



SUMÁRIO EXECUTIVO

AVALIAÇÃO FINAL DA INCLUSÃO PRODUTIVA DE JOVENS – FASE 1

Robert K. Walker
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, 2008

AVALIAÇÃO FINAL DA INCLUSÃO PRODUTIVA DE JOVENS FASE 1

1. Introdução

O Projeto BRA/05/028, Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens, foi um projeto PNUD orçado em oito milhões de reais (tudo proveniente do orçamento da União) que ofereceu cooperação técnica e financeira para implementação de projetos de inclusão produtiva (visando principalmente jovens entre 18 e 24 anos de idade), desenvolvimento de metodologias de monitoramento e avaliação e identificação de experiências exitosas para multiplicação. Tanto o programa quanto os 36 projetos locais financiados em meados de 2006 foram avaliados por meio dos cinco critérios do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento: impacto, eficiência, relevância, efetividade e sustentabilidade. Acrescentou-se um sexto, a exportabilidade, que expressa o grau em que toda uma intervenção ou alguns de seus elementos são transferíveis (isto é, potencialmente poderiam fazer uma contribuição importante) a outro contexto.

Foi feito um estudo de casos múltiplos, com visitas a cinco projetos considerados bons, com diferentes abordagens, nas diferentes regiões do País (ver Produto 2 da presente consultoria). Além de observação e entrevistas com os principais atores, foram feitas e gravadas entrevistas narrativas com amostras de instrutores e de participantes.

O terceiro Produto foi uma avaliação do conjunto de projetos locais, com base nas informações disponíveis. O quarto Produto foi uma avaliação da primeira fase do programa como um todo (o Projeto BRA/05/028), resumida aqui.

Em tese, o impacto esperado seria a redução das desigualdades de faixa etária (maior desemprego na faixa de 15 a 24 anos), região (extrema pobreza no Nordeste) e raça (predominância de negros entre os mais pobres). Uma cooperativa digital no bairro de Pirambu, em Fortaleza, incluída no estudo de casos múltiplos, vem mostrando progresso significativo nesse sentido.

Para alcançar esse impacto, o produto oferecido seriam “iniciativas descentralizadas de promoção da inclusão produtiva dos jovens implementadas em parceria com instituições públicas e comunitárias de ensino superior em todo o território nacional”. Postulava-se que essa nova modalidade seria mais **eficiente** que a modalidade tradicional de transferência de recursos federais aos estados e municípios – o que vem se comprovando em muitos casos.

A maior **relevância** do programa seria em relação à Meta 16 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, “em cooperação com os países em desenvolvimento,

formular e pôr em execução estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo”; o respectivo indicador é a “taxa de desemprego da população com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos”. Por enquanto, a contribuição do Programa de Inclusão Produtiva de Jovens a esse indicador está sendo pequena, embora alguns projetos, tais como a referida cooperativa digital no Nordeste e uma escola profissionalizante na área de alimentação no Rio de Janeiro, evidenciem boas potencialidades nesse sentido. Obs.: aquela iniciativa, mas não necessariamente esta, enquadra-se no ideal de cooperativismo/associativismo característico da Economia Solidária. Um projeto na Paraíba, também inclusa no estudo de casos múltiplos, diminui o desemprego, mediante a promoção de microempreendimentos; resta saber até que ponto estes serão realmente viáveis economicamente, para que possam proporcionar renda a um número significativo de jovens empreendedores. Muitos projetos seguem a estratégia de incubação de empreendimentos solidários, sem necessariamente focar os jovens ou representar iniciativas novas.

No documento de projeto do BRA/05/028, o próprio Resultado Final Esperado é do tipo desenvolvimento de capacidades: “ampliação da capacidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de monitoramento e avaliação de políticas públicas e de programas de redução de pobreza”. O documento de projeto (prodoc) faz referência à “aprendizagem organizacional” no MDS. O alcance desse objetivo expressa a **efetividade** do programa. De fato, o Projeto vem contribuindo para a ampliação da capacidade de monitoramento e avaliação; observa-se, no entanto, que essa contribuição depende, em boa parte, mais do financiamento da contratação de consultores e do custeio de suas viagens que do fortalecimento da equipe permanente.

A **sustentabilidade** da aprendizagem organizacional ocorrida no Ministério (e entre seus parceiros) é a probabilidade de continuidade dos efeitos desta aprendizagem após o encerramento do projeto (ou de sua fase 1). Por um lado, postulava-se: “ressaltar a possibilidade de que os contratos sejam aditivados nos casos em que as avaliações revelarem a existência de boas práticas”. Por outro, espera-se que a “Metodologia de monitoramento e avaliação desenvolvida no âmbito do Programa [seja] replicada para a avaliação de outras iniciativas do Ministério, bem como orientando a formulação de novos programas e políticas”. A sustentabilidade do impacto depende, por sua vez, da aprendizagem individual e organizacional local, entre os participantes e nos empreendimentos, associações e cooperativas, e de outros fatores econômicos e sociais. O eventual abandono das iniciativas e o retorno dos participantes a uma situação de desemprego e penúria seriam o reflexo de falta de sustentabilidade dos efeitos diretos e dos impactos. Essa possibilidade é grande na maioria dos projetos – não tanto por deficiências de aprendizagem, e sim, pela realidade econômico/financeira. A proibição de aquisição, construção ou aluguel de instalações com recursos do Programa tem sido um obstáculo em vários projetos.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) teria um papel de liderança no sentido de promoção da aprendizagem organizacional. O Projeto

BRA/05/028 investiu, e continua investindo, recursos nesse propósito. Contratou cinco consultores por cerca de um ano para fazer monitoramento e avaliação, e a presente consultoria, todos com diversos produtos para entregar. Usou de outras modalidades de contratação a médio prazo para disponibilizar um ou dois técnicos responsáveis pelo monitoramento regular e a supervisão da avaliação. Cadastros de beneficiários, periodicamente atualizados, permitem dimensionar os projetos. As duas chamadas (editais), para as fases 1 e 2 do Projeto, são bastante abertas, permitindo uma diversidade de projetos a serem avaliados numa perspectiva comparativa (ver adiante). Apesar de anteceder a presente avaliação, a segunda chamada reflete certa correção de rumos baseada no monitoramento e avaliação já realizados.

Resumindo o consenso adotado pelos consultores, e posteriormente pela própria SAGI, podemos colocar o seguinte:

1. A disponibilização de produtos (*outputs*), isto é, de bens e serviços, caracteriza o desempenho; sendo feita com economia de custos, caracteriza *eficiência*.
2. Os resultados sociais ou institucionais (principalmente aprendizagem) são os efeitos diretos (*outcomes*); seu alcance caracteriza a *efetividade*.
3. As mudanças na situação dos beneficiários são os *impactos*.

Para evitar a confusão terminológica, convencionou-se denominar os três como Resultados Tipo 1, 2 e 3, respectivamente (R1, R2 e R3).

Os dois consultores com responsabilidade direta pela avaliação de amostras de projetos em 2006-2007 (o terceiro consultor desistiu cedo) usaram os critérios CAD nas matrizes de programação (marco lógico) elaboradas, *post hoc*, para os projetos, em que o nível superior se refere ao R3, o segundo nível ao R2 e o terceiro ao R1. Convencionou-se, conforme recomenda a boa prática, especificar apenas um R3 e um R2, discriminando-os numa coluna à direita rotulada “Metas”.

A adoção desses conceitos e metodologia representa um avanço importante rumo ao alcance do Resultado Final Esperado do Projeto BRA/05/028 (a efetividade do programa). Depois de considerarmos os avanços trazidos pelo Projeto no campo de monitoramento e avaliação (M&A), passaremos a resumir a avaliação de alguns dos 36 projetos pelos critérios CAD.

Em princípio, todo projeto internacional social do tipo desenvolvimento institucional propõe promover o desenvolvimento de capacidades (Resultado Tipo 2), visando, com isso, melhorar a vida das pessoas e/ou proteger o meio ambiente (Resultado Tipo 3). O documento de projeto em questão focou um R2 – ampliar a capacidade de monitoramento e avaliação –, visando um R3 – a redução da pobreza e das desigualdades.

Tratamos, a seguir, do desenvolvimento das capacidades para avaliação e para monitoramento, respectivamente.

2. O Desenvolvimento de Capacidade para Avaliação

Referente à avaliação de programas e projetos, podemos identificar quatro posicionamentos em relação aos valores: 1) os que se distanciam destes; 2) os que os relativizam; 3) os que os priorizam e 4) os que se posicionam a respeito deles. Simplificando, podemos juntar as categorias 2, 3 e 4 englobando abordagens que relativizam ou priorizam os valores, ou se posicionam em relação a eles; no polo oposto, as abordagens da categoria 1 supostamente estariam distanciadas dos valores. Quando, no Plano de Monitoramento e Avaliação de um dos projetos, afirmou-se que “desde já, cabe destacar que adotamos a metodologia de abordagem naturalística de avaliação (TIJIBOY, FIRME, STAKE), portanto, neste plano os instrumentos de medida das mudanças não serão explicitados após a realização das metas físicas”, os responsáveis estavam se posicionando a favor dessa segunda categoria ampla (2/3/4), mais do que detalhando uma metodologia de avaliação.

Na sua programação, o referido projeto valorizava determinados impactos ou Resultados Tipo 3 (melhorar o IDH, incorporando jovens ao mercado de trabalho e gerando renda) e efeitos diretos ou resultados de aprendizagem (maioria da PEA com ensino fundamental completo, qualificação de mão de obra, cooperativas, economia solidária, aplicação da abordagem consensuada – todos indicadores do Resultado Tipo 2). O que faltava, no caso, era justamente um modelo lógico para “mostrar o caminho das pedras” para chegar das atividades e produtos até esses R2 e R3 (Obs.: recentemente, o referido projeto finalmente partiu para a produção e comercialização de um bem).

É evidente que o programa se compromete com determinados valores; faz-se mister que os avaliadores também se comprometam. É igualmente evidente que a avaliação não se restringe à questão do atingimento de objetivos preestabelecidos (“efetividade”, na acepção mais difundida e restrita da palavra). No entanto, o governo não deveria financiar um projeto de “inclusão produtiva” sem consequências utilitárias, por mais comovedoras que sejam as puramente normativas. Além disso, as abordagens avaliativas comprometidas com valores exigem, em geral, *engajamento prolongado*; portanto, terão que ser conduzidas principalmente pelos atores no campo, com o apoio estratégico do Ministério. No entanto, não é obrigatório escolher entre um modelo de avaliação distanciada de valores e outra comprometida com os valores.

3. O Desenvolvimento de Capacidade para Monitoramento

Tradicionalmente, considera-se que a finalidade do monitoramento seja dupla: 1) prestação de contas (responsabilização) e 2) aprendizagem organizacional. Outros propósitos incluem: 3) construção de capacidade local de M&A; 4) proteção simbólica para defender o espaço operacional (as aparências valem mais que os resultados) e 5) responsabilização local perante os participantes e outros atores (partes interessadas). Na prática, a finalidade 1 muitas vezes se confunde com a 4.

A SAGI já adotava a política de contratação de avaliações externas. A novidade do Projeto foi a contratação de consultores individuais no lugar de uma empresa.

Além das visitas ao campo pelos consultores para monitoramento e avaliação, seriam enviados questionários aos projetos. De fato, este plano foi efetivamente executado (exceto pelo seguimento depois do término).

Atualmente o modelo de “Monitoramento da Inclusão Produtiva” desenvolvido na SAGI está na intranet, em forma provisória. Divide-se, por enquanto, em três seções: O Projeto, Planejamento da Execução Física e Planejamento da Execução Financeira. Dentro da primeira rubrica (O Projeto), temos I. Identificação do Projeto; II. Caracterização Geral do Projeto (inclusive Metas, Atividades Desenvolvidas na Meta e Data Prevista para Alcance da Meta) e III. Infraestrutura e Equipe.

A responsabilização é essencial na administração pública. As gerentes do novo projeto Monitoramento de Inclusão Produtiva – MONIP (que também são da equipe de M&A do projeto de Inclusão Produtiva de Jovens, na SAGI) afirmam, no seu Plano de Trabalho, que “durante os anos de 2007 e 2008 foi desenvolvida pelo DAM/SAGI para a SNAS metodologia para acompanhamento e avaliação de um conjunto de projetos de inclusão produtiva (PNUD BRA 05-028 – 1ª fase). (...) O esforço atual é para operacionalizar a metodologia de avaliação e monitoramento através da sua informatização (DIGIRT/SAGI) e implantar o ciclo de acompanhamento tanto para os projetos da 2ª fase do 05-028 (sob a gestão conjunta da SNAS e SAIP) quanto para os novos contratos do Programa Nacional de Incubadoras – PRONINC. O PRONINC está sob a gestão da SENAES/MTE e é financiado principalmente pelo MDS”.

No Acompanhamento da Execução Financeira, comparam-se, simplesmente, o total executado com o total planejado, ou a data de realização com a data inicialmente prevista. O sistema previsto não possibilita nenhum tipo de prestação de contas. O “Acompanhamento da Execução Física” é de outra ordem, não permitindo o próprio acompanhamento físico-financeiro, ou dados sobre mercados, preços e custos, cadeias produtivas, ou planos de negócios, no caso dos projetos que visam a produção.

O “xis da questão” reside na apropriação do processo de monitoramento e avaliação. Até que ponto ele pertence à SAGI, à respectiva agência implementadora, ou aos participantes (jovens e outros)? Por mais que a responsabilização e controle sejam essenciais na administração pública, fica evidente que tradicionalmente o problema do primeiro modelo de avaliação acima reside justamente no seu distanciamento dos valores *dos implementadores* e, principalmente, *dos participantes*.

No tocante ao monitoramento, se passar o bastão para os participantes não era, pelo menos naquele primeiro momento, factível, tudo indicava que ele seria passado, em boa parte, para a coordenação de cada projeto e para o responsável pelo monitoramento por ela indicado.

De fato, a Chamada para Apresentação de Projetos (pág. 12) determinava que “o monitoramento e avaliação serão coordenados pela Secretaria de Avaliação e Gestão e pela Secretaria Nacional de Assistência Social, com a participação de

consultores *ad hoc*”. No tocante especificamente ao monitoramento, contudo, previu-se, em seguida, que a iniciativa fosse tomada pelas agências implementadoras (Instituições de Ensino Superior – IES). Inclusive, “os indicadores de progresso e sucesso dos projetos deverão ser inicialmente propostos pelas agências implementadoras e devem, portanto, fazer parte da proposta de Projeto”. Já, na página 18, exigia-se “descrever a estratégia de monitoramento que a entidade proponente utilizará durante a execução das atividades, bem como a avaliação dos resultados e o acompanhamento dos beneficiários após o término do projeto...”.

O documento da SAGI, “Manual de monitoramento e avaliação: projetos de inclusão produtiva de jovens”, de maio de 2006 (BRASIL, MDS/SAGI/DAM, 2006), aprofundava o assunto de M&A, enfocando o monitoramento que deveria ser feito por cada projeto. Afirmava taxativamente que “são os próprios formuladores que conhecem melhor o projeto e, portanto, estão mais aptos a indicar como o projeto deverá ser monitorado e avaliado”.

O Sistema de Avaliação e Monitoramento (SAM) desenvolvido pela SAGI, descrito no documento de Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), englobava dois subsistemas: ambos “pertenciam” claramente à SAGI: o de monitoramento e o de avaliação. O monitoramento teria “dois processos distintos”: um “a distância”, gerencial e informatizado, e outro presencial, via checagens locais tipo pesquisa rápida. No entanto, o Projeto de Inclusão Produtiva de Jovens, que adotaria plenamente essas duas vertentes, começava dando destaque a uma terceira, mais descentralizadora, no sentido de incumbir os formuladores dos projetos do planejamento e execução do monitoramento.

Em se tratando de um documento que deveria orientar 36 projetos no país inteiro, a clareza e coerência seriam essenciais. Mais importante ainda seriam os exemplos. O documento exemplifica apenas um aspecto do M&A, os indicadores, negligenciando os outros elementos mencionados na página 8: os objetivos do sistema, para quem será entregue a informação, o uso que se dará a ela, a forma de coleta, o fluxo de informações, a frequência ou periodicidade dos relatórios de M&A. Apresenta sugestões de indicadores (mescladas com “questões para o Monitoramento e Avaliação”) para os três tipos de projeto.

A primeira confusão no referido Manual se refere aos “Indicadores de Linha de Base”. O terceiro passo na implantação de um sistema de M&A (pág. 20 do Manual) seria “a elaboração dos indicadores ou informações quantitativas ou qualitativas da linha de base ou marco de referência para a comparação posterior com os indicadores definidos para o monitoramento/avaliação”. Em princípio, deveriam ser paralelos aos indicadores de resultados (principalmente de impacto). Por exemplo, se o objetivo principal de um projeto tipo A ou B for aprendizagem, será necessário aplicar um pré-teste antes do curso (linha de base) para poder calcular os ganhos no pós-teste. Nenhum dos cinco ou seis indicadores listados permite esse tipo de comparação.

Até que ponto os projetos inovaram e agiram com responsabilidade ao apresentarem seus próprios planos de M&A? Dos dez projetos tipo A ou B¹, sete encami-

1 Segundo o documento de projeto, “os projetos a serem executados pelas implementadoras obedecerão à seguinte tipologia:

- ♦ Projetos tipo A: propõem-se a capacitar os jovens em termos mais gerais (‘desenvolvimento de capacidade para o trabalho’ [...])
- ♦ Projetos tipo B: favorecem a formação profissional[...]
- ♦ Projetos tipo C: favorecem a constituição de grupos de geração de renda além da formação profissional com vistas na inserção no mercado de trabalho”.

O limite de apoio é fixado em R\$ 24.000,00 para o tipo A, R\$ 72.000,00 para o tipo B e R\$ 240.000,00 para o tipo C.

nharam algum relatório técnico (do seu próprio monitoramento e avaliação) em 2006-2007; destes, quatro efetivamente monitoraram seus próprios indicadores.

Dos 27 projetos tipo C, 15 encaminharam algum relatório técnico (do seu próprio monitoramento e avaliação) em 2006-2007; destes, três efetivamente monitoraram seus próprios indicadores. No plano de monitoramento encaminhado ao Ministério, três projetos apenas reproduziram os indicadores sugeridos, sem acrescentar outros itens ou apresentar dados. Por outro lado, seis extrapolaram o pedido do Ministério, já informando os valores levantados. Doze complementaram os itens sugeridos com seus próprios indicadores.

É, portanto, incorreto afirmar que os projetos em geral tenham apenas copiado os indicadores sugeridos, ou que seus planos e relatórios de monitoramento tiveram pouca utilidade. No entanto, raramente ou nunca foi dado algum tipo de retorno aos projetos referente a esses relatórios. Em tese, os relatórios de monitoramento teriam que ser anexados à prestação de contas, condição *sine qua non* para a liberação de recursos, a partir da terceira parcela; na prática, num primeiro momento, muitas vezes as parcelas eram liberadas mediante prestação e relatório orais, por telefone, sem registro formal.

Recentemente, a importância de “espaços e ritmos” no monitoramento está sendo ressaltada, principalmente entre os praticantes de Mapeamento de Resultados Alcançados (*outcome mapping*). Nesse contexto, a experiência dos três projetos que encaminharam relatórios técnicos trimestrais é muito interessante. No entanto, apesar de sua regularidade no encaminhamento de relatórios de monitoramento para a Secretaria Nacional de Assistência à Saúde (SNAS), esses três projetos estiveram entre os que mais sofreram com a demora na liberação das parcelas. As demoras se devem, segundo a pessoa na SNAS responsável pela gestão dos projetos, à ausência de um ou mais documentos exigidos (prestação de contas, relatórios técnicos e ofício), à falta de um novo plano de trabalho no caso de remanejamento e à morosidade dos trâmites do MDS e do PNUD (problema agravado, em dezembro de 2007, pela mudança de sistema deste).

Quanto aos questionários de monitoramento encaminhados pela SAGI, estes foram respondidos por 37 projetos (primeiro monitoramento), 29 (segundo monitoramento), 33 (terceiro monitoramento) e 18 (monitoramento final). Dezessete projetos encaminharam o cadastro final de beneficiários e 10 informaram quanto ao cumprimento das suas principais metas. Obs.: a progressiva diminuição no percentual de retorno dos questionários e outros relatórios, o preenchimento incompleto e, algumas vezes, fora do padrão dificultam a análise estatística.

Qual é a validade das informações registradas referentes aos projetos? Consideremos o exemplo de uma questão fundamental: quais são os projetos produtivos? Em tese, seriam os projetos tipo C (ver nota 1).

Foram comparadas a classificação feita pelo presente consultor, baseada na cuidadosa revisão de toda a documentação disponível, junto com visitas aos projetos e telefonemas, em alguns casos; o “teste de cálculos de alguns indicadores da

1ª fase”, no sistema de monitoramento que está sendo montado e a classificação dos projetos em tipo C (supostamente produtivos) e A ou B (supostamente não produtivos).

Considerando a classificação pelo consultor com o “critério”, podemos validar as duas outras medidas conforme a classificação original e o Sistema de Monitoramento. Pela correlação de Yule, que varia de -1 (correlação perfeitamente negativa) a 1 (correlação positiva perfeita), temos correlações de 0,86 para a classificação original e 0,76 para o Sistema de Monitoramento. Ainda que elevadas, essas correlações estão longe de serem perfeitas. Principalmente o Sistema de Monitoramento deve incorporar definições precisas e checagens sistemáticas.

Essas observações são pertinentes à questão da **eficiência** do Projeto de Inclusão e à sua própria **efetividade**, no sentido de desenvolvimento de capacidade de monitoramento no Ministério e nas agências implementadoras. Foram apontadas falhas e acertos de concepção (principalmente no Manual de Monitoramento e outros materiais encaminhados às agências implementadoras) e de execução do Projeto.

4. Exportabilidade

No lugar de avaliar a exportabilidade de cada projeto, iremos identificar quatro modelos e analisar a possibilidade e pertinência de sua aplicação em outros contextos.

No Produto 3 da presente consultoria, identificaram-se três modelos, a partir de cinco casos estudados:

1. Incubação de cooperativas e associações, em que a palavra “incubação” implica certo grau de paternalismo, no sentido de proteger a nascente cooperativa ou associação das agruras do “capitalismo selvagem”.
2. Promoção de micronegócios – projeto 19, na PB: Empreendedorismo na Rua (Penarua) –, semelhante ao primeiro, exceto pela ênfase na ampla divulgação, na seleção e capacitação rigorosas e na limitação do número de sócios de cada um dos numerosos microempreendimentos, e no qual a possibilidade de desistência ou falência da maioria dos negócios é real (sobrevivência do mais apto), sendo que o conceito de desincubagem não faz parte do modelo.
3. Apoio na criação de cooperativas juvenis efetivas – projeto 1, no CE: Polo de Desenvolvimento de Software (Cooperativa Pirambu Digital) –, capazes de prosperar, pela excelência técnica e pelo marketing, nos mercados local, nacional e global, mantendo sempre um compromisso moral com o próprio bairro.

Considerando todo o gama dos 36 projetos, podemos acrescentar outro “modelo”, no qual se encaixam todos os projetos que não tiveram produção:

4. Capacitação para o mercado de trabalho apenas.

A incubação de cooperativas populares (modelo 1) é a espinha dorsal da Economia Solidária. A cooperativa popular, por sua própria natureza, é uma organização dual, mesclando estruturas normativas e utilitárias. As duas asas da cooperativa (amar a cooperativa e ganhar dinheiro com ela) precisam estar igualmente fortes e sincronizadas para “o pássaro poder voar”. Os dados permitem refutar a hipótese de que os jovens de hoje não sejam aptos para o cooperativismo. Veja, por exemplo, o entusiasmo dos cooperados e outros participantes do projeto nº 1 (Pirambu Digital); para um exemplo de entusiasmo geral dos jovens pelo cooperativismo, apesar do pouquíssimo retorno financeiro até o encerramento formal do projeto, veja o projeto da UFMG em Contagem (nº 20, Laboratório de Tecnologia Social). Ao mesmo tempo, uma ideia romântica dos mais velhos provavelmente não será apropriada pelos jovens sem muita empatia e oferta de oportunidades concretas. Uma cooperativa dominada por mulheres de meia idade poderá incluir no máximo alguns poucos filhos e netos delas, principalmente numa faixa etária inferior aos 18 a 24 anos preconizados pelo programa. Por outro lado, coordenadores e instrutores com bastante habilidade e simpatia pela juventude de periferia podem ajudar a gerar muito entusiasmo e espírito de corpo, mesmo quando as possibilidades reais de ganhar dinheiro via cooperativa são reduzidas.

No tocante à informática, não é preciso nem perguntar aos jovens se querem. Todos os projetos que focaram, em todo ou em parte, esse aspecto foram bem-sucedidos em atrair e manter o público jovem. Desses projetos, o Pirambu Digital (modelo 3) deve seu extraordinário sucesso, em boa parte, ao curso técnico oferecido pelo Centro Federal de Educação Tecnológica aos jovens do bairro, com o apoio financeiro de uma empresa coreana – condições singulares, mas não impossíveis de replicação em outros lugares.

Dos outros modelos, o de número 2 (Penarua) aparenta se encontrar, de certa forma, na contramão das tendências recentes de Economia Solidária. A apresentação da Senaes, “Economia Solidária no Brasil: Avanços, Desafios e Prioridades”, traça a trajetória recente da ES no Brasil, inclusive “atividades econômicas associativas como alternativas ao ‘empreendedorismo individual’”. Contudo, o associativismo existe entre os microempreendimentos juvenis em um município e, para eventuais grupos pequenos de parceiros, no próprio empreendimento. A sustentabilidade e a exportabilidade desse modelo dependem, em parte, de políticas governamentais e não governamentais, como maior apoio financeiro e educacional ao microcrédito e empreendedorismo juvenil e articulação com as prefeituras.

Alguns projetos se aproximam ao modelo da Escola de Fábrica. Ainda que o cooperativismo tenha sido ensinado no projeto 7, Cozinhando o Futuro, o recrutamento de participantes da grande Rio de Janeiro impossibilitou, na prática, que o empreendimento fosse assumido por uma cooperativa. Os jovens aprendem a teoria, aprendem a prática em serviço e se empregam, abrindo espaço para uma nova turma. É um modelo bem-sucedido, no sentido utilitário.

A competição entre ONG’s pela adesão dos favelados aos seus projetos existe em favelas do Rio de Janeiro e Belo Horizonte (Cidade de Deus e Aglomerado da

Serra, respectivamente) e chegou a prejudicar os projetos 30 e 8. A tradição de protagonismo juvenil na capital mineira dos anos 80 e 90 estava presente numa ONG de ex-jovens não favelados que tiveram certa dificuldade em conseguir a apropriação do projeto pelos jovens menores da favela; o modelo empresarial e ambientalista do projeto é bastante interessante, contudo.

A colaboração universidade/prefeitura é importante, ainda que não essencial ao sucesso dos projetos². O desafio, no caso, é de incluir os jovens em pé de igualdade, já que a apropriação *a posteriori* por estes não tem sido fácil.

Ainda que a proposta do programa tenha sido de focar principalmente as áreas urbanas, o contexto rural/interiorana (ver projetos 2, na PB; 3, em SP; 21 e 38, em MG; 14, no MT; 5, em TO, e 36, no RS: Turismo Rural Sustentável, Espaço Aprender São Camilo, Mosaico, Agroecologia e Ecoesporte, Incubação de uma Cooperativa de Jovens, Rede de Jovens Agricultores e Unidade Industrial Regional das Missões, respectivamente) por vezes favorece o cooperativismo/associativismo juvenil.

Na prática, a exportabilidade de um projeto depende, em boa parte, de seu custo-efetividade e custo-impacto. Um custo por beneficiário direto individual em torno de R\$ 2.500,00 tende a inviabilizar a exportabilidade dos projetos, a não ser que o monitoramento e a avaliação mostrem a capacidade de grande crescimento numérico após uma fase inicial de investimentos pesados. Esse valor supera o máximo valor anual pago pelo Programa Bolsa Família às famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa (Básico + 3 variáveis + 2 BVJ), R\$ 2.184.

Essa capacidade de crescimento se evidencia na Cooperativa Pirambu Digital (C/A 01), em Fortaleza. O valor do custo por participante (R\$ 1.636,12) se refere aos 120 beneficiários diretos atuais. O número de beneficiários diretos tende a crescer substancialmente, custeados principalmente por meio dos rendimentos da cooperativa. Fora isso, o princípio “corrente do bem” garante um número muito maior de beneficiários indiretos, inclusive muitos que se enquadram como elegíveis para o Bolsa Família. Ainda que se contabilizasse o investimento inicial feito antes do início do BRA/05/028, certamente seria um empreendimento com taxa interna de retorno muito vantajosa.

Em debate na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, em maio de 2007, especialistas concluíram que as políticas de inclusão digital e a Economia Solidária devem estar integradas. O autor do requerimento da audiência, deputado Eudes Xavier (PT-CE), coordenador da comissão, citou o exemplo da Cooperativa Pirambu Digital, cujo diretor executivo explicou o funcionamento da cooperativa e de seu programa, BILA (Biblioteca e Lan House), que tem o objetivo de integrar educação, cultura e informática entre as crianças do bairro.

Outro projeto de informática é o de nº 31, Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, executado em parceria com a Prefeitura de Nova Iguaçu-RJ. A ITCP, da COPPE/UFRJ, oferece uma sistemática on-line de monitoramento de cooperativas populares. A partir do ano 2000, a metodologia utilizada para o processo

² O projeto 37 foi relativamente bem-sucedido em partes da região noroeste de São Paulo, mesmo sem o apoio da prefeitura. Apesar de receberem pouco ou nenhum apoio da prefeitura do Rio de Janeiro, os projetos 6, 7 e 30 também foram relativamente bem-sucedidos (ver Produto 2 da presente consultoria).

de incubação foi reformulada para atender ao amadurecimento das cooperativas populares incubadas e à complexidade de conceitos apostos. Uma importante inovação da metodologia foi a criação de um sistema de planejamento, monitoramento e avaliação (PMA) do processo de incubação. A esta metodologia foi imposto o desafio de atingir a escala nacional visando à aplicação da metodologia de incubação de cooperativas como fator promotor do desenvolvimento local, por meio do novo conceito de “incubação virtual”. Ou seja, a utilização de Tecnologia da Informação (TI) mediante adaptação de recursos de educação a distância e instrumentos de gestão. Obs.: o SigCoop só serve para uma cooperativa (ou talvez uma associação) com seus negócios já em andamento.

Em nível de programa, a exportabilidade do próprio modelo de convênios Ministério/IES foi ressaltada pelos oficiais do Fórum Nacional de Extensão e Ação Comunitária das Universidades e Instituições Comunitárias – ForExt. Seguindo o exemplo do presente projeto, o MMA, o MTE, o MDA e o MS instituíram essa prática. Segundo os referidos representantes, o modelo permite maior continuidade dos convênios com as prefeituras, que tendem a sofrer solução de continuidade por motivos de política partidária.

Uma vantagem do envolvimento de acadêmicos no projeto é a maior tendência de buscar e monitorar resultados mais nobres (efetividade e impacto), que chamamos de resultados tipo 2 e 3, em vez do simples “acompanhamento físico-financeiro” típico da administração pública.

5. Conclusões e Lições Aprendidas

O Programa de Inclusão Produtiva de Jovens e seus Projetos (Fase 1), na Ótica dos Critérios do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (Critérios CAD)

5.1. Relevância

Considerando que, segundo nova pesquisa do Banco Mundial, há mais pobres no mundo do que se pensava, com um quarto da população mundial (1,4 bilhões de pessoas) vivendo na pobreza, e o ditado “melhor do que dar o peixe é ensinar a pescar”, a inclusão produtiva é, sem dúvida, de grande relevância. Sem desprezar aquelas iniciativas que possibilitam a saída da pobreza de alguns indivíduos, é evidente que as iniciativas que visam ao bem da coletividade (Economia Solidária) são, por esse mesmo motivo, mais relevantes a essa coletividade do que aquelas que tendem a enfraquecê-la (promovendo, por exemplo, a “fuga de cérebros” global ou local). Com todos os obstáculos implícitos numa sociedade individualista de consumo (e nos desafios característicos ao jovem adulto, que enfrenta a necessidade de ganhar a vida e começar uma nova família), o cooperativismo/associativismo pode gerar grande entusiasmo, nessa faixa, por motivos tanto utilitários quanto normativos.

Uma área de relevância praticamente garantida para os jovens é a informática.

Típica, no entanto, era a situação de pessoas em idade maior, principalmente mulheres, acompanhadas no empreendimento por alguns poucos jovens, muitas vezes seus filhos ou netos menores de idade. Três dos projetos nem atenderam aos jovens na faixa de 18 a 24 anos; para outro, faltaram informações a respeito. Tudo indica que uma associação ou cooperativa dominada por pessoas mais velhas dificilmente será vista como suficientemente relevante aos interesses e necessidades de jovens adultos para manter sua atenção e compromisso por muito tempo.

O fortalecimento da extensão universitária nas instituições públicas e comunitárias e, conseqüentemente, da aprendizagem estudantil no sentido mais amplo, é outro fator de relevância, pouco enfatizado pelo Projeto. Contudo, quando a IES valoriza esse aspecto mais do que o próprio impacto pretendido na situação de pobreza e desemprego (e, eventualmente, do meio ambiente) tal fato prejudica a relevância de seu(s) projeto(s) para o interesse comum.

5.2 Eficiência

A modalidade de Carta de Acordo firmada com Instituições de Ensino Superior traz eficiências que muitas vezes faltam às prefeituras, tipicamente mais afetadas pelos fatores de política partidária e solução de continuidade. Por outro lado, muitas vezes a IES somente consegue agilizar os desembolsos quando os recursos estiverem na conta de uma fundação ligada a ela. Geralmente, a eficiência empresarial não é a característica forte do professorado, que se vê diante de novas demandas inusitadas ao se aventurar na seara da inclusão produtiva.

O Projeto ajudou a articular diferentes secretarias do Ministério. Contudo, houve momentos em que falhas de comunicação prejudicaram o andamento do Projeto. Cinco projetos sofreram demoras de 100 dias ou mais entre a solicitação da próxima parcela e o pagamento; para dois destes, essa demora ocorreu duas vezes. Houve demoras de 281 e de 236 dias.

5.3 Efetividade e Sustentabilidade

Para o Projeto BRA/05/028, a efetividade se define pelo grau de alcance do Resultado Final Esperado, “ampliação da capacidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de monitoramento e avaliação de políticas públicas e de programas de redução de pobreza”. Como muitas vezes ocorre com os projetos internacionais, o “desenvolvimento de capacidades” ocorre pontualmente, mediante a contratação de consultores; a sustentabilidade (o potencial de dar continuidade à efetividade alcançada durante o projeto) se torna, portanto, problemática. A solução seria o desenvolvimento, com a ajuda dos consultores contratados, da aprendizagem organizacional.

A história do Projeto se superpõe com boa parte da história da própria Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que procura, mediante M&A, ajudar o MDS a se tornar, cada vez mais, uma organização que aprende.

Não fez parte dos termos de referência nem da equipe de consultores-avaliadores que trabalhou de meados de 2006 a meados de 2007, nem da presente consultoria, adotar um papel de educador ou treinador em relação ao MDS, ou

às agências executoras dos 36 projetos. Excepcionalmente, o presente relatório de Avaliação Final foca o Resultado Final Esperado e, portanto, a referida ampliação da capacidade do MDS no campo de M&A. No entanto, a capacidade de autoavaliação do consultor fica limitada pelo horizonte cronológico. Se haverá ou não alguma aprendizagem organizacional derivada do presente relatório, ou da consultoria em geral (e se estes merecem tanto), só o tempo dirá.

As sementes da adoção dos critérios de avaliação do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) já haviam sido lançadas no MDS no início do Projeto e se firmaram ao longo de sua primeira fase, que se encerra agora em 2008. Uma avaliação que engloba as questões de relevância, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade tem todas as condições de ser uma avaliação bem abrangente. Conforme recomendação de uma equipe de *experts*, o critério “exportabilidade” poderia muito bem ser acrescentado – como foi feito no presente relatório.

Até agora, houve pouco retorno aos projetos das avaliações encomendadas aos consultores pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Dessa maneira, a promessa de “avaliação não para provar e sim para melhorar” (*not to prove but to improve*) não se cumpre ainda em sua plenitude.

A Chamada para Apresentação de Projetos e o “Manual de monitoramento e avaliação: projetos de inclusão produtiva de jovens” determinavam que os próprios formuladores dos projetos deveriam indicar como o projeto seria monitorado e avaliado. Os projetos encaminharam seus planos de monitoramento e, em princípio, os relatórios de monitoramento exigidos para a aprovação das parcelas, a partir da terceira parcela. De fato, variaram entre si quanto à regularidade e qualidade dos relatórios. Contudo, muitos evidenciaram potencial considerável para a orientação dos projetos e correção de rumos – potencial esse pouco aproveitado, pelo menos pelo Ministério.

As visitas à maioria dos projetos pela equipe de avaliadores e, na presente consultoria, a cinco projetos selecionados para a avaliação de casos múltiplos (Produto 3) foram de grande valor na compreensão destes. No entanto, visitar muitos projetos locais não é um papel que possa ser regularmente assumido pelo Ministério. No Projeto, o Ministério efetivamente *bypassou* os estados na supervisão dos projetos. Hoje, cogita-se maior envolvimento, pelo menos por parte de alguns dos estados, na supervisão dos projetos locais financiados pelo Ministério. Em relação às universidades federais (agências executoras da maior parte dos projetos, ao lado das comunitárias e dos CEFETs), tal pretensão dificilmente seria viável, contudo.

Na última etapa da fase 1 do Projeto, a SAGI tem progredido na montagem de um sistema de monitoramento *web-based*. Tal sistema teria sido de grande utilidade durante todo o Projeto. De fato, a exigência de preenchimento de questionários (quatro formulários), cadastros e relatórios de atingimento de metas proporcionou informações úteis, porém, esporádicas e incompletas.

Hoje, o acompanhamento local (inclusive, pelos próprios participantes) poderia ser parcialmente integrado com o monitoramento federal, numa sistemática on-line ou mediante compartilhamento regular de informações digitalizadas.

5.4 Impacto

Em tese, conforme o documento de projeto (prodac), o impacto esperado seria a redução das desigualdades de faixa etária (maior desemprego na faixa de 15 a 24 anos), região (extrema pobreza no Nordeste) e raça (predominância de negros entre os mais pobres).

3 O Projeto Mãe Maré (C/A 12), da Universidade Católica de Pernambuco, é do tipo “B”, não envolvendo produção ou comercialização.

Dos seis projetos nordestinos, cinco foram efetivamente de produção³. O projeto Jovem no Mundo do Trabalho (C/A 23), da Universidade Federal do Sergipe, é formalmente do tipo “B”, mas trabalha em parceria com a Cooperativa de Agentes Autônomos de Reciclagem e proporciona faturamento bruto médio mensal de até R\$ 1.000,00 e retirada média mensal entre R\$ 35,01 e R\$ 100,00. Todos os participantes são negros. O projeto é ligado ao núcleo local da Unitrabalho/Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Econômicos Solidários.

Os quatro projetos nordestinos do tipo “C”, todos com produção, foram de dois CEFETs (do Ceará e da Paraíba) e da UFPB. Na Paraíba, o projeto Empreendedorismo na Rua (Penarua), C/A 19, foi único, no sentido de promover o microempreendedorismo juvenil (tipicamente envolvendo dois ou três jovens em cada empreendimento). Em quatro municípios atendidos por este projeto, houve 36 jovens participantes; em Pedras de Fogo, houve 24. Muitos são negros – inclusive alguns oriundos de comunidades quilombolas no município de Conde. Ainda há poucos casos de efetiva geração de renda, contudo. A sustentabilidade dos empreendimentos depende, neste segundo momento, de recursos para a nova aquisição de matéria-prima para a continuação da produção.

O outro projeto da UFPB, Projeto Processo de Produção Coletiva em Economia Popular Solidária na Região Metropolitana de João Pessoa, inicialmente recebeu pontuação quase perfeita na Ficha do Projeto/Memória de Avaliação do Projeto. A maior parte do recurso foi paga logo na primeira parcela, pela qual nunca houve prestação de contas, nem outro relatório qualquer. Tudo indica que foi apoiado um projeto preexistente da Incubadora de Empreendimentos Solidários Popular – INCUBES; no entanto, não há informações referentes ao impacto nem deste projeto nem do BRA/05/028.

O projeto da CEFET-PB (C/A 2), Turismo Rural Sustentável, apoiou seis grupos de produção em economia solidária. Todos tiveram faturamento bruto médio de até R\$ 1.000,00, propiciando uma retirada média mensal das pessoas que lá trabalham entre R\$ 35,01 e R\$ 100,00. Não focalizou os negros ou a questão racial.

Entre diversos projetos promissores, aquele com maior impacto e sustentabilidade já confirmados é o PODES, hoje conhecido como Cooperativa Pirambu Digital (C/A 1), do Centro de Ensino Técnico Federal do Ceará (CEFET-CE). O número de cooperados gerados diretamente é 24, dos quais 22 trabalham tempo integral na cooperativa. Com a exceção de um jovem de classe média, todos moram no próprio bairro Pirambu ou em outros bairros periféricos de Fortaleza. Ainda que o projeto não tenha focado especificamente a questão racial, percebe-se que muitos cooperados e outros beneficiários são negros ou morenos. A expectativa de

renda média dos cooperados após a implementação do projeto era R\$ 1.200,00. Esse valor ou mais é perfeitamente viável no mercado de trabalho local; no entanto, praticamente todos optaram pela dedicação exclusiva à cooperativa, onde retiram cerca de R\$ 600,00 por mês, por enquanto. No total, 120 jovens já foram incorporados ao mercado de trabalho. Confirma-se, também, o alcance do impacto social pretendido: “uma vez incluso no mercado de trabalho, esses jovens continuariam na comunidade alterando as formas de viver e conviver, diminuindo os índices de violência, ampliando a sustentação familiar e dando exemplos para que outros jovens se integrem a projetos similares”. Economicamente, a cooperativa é um sucesso local, nacional e, potencialmente, global. Socialmente, aplica o princípio da “corrente do bem”, onde cada um que recebe um benefício proporciona um benefício aos outros.

4 *Outsourcing* é terceirização. *Offshore* significa no além-mar. A expressão *offshore outsourcing* tem sido usada principalmente para se referir à prática de muitas firmas na América do Norte e Europa de encomendar serviços de informática a determinados países asiáticos, onde a mão de obra costuma ser mais barata. Hoje se fala muito em *nearshore outsourcing*, tendo em vista a maior facilidade de terceirização para países próximos geográfica e culturalmente. Hoje Fortaleza pretende rivalizar Recife nesse mercado, principalmente nos Estados Unidos. Observe-se que os valores pagos por serviços de programação atraem muito aos jovens de periferia, mais do que aos jovens de classe média. Para começar, basta um curso técnico pós-secundário num Centro Federal de Ensino Técnico – CEFET ou outra entidade.

6. Recomendações

- 6.1. Adotar um sistema de monitoramento e avaliação parcialmente *web-based* que permita a prestação de contas/responsabilização e a aprendizagem organizacional em nível federal e local (tagência implementadora, município, estado e participantes/beneficiários diretos). O referido sistema deve servir também para educação a distância/capacitação de parceiros e troca de experiências.
- 6.2. Juntar a inclusão produtiva com a inclusão digital. Promover, em colaboração com parceiros como Congresso Nacional, MTE, MCT, MEC, estados, prefeituras, CEFETs, outras IES, organizações da sociedade civil e do setor privado, projetos de inclusão produtiva de jovens na área da informática, garantindo a qualificação dos jovens selecionados, instalações, equipamentos, contratação preferencial pelo Estado, sistemas de informações gerenciais para cooperativas *web-based* e contrapartidas na forma de prestação de serviços comunitários. Promover, como política nacional, o acesso ao mercado de *offshore outsourcing* na tecnologia da informação⁴.
- 6.3. Disseminar ainda mais a modalidade de parcerias com as instituições de ensino superior na área de extensão universitária, aproveitando melhor a expertise que existe nelas. Procurar resolver os problemas burocráticos de transferência e liberação de recursos. Buscar fomentar parcerias com as prefeituras e, possivelmente, os estados, sempre que politicamente possível.

Execução da pesquisa

Consultores de contrato PNUD:

Robert Walker

Letícia Navegantes

Ângela Siman

Jorge Souto Moreno

Unidades Responsáveis

Secretária Nacional de Assistência Social

Rosilene Cristina Rocha

Departamento de Proteção Social Básica

Aide Cançado Almeida

Secretário de Articulação Institucional e Parcerias

Ronaldo Garcia Coutinho

Diretor de Articulação Governamental – DAG

Marcus Vinicius da Costa Villarim

Equipe técnica de acompanhamento da pesquisa

Maurício Faria de Sardá

Maíse Rodrigues Souza

Fátima Valéria Ferreira de Souza

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Luziele Maria de Souza Tapajós

Diretora-substituta de Avaliação e Monitoramento

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Coordenadora-Geral de Avaliação e Monitoramento e Execução e Impacto

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Equipe de acompanhamento da pesquisa na SAGI

Maria Cristina A. Martins de Lima

Patrícia Costa

Júlia Modesto

Ângela Tonini

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Departamento de Avaliação e Monitoramento

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 410

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1528

www.mds.gov.br/sagi