de um dispositivo de tutoria e aconselhamento altamente especializados, poderiam melhorar a situação relativa da juventude nos territórios de intervenção. De forma secundária, esperava-se que o projeto iria também fortalecer a estratégia de pacificação das UPPs, mediante à inclusão social de jovens vulneráveis, incluindo aqueles anteriormente vinculados ao narcotráfico.
- 2.5. Os jovens moradores das favelas vivem em condições de alta vulnerabilidade e muitas vezes não contam com fatores protetivos institucionais, tais como serviços sociais de qualidade, para enfrentar condições de risco pessoal e territorial. Também em muitos casos os vínculos familiares e comunitários são frágeis e não contribuem com a construção de trajetórias de vida positivas. Portanto, os diagnósticos disponíveis durante a preparação do projeto¹² mostravam que os jovens das favelas seriam o público alvo adequado para uma ampliação das oportunidades (ofertas de serviços) e do fortalecimento dos vínculos inclusivos.
- 2.6. Este pressuposto estava baseado nas diretrizes da PNJ a respeito da importância de ampliação das oportunidades para os jovens dentre 15 e 29 anos, como estratégia de redução da vulnerabilidade entre este público. Este era também o principal pressuposto que ligava os indicadores de resultados e os indicadores de impacto do programa (conforme se pode ver na figura 1). Se esperava que a participação em programas de mentoria, formação profissional, reabilitação e reintegração social, assim como a inserção escolar e a facilitação da entrada no mercado de trabalho, contribuiriam para a inclusão social e produtiva de jovens vulneráveis. Esta suposição está baseada em evidências de intervenções similares¹³. Por exemplo, uma avaliação rigorosa do programa de mentoring Big Brothers / Big Sisters nos Estados Unidos mostrou que o programa teve efeitos positivos sobre o desempenho escolar, auto-conceito, auto-suficiência dos jovens, bem como uma redução do comportamento anti-social¹⁴. Além disso, os pais dos jovens beneficiários do programa Big Brothers / Big Sisters, em Nova York, relataram estar muito satisfeitos com o

¹² Gondim, Teixeira., C. "Descrição das Favelas e Perfil Socioeconômico da juventude residente em favelas da Cidade do Rio de Janeiro". 2011. BID. Brasília; e FIRJAN. Pesquisa nas Favelas com Unidades de Polícia Pacificadora da Cidade do Rio de Janeiro. São Cidade de Deus, Ladeira dos Tabajaras, Cantagalo, Providência, Batan e Pavão Pavãozinho, 2010.

¹³ Keating, L. M., Tomishima, M. A., Foster, S., & Alessandri, M. (2002). *The effects of a mentoring program on at-risk youth. Adolescence, 37*(148), 717-735.

¹⁴ Tierney, J.P., Grossman, J.B. & Resch, N.L. (1995). *Making a difference: An impact study of Big Brothers/Big Sisters. Philadelphia: Public/Private Ventures.*

programa¹⁵. A respeito da relação entre formação profissional, atividades de reintegração social e laboral e indicadores de impacto, a experiência do Banco na região corrobora que os programas de treinamento com foco em habilidades para a vida e serviços de inserção aumentam as oportunidades no mercado de trabalho para os jovens e melhoram a sua empregabilidade¹⁶. No contexto brasileiro, o Instituto *Stimulu Brasil* e o BID lançaram o programa Galpão em Favelas no Rio de Janeiro em 2009¹⁷. A avaliação do programa mostrou efeitos positivos sobre a taxa de emprego e renda dos jovens beneficiários¹⁸. Finalmente, o nexos de causalidade entre indicadores de desempenho e impacto baseia-se em evidências empíricas que mostram que as intervenções voltadas para o desenvolvimento integral dos jovens, semelhante às intervenções implementadas pelo programa, contribuem para o desenvolvimento cognitivo e socioemocional dos jovens, gerando maior autoestima, estimulando maior participação civil, produzindo melhorias nos níveis de escolaridade e reduzindo a gravidez na juventude¹⁹.

- 2.7. Os recursos do projeto iriam financiar atividades apenas nas duas áreas chaves mencionadas anteriormente, quer dizer, os dois componentes principais: por um lado a estruturação de um sistema de atenção integral para jovens (tutoria e aconselhamento) e por outro, a ampliação e melhoria das ofertas disponíveis para jovens moradores de comunidades de favela.
- 2.8. A respeito da primeira área estratégica, o sistema de atenção, o foco foi colocado no fortalecimento das demandas dos jovens por meio da construção de projetos de vida individualizados. A sequência de intervenção consistia em identificar, captar, atender, estimular e apoiar em forma personalizada e sustentável aos jovens em suas necessidades, considerando as vulnerabilidades presentes. Para conseguir implementar este processo, o projeto iria colocar em funcionamento 20 Unidades de Gestão Territorial (UGTs) localizadas nas favelas com presença de UPPs. Parte dos recursos iriam financiar a reforma e adequação de espaços físicos existentes nos territórios, assim como o equipamento dos mesmos e a aquisição de materiais operativos. Prévia à abertura de cada UGT, seria realizado um diagnóstico das redes de ofertas disponíveis e, a partir do mesmo, o projeto construiria um Plano de Intervenção Territorial (DPIT) específico. Por outro lado, o CMJ financiaria a implementação do dispositivo de atenção personalizada, mediante a contratação e formação de equipes de tutores e conselheiros. Estes profissionais cumpririam a função de avaliar a situação psicossocial de cada beneficiário, identificar sua estrutura de riscos e fortalezas, sugerir uma estratégia de soluções e construir um plano de trabalho individual, personalizado. A partir disso, o jovem seria acompanhado de forma frequente e estruturada pelo profissional de referência para o cumprimento das metas do plano individual.

¹⁵ Frecknall, P., & Luks, A. (1992). *An evaluation of parental assessment of the Big Brothers/Big Sisters program in New York City. Adolescence, 27*(107), 715.

¹⁶ Por ejemplo, el programa Juventud y Empleo en República Dominicana: <https://www.iadb.org/es/project/DR-L1006>

¹⁷ <https://www.fomin.org/en-es/HomeOld2015/Projects/ProjectDatabase/ProjectProfile/tabid/85/prj/BR-M1062/language/en-US/Default.aspx#>

¹⁸ Calero, C., & Roza, S. V. (2016). *The effects of youth training on risk behavior: the role of non-cognitive skills. IZA Journal of Labor & Development, 5*(1), 12.

¹⁹ Para la revisión de la evidencia en Estados Unidos ver Catalano, R. F., Berglund, M. L., Ryan, J. A., Lonczak, H. S., & Hawkins, J. D. (2004). *Positive youth development in the United States: Research findings on evaluations of positive youth development programs. The annals of the American academy of political and social science, 591*(1), 98-124.

- 2.9. Sendo que se tratava de um dispositivo complexo que requeria um apoio permanente da coordenação do projeto para os profissionais contratados, estava previsto um sistema de formação de competências e capacidades e um mecanismo de supervisão territorial para garantir a consistência metodológica da intervenção. As condições de violência e instabilidade nas favelas priorizadas, que seguramente iriam condicionar o desempenho dos profissionais e dos beneficiários, justificavam também o apoio institucional permanente por parte da Coordenação. Este aspecto estava alinhado com a literatura existente sobre tutorias, que recomenda um forte dispositivo de apoio e formação para os profissionais²⁰.
- 2.10. Em relação à segunda área estratégica, a ampliação e melhoria de ofertas para jovens, o projeto iria financiar a abertura de vagas preferenciais nos serviços sociais de várias Secretarias, assim como o redesenho e adequação de programas já existentes. Cada área temática²¹ contaria com um orçamento específico e com linhas de ação pré-definidas. Também estava previsto contratar ofertas de outras instituições não públicas e do setor privado quando não houvesse suficiente disponibilidade de vagas nas Secretarias prioritárias. O pressuposto por trás deste componente era que a ampliação de oportunidades para jovens em cada comunidade, em combinação com o sistema de atenção integral, poderia reduzir as condutas de risco e fomentar transições positivas em direção à vida adulta. Para o alcance de seus objetivos, a implementação deste componente requeria um altíssimo grau de coordenação inter e intrainstitucional nos três níveis de gestão do projeto: estratégico, operativo e territorial.
- 2.11. Por último, o projeto iria financiar uma estratégia de monitoramento de resultados. O elemento central desta estratégia era a estruturação de um sistema informatizado de registro e acompanhamento dos jovens, que permitisse identificar avanços nos indicadores de processos e de resultados. Também estava previsto implementar uma avaliação para captar impactos de longo prazo nas trajetórias dos jovens beneficiários.
- 2.12. De acordo com a análise realizada, os vínculos causais entre objetivos, atividades financiadas e resultados foi considerada correta, ainda que as metas tenham sido alcançadas parcialmente. Para que a lógica descrita anteriormente tivesse os impactos e resultados previstos na matriz do projeto, era condição necessária contar com uma estrutura de gestão robusta, um período de execução substancial e garantir uma consistência metodológica transversal nas favelas prioritárias. Tratando-se de um projeto altamente inovador que procurava operar em territórios que até então raramente tinham sido alvo das políticas públicas, o desenho do projeto ressaltava a importância chave de contar com apoios interinstitucionais nos três níveis (estratégico, gestão e operativo) e de dar alta prioridade à continuidade das equipes gerenciais e operacionais para conseguir alcançar os objetivos previstos. Na etapa inicial da execução, foram realizadas algumas alterações na Matriz de Resultados, principalmente nos produtos, para refletir duas situações: (i) disponibilidade de diagnósticos mais precisos dos territórios. Assim, por exemplo, foi identificada a disponibilidade de espaços físicos que poderiam ser adaptados sem necessidade de construir novos equipamentos, o que alterou o indicador 19; e (ii) maior clareza sobre a interação das atividades a serem financiadas e a Matriz, o que motivou a eliminação de alguns indicadores. Por exemplo, os produtos 14 e 15 (protocolos assinados) foram eliminados já que não tinham um custo associado (ver anexo 1). Estas mudanças não modificaram a lógica vertical prevista no desenho do projeto.

²⁰ DuBois, D., Portillo, N., Rhodes, J., Silverthorn, N. y Valentine, J. (2011) "How Effective Are Mentoring Programs for Youth? A Systematic Assessment of the Evidence". En *Psychological Science in the Public Interest* 12(2) 57-91. Institute for Health Research and Policy (M/C 275), Universidad de Illinois, Chicago.

²¹ Educação, Saúde, Cultura, Trabalho e Renda, Esporte, Ciência e Tecnologia, egressos do sistema prisional e jovens cumprindo medidas socioeducativas.

- 2.13. **Objetivo específico 1:** contar com um modelo de atenção integral que facilite o vínculo adequado e oportuno entre a oferta de serviços e a demanda dos jovens, mediante estratégias diferenciadas de atenção e acompanhamento. No primeiro eixo de intervenção, a hipótese era que a estruturação de um sistema de identificação de jovens em risco junto com a constituição de unidades territoriais, ofereceriam as condições propícias para os serviços de tutoria e aconselhamento. Esperava-se que a vinculação e permanência nos serviços sociais (educação, saúde, assistência, emprego, dentre outros), atrelada ao acompanhamento da mentoria do programa por um prazo de pelo menos um ano, tivesse correlato numa série de indicadores de impacto e resultados como gravidez adolescente, inatividade, permanência na escola e inserção no mercado de trabalho. A expectativa era também que a criação de um sistema de registro e monitoramento robusto do projeto junto com uma série de pesquisas de seguimento permitissem acompanhar esses indicadores. O sistema, chamado de Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ, produto 3)²² conseguiu levantar informações sobre o perfil dos jovens no programa, que demonstram que o CMJ teve sucesso na focalização, priorizando aqueles jovens com maior vulnerabilidade. Quase 80% dos jovens participantes se declarava preto ou pardo, consistente com dados estatísticos sobre a população com piores indicadores sociais nas favelas. Mais de 89% deles se encontrava na faixa etária de 15 a 24 anos, etapa chave na transição da adolescência para a vida adulta. 29% dos jovens do CMJ informaram que não estudavam nem trabalhavam²³. Por exemplo, dos respondentes de entre 15 e 17 anos, 10% se encontravam fora da escola. Pelo menos 38% dos participantes já abandonaram a escola alguma vez. A respeito do número de beneficiários, de acordo com o SAIJ, 9.444 jovens foram atendidos pelo projeto sob as modalidades de tutoria e aconselhamento (produtos 7 e 8)²⁴, com uma forte concentração a partir de 2015. Dos jovens cumprindo medidas socioeducativas ou penas alternativas ou em processo de saída da prisão, público altamente prioritário de acordo com a lógica do projeto, 58% e 67% dos encaminhados receberam serviços de tutoria ou aconselhamento (indicadores de resultados 1.8 e 1.9 da matriz). Também foi aplicado em 2016 uma pesquisa conhecida como *Youth Toolkit* numa amostra de 188 jovens do programa, a qual mostrou um alto grau de satisfação com o modelo de atendimento individual e com a oferta de atividades. Estes dados demonstram que o desenho do projeto e a focalização foram adequadas e que o Projeto estava sendo executado na lógica prevista.
- 2.14. A respeito das obras de construção previstas, os planos de reforma e/ou construção de unidades foi mudando na medida em que iniciavam as atividades em cada território. Assim, a coordenação identificou, por exemplo, que existiam espaços físicos disponíveis, propriedade do próprio Estado ou do Município, que podiam ser aproveitados pelo CMJ sem precisar da construção de novas unidades. Esta mudança não afetou a lógica do projeto e contribuiu para o uso eficiente dos recursos. Devido a esta alteração, foi criado um indicador específico na Matriz, Unidades para Juventude reformadas (produto 17).
- 2.15. **Objetivo específico 2:** expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços sociais mediante o redesenho, adequação ou criação de programas a cargo de fornecedores estaduais ou municipais, com padrões de qualidade e esquemas ágeis de execução que permitam a articulação e complementação entre os mesmos. O pressuposto deste objetivo era que os territórios priorizados não contavam com ofertas suficientes em serviços de saúde, educação, formação profissional, cultura e esporte, dentre outros, e que era

²² Desenhado e implementado pelo Proderj, entrou em operação em agosto de 2013. Porém, ficou inoperante até março de 2015, quando começa a sistematizar informações de atendimentos.

²³ Essa porcentagem era de 22.6% para o total dos jovens na região metropolitana de Rio de Janeiro, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017).

²⁴ O total de jovens atendidos pelo programa nestas modalidades representa 25% da meta original.

necessário pactuar vagas preferenciais para os beneficiários. O projeto conseguiu gerir e ofertar 10.482 vagas em programas de formação profissional; educação; serviços de prevenção e tratamento de consumo de drogas e álcool; e programas culturais, esportivos e de recreação, aquém das 17.000 previstas originalmente (indicadores 24 a 27 da matriz de resultados original). O principal desafio nesta área foi a dificuldade de alcançar acordos interinstitucionais para a oferta prioritária de vagas para jovens do CMJ. Os tempos para a assinatura de convênios foram substancialmente superiores ao previsto, principalmente por conta de complexos processos burocráticos e de mudanças na gestão central do projeto. Frente a esta situação, a Coordenação optou por focar seus esforços na busca de parcerias com instituições de ensino educacional e técnico, com experiência com jovens do perfil do CMJ. Esta mudança de estratégia foi necessária, mas não afetou a lógica vertical do projeto já que não modificou as atividades previstas. Desde o ponto de vista metodológico, o projeto parece ter alcançado seu objetivo, especialmente na sua etapa final. Por exemplo, uma pesquisa realizada em 2016 nas favelas de Maré e Cidade de Deus, mostra que 90% dos respondentes afirmaram que o programa estava oferecendo o esperado ou mais do esperado na área de qualificação profissional. Também 86% deles afirmaram que o CMJ estava sendo de ajuda para conseguir um emprego. A grande maioria dos entrevistados justamente relatavam que a motivação para ingressar no programa tinha sido se capacitar e entrar no mercado de trabalho, um dos pressupostos do projeto²⁵.

- 2.16. **Objetivo específico 3:** gerar um mecanismo de monitoramento da implementação do programa e da avaliação de seus resultados. Conforme discutido no parágrafo ¶2.13, a implantação do SAIJ permitiu gerar parcialmente um mecanismo de acompanhamento da implementação do projeto e de avaliação de resultados. Em termos do fortalecimento institucional, uma das premissas da lógica vertical que se mostrou verdadeira foi a necessidade de contar com uma estratégia permanente de formação e acompanhamento das equipes de profissionais, especialmente nos territórios. No total, foram capacitadas 618 pessoas por meio de um curso inicial intensivo e a través de encontros de discussão de casos e de reforço metodológico (produto 6 da matriz final do projeto).
- 2.17. Finalmente, é importante ressaltar que o projeto teve um período de execução real nos territórios de menos de 36 meses dos 67 meses, desde a obtenção da elegibilidade. Sendo que se tratava de uma metodologia executada pela primeira vez em ampla escala, a primeira etapa do projeto foi dedicada à definição conceitual e de processos de implementação dos serviços a serem ofertados nas favelas. Aspectos relevantes como a caracterização dos territórios, a definição dos protocolos de tutoria e aconselhamento, a formação e contratação dos profissionais para atendimento direto e a reforma de unidades demandaram um longo período inicial. A entrada do projeto nas favelas também foi escalonada, iniciando-se em agosto de 2013 (Manguinhos) e finalizando em agosto de 2016 (São Carlos)²⁶. Desta forma, o período atual de atendimentos variou substancialmente de um território para outro. Além disso, os atendimentos de jovens foram interrompidos durante os últimos oito meses do projeto como consequência da grave situação de violência no Rio de Janeiro e pela crise fiscal do Estado, que afetou a execução financeira do CMJ. Também o projeto atravessou diversas alterações institucionais durante sua execução, com pelo menos a mudança de seis Secretários e quatro Coordenadores.
- 2.18. Como pode observar-se no Gráfico 1, na etapa de desenho do projeto, os produtos a serem financiados estavam diretamente alinhados com os resultados esperados e, em menor

²⁵ *Youth Toolkit*, aplicado em 2016 nas favelas de Cidade de Deus e Complexo da Maré.

²⁶ Foram alcançados um total de 15 territórios, na seguinte ordem: Manguinhos, Cidade de Deus, Alemão, Jacarezinho, Borel-Formiga, Penha, Maré, São João, Cantagalo, Mangueira, Fumacê, Rocinha, Chatuba, Mangueirinha e São Carlos.

medida, com os impactos de longo prazo. Também estavam alinhados com o objetivo geral do projeto de contribuir com a inclusão social e produtiva de jovens de entre 15 e 29 anos, ao priorizar a oferta de serviços de educação, saúde e proteção social, seguindo as orientações das políticas nacionais setoriais e da evidência existente. Cabe mencionar que se tratava de um objetivo ambicioso que demandaria um esforço grande de coordenação entre setores e um prazo de intervenção substancial para poder refletir a inclusão social e produtiva dos beneficiários.

Gráfico 1. Estrutura da Lógica Vertical do Caminho Melhor Jovem

Objetivo Geral: contribuir para a inclusão social e produtiva de jovens de 15 a 29 anos, residentes em Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), através da articulação entre suas demandas e a oferta melhorada de oportunidades integradas.

Objetivo específico: contar com um modelo de atenção integral que facilite o vínculo adequado e oportuno entre a oferta de serviços e a demanda dos jovens, mediante estratégias diferenciadas de atenção e acompanhamento.

Objetivo específico: expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços sociais mediante o redesenho, adequação ou criação de programas a cargo de fornecedores estaduais ou municipais, com padrões de qualidade e esquemas ágeis de execução que permitam a articulação e complementação entre os mesmos.

Objetivo específico: gerar um mecanismo de monitoramento da implementação do programa e da avaliação de seus resultados.



Tabela 1. Matrizes de Resultados (aprovação, 60 dias depois de alcançar a elegibilidade, e no final do Projeto)

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias ²⁷			Ao terminar o Projeto (PCR)			Comentários
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	(A)	
Objetivo específico de Desenvolvimento: contribuir com a inclusão social e produtiva de jovens de entre 15 e 29 anos de idade, moradores das áreas com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), por meio da articulação entre as suas demandas e a oferta melhorada e integrada de oportunidades.										
Impactos²⁸										
1.1 Diferença entre a incidência de gravidez em jovens de favelas atendidas pelo Programa e em jovens de favelas não atendidas pelo programa.	Percentual	0	6PP	Percentual	0	6%	%	0	0	
1.2 Diferença entre a taxa de inatividade dos jovens atendidos pelo programa e dos jovens de favelas não atendidas pelo programa.	Percentual	0	15PP	Percentual	0	15%	%	0	0	
1.3 Diferença entre a escala de auto eficiência percebida dos jovens de favelas atendidas pelo programa e dos jovens de favelas não atendidas pelo programa	Percentual	0	20PP	Percentual	0	20%	%	0	0	
1.4 Porcentagem de entrevistados nas áreas de intervenção do programa que	Percentual	A ser definido na pesquisa	70%	Percentual	0	70%	%	0	0	

²⁷ Foi utilizado o PMR de janeiro-dezembro de 2013 (aprovado em junho de 2014), considerando que o programa se tornou elegível em agosto de 2013.

²⁸ Foram utilizados os nomes dos indicadores da matriz de resultados após os 60 dias de elegibilidade.

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias ²⁷			Ao terminar o Projeto (PCR)			Comentários
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	(A)	
informam estar satisfeitos com o comportamento e participação dos jovens na comunidade.		de linha de base								
Resultados										
1.1 Jovens atendidos pelo programa que cumprem com os objetivos do seu plano de trabalho.	Percentual	0	70%	Percentual	0	70%	Percentual	0	8%	
1.2 Jovens inativos que retornam ao sistema educativo ou ingressam no mercado de trabalho.	Percentual	0	70%	Percentual	0	70%	Percentual	0	5%	
1.3 Jovens que retomam seus estudos e concluem seu ano escolar (se graduam e recebem certificação).	Percentual	0	50%	Percentual	0	50%	Percentual	0	3%	
1.4 Jovens matriculados em curso de qualificação profissional que recebem uma certificação.	Percentual	0 ²⁹	85%	Percentual	0	85%	Percentual	0	47%	
1.5 Jovens que finalizam o processo de tutoria e aconselhamento.	Percentual	0	85%	Percentual	0	85%	Percentual	0	5%	

²⁹ Estimava-se que o percentual médio de graduação neste tipo de curso era de 70%.

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias ²⁷			Ao terminar o Projeto (PCR)			Comentários
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	(A)	
1.6 Jovens egressos dos cursos de formação profissional oferecidos pelo programa que conseguem um posto de trabalho.	Percentual	0 ³⁰	40%	Percentual	0	40%	Percentual	0	26%	
1.7 Taxa de deserção escolar de mulheres grávidas e mães adolescentes.	Percentual	78% ³¹	40%	Percentual	78	40%	Percentual	0	41%	
1.8 Jovens em cumprimento de medidas socioeducativas que recebem acompanhamento de tutores ³² .	Percentual	0	60%	Percentual	0	60%	Percentual	0	58%	
1.9 Jovens que cumprem penas alternativas ou que estão saindo da prisão e que recebem aconselhamento profissional ou apoio de tutores.	Percentual	0	60%	Percentual	0	60%	Percentual	0	67%	
1.10 Jovens que participam em processos de aconselhamento ou tutoria que demandam	-	-	-	Percentual	0	90%	Percentual	0	0	Indicador incorporado na etapa posterior à elegibilidade

³⁰ O registro histórico recente que existia na SEASDH indicava que o percentual de empregabilidade de jovens capacitados por programas estaduais era em torno de 20%.

³¹ Este valor representava o percentual médio de abandono escolar de grávidas e mães adolescentes disponível no sistema escolar estadual e reportado pela SEASDH, e estava sujeito a revisão e ajustes depois da coleta da linha de bases e início do Programa.

³² Diagnosticados por um conselheiro, referidos para a modalidade de acompanhamento contínuo e que começam a trabalhar com um tutor.

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias ²⁷			Ao terminar o Projeto (PCR)			Comentários
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	(A)	
acesso a oferta das Secretarias parceiras e tem acesso a oferta preferente										do projeto para captar a capacidade de resposta da oferta às demandas preferentes dos jovens.

2.2 Efetividade

a. Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Projeto

- 2.19 O objetivo geral do Programa era contribuir com a inclusão social e produtiva de jovens de 15 a 29 anos, que viviam nas UPPs, por meio da articulação entre as suas demandas e a oferta melhorada e integrada de oportunidades. O impacto esperado era de reduzir as condutas de risco entre os jovens do programa, por exemplo, a gravidez adolescente não desejada, a inatividade, o abandono escolar e o consumo abusivo de substâncias ilegais. A respeito dos resultados, foram incluídos indicadores que permitiriam medir a capacidade do programa de focalizar em jovens em situação de risco, tais como os egressos do sistema prisional, jovens que nem estudam nem trabalham e jovens grávidas.
- 2.20 **Objetivo específico 1:** contar com um modelo de atenção integral que facilite o vínculo adequado e oportuno entre a oferta de serviços e a demanda dos jovens, mediante estratégias diferenciadas de atenção e acompanhamento. Este objetivo seria alcançado principalmente por meio da implantação das UGT e seus aspectos operativos, de direção e gestão; e da estruturação de serviços personalizados de aconselhamento e tutoria.
- 2.21 **Objetivo específico 2:** expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços sociais mediante o redesenho, adequação ou criação de programas a cargo de fornecedores estaduais ou municipais, com padrões de qualidade e esquemas ágeis de execução que permitam a articulação e complementação entre os mesmos. Este objetivo foi concretizado principalmente através do componente 2, que se propôs melhorar e ampliar os serviços de diferentes Secretarias (educação, saúde, cultura, trabalho, dentre outros) nos territórios, superando os problemas e carências da oferta atual.
- 2.22 **Objetivo específico 3:** gerar um mecanismo de monitoramento da implementação do programa e da avaliação de seus resultados. O programa antecipava a implementação de um sistema informatizado de dados sobre atendimentos e ofertas, uma avaliação de resultados e atividades de difusão de conhecimento e lições aprendidas.

b. Resultados Obtidos

- 2.23 **Objetivo Geral:** contribuir para a inclusão social e produtiva de jovens de 15 a 29 anos, residentes em UPP, através da articulação entre suas demandas e a oferta melhorada de oportunidades integradas.
- 2.24 Conforme pode ser verificado na tabela 2, o projeto teve um desempenho desigual em termos de alcance de metas, quando contrastados com os objetivos do mesmo. O projeto conseguiu cumprir os objetivos em alguns produtos, ficou aquém na maioria dos resultados e não alcançou os impactos originalmente previstos. As demoras e dificuldades experimentadas na etapa inicial e a crise fiscal desatada a meados de 2016, reduziram substancialmente o prazo de execução de atividades (produtos), o que limitou consideravelmente o alcance das metas previstas. As informações levantadas pelo SAIJ e por pesquisas qualitativas aplicadas no último ano de execução, mostram que o CMJ estava indo na direção correta, contribuindo com a inclusão social e produtiva de jovens nas favelas, e que tinha implementado um modelo bem-sucedido de articulação entre as demandas dos jovens e a oferta melhorada e integrada de oportunidades. Os resultados levantados em 2016, último ano de execução efetiva do projeto, demonstram desempenhos desiguais dos indicadores da matriz. Assim, por exemplo, é extremamente baixo o número de jovens cumprindo os objetivos de seus planos de trabalho ou os jovens

inativos que retornam ao sistema educativo, enquanto é alto o número de jovens em cursos de qualificação profissional e os jovens em cumprimento de medidas socioeducativas sendo acompanhados por tutores. Os produtos alcançados também tiveram desempenhos variados, sendo que alguns deles superaram a meta prevista, por exemplo, o produto 10 (vagas disponíveis nos programas de formação profissional para jovens em aconselhamento e tutoria), e outros ficaram aquém do planejado, como as vagas disponíveis na área da educação (produto 11).

- 2.25 **Objetivo específico:** contar com um modelo de atenção integral que facilite o vínculo adequado e oportuno entre a oferta de serviços e a demanda dos jovens, mediante estratégias diferenciadas de atenção e acompanhamento.
- 2.26 Este objetivo foi cumprido parcialmente. O projeto estruturou o modelo de atenção integral como previsto, o que devia se refletir no número de jovens cumprindo os objetivos de seus planos de trabalho (indicador de resultado 1.1) e no número de jovens recebendo apoio de tutores e conselheiros (indicadores de resultado 1.5, 1.8 e 1.9). Em termo de produtos, o projeto alcançou a inaugurar e operar 15 UGTs (produto 5), que implementavam o modelo de atenção integral nos territórios pacificados de acordo com o cronograma de intervenção do Programa. Foi aquém do planejado, devido à redução do período de execução. O interesse do Governo em 2016 era continuar com a abertura de novas UGTs até alcançar a meta de 25. Outros produtos chave do projeto, tais como o sistema de identificação de casos prioritários (produto 3), a capacitação de profissionais do Programa (produto 6) e a atenção de jovens por meio de aconselhamento ou tutoria (produtos 7 e 8) tiveram um desempenho consistente, mesmo não alcançando as metas inicialmente planejadas na Matriz.
- 2.27 **Objetivo específico:** expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços sociais mediante o redesenho, adequação ou criação de programas a cargo de fornecedores estaduais ou municipais, com padrões de qualidade e esquemas ágeis de execução que permitam a articulação e complementação entre os mesmos.
- 2.28 Na dimensão de expansão de vagas para a formação dos jovens, por exemplo, foi ofertado um número superior de espaços para formação profissional (produto 10), que alcançou 5.063 vagas quando a meta era de 2.550. Por outro lado, as vagas disponíveis em educação formal (produto 11) resultaram inferiores ao estipulado no desenho. O mesmo aconteceu com as oportunidades de formação na área de cultura, esporte e lazer (produto 13), em contraste com a área de prevenção, tratamento e reabilitação de álcool e drogas (produto 12). Esta discrepância tem a ver com as dificuldades do projeto de quantificar de maneira ex-ante a necessidade e demanda dos jovens nos territórios. Só na medida em que foram elaborados os DPIT em cada favela e que iniciaram as atividades de aconselhamento com os jovens, foi possível estipular a necessidade real de vagas. Em relação à articulação com outras secretarias, na área da saúde (produto 14), no desenho inicial não se previam investimentos físicos para a oferta de serviços. Porém, já em 2013 foi diagnosticada a necessidade de contar com 5 unidades novas no entorno da operação do projeto, para poder priorizar o atendimento em saúde dos jovens beneficiários. Este plano foi posteriormente abandonado, impactando no cumprimento da meta na Matriz.
- 2.29 As pesquisas e estudos com os jovens nos territórios cobertos eram para ser difundidas e publicadas ao menos na Web SAIJ, mas a mesma não alcançou o grau de maturidade prevista até o ano de 2016, quando o CMJ estava operando em 15 territórios. Portanto, o sistema não conseguiu captar as informações históricas de desempenho e trajetória dos jovens, que deveriam refletir-se nos resultados na Matriz. Apenas no último ano foi

realizado um grande processo de levantamento e consolidação das informações por unidade de atendimento³³, sendo possível identificar algumas tendências sobre o desempenho em termos de resultados. Por exemplo, dos jovens matriculados que estavam fazendo cursos de qualificação nesse ano, 47% tinham completado os mesmos e recebido sua certificação (indicador 1.4). A interrupção do projeto impossibilitou verificar a situação de aqueles jovens que ainda estavam realizando cursos e contrastar com a meta da Matriz de Resultados. No caso do indicador 1.8, Jovens em Cumprimento de Medidas Socioeducativas que recebem acompanhamento de tutores, conforme mencionado, o SAIJ mostrou que em 2016 58% deles estavam sendo acompanhados, quase alcançando assim a meta prevista. A maioria dos resultados deixaram de ser medidos a partir da interrupção do projeto em agosto de 2016, o que impossibilitou saber se o CMJ gerou mudanças de longo prazo nas condições de vida (acesso a oportunidades) dos jovens.

- 2.30 **Objetivo específico:** gerar um mecanismo de monitoramento da implementação do programa e da avaliação de seus resultados.
- 2.31 As atividades de M&A passaram por diversas etapas de maior ou menor efetividade. As mudanças frequentes de gestores e as demoras para iniciar atendimentos nas comunidades foram os principais obstáculos para a implementação plena da estratégia prevista. Cabe ressaltar que o CMJ sempre contou com uma equipe responsável da gestão de M&A. Já no início da execução, em 2013, o projeto assinou um acordo com o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ), empresa responsável da tecnologia de informação do Estado, para o desenho e implementação do sistema de monitoramento, conhecido como SAIJ. A função principal deste sistema seria de acompanhar a trajetória dos jovens desde a entrada no programa até o cumprimento das metas da Matriz de Resultados. Os módulos de acompanhamento foram construídos, mas o sistema foi rapidamente abandonado por conta das mudanças de gestão na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) e as demoras no início dos atendimentos. A partir desse momento, cada UGT utilizou um sistema próprio, geralmente planilha de cálculo, para fazer seguimento dos indicadores.
- 2.32 Em 2015, com a chegada de uma nova gestão agora na Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude (SEELJE), a coordenação optou por contratar uma empresa para readaptar o SAIJ, respondendo as demandas dos usuários. Durante esse ano foi feito um esforço por resgatar as informações históricas de atendimentos realizados e sistematizar as mesmas no SAIJ. A hospedagem, armazenamento e toda a infraestrutura foram mantidas no PRODERJ. Finalmente, em janeiro de 2016 foi disponibilizado o SAIJ em todas as UGTs, momento a partir do qual foram substituídas as planilhas físicas. A expansão do sistema foi acompanhada com a elaboração de um manual de uso, um plano de capacitação dos profissionais para a carga de informações e a contratação de desenvolvedores para apoiar aspectos técnicos da gestão do sistema.
- 2.33 A respeito da avaliação de impacto proposta, a mesma não foi implementada por conta dos atrasos na entrada nas comunidades e no começo dos atendimentos de jovens. Com a consolidação do projeto em 2016, foi proposta uma nova metodologia de avaliação por meio da aplicação de um instrumento de habilidades psicossociais com validade comprovada. Para isto, como explicado em ¶2.13 foi testado um instrumento nas

³³ Em maio de 2016, a equipe de M&A realizou a importação de 2.525 planilhas para o SAIJ online, consolidando desta forma a base de dados de atendimentos.

comunidades de Maré e Cidade de Deus que mostrou resultados relevantes sobre o perfil e interesses dos jovens, os quais motivaram ajustes na execução.

- 2.34 As informações coletadas pelo SAIJ foram utilizadas frequentemente na tomada de decisões na execução do projeto. A partir da expansão do sistema para todas as UGTs, a equipe de M&A realizou visitas permanentes nas unidades para apoiar a carga de informações. Desta forma, foi possível gerar relatórios mensais que permitiram identificar incongruências nos registros dos jovens e fazer ajustes necessários. Esta melhora no sistema permitiu também começar a traçar tendências nas trajetórias dos jovens em relação com os perfis, bem como identificar fluxos da oferta prioritária de atividades. O SAIJ também foi chave para transparentar dificuldades de execução nas unidades e desconhecimento por parte dos profissionais, gerando assim novas estratégias de fortalecimento dos planos de capacitação.

Tabela 2. Matriz de Resultados Alcançados

Impacto / Indicador	Unidad e de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real		% Alcançado	Meios de Verificação
Impacto #1 Condições de vida dos jovens que vivem em favelas com Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) melhoradas.							
Diferença entre a incidência de gravidez em jovens de favelas atendidas pelo Programa e em jovens de favelas não atendidas pelo programa.	%	0	2013	P	6	0	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa. Avaliação de Impacto
				P(a)	6		
				A	0		
Diferença entre a taxa de inatividade dos jovens atendidos pelo programa e dos jovens de favelas não atendidas pelo programa.	%	0	2013	P	15	0	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa. Avaliação de Impacto
				P(a)	15		
				A	0		
Diferença entre a escala de auto eficiência percebida dos jovens de favelas atendidas pelo programa e dos jovens de favelas não atendidas pelo programa	%	0	2013	P	20	0	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa. Avaliação de Impacto. Pesquisa de seguimento. Escada de Auto eficiência percebida (EAP).
				P(a)	20		
				A	0		
Porcentagem de entrevistados nas áreas de intervenção do programa que informam estar satisfeitos com o comportamento e participação dos jovens na comunidade.	%	0	2013	P	70	0	Pesquisa de Satisfação da População de Comunidades que conta com o Programa.
				P(a)	70		
				A	0		
Resultado #1 Qualidade dos serviços de atenção integral aos jovens							
1.1 Jovens atendidos pelo programa que cumprem com os objetivos do seu plano de trabalho.	%	0	2013	P	70	11	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa.
				P(a)	70		
				A	8		
1.2 Jovens inativos que retornam ao sistema educativo ou ingressam no mercado de trabalho.	%	0	2013	P	70	7	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa
				P(a)	70		
				A	5		
1.3 Jovens que retomam seus estudos e concluem seu ano	%	0	2013	P	50	6	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa.
				P(a)	50		

Impacto / Indicador	Unidad e de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real		% Alcançado	Meios de Verificação
escolar (se graduam e recebem certificação).				A	3		
1.4 Jovens matriculados em curso de qualificação profissional que recebem uma certificação.	%	0	2013	P	85	55	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa.
				P(a)	85		
				A	47		
1.5 Jovens que finalizam o processo de tutoria e aconselhamento.	%	0	2013	P	85	6	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa.
				P(a)	85		
				A	5		
1.6 Jovens egressos dos cursos de formação profissional oferecidos pelo programa que conseguem um posto de trabalho	%	0	2013	P	40	65	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa.
				P(a)	40		
				A	26		
1.7 Taxa de deserção escolar de mulheres grávidas e mães adolescentes.	%	78	2013	P	40	97	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa. Estatísticas setoriais da Secretaria Estadual da Educação.
				P(a)	40		
				A	41		
1.8 Jovens em cumprimento de medidas socioeducativas que recebem acompanhamento de tutores.	%	0	2013	P	60	97	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa.
				P(a)	60		
				A	58		
1.9 Jovens que cumprem penas alternativas ou que estão saindo da prisão e que recebem aconselhamento profissional ou apoio de tutores.	%	0	2013	P	60	100	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa.
				P(a)	60		
				A	67		
1.10 Jovens que participam em processos de aconselhamento ou tutoria que demandam acesso a oferta das Secretarias parceiras e tem acesso a oferta preferente	%	0	2013	P	90	0	Sistema de Registro e Monitoramento do Programa.
				P(a)	90		
				A	0		

Impacto / Indicador	Unidad e de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real		% Alcançado	Meios de Verificação
Objetivo específico 1: contar com um modelo de atenção integral que facilite o vínculo adequado e oportuno entre a oferta de serviços e a demanda dos jovens, mediante estratégias diferenciadas de atenção e acompanhamento.							
Componente 1 Sistema de atenção integral a jovens							
1.1 Produto 3: Sistema de identificação dos casos prioritários em funcionamento	Sistema	0	2013	P	1	100	Relatórios Semestrais
				P(a)	1		
				A	1		
Componente 2 Serviço de Aconselhamento e Tutoria para Jovens							
2.1 Produto 5: Unidades Territoriais para a atenção dos Jovens em funcionamento	Unidades Territoriais	0	2013	P	25	60	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	25		
				A	15		
2.2 Produto 6: Profissionais capacitados para trabalhar com os jovens do Programa	Pessoas	0	2013	P	700	88	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	818		
				A	618		
2.3 Produto 7: Jovens atendidos pelo Sistema de Atenção Integral (sem tutoria) com aconselhamento	Jovens	0	2013	P	34.200	19	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	7.821		
				A	6.521		
2.4 Produto 8: Novos jovens atendidos pelo Sistema de Atenção Integral na modalidade de Tutoria	Jovens	0	2013	P	3.390	86	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	3.623		
				A	2.923		
Objetivo específico 2: expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços sociais mediante o redesenho, adequação ou criação de programas a cargo de fornecedores estaduais ou municipais, com padrões de qualidade e esquemas ágeis de execução que permitam a articulação e complementação entre os mesmos.							
Componente 3 Expansão e Melhoria da Oferta de Oportunidades para Jovens							
3.1 Produto 10: Vagas disponíveis nos programas de formação profissional para jovens em aconselhamento ou tutoria	Vagas	0	2013	P	2.550	100	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	6.643		
				A	5.063		

Impacto / Indicador	Unidad e de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real		% Alcançado	Meios de Verificação
3.2 Produto 11: Vagas disponíveis nos programas de Educação para jovens em aconselhamento ou tutoria	Vagas	0	2013	P	6.393	15	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	1.490		
				A	990		
3.3 Produto 12: Vagas disponíveis para atendimento em serviços de prevenção, tratamento ou reabilitação de álcool e drogas	Vagas	0	2013	P	3.100	18	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	732		
				A	552		
3.4 Produto 13: Vagas disponíveis em programas culturais, esportivos e de recreação	Vagas	0	2013	P	5.092	76	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	4.177		
				A	3.877		
3.5 Produto 14: Unidades de Saúde construídas	Unidades	0	2013	P	3	0	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	0		
				A	0		
3.6 Produto 15: Jovens que demandam e são encaminhados a atendimento de saúde em educação sexual, direitos sexuais e reprodutivos, acompanhamento pré-natal e outros.	Jovens	0	2013	P	12.600	6	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	1.771		
				A	721		
3.7 Produto 17: Unidades para Juventude reformadas	Unidades	0	2013	P	12	50	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	6		
				A	6		
Objetivo específico 3: gerar um mecanismo de monitoramento da implementação do programa e da avaliação de seus resultados.							
Componente 4 Monitoramento e avaliação							
4.1 Produto 19: Gestores de políticas públicas e programas para os jovens participantes das atividades de conhecimento capacitados	Pessoas	0	2013	P	1.864	23	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	626		

Impacto / Indicador	Unidad e de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real		% Alcançado	Meios de Verificação
levadas a cabo pelo programa (socialização de resultados de estudos e pesquisas)				A	426		
4.2 Produto 20: Pesquisas e estudos com os jovens nos territórios cobertos difundidas e publicadas ao mínimo na Web	Estudos	0	2013	P	8	0	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	2		
				A	0		
4.3 Produto 21: Sistema de indicadores de acompanhamento e avaliação dos resultados do programa implementado	Sistema	0	2013	P	1	100	Sistema de Acompanhamento Integral do Jovem (SAIJ)
				P(a)	1		
				A	1		

c. Análise do Contrafactual

- 2.35 Considerando que o projeto não implementou a avaliação de impacto prevista no desenho, não é possível verificar atribuição estritamente entre produtos, resultados e impactos. Além disso, conforme mencionado anteriormente, o prazo de execução real e as dificuldades de implementação especialmente na etapa inicial, comprometem a possibilidade de alcançar estes resultados de maneira verificável. Porém, existe abundante literatura sobre inserção social de jovens e melhora de trajetórias de vida por meio de tutorias e aconselhamento, que mostra que as atividades financiadas pelo projeto foram escolhidas baseadas em resultados comprovados. O CMJ foi desenhado e executado seguindo evidências de programas similares que trabalham com jovens em situação de vulnerabilidade e em contextos de alta exclusão social.
- 2.36 Um primeiro aspecto relevante é que a evidencia existente sinaliza que os programas de mentoria que estabelecem um vínculo forte entre o profissional e o jovem, e que contam com uma rotina de encontros periódica e por um prazo substancial, conseguem melhorar a autoestima e as habilidades sociais dos jovens (Karcher, 2005)³⁴, e melhoram sua participação escolar e suas relações familiares (Tierney e Baldwin, 2000)³⁵. Estas dimensões justamente conformaram o eixo principal de ação do CMJ, que focalizou os investimentos do projeto na estruturação de uma equipe de quase 200 tutores e mentores nos territórios, que ofereciam encontros periódicos de diálogo com os jovens e encaminhavam as demandas de formação para as diferentes oportunidades.
- 2.37 A respeito da duração do vínculo entre o mentor e o jovem, os estudos mostram que é necessário um período significativo de permanência do jovem na intervenção, para alcançar resultados (DuBois et al, 2002)³⁶, (Grossman e Rhodes, 2002)³⁷. Neste sentido, o projeto estabeleceu para os jovens participantes um período mínimo de permanência de um ano entre o contato inicial, a construção de mapa de vida e a articulação com ofertas preferenciais. Outro fator importante destacado pela literatura é a necessidade de realizar um correto pareamento entre o perfil do tutor e o jovem, além de contar com um sistema de apoio e formação contínua dos profissionais que oferecem a tutoria (DuBois et al, 2011)³⁸, (Herrera et al, 2007)³⁹. O Programa priorizou a contratação de técnicos e especialistas moradores das próprias comunidades e com experiência no trabalho com juventude para garantir maiores impactos do acompanhamento. Todos os conselheiros e tutores deviam contar com nível superior completo em ciências humanas, psicologia ou serviço social e ter experiência em trabalho com Juventude. Além disso, o CMJ realizou um grande investimento na formação dos profissionais, por meio de uma capacitação inicial de 40 horas na metodologia do Programa e na capacitação contínua das equipes.

³⁴ Karcher, M. (2005). *The effects of developmental mentoring and high school mentors' attendance on their younger mentees' self-esteem, social skills, and connectedness*. Psychology in the Schools, Vol. 42(1), 2005.

³⁵ Tierney, J., Baldwin, J. y Resch, N. (2000). *Making a Difference. An Impact Study of Big Brothers Big Sisters*. Public/Private Ventures. Filadelfia.

³⁶ DuBois, D., Holloway, B., Valentine, J. y Cooper, H. (2002). *Effectiveness of Mentoring Programs for Youth: A Meta-Analytic Review*. American Journal of Community Psychology, Vol. 30, N°. 2, Abril. Universidad de Missouri. Columbia.

³⁷ Grossman, J. y Rhodes, J. (2002). *The Test of Time: Predictors and Effects of Duration in Youth Mentoring Relationships*. American Journal of Community Psychology. 2002 Abril; 30(2):199-219.

³⁸ DuBois, D., Portillo, N., Rhodes, J., Silverthorn, N. y Valentine, J. (2011). *How Effective Are Mentoring Programs for Youth? A Systematic Assessment of the Evidence*. Psychological Science in the Public Interest 12(2) 57–91. Institute for Health Research and Policy (M/C 275), Universidad de Illinois, Chicago.

³⁹ Herrera, C., Baldwin, J., Kauh, T., Feldman, A. y McMaken, J. (2007). *Making a Difference in Schools: the Big Brothers Big Sisters School-based mentoring impact study*. A Publication of Public/Private Ventures.

- 2.38 Conforme descrito em ¶2.13, algumas evidências coletadas pelo SAIJ e pela pesquisa de aplicação do Toolkit, indicam que a cadeia lógica entre os produtos financiados e os resultados esperados estava corretamente construída.

d. Resultados imprevistos

- 2.39 Não se aplica.

2.3 Eficiência

- 2.40 A análise de custo-benefício realizada para o desenho do projeto⁴⁰ estimou como benefício um maior retorno monetário futuro para os jovens, como resultado das melhores decisões correntes a futuras na vida pessoal, educacional e profissional. As principais ações do CMJ voltadas para a construção de trajetórias futuras incluíam a volta à escola, a inserção no mercado de trabalho e a redução da gravidez adolescente não desejada. Esse estudo estimou uma taxa de retorno de 14,1% em termos reais, considerada alta e sem incorporar outras externalidades positivas da participação dos jovens nas comunidades. A interrupção do projeto e a grave situação financeira do Estado não permitiram realizar uma análise econômica ex-post.

⁴⁰ Ver [EZSHARE-1786548680-10](#)

Tabela 3 - Custos do Projeto

Sistema de atenção integral a jovens

Component Revised Cost

390.800,28

Outputs

1.1

Produto 3: Sistema de identificação dos casos prioritários em funcionamento

P	168.000	256.000	141.000	145.000	-	-	710.000
Pla)	168.000	256.000	137.552,96	16.794,34	-	-	390.800,28
A	45.000	250.225,16	18.780,78	41.977,80	-	-	355.983,74

2

Serviço de Aconselhamento e Tutoria para Jovens

Component Revised Cost

13.896.122,99

Outputs

2.1

Produto 5: Unidades Territoriais para a atenção dos jovens em funcionamento

P	342.000	1.471.000	3.687.000	3.627.000	-	-	9.127.000
Pla)	342.000	1.471.000	3.975.161,51	1.500.000	2.289.721,26	-	5.989.079,54
A	185.567,83	583.412,14	583.933,43	2.346.445,68	1.143.350,87	-	4.842.709,15

2.2

Produto 6: Profissionais capacitados para trabalhar com os jovens do Programa

P	167.000	68.000	602.000	601.000	-	-	1.438.000
Pla)	167.000	68.000	630.666,94	630.666,95	254.226,09	-	706.257,29
A	101.000	261.366,34	39.950,73	49.714,13	61.087,60	-	513.118,80

2.3

Produto 7: Jovens atendidos pelo Sistema de Atenção Integral (sem tutoria) com aconselhamento

P	208.000	2.165.000	8.332.000	9.214.000	-	-	19.919.000
Pla)	208.000	489.000	8.746.947,88	1.222.998	1.286.381,03	-	4.103.649,94
A	166.000	356.130,30	363.607,59	1.931.531,02	1.960.993,05	-	4.778.261,96

2.4

Produto 8: Novos jovens atendidos pelo Sistema de Atenção Integral na modalidade de Tutoria

P	120.000	850.000	2.878.000	3.276.000	-	-	7.124.000
Pla)	120.000	850.000	3.303.688,90	1.524.453	982.387,52	-	3.097.136,22
A	49.938,47	346.683,73	352.948,41	1.365.178,09	0	-	2.114.748,70

3

Expansão e Melhoria da Oferta de Oportunidades para Jovens

Component Revised Cost

8.161.773,13

Outputs

3.1

Produto 10: Vagas disponíveis nos programas de formação profissional para jovens em aconselhamento ou tutoria

P	178.000	348.000	640.000	641.000	-	-	1.807.000
Pla)	178.000	348.000	640.000	147.692	650.583,02	-	983.489,17
A	0	64.305,98	68.151,02	200.449,15	220.000	-	552.906,15

3.2

Produto 11: Vagas disponíveis nos programas de Educação para jovens em aconselhamento ou tutoria

P	680.000	1.963.000	3.048.000	2.743.000	-	-	8.434.000
Pla)	680.000	1.963.000	3.865.933,41	1.743.000	833.328,38	-	1.068.564,63
A	0	22.133,18	15.971,27	177.131,60	33.449,63	-	248.685,68

3.3

Produto 12: Vagas disponíveis para atendimento em serviços de prevenção, tratamento ou reabilitação de álcool e drogas

P	0	-	780.000	727.000	-	-	1.507.000
Pla)	0	-	780.000	500.000	40.480,60	-	40.480,60
A	-	0	0	0	0	-	0

3.4

Produto 13: Vagas disponíveis em programas culturais, esportivos e de recreação

P	813.000	771.000	1.219.000	1.113.000	-	-	3.916.000
Pla)	813.000	771.000	1.439.136	1.252.137,93	737.073,83	-	2.135.371,58
A	0	234.726,07	563.743,64	609.828,04	31.848,86	-	1.430.146,61

3.5

Produto 14: Unidades de Saúde construídas

P	-	0	3.038.000	3.038.000	-	-	6.076.000
Pla)	-	0	0	0	-	-	0
A	-	0	-	0	0	-	0

3.6

Produto 15: Jovens que demandam e são encaminhados a atendimento de saúde em educação sexual, direitos sexuais e reprodutivos, acompanhamento pré-natal e outros.

P	698.000	900.000	1.964.000	1.732.000	-	-	5.294.000
Pla)	698.000	900.000	2.176.718,15	1.021.000	-	-	1.534.801,42
A	0	240.792,58	275.008,84	145.282,93	20.185,91	-	679.270,26

3.7

Produto 17: Unidades para juventude reformadas

P	917.000	1.645.000	-	-	-	-	2.562.000
Pla)	917.000	1.645.000	628.017,43	933.333	466.140,16	-	2.399.065,73
A	0	1.022.177,71	414.126,44	496.621,42	39.383,16	-	1.972.308,73

4

Monitoramento e avaliação

Component Revised Cost

509.841,52

Outputs

4.1

Produto 19: Gestão das políticas públicas e programas para os jovens participantes das atividades de conhecimento capacidades locais a cabo pelo programa (socialização de resultados de estudos e pesquisas)

P	-	42.000	100.000	58.000	-	-	200.000
Pla)	-	42.000	100.000	58.000	112.910,52	-	112.910,52
A	-	0	0	0	0	-	0

4.2

Produto 20: Pesquisas e estudos com os jovens nos territórios cobertos difundidos e publicados no mínimo na Web

P	93.000	68.000	236.000	219.000	-	-	616.000
Pla)	93.000	68.000	244.000	100.000	160.404,04	-	160.404,04
A	0	0	0	0	0	-	0

4.3

Produto 21: Sistema de indicadores de acompanhamento e avaliação dos resultados do programa implementado

P	38.000	382.000	682.000	688.000	-	-	1.790.000
Pla)	38.000	382.000	882.000	152.308	158.493,33	-	236.526,96
A	0	35.980,03	0	42.053,60	1.787,29	-	79.820,92

Other Costs

Curso de Administração

P	732.000	1.316.000	1.408.000	735.000	-	-	4.191.000
Pla)	732.000	1.316.000	1.193.809,50	1.100.000	377.736,04	-	3.962.341,34
A	233.912,40	1.292.381,01	1.033.805,59	1.024.506,30	377.736,04	-	3.962.341,34

Auditoria

P	32.000	65.000	66.000	107.000	-	-	270.000
Pla)	32.000	65.000	131.000	27.917	91.192,26	-	149.803,22
A	0	0	25.499,66	33.111,30	0	-	58.610,96

Contingencia

P	-	0	1.267.000	1.268.000	-	-	2.535.000
Pla)	-	0	1.267.000	1.268.000	-	-	1.268.000
A	-	-	-	0	0	-	0

Total Costs include inactive outputs

Total

P	5.186.000	14.629.000	34.478.000	29.932.000	0	0	84.225.000
Pla)	5.186.000	10.634.000	30.141.632,68	105.300.228,46	1.059,28	0	28.318.682,48
A	781.417,90	4.700.314,23	3.733.527,40	8.463.831,06	3.889.822,41	0	21.588.913,16

- 2.41 As demoras na execução do projeto relatadas anteriormente (§2.13) comprometeram fortemente a execução financeira no prazo previsto. A complexidade do modelo de intervenção e as mudanças frequentes de gestores fizeram que a etapa inicial fosse dedicada principalmente ao fortalecimento conceitual e operativo. Apenas em 2013 se iniciou a entrada escalonada nos territórios. Os atendimentos de jovens com perfil prioritário não aconteceram imediatamente, mas demandaram um processo de busca ativa, contato inicial e engajamento do jovem. Em termos da expansão de ofertas prioritárias, as negociações do órgão executor com as demais Secretarias estaduais demonstraram ser bastante mais complexas do previsto. Tudo isto fez que a execução financeira fosse baixa nos primeiros dois anos do projeto. A partir do terceiro ano começou a implementação plena, mas o deterioro da situação de segurança nas favelas priorizadas e a grave situação fiscal do Estado interromperam a continuidade dos atendimentos, novamente impactando na execução dos recursos. No segundo semestre de 2016, o Estado iniciou um pleito para estender o prazo de execução, reduzindo o montante do projeto (financiamento externo e contrapartida local) dimensionado de acordo com as necessidades de recursos na situação do programa nesse momento. Porém, este processo não avançou e o programa finalizou na data prevista originalmente.
- 2.42 A respeito da metodologia utilizada pelo Banco para avaliar o desempenho dos projetos, o CMJ alternou entre classificação de problema e de alerta por conta dos atrasos nos cronogramas anuais e pela baixa execução financeira, principalmente nos dois primeiros anos.

Tabela 4. Índice de Desempenho do Projeto⁴¹

	2013	2014	2015	2016	2017
SPI	0,1	0,28	0,21	0,33	0,33
SPI(a)	0,1	0,54	1,01	0,72	0,72
CPI	0,57	1,11	1,36	1,69	1,69
CPI(a)	0,57	1,19	4,22	0,88	1,16
Classificação⁴²	Problema	Alerta	Problema	Alerta	Alerta

2.4 Sustentabilidade

a. Aspectos gerais de sustentabilidade

- 2.43 O Governo realizou um forte investimento na estrutura institucional do CMJ com o objetivo de contar com uma capacidade estratégica e gerencial de longo prazo. Foi constituída uma unidade especial dentro da SEELJE, com autonomia para a execução do projeto e com uma equipe de profissionais altamente qualificada. Por outro lado, o projeto inaugurou 15 unidades territoriais, cada uma com sua própria equipe estratégica, coordenadora e de atendimento. Esta capacidade foi planejada pensando na execução

⁴¹ De acordo com a metodologia utilizada pelo Banco, para este programa foram calculados cinco indicadores de desempenho em um indicador sintético: (i) índice de desempenho de custo cumulativo durante a vida do projeto (CPI); (ii) índice anual de desempenho de custos (CPI (a)); (iii) índice de desempenho de cronograma cumulativo ao longo da vida do projeto (SPI); (iv) índice de desempenho do cronograma anual (SPI (a)); e (v) desembolsos históricos acumulados pelo projeto, comparados com a curva de desembolso histórica de 10 anos para todos os projetos no Brasil. Esses índices medem desvios em termos de tempo e custos em comparação com o planejamento físico e financeiro do projeto. O projeto é satisfatório quando o indicador sintético é maior que 2,5 em alerta quando é menor que 2,5 e maior que 2, e em problema quando é menor que 2.

⁴² P= Problema; A= Alerta.

permanente do CMJ e na expansão de serviços de aconselhamento e tutoria para novos territórios.

- 2.44 A crise financeira do Estado do Rio de Janeiro, que começou em 2016 e afetou a continuidade do CMJ, tem comprometido seriamente a sustentabilidade do projeto. Os atendimentos de jovens nas favelas foram interrompidos e as demandas estão sendo encaminhadas para os Centro de Referência de Juventude (CRJ), equipamento que oferece acesso a cursos de formação em cultura e lazer para jovens. O risco econômico enfrentado pelo projeto não estava contemplado na matriz de riscos do CMJ. Por enquanto, a aplicação da metodologia de acompanhamento de jovens do CMJ está interrompida e a situação financeira do Estado continua sendo complexa e não existem perspectivas de melhoras para os próximos anos. Porém, o Governo vem manifestando repetidamente seu interesse em retomar o projeto e oferecer logo atendimentos nas unidades onde estava operando o CMJ. Os riscos externos à sustentabilidade do projeto são substanciais sendo que em 2018 houve eleições de governador e aconteceu uma mudança de gestão. Este risco sim foi previsto na matriz original do projeto e já se concretizou em 2014 após a eleição do novo governador, quando se produziram importantes demoras na retomada da execução por parte da nova gestão.
- 2.45 Com o objetivo de aproveitar o conhecimento e experiência acumulados, a SEELJE vem realizando um esforço por documentar toda a trajetória do projeto e de sistematizar os documentos operativos para assim facilitar a futura retomada das atividades por parte da próxima gestão. A empresa que apoiou o gerenciamento do projeto elaborou um relatório com todo o histórico do Projeto, que resume aspectos metodológicos e da gestão em detalhe.

b. Salvaguardas Social e Ambiental

- 2.46 Durante a preparação deste projeto, quando se previa a construção de algumas unidades de pequeno e mediano porte (800 até 2400 m²), o projeto foi classificado como categoria “B”. Porém, no início da execução, na medida que o CMJ foi expandindo para novas comunidades, foram identificados espaços disponíveis de propriedade do Estado ou da Prefeitura do Rio de Janeiro que foram transformados em UGTs. Portanto, não houve construção de unidades e não houve impactos ambientais.
- 2.47 Desempenho, por critérios centrais:

	Relevancia	Efetividade	Eficiencia	Sostenibilidade	Total
Inv. Loans	20%	40%	20%	20%	100%
BR-L1287	Satisfactorio (3)	Insatisfactorio (1)	Parcialmente insatisfactorio (2)	Insatisfactorio (1)	No existoso

III. CRITÉRIOS NÃO CENTRAIS

3.1 Monitoramento e avaliação

a. Desempenho do Banco

- 3.1 O Banco apoiou o Estado do Rio de Janeiro desde a preparação e durante toda execução do projeto. Em 2011, foi aprovada a cooperação técnica chamada de “Apoio à Preparação do Programa de Inclusão Social e Oportunidades para os Jovens no Rio de Janeiro”, BR-T1209 (ATN/OC-12874-BR), para contribuir ao fortalecimento da capacidade gerencial

e de coordenação da SEASDH, além de acompanhar e complementar a preparação e implementação de todos os componentes do CMJ. Os produtos desta cooperação técnica foram de grande importância para tratar da inclusão de jovens em situação de risco com a perspectiva de políticas de proteção social e assistência social, pois apesar de haver grande interesse na implementação de modelos efetivos na prevenção e tratamento de jovens em risco, há poucas experiências relevantes que tratam sob estas perspectivas.

- 3.2 Foram contratadas diversas consultorias e estudos que serviram de insumos para o desenho e preparação do CMJ, tais como: consultoria sobre o diagnóstico da situação dos jovens afro descendentes das favelas do Rio, e consultoria para analisar a incorporação de um componente de apoio à família nos serviços de assistência social oferecidos aos jovens em risco no programa. Também um consultor foi contratado para apoiar na implementação do modelo de serviço territorial. Essa sistematização foi muito útil para informar à unidade executora sobre as dificuldades que poderiam surgir ao iniciar o projeto. Este relatório serviu para tomar medidas corretivas no estágio piloto e para guiar a expansão do modelo para novos territórios. O executor precisou de suporte técnico adicional para desenvolver padrões e protocolos de modelos para o atendimento aos jovens. Para esta consultoria, dois especialistas foram contratados para ajudar a projetar a fase piloto do programa.
- 3.3 Além disso, foram realizadas diversas oficinas técnicas com os executores, tanto com a equipe da SEASDH como da SEELJ. Missões de supervisão foram feitas trimestralmente e com maior frequência nas etapas mais críticas do projeto- durante toda a execução, e foram realizadas capacitações nas áreas de aquisições e financeira de acordo com as políticas do Banco, pelo menos uma vez por ano. Ao longo dos quatro anos de execução, o Banco ofereceu diversas ferramentas metodológicas e técnicas para conseguir agilizar a implementação das ações do programa, garantindo a qualidade das intervenções. Também o Banco validou adaptações no modelo de intervenção para poder responder ao entorno cambiante das favelas do Rio de Janeiro.
- 3.4 Durante a fase de preparação e de arranque do projeto, o Banco aplicou metodologias de análise de riscos com o objetivo de identificar fatores que potencialmente poderiam afetar a execução, bem como prever medidas de mitigação destes riscos. No total, foram identificados doze riscos, dos quais cinco eram considerados “elevados”. Os principais riscos estavam relacionados com a capacidade do órgão executor e com a complexa coordenação interinstitucional necessária para chegar com um dispositivo e uma oferta de qualidade nos territórios. O Banco acompanhou e atualizou frequentemente estes riscos nas missões de supervisão e implementou diversas estratégias de mitigação, tais como apoio de especialistas no terreno, pesquisas e oficinas de capacitação.
- 3.5 O desenho do Plano de Monitoramento e Avaliação do projeto previu uma série de instrumentos para o acompanhamento dos resultados e impactos previstos. Além das ferramentas utilizadas pelo Banco (Plano Operativo Anual -POA, Plano de Execução Plurianual -PEP, e Plano de Aquisições -PA), foi prevista a estruturação de uma base de dados de beneficiários para o registro do diagnóstico inicial e o seguimento de resultados intermediários e finais. O Banco incentivou a implementação desta base, que apenas começou a funcionar em 2016, a partir da consolidação das informações de cada uma das UGTs.
- 3.6 O projeto previu o uso de sistemas fiduciários nacionais, sendo que Brasil conta com mecanismos robustos que permitem a gestão de processos financeiros, administrativos e de aquisições de forma correta. A respeito da transparência, além do controle externo que frequentemente realiza o Tribunal de Contas do Estado, foi implementada a auditoria financeira externa por parte de uma firma privada. Em matéria de aquisições, o Sistema

Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA) do Governo do Rio de Janeiro foi utilizado para compras de bens e serviços simples até o limite previsto para comparar os preços de bens e serviços simples (referencialmente US\$5.000.000). O sistema permitiu: (i) maior participação e transparência nos processos, devido ao uso de novas tecnologias e sua difusão no mercado; (ii) a realização mais rápida de processos (65 dias em média, contra 135 dias para licitação pública nacional); e (iii) uma redução no custo associado à supervisão dos processos menos críticos, para o Banco e para a agência executora, uma vez que a supervisão é realizada pelas autoridades nacionais.

b. Desempenho do Mutuário

- 3.7 O mutuário teve um desempenho correto e destinou geralmente as equipes necessárias para a execução do Plano Executivo do projeto. Foram permanentes os esforços por parte das equipes tanto na Unidade de Gestão do Programa (UGP) como nas unidades territoriais por fazer avançar o projeto, na procura de parcerias com instituições públicas e do setor privado, e na busca ativa de jovens nos territórios. Porém, as frequentes mudanças institucionais e a consequente alteração nas equipes executoras afetaram sobremaneira a continuidade das ações nos territórios e comprometeram o alcance das metas previstas. Também, como foi mencionado anteriormente, a grave situação fiscal enfrentada pelo Rio de Janeiro a partir de 2016 gerou uma situação de instabilidade que interrompeu a oferta de atividades nos territórios, apesar dos esforços da Coordenação por manter a continuidade do CMJ.

IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 4.1 As observações e recomendações à continuação têm o objetivo de registrar as lições aprendidas do CMJ para futuros projetos do Banco que visem a inclusão social de jovens em situação de risco.

a. Técnico Setorial

- 4.2 **Modelo de Intervenção.** O projeto nasceu como uma empreitada do Estado do Rio de Janeiro para responder a través de uma solução inovadora e com eficácia comprovada em outros países ao desafio da inserção social e produtiva dos jovens moradores de comunidades de favela. Esta metodologia tomou orientações e lições aprendidas de vários projetos e adaptou a intervenção ao contexto do Rio de Janeiro. Foram investidos uma grande quantidade de recursos e tempo para aperfeiçoar este modelo e para fortalecer a efetividade da intervenção. Este processo demorou mais tempo do planejado e reduziu o período de execução dos atendimentos dos jovens. Portanto, com o encerramento do projeto não foi possível ainda captar impactos específicos nos beneficiários. A recomendação para futuras iniciativas similares seria de contar com um período maior para a pilotagem do modelo de intervenção e para a implementação individualizada da estratégia de aconselhamento e tutoria. Também é necessário considerar a heterogeneidade das comunidades e do perfil dos jovens, e a complexidade que a execução pode ter neste tipo de território altamente conflitivo. Tal vez seria oportuno considerar fortalecer serviços e programas já existentes nas Comunidades e construir um dispositivo de atendimento individualizado a partir destas capacidades. Desde o ponto de vista do apoio do Banco, seria importante contribuir com expertos e com recursos na fase de desenho e pilotar opções metodológicas que ajudem a aprimorar o modelo de intervenção antes de expansão nos territórios.
- 4.3 **Monitoramento.** Apesar dos esforços da Coordenação, o monitoramento de resultados foi um grande déficit constante do projeto. As dificuldades recorrentes na implementação do SAIJ, descritas anteriormente, e a falta de alternativas práticas dificultaram o

acompanhamento técnico do trabalho das UGTs e o seguimento da trajetória dos jovens. A recomendação seria de não iniciar a oferta de serviços de aconselhamento e tutoria nos territórios até não contar com um sistema básico de informações em funcionamento.

- 4.4 **Entorno Externo.** O começo da execução do projeto se caracterizou por uma expansão da presença do Estado nas comunidades de favela e gerou expectativas muito positivas entre a população local. A chegada do CMJ junto com as forças de segurança enfrentou um período inicial de desconfiança por parte dos jovens, que demandou um grande trabalho de busca ativa e diálogo com os potenciais beneficiários. Com a piora da situação financeira do Estado, a presença das UPPs começou a diminuir e voltaram os enfrentamentos com os grupos armados criminosos. As unidades do CMJ foram as primeiras em sofrer as consequências do deterioro da situação de segurança por estarem localizadas em espaços estratégicos dentro das comunidades. Os atendimentos de jovens foram interrompidos repetidamente em alguns locais e o cumprimento dos planos individuais teve atrasos permanentes. A lição aprendida neste caso é que as condições sociais de implementação de um projeto destas características cumprem um papel chave que deve ser considerado com atenção na etapa de desenho. A execução raramente seguirá uma trajetória linear e deverá constantemente ser ajustada por meio de planos contingenciais para responder a um contexto complexo.

b. Organizacional e Gerencial

- 4.5 Em decorrência da natureza multisetorial do projeto, o desenho estabeleceu a necessidade de contar com acordos interinstitucionais robustos para garantir a oferta de serviços nos territórios. A SEASDH seria o organismo executor e o interlocutor com o Banco, mas as diferentes Secretarias estaduais teriam responsabilidade direta em diversas atividades. Para isto, seriam assinados acordo de gestão específicos e, em alguns casos, seria realizado um repasse de recursos financeiros para as demais instituições. Durante a execução foi extremamente difícil contar com o envolvimento das demais Secretarias e apenas em dois casos foi possível assinar acordos de gestão (Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência Social). Também estava prevista a criação de um Comitê Intersectorial do Programa (CIP), integrado por Representantes de todas as Secretarias, que iria validar os acordos programáticos, fortalecer a oferta de serviços e monitorar a implementação do projeto. Este Comitê foi criado por decreto do Governador Nº 43.912 de 29 de outubro de 2012 mas não foi instituído formalmente e não teve o papel estratégico previsto. Outro fator que voltou ainda mais complexa a execução foi que houve mudanças frequentes do titular das Secretarias (primeiro da SEASDH e depois da SEELJE), e a consequente alteração de toda a equipe de execução.
- 4.6 Estas situações dificultaram sobremaneira a articulação de ofertas e a priorização dos jovens do programa nas diferentes áreas do Governo, limitando fortemente a efetividade do projeto, bem como a continuidade das equipes e o seguimento do planejamento. A recomendação neste caso seria no futuro blindar a execução de um projeto desta natureza por meio da gestão direta por parte do nível institucional mais alto, por exemplo, do próprio Gabinete do Governador, para garantir um comprometimento maior de todas as Secretarias, independentemente de onde ficar a Coordenação.

Tabela 5
Conclusões e Recomendações

Conclusões	Recomendações
Dimensão 1: Técnico Setorial	
A respeito do desenho do projeto, o modelo metodológico foi altamente inovador e demandou um longo período para a análise detalhada da intervenção e para a construção de protocolos. Este processo demorou mais tempo do planejado e reduziu o período de execução dos atendimentos dos jovens. A duração prevista do projeto também foi desafiadora considerando que estava prevista a estruturação de novos serviços, em territórios complexos, com um modelo de atendimento difícil.	<p>Contar com um período maior para a pilotagem do modelo de intervenção e para a estratégia de aconselhamento e tutoria. Se possível, o Banco poderia contribuir com expertos e com recursos na fase de desenho e pilotar opções metodológicas que ajudem a aprimorar o modelo de intervenção antes de entrada nos territórios.</p> <p>Considerar a heterogeneidade das comunidades e do perfil dos jovens, e a complexidade que a execução pode ter neste tipo de território altamente conflitivo. Ver a possibilidade de fortalecer serviços e programas já existentes nas Comunidades e construir um dispositivo de atendimento individualizado a partir destas capacidades.</p>
O monitoramento de resultados foi desafiador desde o início pela falta de um sistema (SAIJ) operando plenamente nos territórios (UGTs). Também a estratégia de avaliação prévia e uma execução relativamente estável que acabou sendo alterada com frequência.	Iniciar a oferta de serviços de aconselhamento e tutoria nos territórios apenas depois de contar com um sistema básico de informações em funcionamento. Considerar modelos avaliativos alternativos que permitam captar aspectos qualitativos da evolução dos jovens beneficiários.
O projeto enfrentou um contexto de execução altamente conflitivo, que afetou a oferta de serviços e a participação dos jovens de forma recorrente.	Considerar detalhadamente as condições sociais de implementação de um projeto destas características durante a etapa de desenho.
Dimensão 2: Organizacional e Gerencial	
Os arranjos interinstitucionais não foram adequados por decorrência da dificuldade de contar com o apoio das demais Secretarias Estaduais com ofertas nas comunidades prioritárias.	Analisar diferentes esquemas de governança que permitam uma execução mais ágil. Prever a execução direta do projeto por parte de uma instância superior, como o próprio Gabinete do Governador, para garantir um comprometimento maior de todas as Secretarias.