

**CONTRATO No. 43150660/2013 – Concepção e
Avaliação da Iniciativa Selo UNICEF-município
aprovado no Brasil**

Produto 3
Relatório Final de Avaliação
(Evaluation Report)

Período de Avaliação: 27/11/2013 a 30/10/2014

Data do Relatório Final: 21/01/2015

Localização do Objeto de Avaliação: Semiárido Brasileiro e Amazônia Legal

Organização Comissionadora: Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF – Brasil (SEPN 510 BLOCO A 2º andar – Asa Norte – Brasília – Brasil)

Empresa Contratada: Lazzooli Consultoria Ltda

Equipe de Avaliadores: Márcia Paterno Joppert, Clarice Knijnik, Sueli do Couto Rosa, Lenira Machado, Marcia Maria Facchina, Ada Junqueira. **Estagiário:** Lucas Ferreira Lima

ÍNDICE

Sumário Executivo	5
Introdução	10
1 Descrição do Objeto Avaliado: a Iniciativa Selo UNICEF Município Aprovado	11
1.1 O que é o Selo	11
1.2 Objetivos Geral e Específicos.....	11
1.3 Abrangência	11
1.4 Processo de Implementação nos Municípios.....	11
1.5 Arranjo Institucional do Selo	12
1.6 Teoria de Mudança	12
1.7 O Contexto	14
1.8 Partes Interessadas	15
1.9 Status de Implementação.....	16
2 A Avaliação	16
2.1 Propósito da Avaliação.....	16
2.2 Objetivos da Avaliação.....	16
2.3 Escopo e Critérios da Avaliação.....	16
2.4 Abrangência da Avaliação	17
3 Metodologia da avaliação	17
3.1 Estudos Iniciais.....	17
3.2 Planejamento da Avaliação	17
3.3 Coleta de Dados e Informações.....	17
3.4 Análises das Informações Coletadas.....	18
3.5 Elaboração do Relatório Preliminar de Avaliação	18
4 Resultados da avaliação	18
4.1 Relevância	18
4.2 Eficácia.....	21
4.3 Eficiência.....	25
4.4 Impacto.....	29
4.5 Sustentabilidade	31
5 Critérios Transversais	33
5.1 Desenvolvimento de Capacidades.....	33
5.2 Gênero, Direitos Humanos e Minorias	34
5.3 Apropriação	36
5.4 Gestão da Iniciativa.....	38
6 Conclusões	42
6.1 Relevância.....	42
6.2 Eficácia.....	43
6.3 Eficiência.....	44
6.4 Impacto.....	44
6.5 Sustentabilidade	45
6.6 Apropriação	45
6.7 Gênero, Direitos Humanos e Minorias	45
6.8 Gestão da Iniciativa.....	45
7 Lições Aprendidas.....	46
8 Recomendações	48
8.1 Recomendações ao UNICEF:.....	48
8.2 aos Ministérios e Secretarias Nacionais parceiros, recomenda-se:.....	50
8.3 aos Estados, recomenda-se	51
8.4 aos municípios, recomenda-se:	51

ANEXOS 52

Anexo 1: Termos de Referência

Anexo 2: Matriz de Avaliação

Anexo 3: Lista de Documentos Consultados

Anexo 4: Lista de Pessoas entrevistadas

Anexo 5: Análises Quantitativas

Anexo 6: Programas Nacionais relacionados à defesa dos direitos de C&A

ABREVIATURAS

ACA – Agenda Criança Amazônia

AIDS - síndrome de imunodeficiência adquirida

BCO – Brazil Country Office (Escritório do Brasil)

C&A – crianças e adolescentes

CAPES – Centro de Atendimento Psicossocial

CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CELPA - Centrais Elétricas do Pará S.A.

CELTINS - Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins

CEMAR - Companhia Energética do Maranhão

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes

COELCE - Companhia Energética do Ceará

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

ESC - Evaluation Steering Committee (Comitê de Acompanhamento da Avaliação)

HIV - vírus da imunodeficiência humana

IDH - Índices de Desenvolvimento Humano

IDHM - Índices de Desenvolvimento Humano Municipal

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU – Organizações das Nações Unidas

PACTO - Pacto Nacional Um mundo para a Criança e o Adolescente do Semiárido

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual de Investimentos

PSF – Programa Saúde da Família

SAB – Semiárido Brasileiro

UNDAF - United Nations Development Assistance Framework

UNEG – United Nations Evaluation Group (Grupo de Avaliação das Nações Unidas)

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário Executivo

O Selo UNICEF Município Aprovado é uma metodologia que auxilia os municípios a mobilizar atores, capacitar técnicos, planejar ações voltadas à garantia dos direitos das crianças e adolescentes, acompanhar e avaliar os seus resultados, permitindo ao UNICEF conferir àqueles que mais conseguem avançar, em um ciclo de quatro anos, um reconhecimento internacional. Iniciada no Ceará em 1999, metodologia define o processo e os instrumentos de trabalho e atua basicamente em três eixos: gestão de políticas públicas, participação social e impacto social. Objetivos e indicadores de gestão de políticas públicas e de impacto social são definidos, em cada edição, em conjunto com os ministérios federais responsáveis pelas políticas voltadas à infância e adolescência. Um terceiro eixo é o de participação social, que mobiliza gestores e comunidade, especialmente jovens, convidando-os a observar, acompanhar e transformar a realidade em que vivem meninos e meninas. Os municípios inscritos são divididos em 5 grupos, de acordo com seu porte (PIB e população). Uma vez mobilizados, define-se um articulador e um Comitê Pró-Selo com participação dos principais atores responsáveis pelas políticas em prol de crianças e adolescentes, são capacitados pelo UNICEF e realizam um 1º fórum comunitário onde apresentam à comunidade a linha de base. Traçam então, de forma participativa um plano de ação e o implementam. Durante a implementação uma outra fase de capacitação é realizada. Ao final, realizam um 2º fórum comunitário e apresentam os resultados. O município ganha o Selo a evolução em seus indicadores for melhor do que a média de seu grupo.

O Selo iniciou em 1999 no estado do Ceará e, após 3 edições, foi expandido em 2005 para o Semiárido e na edição seguinte (2009/2012) para a Amazônia Legal. É também uma das estratégias utilizadas pelo UNICEF para implantar o Programa de País acordado com o governo brasileiro e, portanto, um apoio para alcançar os objetivos e as metas que o Governo Federal e os governadores dos nove Estados do Nordeste, de Minas Gerais e do Espírito Santo se comprometeram, em junho de 2004, no Pacto Nacional Um mundo para a Criança e o Adolescente do Semiárido (Pacto)¹ e sete governadores da Amazônia Legal assumiram, em junho de 2008, na Agenda Criança Amazônia (ACA)².

O objetivo da avaliação da edição 2009-2012 foi apoiar o Escritório do UNICEF no Brasil (BCO) na análise do valor agregado da iniciativa sua capacidade de apoiar os municípios na execução de políticas públicas em prol da garantia dos direitos de crianças e adolescentes considerando o sistema federativo brasileiro; analisar a implementação do Selo no nível municipal e seus efeitos de curto prazo, lições aprendidas, e elaborar recomendações para as próximas edições, de forma a apoiar estratégias futuras de continuação e ampliação. Os resultados deverão contribuir para o processo decisório interno ao UNICEF e promover maior *accountability* do desempenho e alcances do Selo no Programa de País. Poderão ainda ser utilizados para gerar produtos adicionais, como instrumentos de *advocacy* para futuros financiamentos, cooperações sul-sul e incremento da participação dos municípios.

O público alvo da avaliação é o BCO, a equipe gestora do UNICEF Brasil, os parceiros e os tomadores de decisão chave. Como audiência secundária, estão as equipes do Escritório Regional no Panamá e outras organizações internacionais da América Latina e demais regiões.

A avaliação foi realizada em consonância com os manuais, conceitos e normas utilizadas pelo Grupo de Avaliação das Nações Unidas - UNEG e Unidade de Monitoramento e Avaliação do Escritório UNICEF Brasil: relevância, efetividade, eficiência, sustentabilidade e impacto. Adicionalmente, considerou critérios transversais, tais como: desenvolvimento de capacidades; apropriação; mobilização social; gênero; governança; gestão de programa e desenvolvimento de parcerias. Teve tanto um enfoque formativo como somativo.

Com relação à metodologia, como primeira atividade foi construída a teoria de mudanças da iniciativa, validada pela equipe do UNICEF. Em seguida, foram identificados os principais *stakeholders* e construída a matriz de avaliação contendo as perguntas avaliativas e suas fontes de informação. Foram definidos métodos de coleta de dados e informações qualitativos e quantitativos. Os métodos qualitativos incluíram estudos documentais e entrevistas semi-estruturadas com diversos representantes do UNICEF da sede e dos escritórios zonais no SAB e na Amazônia Legal, com autoridades e gestores da administração pública federal, estadual e municipal e os parceiros e financiadores do Selo. Além disso, foram realizados 8 estudos de caso de municípios, visitados pela equipe, conforme critérios de seleção de acordo com seu desempenho e nível de envolvimento com a metodologia do Selo. Nas visitas de campo foram envolvidas 264 pessoas em

¹ Maiores informações em http://www.unicef.org/brazil/pt/where_9762.htm

² Maiores informações em: http://www.unicef.org/brazil/pt/where_12407.htm

entrevistas e reuniões participativas. Foram realizados ainda 3 grupos focais: um no estado do Ceará, com a participação de 7 municípios, um na cidade de Recife, com participação de 6 municípios de 6 estados e um último em Belém, com a participação de outros 6 municípios de 6 estados. Com isso, todos os estados participantes da iniciativa do Selo, de ambas as regiões, foram contemplados, totalizando uma participação de 327 pessoas, sendo 66% mulheres.

Os estudos quantitativos, por sua vez, tiveram como fontes de dados as planilhas produzidas pelo UNICEF no processo interno de avaliação do Selo e outras bases secundárias oficiais, abrangendo o universo de municípios do Semiárido e da Amazônia Legal, participantes e não participantes do Selo na edição 2009-2012.

Todo o processo de avaliação foi validado pelos especialistas em monitoramento e avaliação do UNICEF Brasil e pelo Comitê de Acompanhamento da Avaliação, de forma a assegurar que os dados e informações utilizadas e as conclusões fossem consistentes e baseados em evidências.

Descobertas mais importantes e conclusões:

O Selo foi relevante por suas contribuições às políticas públicas nacionais e locais voltadas à defesa dos direitos de C&A, atuando em linha e em sinergia com outras iniciativas do UNICEF previstas no Programa de País e com outros programas nacionais, estaduais e locais. Aportou maior empoderamento aos conselhos de direitos e tutelares, representantes da sociedade civil, gestores e jovens por meio da realização participativa de capacitações, diagnóstico, plano de ação, implementação de iniciativas e avaliação e produziu conhecimento em âmbito municipal. Promoveu o diálogo entre autoridades, gestores públicos, conselhos e comunidade, ampliando o processo de *advocacy* local para as questões dos direitos de C&A. A metodologia e estratégia do Selo está vinculada e é complementar a outras iniciativas já desenvolvidas pelas Prefeituras em conjunto com ministérios setoriais.

O Selo foi capaz de apoiar a obtenção de resultados das políticas nacionais destinadas à defesa dos direitos de C&A em nível local, contribuindo para a melhoria da qualidade da gestão de políticas públicas ou programas nacionais. Os seguintes resultados diretos foram identificados como principais: i) trata-se de uma iniciativa concreta e inovadora voltada para municípios que se envolvem em diferentes etapas metodológicas, demonstrando que um organismo multilateral como o UNICEF pode ter um papel relevante na articulação de diversos atores e na transmissão de conhecimentos que levam ao desenvolvimento de capacidades locais sobre determinado tema; ii) o Selo representa um forte instrumento de *advocacy* para a garantia dos direitos das C&A, em complemento ao Pacto e à Agenda Criança Amazônia; iii) o processo de mobilização e sensibilização em temas de C&A para a formulação de políticas públicas, alcançando em especial os jovens, conselheiros e gestores locais e a ampliação da rede de atores e parceiros, conferiu maior visibilidade ao tema de políticas de C&A, ampliando o entendimento e a conscientização das sociedades locais sobre o ECA; iv) a liderança local e a ação articulada entre as diversas secretarias, somadas ao processo de desenvolvimento de capacidades trazidos pela metodologia, tiveram grande influência sobre o alcance de resultados; e (v) desenvolvimento de capacidades dos diversos atores envolvidos. Tais capacidades poderiam ser potencializadas com algumas estratégias complementares de sistematização, apropriação e gestão do conhecimento. Entre os resultados indiretos, estão a transversalidade de temas de gênero, direitos humanos e minorias e meio ambiente para a promoção dos direitos de C&A. Com relação à eficácia da metodologia, evidências mostram uma relação direta entre o alcance de resultados na gestão de políticas públicas e no impacto social e o avanço nas etapas metodológicas. Esta tendência se repete nas análises por região, por grupo e por estado, que revelam diferentes graus de dificuldades e aproveitamento. Fica evidente que a metodologia funciona melhor em municípios maiores e com maior desenvolvimento econômico (PIB) e em estados onde o envolvimento do Governo Estadual foi mais intenso. As análises mostraram ainda que o desempenho nos estados do SAB é bastante superior ao dos estados da Amazônia Legal.

A imprecisão nas informações e dados sobre o montante investido na edição 2009-2012 do Selo por parte do UNICEF e dos municípios prejudicou possíveis análises de custo-eficiência da iniciativa, pela impossibilidade de estabelecer as relações existentes entre insumos e resultados alcançados. As entrevistas trazem a percepção de que os recursos aplicados foram suficientes para produzir os resultados esperados, exceto com relação à capacitação e à divulgação das ações junto às comunidades locais. Quanto à duração do ciclo atual (4 anos) mostra-se suficiente para promover os resultados desejáveis. A análise da eficiência do processo de implementação do Selo mostrou que 23% dos municípios que se inscrevem, em média, chegam a ganhar o Selo, o que, a princípio, pode ser considerado um número baixo. No entanto, considerando o percentual dos municípios que concluíram todo o processo e não obtiveram a certificação (41%), o desempenho pode ser considerado médio-alto. As análises realizadas por região, por grupo e por estado e, ainda, por etapa

metodológica, aponta os diferentes níveis de “perda” por etapa, informação esta que pode ser útil para definir estratégias específicas do UNICEF para melhorar tais índices.

Com relação aos efeitos positivos que já podem ser percebidos pelos diversos *stakeholders* (impactos de curto e longo prazos), foram citados: i) conselhos mais qualificados; ii) atração de novos parceiros e financiadores para os municípios; iii) melhor conhecimento no município sobre a realidade e identificação do que é possível ser feito dentro por cada secretaria de forma articulada; iv) maior acesso aos serviços e equipamentos sociais, intensificando a participação de crianças e adolescentes e famílias; v) incorporação do tema C&A na pauta política dos municípios, efeito potencializado em municípios que ganharam o Selo diversas vezes; e vi) desenvolvimento de políticas culturais, iniciadas por meio das iniciativas de resgate e mapeamento da cultura Local e de ações específicas voltadas para a Convivência com o Semiárido e Mudanças Climáticas. Como efeitos negativos, foram apontados: i) a não contribuição para impactos observada em municípios onde houve descontinuidade; ii) desânimo e desmotivação naqueles municípios que trabalharam intensamente pelo Selo e não ganharam, em especial aqueles que foram vitoriosos em edições anteriores; e iii) fragilidade na sustentabilidade dos resultados alcançados, necessitando uma melhor orientação aos municípios para a fase pós-Selo.

A sustentabilidade tem sido o principal desafio do Selo. As entrevistas revelam como fundamental o papel da liderança no município (prefeito, articulador e secretários), que muitas vezes, se descontinua a cada 4 anos, pelos processos eleitorais, ou outras diversas razões. A prioridade do Selo nos municípios varia por depender fortemente da liderança das autoridades. O grau de apropriação da metodologia constituiu um elemento chave para a sustentabilidade, e neste sentido, existem diferenças entre os municípios, estados, grupos e regiões, permitindo identificar graus diferenciados de apropriação relacionados com os variados graus de sustentabilidade nas localidades, na região e em âmbito nacional.

O Selo contribui para a incorporação de estratégias de igualdade de gênero, etnia, grupos vulneráveis e minorias. As evidências coletadas indicam que o Selo coloca a questão da igualdade na pauta dos municípios de diversas maneiras, com a apresentação de diversos exemplos e tipos de minorias. Situações desfavoráveis também apareceram, explicadas por obstáculos culturais ou por falta de interesse de certos grupos em envolver-se em atividades com os municípios, como o caso dos índios Uaimiri-Atroari no Amazonas.

Uma análise do desenho metodológico do Selo mostrou alguns pontos que podem ser objeto de aprimoramento, tendo em vista os critérios de equidade, eficácia, eficiência e sustentabilidade. Em especial, os processos de adesão, capacitação, Plano Municipal de Ação, implementação e 2º Fórum. Outro ponto importante é que a metodologia não contempla uma estratégia que reduza os riscos de descontinuidade e de retrocessos, limitando-se somente a descrever as diferentes etapas que serão enfrentadas pelos Municípios, não buscando portanto a independência do UNICEF.

Com relação à governança, as análises concluíram que o desenho do Selo não contempla um modelo, com a definição das competências, responsabilidades, processos de operação e estrutura de um conselho executivo; uma coordenação nacional; coordenações regionais; coordenações estaduais e a interface entre esta coordenação e as Comissões Pró-Selo nos municípios, bem como com os atores de níveis federal e estadual. A estrutura de governança local, por sua vez, também apresenta fragilidades pela não institucionalização da Comissão Pró-Selo pelo município, pela alta rotatividade dos articuladores, em geral comissionados e sem dedicação exclusiva, e uma estrutura de gestão local. Não foi identificada uma sistemática de planejamento plurianual, limitando esta atividade a planos de trabalho com financiadores. O volume de atividades e os resultados esperados na edição 2009/2012 são ambiciosos, considerando os recursos disponíveis. Identificou-se também a falta um instrumento gerencial que monitore o alcance de metas e que avalie o alcance de resultados do Selo como um todo, com base na Teoria de Mudança e em um instrumento de planejamento. Tais procedimentos embasariam avaliações periódicas de resultado e impacto longitudinais das edições do Selo e serviriam como instrumentos de devolutiva aos formuladores de política e de novas pactuações, aumentando seu grau de envolvimento na iniciativa.

Algumas lições aprendidas merecem destaque: i) a metodologia apresenta alto grau de eficácia e relevância para o fortalecimento das políticas públicas voltadas à defesa dos direitos de C&A, podendo ser ampliada para outras temáticas sociais intersectoriais ou transversais, outras regiões brasileiras e, ainda, replicada em outros países, sob determinadas condições; ii) a metodologia promove o estabelecimento de diálogo inovador, mais intenso no nível local, entre o setor público, comunidade, ONGs e lideranças em temas de políticas públicas de garantia de direitos de C&A; iii) a utilização de uma metodologia única para municípios com estágios diferentes de desenvolvimento econômico e político-administrativo nas regiões do SAB e da

Amazônia Legal apresenta menores graus de eficácia e eficiência entre os grupos de menor índice de classificação (grupos 4 e 5); iv) a não formalização dos Planos Municipais de Ação e a sua desvinculação com os instrumentos oficiais de orçamento e planejamento municipais (PPA), dificultam o respaldo institucional local à realização das atividades que envolvem mobilização de recursos; vi) em municípios onde o governo estadual aportou um maior apoio à implementação da iniciativa do Selo, os resultados alcançados foram superiores em relação aos demais estados; vii) a existência de número reduzido de ações na metodologia do Selo sob responsabilidade direta do UNICEF favorece a adesão das autoridades locais e a apropriação da metodologia pelos gestores e lideranças municipais, que se responsabilizam pela execução; viii) do fato dos indicadores serem calculados a partir de dados disponíveis em bases oficiais federais, atualizados pelos próprios municípios, confere legitimidade às informações e dá aos ministérios condições de associar os indicadores de impacto aos resultados das políticas; ix) ainda é reduzida a participação de crianças e adolescentes no processo do Selo, atribuída a questões culturais e dificuldades de acesso à tecnologias da informação, fragilizando os resultados em termos de diálogo com este público; x) Os materiais de divulgação e de capacitação do Selo em temas de C&A aportaram eficácia ao processo de implantação da metodologia e de sensibilização dos atores e sua disponibilização no site ampliou a disseminação junto às comunidades e gestores; xi) em cenários de mudanças de autoridades, a metodologia não conseguiu promover instrumentos, mecanismos e processos para assegurar ou aumentar as chances de continuidade das iniciativas nos municípios, reduzindo as possibilidades de execução de prioridades acordadas com a comunidade; xii) a ausência de um plano de captação de fundos e doações reduz as possibilidades do UNICEF de planejar novas ações de atendimento aos municípios que enfrentam maiores dificuldades de obter o Selo Municipal.

As principais recomendações resultantes da avaliação ao UNICEF para aprimoramento da metodologia são: i) revisão do critério de agrupamento dos municípios, visando uma melhor acuidade de dados e um melhor aproveitamento de sinergias entre municípios da mesma microrregião; ii) criar uma sistemática de análise do conjunto dos municípios inscritos em relação às suas condições e capacidades, anterior ao início do processo metodológico, que permita definir estratégias diferenciadas de capacitação para tipologias de municípios diferentes; iii) aprimorar o processo e estratégia de capacitação nos municípios, ampliando a duração e público alvo (em especial, gestores, conselheiros e jovens), tornando a programação mais clara, e criando estratégias de registro e compartilhamento de conhecimentos e experiências, presenciais ou não e lançando mão de parcerias com escolas de governo nos estados de forma a criar instrumentos à distância; iv) desenvolver material de capacitação para monitoramento e avaliação do Selo, com especificidades para cada *stakeholder*; v) estudar uma estratégia que contemple critérios mais avançados para a obtenção do Selo para municípios ganhadores de mais de duas edições consecutivas, de forma a tornar o processo mais desafiador; vi) buscar sinergias com outras iniciativas no nível municipal com objetivos similares aos do Selo; vii) elaborar manual mais detalhado para a elaboração do Diagnóstico e do Plano Municipal de Ação do Selo, mantendo vinculação temporal e de recursos com o Orçamento municipal e o respectivo PPA; viii) incluir na metodologia uma atividade de apresentação anual dos resultados nos municípios, incluindo reunião participativa e relatório anual de progresso, o qual seria publicado no site do UNICEF e disponibilizado às comunidades locais; ix) estimular a participação de um representante da Câmara de Vereadores na Comissão Inter setorial de cada município e nas reuniões anuais e final; x) constituição formal da Comissão Inter setorial, integrante do CMDCA, por meio de portaria ou decreto do Poder Executivo, garantindo que pelo menos dois dos seus integrantes possam permanecer na função até 12 meses após o início de mandato de um novo prefeito, bem como possa ser considerado como um pré-requisito para a adesão ao Selo, nas mesmas condições do CMDCA; xi) que a metodologia aplicada nos municípios do SAB possa ser mais detalhadamente revisada no sentido de melhor atender as especificidades das localidades da Amazônia Legal, com base nas lições aprendidas da implementação da edição 2009-2012 nessa última região; xii) que entre o 1o e 2o Fóruns sejam criados eventos intermediários promovidos pelo UNICEF, adicionais aos previstos na metodologia, considerando a necessidade de um melhor monitoramento da implementação; xiii) elaborar um manual de avaliação de impacto para o Selo a ser aplicado após o final de cada edição e que considere a evolução das diversas edições; xiiii) capacitar consultores, ONGs e outros colaboradores de modo a obter um mesmo alinhamento para a sua atuação junto aos municípios, garantindo assim a marca de qualidade do UNICEF; xv) reconhecer o esforço daqueles municípios que melhoraram os indicadores de impacto social e a gestão das políticas públicas, e que, porém, não ganharam o Selo; e xvi) que o intervalo entre o final de uma edição e o início de outra seja reduzido, mantendo motivados os municípios que participam das edições de forma contínua

Recomendações ao UNICEF quanto à gestão de recursos humanos, administrativos, tecnológicos e financeiros: i) caso sejam mantidas as proporcionalidades atuais entre número de profissionais do UNICEF atuando em Escritórios Zonais e respectivos municípios de cada Plataforma, ampliar a quantidade de parceiros que prestam serviços ao Selo; ii) ampliar a gama de parceiros financiadores, por meio de um Plano de Captação de Recursos específico; iii) implementar um sistema estruturado de informações que seja permanentemente atualizado e permita aos profissionais do UNICEF, dos Ministérios, Estados e dos municípios, e as próprias comunidades, acessar dados de monitoramento do Selo, relatórios de progresso anuais e demais documentos considerados relevantes para cada nível de acesso; iv) criar uma estrutura específica para a gestão do Selo de forma a potencializar seus resultados; v) aprimorar a coordenação entre o calendário da disseminação dos manuais e cadernos do Selo e o planejamento dos eventos de capacitação nos municípios; e vi) implementar uma sistemática para estimativa e apropriação anual de custos envolvidos na implantação de cada edição do Selo, identificando a utilização de todos os recursos financeiros (com as respectivas fontes, inclusive dos municípios como contrapartida) para a execução anual e total do Selo em cada região e nacionalmente.

Recomendações ao UNICEF quanto à articulação com parceiros relevantes: i) estabelecer formalmente nova parceria com interlocutor privilegiado na esfera federal para atuar na coordenação intersetorial do Selo junto aos diferentes Ministérios e Secretarias envolvidas; ii) estabelecer formalmente nova parceria com interlocutor privilegiado na esfera estadual para atuar na coordenação intersetorial do Selo junto aos municípios participantes, definindo melhor o papel dos governos estaduais e pactuando resultados com cada estado; iii) intensificar as ações de *advocacy* junto aos prefeitos, especialmente em inícios de mandatos, buscando um maior engajamento que tem se mostrado fator crítico de sucesso do Selo nos municípios; iv) estabelecer novas parcerias com agências multilaterais para colaborar em iniciativas de cooperação técnica em âmbito municipal envolvendo ações de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, que apoiem o alcance dos resultados esperados do Selo; v) promover anualmente uma ação de capacitação junto a interlocutores e pontos focais federais destinada à informação, comunicação e formação de servidores e gestores públicos dos ministérios e secretarias parceiras com relação ao Selo, bem como com o setor privado, institutos de formação e ONGs parceiras, podendo ser realizado por estado; vi) estabelecer uma articulação com os poderes legislativo e judiciário nas esferas estaduais e federal; e vii) estabelecer uma articulação com associações de municípios estaduais regionais e nacionais, no sentido de ampliar suas estratégias de *advocacy* e mobilização.

Recomendações ao UNICEF quanto à sustentabilidade: i) elaborar uma estratégia de saída do UNICEF por edição e de modo evolutivo para cada um dos 5 grupos de municípios utilizados nas avaliações do Selo, com as respectivas orientações para a continuidade da iniciativa sob responsabilidade do CMDCA/Prefeito municipal; ii) estudar a possibilidade de municípios em estágio mais adiantado, que tenham tido êxito em mais de 2 edições consecutivas, serem multiplicadores da experiência e apoiarem outros municípios da mesma microrregião que estejam em estágio inicial na metodologia; iii) que seja elaborado pelo CMDCA, antes da conclusão do ciclo de cada edição do Selo, em conjunto com os interlocutores municipais, um plano de ação para a continuidade das atividades por um período de até 12 meses. Tal plano seria apresentado no 2º Fórum como um compromisso formal do CMDCA para a continuidade; iv) que o CMDCA fique responsável pela guarda e armazenamento de toda documentação do Selo, de forma a preservar sua memória, em especial, em períodos de mudança das gestões municipais.

As recomendações realizadas ao UNICEF geraram rebatimentos a outros *stakeholders* para os quais foram formuladas também conjuntos de recomendações: Ministérios e Secretarias Nacionais parceiros, Estados e Municípios.

Introdução

Este relatório, corresponde ao *Relatório Final de Avaliação*, Produto 3 do contrato 43150660, celebrado entre a empresa Lazzooli Consultoria Ltda. e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, para Avaliação da Iniciativa “Selo UNICEF - Município Aprovado” no Brasil. Conforme os padrões de avaliação do Grupo de Avaliação da ONU (UNEG), tem por propósito apresentar os resultados da avaliação, ou seja, seus achados, conclusões, lições aprendidas e recomendações. Tais resultados estão intrinsecamente relacionados com os critérios e questões de avaliação constantes do *Inception Report*, apresentado anteriormente, estabelecendo um fluxo de desenvolvimento lógico derivado das informações coletadas. As análises, achados, conclusões e recomendações estão baseados em evidências comprováveis e refletem a abordagem metodológica adotada. Trata-se de versão final, elaborada a partir do *feedback* do Comitê de Avaliação do UNICEF (*Evaluation Steering Committee – ESC*).

O primeiro capítulo apresenta uma breve descrição da iniciativa Selo UNICEF. O segundo capítulo descreve a avaliação: seus objetivos, critérios, teoria da mudança, identificação dos *stakeholders*; e matriz de avaliação. O terceiro capítulo descreve a metodologia utilizada. Os capítulos quatro a sete apresentam, respectivamente, os achados, as conclusões, as lições aprendidas e as recomendações.

1 Descrição do Objeto Avaliado: a Iniciativa Selo UNICEF Município Aprovado

1.1 O que é o Selo

O Selo UNICEF Município Aprovado é uma estratégia que auxilia os municípios a mobilizar atores, capacitar técnicos, planejar ações voltadas à garantia dos direitos das crianças e adolescentes, acompanhar e avaliar os seus resultados, conferindo àqueles que mais conseguem avançar em um ciclo de quatro anos um reconhecimento internacional. Esta estratégia está baseada numa metodologia que define o processo e os instrumentos de trabalho. A metodologia atua basicamente em três eixos: gestão de políticas públicas, participação social e impacto social. Dentre os principais instrumentos metodológicos estão indicadores de gestão de políticas públicas e de impacto social, os quais são definidos, em cada edição, em conjunto com as áreas nacionais de governo responsáveis pelas políticas voltadas à infância e adolescência. Outro instrumento importante da metodologia é a participação social, que atua no sentido de mobilizar gestores e comunidade, especialmente jovens, convidando-os a observar, acompanhar e transformar a realidade em que vivem meninos e meninas.

O Selo é também uma das estratégias utilizadas pelo UNICEF para alcançar os objetivos e as metas que o Governo Federal e os governadores dos nove Estados do Nordeste, de Minas Gerais e do Espírito Santo se comprometeram, em junho de 2004, no Pacto Nacional Um mundo para a Criança e o Adolescente do Semiárido (Pacto)³ e sete governadores da Amazônia Legal assumiram, em junho de 2008, na Agenda Criança Amazônia (ACA)⁴. Esses objetivos estão em consonância com a Declaração do Milênio, assinada pelo Brasil e por outros 189 países em setembro de 2000, durante a Cúpula do Milênio. Nela, os países se comprometeram a alcançar os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁵ (ODM) até 2015.

Além do papel que o Selo tem em relação ao Pacto e à ACA, o Selo também é a estratégia selecionada pelo Programa de País do UNICEF com o Brasil para alcançar melhores condições de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

1.2 Objetivos Geral e Específicos

Segundo o UNICEF⁶, o Selo tem como objetivo geral fortalecer as políticas públicas de promoção de direitos das crianças e adolescentes nos municípios participantes e como objetivos específicos:

- Mobilizar Governos e sociedade civil em torno do tema, como condição para a conscientização da sociedade sobre a importância do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, por consequência, da priorização da agenda dos direitos da infância e adolescentes nas políticas públicas de todos os níveis;
- Desenvolver capacidades dos municípios para: planejar, implementar, monitorar e avaliar suas políticas de forma participativa, estimulando uma cultura de gestão para resultados na gestão municipal;
- Promover articulação entre os diversos parceiros visando a potencialização dos impactos; e
- Comunicar-se com os diversos segmentos sociais sobre a importância da agenda da infância e adolescência.

1.3 Abrangência

Dos 5.565⁷ municípios existentes no Brasil, 2.327 (41,8%) pertencem às regiões do Semiárido e da Amazônia Legal, onde viviam em 2009, 22 milhões de crianças e adolescentes (36,7% do total de crianças e adolescentes do Brasil). Destes, inscreveram-se na última edição do Selo (2009-2012) 2.033 (87%) e foram ganhadores 425 (21% dos inscritos).

1.4 Processo de Implementação nos Municípios

A cada edição do Selo, o UNICEF publica um Guia Metodológico contemplando as orientações específicas aos municípios do Semiárido e da Amazônia Legal. Esta publicação tem servido como referência para orientar as autoridades, gestores públicos, lideranças comunitárias, organizações não governamentais, associações locais

³ Maiores informações em http://www.unicef.org/brazil/pt/where_9762.htm

⁴ Maiores informações em: http://www.unicef.org/brazil/pt/where_12407.htm

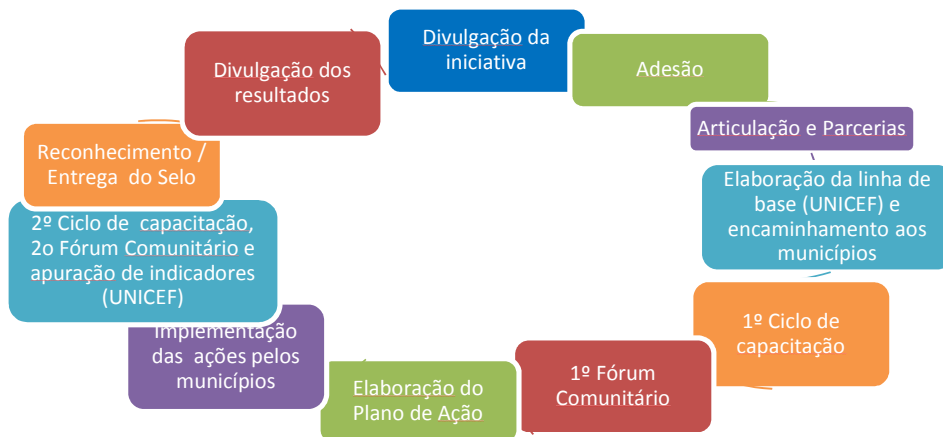
⁵ <http://www.objetivosdomilenio.org.br>

⁶ Termos de Referência deste contrato, apresentados no Anexo 1 deste relatório

⁷ O número total de municípios está de acordo com a Pesquisa Munic do IBGE 2009, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>

e demais cidadãos no município que se interessem em acompanhar a implantação do processo Selo UNICEF, com especial ênfase na participação de crianças e adolescentes. A seguir se apresenta a estratégia de implantação da Iniciativa. A figura 2 apresenta o processo de implantação da Iniciativa, conforme a metodologia do período 2009-2012.

Figura 1: Processo de Implementação da Iniciativa Selo UNICEF



Todo este processo (com exceção da divulgação dos resultados) acontece em 4 anos, coincidindo com o período de gestão dos governos municipais.

1.5 Arranjo Institucional do Selo

O arranjo institucional estabelecido para o Selo permite envolver territorialmente o conjunto de atores que podem contribuir com estes objetivos nas duas regiões selecionadas para a intervenção.

Por parte do UNICEF, é utilizada a sua própria estrutura, que contempla um escritório nacional em Brasília e oito escritórios zonais sediados em Belém, Fortaleza, Manaus, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís e São Paulo. Esta estrutura guarda uma certa correspondência com os demais grupos de *stakeholders*. No nível federal, o escritório sede do UNICEF realiza a articulação com os ministérios, responsáveis pela formulação das políticas voltadas para a infância e adolescência. Juntos, UNICEF e Governo definem quais indicadores serão utilizados em cada edição como base para avaliação dos municípios. No nível estadual, os chefes de escritório articulam-se com os governos estaduais solicitando seu apoio de diversas formas no processo do Selo. Em geral, existe um ponto focal para o Selo no Estado, que, na maioria dos casos, coincide com o ponto focal do Pacto ou da ACA. É no nível municipal que ocorre a principal interação com o UNICEF, realizada pelas equipes dos escritórios zonais e parceiros selecionados.

O modelo de governança nos municípios é estruturado de acordo com as recomendações do Guia Metodológico, do qual fazem parte o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA) (como protagonista), o articulador local, o prefeito, as Secretarias Municipais envolvidas com o tema como Educação, Saúde e Assistência Social e o Conselho Tutelar. O UNICEF recomenda a criação da Comissão Municipal Pró-Selo, com a participação de todos esses atores além de organizações da sociedade civil com experiência na área de promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência, lideranças adolescentes e comunicadores. O objetivo é fortalecer a articulação em torno do alcance dos objetivos do Selo. .

1.6 Teoria de Mudança

Ainda que o Selo seja considerado e definido como uma estratégia, a necessidade de avaliá-lo fez com que fosse fundamental a compreensão de sua teoria da mudança, encadeando insumos, atividades, *outputs*, *outcomes* e impactos. Esta elaboração foi resultado de um consenso entre a equipe de avaliação e o Comitê de Acompanhamento da Avaliação - ESC e visou firmar a base do processo de avaliação, com vistas a aplicar os critérios demandados pelo UNICEF. O quadro a seguir apresenta o resultado.

Quadro 1: Teoria de Mudança do Selo UNICEF nos Municípios

Insumos	Atividades	Produtos (outputs)	Produtos (outcomes) Finalidade e propósito	Impactos
-Estrutura UNICEF com capacidade de inserção no município e neutralidade política - Recursos Financeiros, humanos e tecnológicos (UNICEF e parceiros) - Políticas Públicas Federais/Marco Legal/ECA/ Convenções Internacionais – Programa de Pais UNICEF - Dados, informações → indicadores Metodologia simples associada a objetivos e metas / regras claras Comissão Pró-Selo / outros recursos e política local - Sistema de Comunicação e informação entre UNICEF e municípios - Comunicação entre gestores municipais do Selo e Sociedade Civil local	Processo de Adesão com critérios claros Mobilização nos municípios candidatos 1º Fórum Comunitário nos municípios candidatos / diagnóstico participativo Treinamento de participantes Elaboração do Plano de Ação ⁸ Implementação do Plano de Ação Implementação de outras políticas, ações, parcerias Monitoramento Apuração dos resultados: UNICEF + parceiros 2º Fórum Comunitário Emissão do Selo	- Mobilização de Cidadãos, governo e sociedade para consolidar e integrar políticas locais que objetivem melhorar os padrões de vida das C&A - Troca de Experiências / promoção de networking entre vários setores de governo - Reconhecimento do Município - Maior conscientização local sobre as políticas de infância e adolescência / ECA - Maior capacidade local para formular, planejar, implementar, monitorar e avaliar políticas de infância e adolescência - Maior articulação entre políticas públicas em nível local - Maior capacidade de parcerias para aprimorar políticas públicas de I&A - Maior participação da sociedade civil, em especial dos jovens, na formulação e acompanhamento das políticas públicas	Conscientização das sociedades locais sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente Melhores políticas e ações sociais para a causa das crianças e adolescentes nos municípios	Melhor qualidade de vida para crianças e adolescentes, aferida por meio de indicadores de: <ul style="list-style-type: none"> • Impacto social • Melhor gestão de políticas públicas • Participação Social Contribuição para outros países em desenvolvimento (sul-sul)

A reconstrução da Teoria de Mudança permitiu revisitar o conjunto das questões formuladas, orientadoras da avaliação, e concentradas em obter evidências em relação ao impacto do Selo UNICEF e sua efetividade nos municípios, aferidos por meio dos indicadores definidos. A premissa é que a mudança de cenário ocorre a partir do grau de envolvimento do município na metodologia utilizada pelo Selo e na mobilização de cidadãos, governo e sociedade para consolidar e integrar políticas locais capazes de melhorar os padrões de vida das crianças e adolescentes em cada município aprovado.

Uma análise dos insumos listados na matriz mostra o grau de complexidade do ambiente de implementação do Selo. Trata-se de um país federativo, regido por uma Constituição Federal, onde as 3 instâncias (união, estados e municípios) têm autonomia, responsabilidades e papéis nas políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente. Outras iniciativas de nível local são implementadas, complementando as demais. Há também uma estrutura institucional no município e um modelo de governança. Ou seja, o Selo parte da premissa de que existem recursos que poderão ser potencializados por uma estratégia que imprima maior sinergia e articulação entre as diferentes iniciativas que estão acontecendo naquele espaço. O Selo atua, portanto, como um catalisador no espaço social, cultural, político e econômico dos municípios.

Os resultados (outputs e outcomes) do Selo dependem de como se combinam os fatores existentes descritos acima e o fator exógeno trazido pelo UNICEF, que pretende favorecer a obtenção dos resultados. Ou seja, o Selo não é uma iniciativa isolada que possa gerar impactos em si.

⁸ Áreas: Impacto Social, Gestão de Políticas Públicas; Participação Cidadã

1.7 O Contexto

De acordo com dados estatísticos de 2009, o Brasil era o quinto maior país do mundo em termos de população e área geográfica, sendo a oitava economia mais rica. Os 190 milhões de habitantes dos 5.565 municípios do País incluíam cerca de 60 milhões de crianças e adolescentes, dos quais 51% meninos e 49% meninas. Do total, 30% (57 milhões) viviam em nove áreas metropolitanas. Parte dessa população enfrentava a exclusão, principalmente aqueles que viviam em bairros menos favorecidos. Cerca de 33 milhões de pessoas – cerca de 13 milhões de crianças e adolescentes até 17 anos – viviam no Semiárido e 24 milhões – 9 milhões de crianças e adolescentes – viviam na Amazônia Legal, com os menores índices de desenvolvimento humano. Crianças, adolescentes, indígenas e afro-brasileiros de todas as idades constituíam então grupos atingidos pela pobreza.

A erradicação da pobreza extrema (ODM 1) continuava constituindo o principal objetivo social do governo federal do Brasil. Embora 98% das crianças e dos adolescentes entre 07 e 14 anos de idade frequentassem a escola no Brasil, 535 mil estavam fora do sistema educacional (57% meninos e 43% meninas). Desse total, 62% eram afro-brasileiros. Entre adolescentes entre 15 e 17 anos, chegava a 1,5 milhão o número dos que não estavam matriculados na escola e, a cada ano, 400 mil estudantes do ensino médio abandonavam os estudos antes do final do curso. Crianças e adolescentes com deficiência eram especialmente excluídos do sistema.

Com relação à mortalidade infantil (ODM 4), entre 1990 e 2008, a taxa de mortalidade de menores de 5 anos caiu 57,5% e a taxa de mortalidade de menores de 01 ano de idade caiu 59,7%. No entanto, enquanto as regiões Sudeste e Sul alcançaram a meta do ODM 4 em 2008, isso ainda não havia ocorrido nas regiões Norte e Nordeste. A taxa de mortalidade de menores de 01 ano nas populações indígenas – 41,9 por mil nascidos vivos – ficava mais de duas vezes acima da taxa nacional oficial mais recente. Apesar dos avanços em relação à saúde materna (ODM 5), cuja meta era a redução em três quartos da mortalidade materna até 2015, progressos foram alcançados a partir de muitos programas federais, melhorando a taxa de mortes por cem mil partos de bebês nascidos vivos. Embora as taxas de fertilidade tenham diminuído com regularidade para todos os grupos etários, o número de gestações em meio a meninas entre 10 e 14 anos de idade vem aumentando ligeiramente nos últimos anos. Em 2010, aproximadamente 630 mil brasileiros viviam com o vírus da imunodeficiência humana (HIV)⁹. Dos 593 mil casos de síndrome de imunodeficiência adquirida (AIDS) relatados de 1980 até 2010, 32 mil eram de crianças e adolescentes menores de 19 anos de idade. Em meio a adolescentes de 13 a 19 anos de idade, há dez casos entre meninas para cada oito casos entre meninos. De acordo com o Mapa da Violência de 2011 (Os Jovens no Brasil), do total de 18.321 homicídios registrados em 2008, 36,6% era de jovens entre 15 e 24 anos. Os homicídios vitimavam fundamentalmente a população negra com taxas de homicídio 111% superior à população branca e de sexo masculino (cerca de 93,9% das vítimas são homens).

O Selo surge no contexto da descentralização de políticas públicas, definido a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu autonomia entre os entes federativos e o compartilhamento da gestão das políticas sociais. O marco legal definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁰ deu origem a uma série de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de C&A. A partir de então, foram progressivamente sendo construídas e aprimoradas bases de dados dos setores saúde e educação com informações alimentadas pelos próprios municípios.

O Selo surge da constatação da falta de capacidades institucionais dos municípios para arcar com todas as responsabilidades relativas à implementação das políticas sociais e de uma percepção de que uma estratégia como a do Selo poderia ajudar o nível federal a alcançar e mobilizar os municípios em torno das metas nacionais. Foi lançado em 1999 no Ceará, a partir de uma parceria entre o Governo do Estado e do UNICEF/CE, o qual tinha um desejo e via a necessidade de fazer a sociedade conscientizar-se sobre o ECA.

A ideia do Selo UNICEF foi evoluindo ao longo da sua história, culminando como uma ferramenta de mobilização da sociedade em torno dos ODM na esfera municipal. No Brasil, dadas as suas especificidades de gestão de políticas públicas e os avanços do marco regulatório das políticas sociais, os municípios têm assumido papel fundamental em relação aos direitos das crianças e adolescentes.

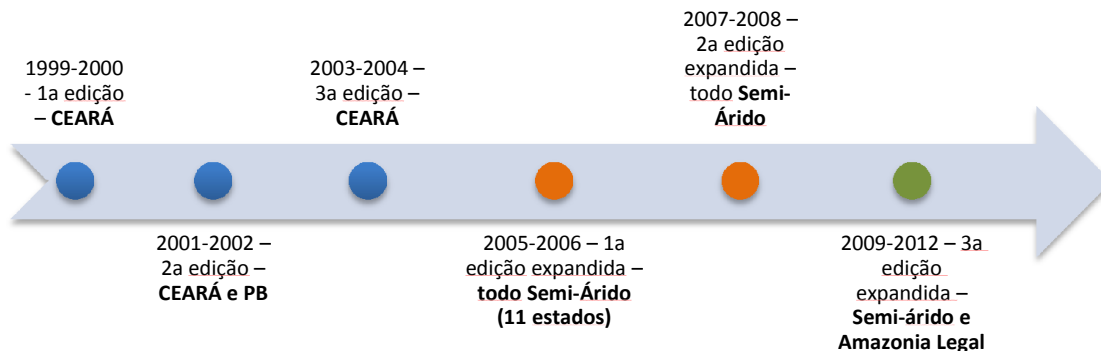
O Selo teve diversas edições, conforme mostra a figura 2 abaixo, que também aponta sua abrangência. Os resultados alcançados e a vontade política de diferentes atores tornaram possível a expansão da estratégia

⁹ Fonte: Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde de 2010

¹⁰ Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

em 2005 para os 11 estados do Semiárido como uma contribuição do UNICEF para o Pacto Um Mundo para Crianças e Adolescentes do Semiárido Brasileiro. Em 2009 o Selo foi estendido para municípios da Amazônia Legal como uma contribuição do UNICEF para o cumprimento da Agenda Criança Amazônia, lançada em 2008. Nesta edição também ocorre uma grande mudança: o período de implementação do Selo passa a ser de 4 anos.

Figura 2: Linha do Tempo do Selo UNICEF



As edições do Selo foram sendo alteradas ao longo do tempo, no sentido de aprimorar seu desenho e sua compreensão, a partir de exercícios de revisões internas que colhiam *feedback* dos diversos parceiros. Além disso, identifica-se um esforço do UNICEF em produzir, disponibilizar na internet¹¹ e/ou distribuir aos municípios uma série de materiais no sentido de aprofundar as orientações. São exemplos: Os Cadernos Metodológicos, o Regulamento do Selo, o Termo de Adesão, *Spots* de lançamento e mobilização, boletins informativos mensais, os cadernos “Cidadania dos Adolescentes”, “Dicas Políticas Públicas”; “Guia Educação para a Convivência com o Semiárido”; “Guia Cultura e Identidade: Comunicação para a Igualdade Étnico-racial”; “Guia Esporte e Cidadania”; “Guia Comunicação, Direitos Humanos e Infância” e o “Manual de Identidade Visual”.

1.8 Partes Interessadas

Os principais *stakeholders* envolvidos na implementação do Selo, e seus principais interesses, são:

- **Crianças e Adolescentes dos Municípios:** beneficiários finais e participantes da iniciativa.
- **Atores Municipais:**
 - **Prefeito:** como líder do poder público municipal, interessa-se pelas externalidades positivas que o Selo pode gerar em termos de recursos e parcerias adicionais e o reconhecimento de sucesso na realização de políticas públicas voltadas a C&A.
 - **Secretários** responsáveis pelas políticas municipais, têm interesse em dar maior visibilidade a tais políticas e melhorar a qualidade da sua implementação por meio de uma maior integração
 - **Conselhos Municipais de Direitos (em especial CMDCA):** interessados em compreender seu papel e qualificar sua atuação
- **UNICEF:** além de reforçar as estratégias do Programa de País, o Selo é um instrumento de *advocacy* que dá maior visibilidade à causa da defesa dos direitos das crianças e adolescentes.
- **Governo Federal:** interesse em melhorar a qualidade da implementação das políticas federais voltadas à C&A nos municípios, por meio de uma melhor articulação intersetorial e de uma maior participação da sociedade, fortalecendo a democracia.
- **Governos Estaduais:** interesse em reforçar seu papel junto aos municípios na implementação de políticas voltadas a C&A
- **Financiadores:** maior visibilidade e alcance de suas políticas de responsabilidade social, com melhor uso de seus recursos.
- **Sociedade Civil Organizada (ONGs):** pela possibilidade de participar nas discussões e definições catalisadas pelo 1º Fórum e de firmar parcerias em torno de suas causas.

¹¹Disponíveis em: http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php?op=4, acessado em 07.08.2014

1.9 Status de Implementação

Encontra-se em implementação a edição 2013-2016 do Selo UNICEF, que, assim como a edição 2009-2012, abrange as regiões do Semiárido Brasileiro e da Amazônia Legal.

2 A Avaliação

2.1 Propósito da Avaliação

O propósito da avaliação é apoiar o Escritório Brasil do UNICEF (BCO) a aperfeiçoar seu foco no apoio a políticas públicas municipais focadas em equidade, que garantam os direitos de crianças e adolescentes, em especial os mais desfavorecidos e excluídos, por meio da promoção do Selo como estratégia chave. Pretende testar a hipótese de que o Selo pode apoiar os municípios a executar as prioridades e políticas nacionais no contexto do sistema federativo Brasileiro.

O público alvo da avaliação compõe-se, portanto, do BCO, a equipe gestora do UNICEF Brasil (incluindo os escritórios zonais), os parceiros, os *stakeholders* e os tomadores de decisão chave. Como audiência secundária, estão as equipes do Escritório Regional e Escritório Brasil, e outras organizações internacionais da América Latina e demais regiões. Os resultados deverão contribuir para o processo decisório e promover maior *accountability* por desempenho e alcances. Poderão ainda ser utilizados para gerar produtos adicionais adequados para diferentes propósitos (como por exemplo: instrumento de *advocacy* para futuros financiamentos, mobilização em torno do Pacto e da ACA, cooperações sul-sul, *advocacy* para incrementar a participação dos municípios) e audiências (potenciais financiadores, municípios elegíveis, governos estaduais, governo federal e outros países interessados em replicar a experiência brasileira)¹².

2.2 Objetivos da Avaliação

A avaliação visa a identificar o valor agregado da estratégia do Selo e suas contribuições principais, bem como a documentar boas práticas e lições aprendidas de forma a apoiar estratégias futuras de continuação e ampliação. Busca analisar a Implementação do Selo no nível municipal e seu impacto abrangente; as lições aprendidas ao nível federal, estadual e municipal, resultando inclusive na elaboração de recomendações para as próximas edições ou outras iniciativas semelhantes.

2.3 Escopo e Critérios da Avaliação

Uma vez que o foco da avaliação do Selo é o aprendizado e a inovação de forma a alcançar resultados para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes de forma participativa, a análise deve considerar: a conceitualização do Selo como ferramenta de mobilização e implementação de uma agenda de equidade para crianças e adolescentes; a implementação do Selo no nível municipal e seu impacto abrangente em termos de apoio à implementação de compromissos internacionais (Programa de País e ODM), prioridades de desenvolvimento nacionais e políticas públicas por meio do envolvimento das lideranças locais e processos de participação social; como o Selo foi introduzido, gerenciado e implementado nas diferentes edições; que impacto tem tido e continuado a ter e como este impacto se relaciona com os pontos de políticas; lições aprendidas ao nível federal, estadual e municipal, e como as lições aprendidas das experiências passadas refletem-se no Selo atual e como podem ser usadas para aprimorar a iniciativa nas edições atual e futuras.

Os critérios de avaliação seguem aqueles estabelecidos no Termo de Referência para a Avaliação do SELO UNICEF (Anexo 1 a este documento), de acordo com os manuais, conceitos e normas utilizadas pelo United Nations Evaluation Group – (UNEG) e pela Unidade de Avaliação do UNICEF.

Relevância: Em que medida os conceitos e objetivos do Selo foram consistentes com as demandas do país, estados e municípios, bem como com a agenda global relacionada aos ODMs e inequidades;

Efetividade: Em que medida os objetivos do Selo em edições passadas foram atingidos, tendo como base a sua relevância.

Eficiência: Em que medida os recursos do Selo foram implementados para contribuir com os melhores resultados possíveis.

Sustentabilidade: Em que medida os benefícios do Selo permanecem após o processo ser finalizado, em curto, médio e longo prazo.

¹² Fonte: Termos de Referência, Anexo 1 a este documento

Impacto: Em que medida o Selo contribuiu para gerar efeitos primários e secundários na situação de crianças e adolescentes nos municípios participantes, incluindo o desenvolvimento de capacidades, mobilização social, gênero, governança, etc.

Adicionalmente, a avaliação deverá considerar critérios transversais (*cross-cutting*) tais como: desenvolvimento de capacidades; mobilização social; gênero; governança; gestão de programa e desenvolvimento de parcerias.

2.4 Abrangência da Avaliação

Em termos temporais, o que está sendo avaliada é a edição 2009-2012, implementada no Semiárido e na Amazônia Legal, tendo como insumos, além de todo arcabouço documental referente às edições anteriores e atual (documentos metodológicos e relatórios de resultados), os dados quantitativos de todos os municípios relativos a esta edição (2009-2012), o estudo “Estimativa de Resultados da Iniciativa Selo UNICEF em Nível Municipal”, elaborado pelo consultor Lucio Fittipaldi Gonçalves em 2013 e os resultados das pesquisas qualitativas.

Para as pesquisas qualitativas, foram realizados 8 estudos de caso de municípios, que foram visitados, de acordo com critérios de seleção que buscavam classificar os municípios conforme tipologias que refletissem seu desempenho e seu nível de envolvimento com a metodologia do Selo. Nesses municípios foram envolvidas 264 pessoas. Posteriormente, foram realizados 3 grupos focais, sendo um no estado do Ceará, com a participação de 7 municípios, um na cidade de Recife, com participação de 6 municípios e 6 estados e um último em Belém, com a participação de outros 6 municípios e 6 estados. Com isso, todos os estados participantes da iniciativa do Selo, das regiões do Semiárido e da Amazônia Legal, foram contemplados com instrumentos qualitativos, totalizando uma participação de 327 pessoas, sendo 66% mulheres.

Os estudos quantitativos, por sua vez, abrangeram dados relativos ao universo de municípios do Semiárido e da Amazônia Legal, participantes e não participantes do Selo na edição 2009-2012.

3 Metodologia da Avaliação

A avaliação do Selo UNICEF teve como base um enfoque misto, envolvendo métodos quantitativos e qualitativos objetivando extrair o máximo de informações em um limitado período de tempo. A avaliação foi somativa, no sentido de capturar a perspectiva de como o Selo foi implementado, mas com uma visão formativa e prospectiva, de como uma Iniciativa semelhante pode ser implementada no futuro.

A metodologia da avaliação considerou as seguintes etapas:

3.1 Estudos Iniciais

Nesta etapa foi realizada uma revisão documental, com base nos insumos fornecidos pelo Escritório Brasil do UNICEF e em outras pesquisas realizadas. Além disso, foram promovidas as primeiras reuniões com a equipe de M&A do UNICEF, consideradas contrapartes oficiais para a avaliação, e elaborada a Teoria de Mudança (ver Quadro 1) acima.

3.2 Planejamento da Avaliação

Nesta etapa procedeu-se à identificação dos principais *stakeholders* e de seu interesse principal na avaliação. Com base nessa identificação e na Teoria de Mudança, foi elaborada a matriz de avaliação, contendo, para cada critério, as questões de avaliação, as bases de julgamento, as informações necessárias e suas fontes, e os métodos de obtenção de informações e dados. A matriz completa está apresentada no Anexo 2. Esta etapa culminou com a primeira reunião com o Comitê de Avaliação e a elaboração do *Inception Report*, o qual foi compartilhado com as diversas equipes (BCO e Escritórios Zonais), as quais tiveram a oportunidade de comentar o produto.

3.3 Coleta de Dados e Informações

O processo de coleta de dados e informações abrangeu informações qualitativas e quantitativas. As informações qualitativas foram obtidas a partir de leitura de documentos (ver lista de documentos consultados no Anexo 3), visitas aos municípios (que incluíram entrevistas individuais a atores municipais e reuniões de trabalho participativas), grupos focais com representantes de municípios e entrevistas a atores chave (representantes do governo federal, UNICEF, financiadores e ONGs). Todas as entrevistas, reuniões e grupos focais foram baseados em roteiros específicos para cada tipo de ator, com base na matriz de avaliação. No Anexo 4 está apresentada a relação de pessoas entrevistadas.

Já as informações quantitativas coletadas para avaliação do Selo tiveram como principal fonte os dados reunidos ao longo das edições 2005-2006, 2007-2008 e 2009-2012 pela área de monitoramento e avaliação do UNICEF – trata-se de todos os indicadores, os resultados de avaliação das edições e do grau de envolvimento dos municípios com o processo do Selo. Além disso, tendo em vista a proposta de análise quantitativa apresentada, foram agregadas informações de fontes secundárias, como Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013¹³, Pesquisa MUNIC 2011 do IBGE¹⁴ e Sistema SIGA Brasil do Senado Federal (Orçamento Temático)¹⁵. Esta etapa culminou com a apresentação do *Field Report* (Produto 2), pela equipe de avaliação.

3.4 Análises das Informações Coletadas

A partir da reunião de todos os dados e informações coletadas, foi procedida a análise com base nos critérios de avaliação e na matriz de avaliação (Anexo 2). As análises quantitativas detalhadas estão apresentadas no Anexo 5.

3.5 Elaboração do Relatório Preliminar de Avaliação

O relatório preliminar reuniu os resultados das análises, as quais foram apresentadas ao ESC em duas ocasiões. O relatório foi distribuído à equipe UNICEF (BCO e Escritórios zonais) e ajustes foram realizados resultando na edição do Relatório Final aqui apresentado.

4 Resultados da avaliação

Apresentam-se abaixo os achados da avaliação, com base nos critérios de avaliação, nas questões definidas na matriz de avaliação apresentada no *Inception Report*, na coleta de informações de campo e nos dados e indicadores quantitativos e nas análises realizadas.

4.1 Relevância

O Selo guarda correspondência com os objetivos de cooperação do Sistema das Nações Unidas estabelecidos no país. As edições do Selo 2007/2008 e 2009/2012 se concretizam no segundo Marco de Cooperação das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹⁶ - UNDAF, contemplando resultados acordados com o Governo brasileiro em que fizeram parte: a redução de desigualdades; direitos humanos e segurança cidadã; geração de renda e empregos. Cabe ressaltar que em relação ao Programa do Brasil com o UNICEF foram acordadas ações em relação aos temas de C&A voltadas aos avanços esperados e conjunto de iniciativas para alcançar os ODM até 2015. É importante ressaltar também que para a proposição do Programa de País com o UNICEF 2012/2016 foi realizado um diagnóstico conjunto com o governo brasileiro da situação das crianças e juventude brasileira e de lições aprendidas no período anterior¹⁷. É possível destacar que, neste diagnóstico, o Pacto é considerado estratégico para a formulação de políticas nacionais para o período avaliado.

As ações do UNICEF estão baseadas nos princípios da Convenção dos Direitos das Crianças e seus Protocolos; na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW); na Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência; na Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas; e no Marco para a Ação de Hyogo. O Programa de País está apoiando o Brasil nos avanços do alcance dos ODM, de forma sinérgica, bem como na implantação das recomendações do Comitê dos Direitos da Criança, voltadas para a inclusão de todos os meninos e meninas. E o Selo, como estratégia para a implantação do Programa de País, está atendendo a todos os compromissos internacionais do Governo brasileiro neste tema, nas duas regiões brasileiras em que atua (SAB e Amazônia Legal), onde existe um alto grau de desigualdade, com fortes consequências negativas ao desenvolvimento das crianças e adolescentes. Esta afirmativa se confirma nas entrevistas realizadas com os diversos membros do *staff* UNICEF.

O Selo vem se constituindo em uma estratégia para a melhor capacidade de gestão local na implantação de políticas e programas voltados aos direitos das crianças e adolescentes, em áreas que foram acordadas com o governo brasileiro, por meio do Programa de País, o que reforça a atuação do UNICEF. O Programa de País 2012/2016 destaca as estratégias de mobilização de recursos e parcerias, que são as características essenciais

¹³ <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>

¹⁴ <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/>

¹⁵ <http://www8a.senado.gov.br/InfoViewApp/listing/main.do?appKind=InfoView&service=%2FInfoViewApp%2Fcommon%2FappService.do>

¹⁶ Também conhecido pela sua sigla em inglês, UNDAF, ou seja, *United Nations Development Assistance Framework*

¹⁷ Conforme Documento do Programa de País revisado (2012-2016)

do Selo. É também importante reforçar a ideia de que o Selo contribuiu por meio de suas sinergias com outros programas ou iniciativas do UNICEF para as prioridades nacionais - inclusão social e redução de desigualdades sociais; promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

As entrevistas realizadas com representantes do governo federal e do próprio UNICEF indicam um alto grau de contribuição aportado pela estratégia do Selo, no sentido de mobilizar e de sensibilizar gestores e comunidades locais para o tratamento dos temas relativos a C&A. A metodologia do Selo vem apoiando a consolidação de redes locais, estaduais e regionais de parceiros, atores e beneficiários das outras iniciativas do UNICEF no Brasil, constituindo-se num instrumento de comunicação e diálogo entre o setor público e a sociedade no tratamento de questões relativas aos direitos de C&A, instrumento este inédito em muitas localidades.

A questão da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes é de alta relevância nas políticas públicas no Brasil. A Constituição brasileira de 1988 trouxe importantes mudanças no paradigma de tais direitos, dentre as quais os princípios de descentralização das políticas sociais para o nível municipal e a autonomia dessa instância para tal. Em 1990, com a aprovação do ECA, as ações passaram a se orientar mais para a prevenção e para o exercício de cidadania. O Selo está alinhado com as ações preconizadas pelo ECA, partindo da premissa de que ações voltadas ao público de crianças e jovens serão mais eficazes quanto mais conseguirem articular as áreas de assistência social, saúde e educação, tanto do Estado como da sociedade. Assim, apoia um amplo processo de mobilização social, em favor dos direitos de C&A, que depende diretamente da sintonia entre o poder público e a sociedade civil. O ECA, em seu artigo 4º, divide as responsabilidades entre a família, a sociedade e o poder público para proteger meninos e meninas brasileiros. “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”. Além disso, em seu artigo 86, dispõe que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

O Selo está ainda em linha com a necessidade de fortalecimento de políticas públicas federais, em especial daquelas voltadas à garantia dos direitos das C&A, priorizadas nas discussões do Pacto e na ACA. Destacam-se na instância federal as políticas e programas públicos que têm como beneficiários crianças e adolescentes em municípios em que o Selo está presente, como por exemplo: Programa Saúde da Família - PSF; Programa Bolsa Família - PBF; Programa Rede Cegonha; dentre outros. No Anexo 6, são apresentados os Programas nacionais selecionados por serem os mais voltados ao atendimento de C&A e que, ao mesmo tempo, se concretizam em espaço municipal, por meio da ação de conjunto de pelo menos 10 Ministérios federais.

O Plano Decenal dos Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes¹⁸, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, tem como uma de suas diretrizes a questão da universalização do acesso a políticas públicas de qualidade que garantam os direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias e contemplem a superação das desigualdades e afirmação da diversidade com promoção da equidade e inclusão social. Nesse cenário, o Selo, além de atuar para apoiar as diretrizes deste Plano, também procura promover os atores e parceiros, por meio da mobilização, sensibilização, capacitação e aporte de conhecimentos. Além disso, promove, a participação dos jovens e crianças na análise situacional e na formulação de políticas públicas de educação, saúde, assistência social, cultura e cidadania.

A metodologia do Selo guarda também coerência com outros instrumentos da atual política nacional brasileira destinada a garantir os direitos das C&A, como: plano nacional da primeira infância, plano nacional de erradicação do trabalho infantil, plano nacional de convivência familiar e comunitária e agenda de convergência nacional. Além disso, o plano decenal de direitos humanos considera um conjunto de diretrizes e metas, propostas em 2009, ano em que o Selo passa a atuar junto ao SAB e Amazônia Legal.

Nesse contexto, o Selo está em linha e apresenta coerência com as políticas existentes na época em que aconteceu a edição 2009/2012. Em especial, apoia políticas nas áreas em que mede indicadores de impacto social, como Educação, Saúde, Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Selo também está coerente com as prioridades do UNDAF II e as atuais prioridades do Governo federal.

¹⁸ Disponível para consulta em:

http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=102:plano-decenal-2011&Itemid=133, acessado em 15.09.2014

Um dos pontos importantes destacados na iniciativa do Selo é o fato de se concretizar no território municipal, onde os serviços e redes públicas acontecem e são entregues diretamente ao cidadão. Estes serviços e redes integram um conjunto de esforços e investimentos realizados por programas e projetos das instâncias federal, estadual e municipal.

Historicamente, um dos fortes desafios enfrentados na implantação de políticas públicas federais, estaduais e municipais é a integração dessas políticas no nível local, de modo que diferentes secretarias e gestores possam dialogar permanentemente, ampliando os resultados esperados dos investimentos públicos. Ao mesmo tempo, é necessário estabelecer diálogo e comunicação com a sociedade civil local, composta por uma multiplicidade de atores, parceiros e beneficiários diretos e indiretos destes programas. Nas entrevistas com atores federais e estaduais foi destacado que o Selo, por apresentar uma atuação direta junto aos municípios, favorece, em certo grau, a melhoria das ações de educação, de saúde e de assistência social voltada à infância e adolescência, por facilitar a comunicação entre diferentes gestores setoriais, como no caso do Programa Água nas Escolas e Cisternas. Em casos em que não há integração setorial em nível estadual e federal, a metodologia do Selo favorece que esta integração ocorra em nível municipal. No entanto, a disseminação dos resultados de cada edição aos atores federais e estaduais não é promovida. As entrevistas mostraram que tal comunicação traria para os atores dessas instâncias um grande potencial de contribuição para a melhoria da qualidade de suas políticas.

As entrevistas e grupos focais realizados com atores municipais ressaltaram a importância do Selo na qualificação da ação dos conselhos de direitos (em especial o CMDCA e o Conselho Tutelar) e por permitir a criação de espaços de diálogo entre os gestores públicos municipais das diversas áreas e, ainda, entre a administração local e a comunidade. Além disso, a introdução de uma maior sensibilização e mobilização dos cidadãos e gestores públicos para o tratamento dos temas relacionados às políticas e ações locais voltados às crianças e adolescentes.

As entrevistas também revelaram que o Selo continua a ter alta relevância para as políticas nacionais de desenvolvimento, em especial por aportar iniciativas de cooperação no âmbito municipal. Tanto os atuais gestores municipais, como os anteriores que atuaram como pontos focais ou articuladores, relataram a importância do Selo para as políticas locais de prevenção e enfrentamento dos desafios existentes para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes das comunidades locais.

Essas autoridades e representantes dos municípios visitados na avaliação relataram que a adesão ao Selo promoveu maior mobilização e comunicação entre os gestores públicos e as comunidades locais. Assim a implantação do Selo nos municípios introduziu ou intensificou: (i) formas positivas de relacionamento e de comunicação entre os gestores, entre autoridades e os representantes da comunidade, inclusive os jovens e adolescentes; e (ii) novas modalidades de comunicação e interação entre diferentes atores e parceiros pelas oportunidades promovidas de atuarem conjuntamente em capacitações ou iniciativas de mobilização promovidas pelo Selo, especialmente Fóruns, diagnósticos e plano de ação.

Em geral, existe um consenso entre os entrevistados sobre a relevância da ação do Selo nestas regiões, em especial no nível municipal. Entrevistados indicaram pontos importantes para a relevância do Selo: (i) a efetiva mobilização e sensibilização das autoridades e comunidades para os temas de C&A; (ii) o reforço para a institucionalização do CMDCA e da constituição da Comissão Pró-Selo como parceiros relevantes na condução local do processo mobilização do Selo; e (iii) visibilidade nacional, estadual, regional e local para aqueles municípios ganhadores do Selo, com forte repercussão política para os gestores e autoridades locais.

Os resultados alcançados pelos municípios na edição 2009/2012 permitem identificar que foram importantes os avanços alcançados pela atuação sinérgica do Selo com as iniciativas governamentais nas diferentes áreas de garantia dos direitos das C&A no SAB e Amazônia Legal. Portanto, a estratégia do UNICEF em atuar no âmbito federal para evidenciar resultados das políticas federais voltadas para C&A vem sendo acompanhada por uma estratégia de atuação em âmbito local com resultados concretos de mobilização e sensibilização junto aos atores locais.

No nível local, a relevância do Selo, em primeira instância, apresenta-se como uma boa opção para responder aos desafios presentes ao processo de sensibilização, comunicação e mobilização de atores e parceiros para o tratamento do tema de direitos de C&A, que se apresenta como multifacetado e multissetorial, permitindo diálogo e atuação integrada no espaço municipal. Apresenta-se, em seguida, pelos grandes ganhos advindos da realização de um Diagnóstico e de um Plano de Ação com a participação de milhares de beneficiários. Estes dois resultados passam a ser instrumentos para a tomada de decisões das autoridades e comunidades

na priorização de iniciativas que terão impacto direto sobre a melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes.

Ainda que a iniciativas do Selo conte com reduzida presença da equipe do UNICEF nos municípios, a metodologia adotada mostra-se adequada às condições e desafios locais. Tal metodologia foi sendo aprimorada desde sua primeira aplicação em 1998 no Ceará, carregando consigo um acúmulo de *expertise* e experiência dos outros projetos de cooperação técnica do UNICEF. O mérito da primeira edição do Ceará (1999/2000) foi introduzir a pauta do ECA nas estratégias dos prefeitos e mobilizar técnicos e gestores municipais para cumprir essa agenda, iniciando um processo de desenvolvimento de capacidades em gestão para resultados. A segunda edição do Ceará (2001/2002) teve um impacto forte na universalização dos CMDCA (até então, apenas 60 a 70% dos municípios tinham conselhos de direitos), que passaram a ser obrigatórios e a ter a função de coordenar os fóruns comunitários, também introduzidos nessa edição. A terceira edição do Ceará (2003/2004), teve o mérito de conseguir a universalização dos conselhos tutelares, cuja criação passou a ser condição para a certificação. Impulsionou também os mecanismos de participação social e dos adolescentes (foi lançada uma iniciativa denominada Prefeito Mirim e introduzidos os temas de participação social com temas de raça e etnia e acesso à cultura). A quarta edição (2005/2006), primeira edição expandida para o SAB, passou a ter um envolvimento maior do UNICEF Brasília e o Selo passou a ter forte vinculação com os ODM e a estratégia de criação de pactos regionais buscando um maior envolvimento e apoio formal dos governos estaduais e federal à iniciativa. A quinta (2007/2008) e a sexta (2009/2012) edições diferem-se principalmente pela sua duração. Na sexta edição foi definido que o período seria de 4 anos, ao invés de 2. Essa mudança foi importante no sentido de i) criar uma coincidência entre o ciclo do Selo e o período de gestão das prefeituras e ii) permitir maior tempo de trabalho e, por consequência, maior possibilidade de alcançar mudanças reais e verificar avanços mais significativos nos indicadores de impacto. , Outra mudança na sexta edição foi a introdução do segundo fórum comunitário. Ao mesmo tempo, a atuação do Selo em sinergia com as políticas locais, estaduais e federais, tendo sua metodologia como instrumento norteador, agrega valor a tais iniciativas, fazendo face aos desafios existentes.

Por último, é importante destacar o potencial uso da metodologia do Selo para outras áreas sociais, para outras regiões e para outros países, desde que adaptadas aos contextos político-administrativos.

4.2 Eficácia

Neste item são identificados os graus de alcance dos resultados e produtos do Selo até o final da edição 2009/2012, detalhando alguns mais significativos em termos de processo e aportes para o desenvolvimento. A Teoria de Mudança do Selo, apresentada no Quadro 1, será a base para a avaliação deste critério.

Durante o processo de avaliação foram constatados resultados significativos alcançados em diferentes graus. A consulta a toda documentação e aos dados e indicadores disponíveis permitiu realizar uma análise quantitativa e traçar algumas correlações que buscavam investigar as causas dos resultados. As entrevistas a diversos *stakeholders*, visitas a oito municípios e os 3 grupos focais realizados permitiram também aprofundar o entendimento deste alcance e os fatores críticos de sucesso.

Uma das principais questões avaliativas relativas à eficácia é **“Em que medida o Selo foi capaz de apoiar a obtenção de resultados das políticas nacionais destinadas aos direitos da C&A em nível local?”** (pergunta 2.c da matriz de avaliação, Anexo 2). E como questão relacionada: **“A estratégia e as atividades realizadas no Selo contribuem, no nível local, para a melhoria da qualidade da gestão de políticas públicas ou programas nacionais voltados à defesa de C&A?”**. Esta resposta é bastante diversa quando se considera o conjunto de municípios participantes, uma vez que o grau de alcance dos resultados varia entre regiões, grupos¹⁹ e estados.

A partir dos dados quantitativos disponíveis no UNICEF e em estudos avaliativos prévios²⁰ e de outros dados disponíveis em fontes oficiais, foram realizadas diversas análises por região atendida (SAB e Amazônia Legal), por unidade da federação, e por grupo de municípios. Para que as análises quantitativas tivessem contribuições a dar com relação às respostas a estas questões, era necessário não apenas analisar o

¹⁹ O agrupamento dos municípios é feito a partir da análise de um conjunto de indicadores econômicos e sociais, que refletem as condições de vida das crianças e adolescentes, tais como: população, Produto Interno Bruto (PIB) e índices de pobreza. Para efeito de certificação, os municípios foram classificados em 5 grupos nas duas regiões de abrangência, sendo o Grupo 1 o dos municípios com maior população e PIB e o Grupo 5, o oposto.

²⁰ Ver estudos avaliativos de Lucio F. Gonçalves, de novembro de 2013

desempenho dos municípios, de forma conjunta e desagregada, como também buscar explicá-lo, estudando a sua correlação com fatores significativos e determinantes. Tais fatores estariam relacionados aos seus insumos e atividades. As análises quantitativas foram complementadas por informações qualitativas coletadas nas diversas entrevistas e grupos focais realizados.

Segundo a Teoria de Mudança acordada, os resultados do Selo vão além da certificação dos municípios. Antes de mais nada, e desde o seu início, o Selo tem representado um forte instrumento de *advocacy* para a garantia dos direitos das C&A, em complemento e em reforço ao PACTO e à ACA. Esta afirmativa é baseada na quase unanimidade de percepção entre todos os atores entrevistados sobre a relevância do Selo para uma maior conscientização da sociedade em relação aos direitos preconizados no ECA.

Uma das mais importantes características da estratégia do Selo é o estabelecimento de ações de cooperação técnica entre o UNICEF e os municípios que aderiram à iniciativa, de duas regiões brasileiras com menores Índices de Desenvolvimento Humano - IDH, com fortes características de desigualdades internas também em relação à vulnerabilidade de crianças e adolescentes. A execução de ações concretas junto aos municípios por meio das diferentes etapas da metodologia do Selo e os princípios que estão nela embutidos permitiram demonstrar que um organismo multilateral pode ter um papel relevante na articulação de diversos atores e na transmissão de conhecimentos que levam ao desenvolvimento de capacidades locais sobre determinado tema. Esta é uma das raras iniciativas de organismos multilaterais dedicadas a trabalhar diretamente com municípios visando um resultado concreto. Ao mesmo tempo que o UNICEF oferece capacidades aos municípios, tem como retorno a ampliação dos efeitos das suas demais ações estabelecidas no Programa de País.

Como visto, por meio do Selo foram estabelecidas ou reforçadas parcerias entre os gestores públicos dos 3 níveis (federal, estadual e municipal), as organizações da sociedade civil e pessoas da comunidade, com foco nas políticas públicas de C&A; Comissões Pró-selo foram instituídas, CMDCA e Conselhos Tutelares foram criados e/ou tiveram sua atuação qualificada; foram promovidas parcerias entre secretarias municipais, juventude, empresários, associações e representantes da comunidade; e foi promovida maior articulação local entre as diferentes políticas e programas executadas pelo município em nome das três esferas político-administrativas. Ao mesmo tempo, algumas ONGs e instituições foram contratadas para prestar serviços ao Selo, apoiando os processos de mobilização e sensibilização, capacitação e disseminação de conhecimentos e realização dos fóruns. Com isso, o Selo oportunizou a criação de espaços de diálogo com a comunidade e a possibilidade da sua participação nas ações dos projetos, programas e políticas voltadas para a garantia dos direitos da infância e da adolescência. O Selo imprimiu sinergia à implementação das diversas iniciativas municipais.

No nível local, o processo de mobilização e sensibilização em temas de C&A para a formulação de políticas públicas foi identificado por grande maioria dos entrevistados como um dos mais importantes resultados do Selo. Em primeira instância, o Selo chama a atenção da sociedade, em especial dos jovens, e dos gestores para a importância das políticas públicas voltadas à defesa dos direitos de C&A. Com isso, os gestores ficam mais conscientes do trabalho a ser desenvolvido, enquanto a sociedade torna-se mais esclarecida e participativa. Em especial, os jovens são incentivados a procurar informações e a entender seus direitos e obrigações. Esta participação da sociedade civil e o fato de se partir do entendimento da situação inicial por meio da elaboração de um diagnóstico participativo, pode ser considerada para a grande maioria dos municípios, como um elemento inovador.

Outro resultado percebido, consequência do processo de mobilização e ação articulada, foi a ampliação da rede de atores e parceiros atuantes nos municípios, conferindo maior visibilidade ao tema de políticas de C&A, com resultados importantes para a ampliação do entendimento e da conscientização das sociedades locais sobre o ECA. Passa a haver um entendimento de que o trabalho das diversas áreas não pode ser isolado, sendo necessário um planejamento conjunto.

Para além da mobilização e sensibilização, o desenvolvimento de capacidades é uma das maiores contribuições do Selo nos municípios, tema que será tratado em item específico.

Além da importância da implantação da estratégia do Selo e seus efeitos nos municípios para a melhoria da qualidade das políticas públicas voltadas a C&A, foi constatado, como resultado indireto, que os temas transversais como gênero; direitos humanos e minorias; e meio ambiente passaram a ter maior evidência e os atores envolvidos passaram a entender melhor este conceito. Esta conclusão pode ser confirmada nas entrevistas. Alguns exemplos estão citados no item 5.2 deste relatório.

A análise quantitativa do critério eficácia, detalhada no Anexo 5, foi realizada com base no desempenho alcançado na edição 2009-2012. Um primeiro indicativo de bom desempenho dos municípios em relação ao Selo pode ser identificado com o fato de ser ganhador. No entanto, pode-se dizer que ser ou não ganhador não é o único indicio de ter tido um bom ou mal desempenho no Selo. Não ganhadores podem ter tido resultados importantes, apesar de não terem alcançado pontuação necessária para o reconhecimento. Uma evidência desta hipótese reside no conjunto de municípios que alcançaram todas as condições, ou seja, chegaram até o final do processo, mas não ganharam o Selo. Esses municípios, de fato, apresentaram uma melhoria significativa nos indicadores, inferior no entanto ao desejável para o reconhecimento.

Para efeitos desta análise foi adotado um indicador de desempenho para o eixo Gestão de Políticas Públicas e para o eixo Impacto Social. O cálculo do indicador, tanto para o eixo Gestão, como para o eixo Impacto Social, foi baseado no número de objetivos de cada eixo alcançados em relação ao número total de objetivos possíveis. A partir da soma e padronização desses dois indicadores de desempenho parciais, foi calculado um indicador síntese de desempenho, que variou de 0 a 100%.

Além de realizar uma análise com base nos que ganharam o Selo e os que chegaram até o final, optou-se também por buscar mensurar o grau de desempenho dos municípios, a partir de uma análise combinada entre resultados/produtos (desempenho do eixo Gestão) e impactos (desempenho do eixo Impacto Social). A aferição de tal medida foi possível tanto para municípios participantes do Selo como para aqueles não participantes, já que o UNICEF dispunha de todos os dados referentes aos indicadores adotados no Selo para os dois grupos de municípios quando da avaliação final.

Com relação a ganhadores e não ganhadores, uma análise geral (considerando o conjunto dos municípios do SAB e da Amazônia Legal) mostra que 23% dos municípios inscritos ganharam o Selo e que outros 39% atenderam a todas as condições mas não conseguiram ser certificados, totalizando um percentual de 62% que chegaram até o final do processo. No SAB, 23% dos municípios inscritos ganharam o Selo e 47% atenderam todas as condições e não ganharam o Selo, totalizando 70% de municípios inscritos que chegaram até o final do processo, o que é um número considerável. Já na Amazônia Legal, o percentual de ganhadores é o mesmo (23%), mas o percentual de municípios que atenderam todas as condições e não ganharam o Selo é de 28%. Já nessa análise geral percebe-se uma diferença de eficácia entre os municípios do SAB e os da Amazônia Legal, mostrando que nesta última região a possibilidade de chegar ao final foi bastante inferior.

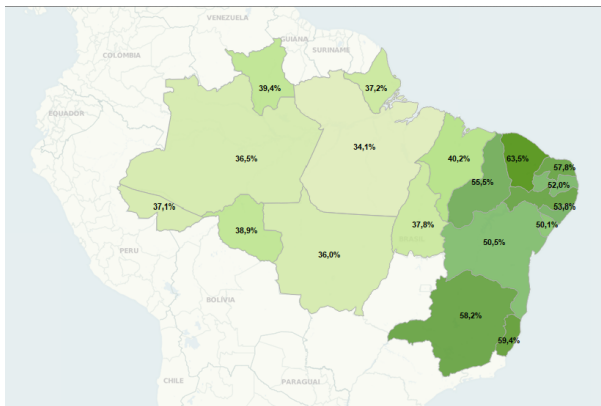
As análises realizadas por grupo revelam que há uma diferença considerável, em termos de eficácia, entre o grupo 1 e o grupo 5, concluindo que a probabilidade de um município do SAB pertencente ao Grupo 5 ganhar o Selo é 1,6 vezes inferior à probabilidade de um município do Grupo 1. Os resultados também revelam que a probabilidade de um município do grupo 1 chegar até o final do processo, ou seja, atender a todas as condições, é 1,8 vezes superior a um município do grupo 5. Para a Amazônia Legal, assim, como no SAB, eles revelam uma diferença considerável entre a eficácia no grupo 1 e a eficácia no grupo 5, concluindo que a probabilidade de um município da Amazônia Legal pertencente ao grupo 5 ganhar o Selo é 4,5 vezes inferior à probabilidade de um município do Grupo 1. Este número é bastante maior do que o do SAB (1,6), o que significa que na região da Amazônia Legal a diferença de sucesso entre os grupos 1 e 5 é muito elevada, levando à conclusão de que, apesar de haver igualdade de oportunidades para todos os municípios, o Selo enfrenta um desafio de equidade, especialmente nos menores municípios (grupo 5).

Com relação aos estados, verificou-se que, no SAB, entre o estado que apresentou melhor eficácia em termos de percentual de ganhadores em relação ao número de inscritos (CE, com 37%) e o estado que apresentou menor eficácia (PB, com 10%), há uma diferença de 3,7 vezes. É também no estado do CE onde há o maior percentual de municípios que conseguiram chegar até o final do processo em relação ao número de inscritos (71%), percentual 4,4 vezes superior ao do estado da PB (16%). Isso pode ser explicado, em primeiro lugar, pelo tempo de maturação que a iniciativa do Selo tem no estado do Ceará. Uma segunda razão pode ser os diferentes níveis de apoio aportados pelos governos dos Estados à iniciativa. No estado do Ceará, por exemplo, diversos entrevistados apontaram tal apoio com um dos pontos positivos dos resultados do Selo naquele estado.

Na Amazônia Legal, entre o estado que apresentou melhor eficácia em termos de percentual de ganhadores em relação ao número de inscritos (RO, com 44%) e o estado que apresentou menor eficácia (TO, com 10%), há uma diferença de 4,4 vezes. Comparando com o SAB, a diferença é bem maior. Da mesma forma, isso pode ser explicado pelos diferentes níveis de apoio aportados pelos Estados à iniciativa. No estado de Rondônia, por exemplo, entrevistados relataram que o governo do Estado alocou uma equipe dedicada a prover assistência técnica aos municípios em relação ao processo do Selo.

A análise conjunta SAB e Amazônia Legal traz um interessante achado: dois estados da Amazônia Legal, RO e AM, estão entre os 3 de melhor eficácia (RO, CE e AM), enquanto que os menores eficácia são dos estados de SE, PB e TO, este último com a menor eficácia de todos.

Uma terceira e última análise geral foi realizada sobre o desempenho médio dos estados do SAB E Amazônia Legal, mostrado no mapa a seguir:



Mapa 1: Desempenho médio no Selo por estado (SAB e Amazônia Legal)

O mapa revela que, enquanto o desempenho médio dos estados do SAB variou entre 40,2% e 63,5%, o desempenho médio dos estados da Amazônia Legal variou entre 34,1% e 40,2%, ou seja, entre 15% e 36% inferior. Isso pode ser explicado pelo fato de que a edição 2009-2012 foi a primeira que contou com a participação dos estados da Amazônia Legal ou pelo fato de os estados da Amazônia terem tido uma maior dificuldade em adotar a metodologia, por circunstâncias diversas relacionadas às suas condições, como por exemplo, isolamento,

condições climáticas que interferiram no calendário das atividades, etc. .

Em seguida à constatação dos números, foram realizadas análises mais aprofundadas buscando explicar os desempenhos verificados. Primeiramente, buscou-se analisar correlações entre “desempenho” e “insumos”, tendo por base a teoria de mudança e os conceitos e indicadores definidos no Anexo 5. O método adotado foi a análise de correlação bivariada, que buscou investigar a existência de uma relação direta entre o sucesso dos municípios no Selo (caracterizado por ter sido certificado) e a sua capacidade de gestão²¹. Investigou ainda outros possíveis fatores explicativos tais como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM e PIB. A análise foi realizada separadamente para os municípios do SAB e da Amazônia Legal e considerou, no detalhe, os cinco diferentes grupos de municípios. Os resultados em geral apontam correlação fraca, tanto para o SAB como para a Amazônia Legal. Quando analisados os municípios ganhadores e não ganhadores do Selo, em alguns casos observa-se leve diferença na correlação, embora não se confirme a tendência esperada de que municípios que ganharam Selo apresentariam uma maior correlação entre estas variáveis. Os resultados encontrados apresentam muitas variações, o que indica que não é possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre capacidades institucionais e de gestão, IDHM e PIB municipal e o desempenho dos municípios. Portanto, devem existir outros fatores, dificilmente mensuráveis, que poderão apoiar a explicação do desempenho dos municípios.

É importante destacar que a correlação que mais se destaca é a correlação entre desempenho em gestão de políticas públicas e desempenho em impacto social, levando à conclusão de que existe uma relação de causalidade entre a realização de ações e os impactos sociais alcançados. Nesse sentido, o desenho metodológico do Selo (2009-2012) foi muito feliz em estabelecer uma vinculação de causalidade entre os indicadores de gestão de políticas públicas e os indicadores de impacto social²².

Um segundo tipo de análise pesquisou a relação entre desempenho e grau de envolvimento no processo do Selo, considerando 5 categorias de envolvimento: 1) Não participou; 2) Apenas se inscreveu; 3) Participação baixa (chegou apenas a realizar o 1o fórum), 4) Satisfez todas as condições e não ganhou o Selo; e 5) Ganhou o Selo. Nessa análise, que considerou as duas regiões de abrangência do Selo (SAB e Amazônia Legal), os

²¹ Aferida pela capacidade de investimentos no tema infância e adolescência; pela capacidade institucional, aferida, por sua vez, pelo grau de institucionalização das principais políticas afetas ao tema C&A (educação, saúde, gestão de resíduos sólidos, assistência e desenvolvimento social, direitos humanos, direitos da criança e adolescente, esporte, trabalho e inclusão produtiva, gestão e tecnologia da informação e inclusão digital e transporte); pela existência de mecanismos de participação e controle social e pela capacidade de construir alianças. Maiores detalhes podem ser vistos no Anexo 5, item 1.2

²² Exemplo: o aumento da cobertura de vacinação e o Programa de Saúde da Família têm impacto direto na redução da mortalidade infantil.

diferentes estados e os diversos grupos, os resultados são bastante mais consistentes do que a análise de correlação anteriormente apresentada e mostram claramente que há uma relação bastante positiva entre grau de envolvimento com o Selo e desempenho.

Primeiramente, foram analisados os 50 municípios que tiveram melhor desempenho, no SAB e na AL. Os resultados mostraram que, tanto no SAB como na AL, 90% ganharam o Selo e 100% chegaram a satisfazer todas as condições. Nos 50 municípios de pior desempenho do SAB nenhum chegou até o final do processo e na AL, apenas 2 (4%). Em seguida, foi realizada uma análise por grupo e por estado para as duas regiões, cujos resultados estão apresentados no Anexo 5.

A análise por grupo no SAB comparou o número de municípios que tiveram desempenho acima da média de seus estados em relação ao número total de municípios por grau de envolvimento. Por exemplo: no grupo 1, dos 31 ganhadores, 30 (97%) tiveram desempenho acima da média de seus estados, tendência que se repete em todos os grupos. Por outro lado, no mesmo grupo, dos 9 municípios que não participaram, apenas 2 (22%) tiveram desempenho acima da média de seus estados. O resultado varia de grupo para grupo, mas a tendência se mantém. Nessa análise é interessante também comparar o grupo 5 (grupo dos municípios menores, com menor PIB), com os demais grupos. É no grupo 5 onde há maior percentual de municípios que não participaram em relação ao total, invertendo a tendência. E do número total de não participantes, apenas 20% tiveram desempenho acima da média de seus estados.

Uma análise similar por grupo na Amazônia Legal mostrou que, no Grupo 1, dos 28 ganhadores, 24 (86%) tiveram desempenho acima da média de seus estados. Por outro lado, dos 15 municípios que não participaram, apenas 3 (20%) tiveram desempenho acima da média de seus estados. O resultado varia de grupo para grupo, mas mantém essa tendência. No Grupo 5, dos 18 ganhadores, 16 (89%) tiveram desempenho acima da média de seus estados e dos 38 municípios que não participaram, apenas 17 (45%) tiveram desempenho acima da média de seus estados.

A análise por estado no SAB mostra a mesma tendência, com exceção do estado da Paraíba, onde dos 92 municípios que apresentaram desempenho superior à média do estado, apenas 20 (22%) foram ganhadores ou atenderam todas as condições. Na Amazônia Legal, esses percentuais foram inferiores a 50% nos estados do MT (13%), TO (22%), PA (31%) e MA (38,9%).

Os grupos focais realizados com 20 municípios ganhadores do Selo em mais de uma edição e 2 representantes estaduais, trouxeram uma reflexão sobre os fatores aos quais poderiam ser atribuídos o seu sucesso no Selo. Uma consolidação dos principais fatores apontados mostrou os seguintes, em ordem decrescente de incidência :

- uma maior integração entre as áreas temáticas voltadas à defesa dos direitos das crianças e adolescentes;
- a vontade política e liderança do município;
- a presença do UNICEF;
- maior capacidade adquirida pelos gestores para diagnosticar situações, planejar ações e trabalhar com indicadores e resultados;
- maior participação da sociedade nos processos de decisão das prioridades;
- apoio e liderança do Governo do Estado;
- capacidades institucionais que o município já tinha quando da candidatura do Selo.

4.3 Eficiência

A avaliação do critério eficiência objetiva propiciar informações sobre como foram utilizados os recursos (humanos, físicos, financeiros e tempo) para a produção e alcance dos resultados esperados no Selo. Tem como pano de fundo a seguinte questão: **“os recursos foram usados da forma de melhor custo-eficiência para alcançar de modo satisfatório as políticas de direitos de C&A?”** (Questão 3.c apresentada na matriz de avaliação).

Os recursos investidos no Selo provêm de diversas fontes, sendo que as principais são o UNICEF (a partir da contribuição de alguns parceiros como Petrobras, Ministério da Educação, Companhia Energética do Ceará - COELCE, Centrais Elétricas do Pará S.A. - CELPA, Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins -

CELTINS e Companhia Energética do Maranhão - CEMAR) e os próprios municípios, que dedicam parte de sua equipe e estrutura institucional à implantação das atividades do Selo e custeiam as atividades e projetos de participação social (incluindo os Fóruns).

Os recursos investidos pelo UNICEF, que abrangem a equipe de Brasília e dos escritórios zonais, compõem-se basicamente dos seguintes itens:

- Produção e disseminação de materiais de comunicação referentes ao Selo e seus resultados;
- Mobilização e articulação para o PACTO e Agenda Criança Amazônia;
- Desenvolvimento de capacidades de articuladores e gestores locais na metodologia do Selo;
- Atualização e implementação dos critérios e mecanismos para monitorar as ações do Selo, bem como seus resultados;
- Definição de linha de base e monitoramento dos indicadores de impacto e gestão do Selo para os municípios inscritos;
- Facilitação das ações do Selo relacionadas aos temas de impacto, gestão e participação social;
- Aferição de resultados nos municípios inscritos na edição 2009-2012;
- Divulgação e Premiação dos municípios inscritos no Selo;
- Avaliação da Edição 2009-2012 do Selo;
- Coordenação e Supervisão da Iniciativa.

Da parte dos municípios, os recursos investidos compõem-se de:

- Mobilização e articulação dos atores municipais;
- Deslocamento de atores para capacitação no uso da metodologia (articuladores e gestores locais);
- Realização dos 1º e 2º Fóruns (incluindo deslocamentos de participantes);
- Implementação das ações do Selo relacionadas aos temas de impacto, gestão e participação social (cujos custos são variáveis de município para município);
- Atividades de comunicação e divulgação do Selo junto aos diversos atores locais;
- Coordenação e Supervisão da Iniciativa.

Não foi possível obter informações precisas sobre o montante investido na edição 2009-2012 do Selo por parte do UNICEF, visto que só estão disponíveis as informações de utilização dos recursos financeiros originados da Petrobrás (cerca de R\$ 9 milhões). Esta mesma impossibilidade também ocorreu em relação aos recursos humanos e financeiros utilizados pelos municípios entre 2009-2012 para a realização das diferentes etapas do Selo, que poderiam ser considerados a contrapartida local das ações promovidas. A dificuldade em apurar os custos reais do Selo prejudica possíveis análises de custo-eficiência da iniciativa, porque impossibilita o estabelecimento das relações existentes entre recursos e resultados alcançados. O levantamento rigoroso de custos do Selo e uma estimativa de custo por C&A contribuiria para uma melhor eficácia na captação de recursos.

As entrevistas a atores relevantes mostraram certa preocupação com o financiamento do Selo e com a necessidade de diversificar patrocinadores. Alguns manifestaram a opinião de que contar com os recursos dos municípios para a implantação das atividades do Selo pode ser considerado um equívoco, porque os pequenos municípios não dispõem de recursos humanos para enfrentar as suas competências e programação anual e dispõem de reduzidos recursos financeiros. Outros municípios com maior atividade econômica, população e capacidade de gestão não enfrentam tantas dificuldades para enviar dois ou três representantes para participar de uma capacitação do Selo em outro município. Essa opinião vem de encontro aos resultados observados quando se comparam grupos de municípios.

Nas visitas e entrevistas realizadas constatou-se que os escritórios zonais do UNICEF têm um grupo muito reduzido de pessoas e que vem sendo reduzido progressivamente²³. Em geral, há parceiros contratados nos estados (ONGs) para apoio à operacionalização do Selo nos municípios, mas esses parceiros não substituem a necessidade de presença da equipe do UNICEF nas capacitações, fazendo com que os recursos humanos dos escritórios zonais fiquem totalmente comprometidos com o Selo nos momentos dos ciclos de capacitações. Essa demanda muitas vezes concorre com as outras ações programáticas do UNICEF.

²³ Nas primeiras edições do Selo, o tamanho da UNICEF Brasil, em termos de equipe, era muito maior. Houve uma redução progressiva do número de funcionários. O escritório de Fortaleza, por exemplo, tinha 12 funcionários até 2007 (todos trabalhavam no Selo). Reduziu-se de 12 para 4 funcionários, 2 terceirizados e 1 consultor para o Selo.

Alguns entrevistados ressaltaram também que no contexto da Amazônia Legal, pelas longas distâncias, dificuldades de comunicação e informações e outras dificuldades institucionais históricas dos municípios, a implementação de qualquer política descentralizada é mais onerosa. Na edição 2009-2012, sentiu-se o impacto do baixo volume de recursos e da desproporção: implementar o Selo em uma região como São Gabriel da Cachoeira, por exemplo, demanda muito mais recursos pelas dificuldades geográficas. A Amazônia Legal sofreu um impacto com as instabilidades institucionais ocorridas na gestão do UNICEF, com mudança de representante do escritório de Manaus e incertezas sobre a continuidade daquele escritório. Tais instabilidades foram parcialmente mitigadas com a contratação de organizações parceiras. Constatou-se também a redução de recursos humanos, impactando a ação do Selo em alguns estados, em especial aqueles que não contavam com um apoio firme do Governo Estadual. Não foi o caso de Rondônia e Acre, por exemplo, onde o governo estadual sempre esteve mais presente. Segundo os entrevistados, na história dos outros escritórios zonais não houve tanta instabilidade.

Os representantes do UNICEF entrevistados têm uma ideia de que “o investimento feito no Selo tem um impacto potencializado. Pode-se dizer que foram investidos no máximo 2 milhões de dólares por ano e os resultados desse investimento são muito significativos. O conjunto de temas que se consegue mobilizar nas capacitações, mobilização dos adolescentes e nos fóruns comunitários é expressivo. Poucas iniciativas mobilizam tanta gente com tão poucos recursos”.

As entrevistas aos atores municipais revelaram que os recursos financeiros aplicados ao Selo são, no geral, suficientes para gerar resultados, exceto com relação à capacitação (que muitos consideram pouco frequentes e de curta duração, não suprimindo a falta de conhecimento dos municípios) e à divulgação das ações junto às comunidades locais. Nesse aspecto, surge a importância de que o Plano de Ação Municipal resultante do Selo seja compatível com o orçamento e o PPA do município, de forma a garantir os recursos necessários para as atividades e que os municípios consigam estabelecer alianças e sinergias com outros projetos de modo a potencializar os recursos. Muitos entrevistados lamentam que não haja uma presença mais intensa do UNICEF nos municípios. Foi apontada também a falta de apoio por parte de diversos estados.

Em relação ao tempo, a maior parte dos entrevistados considera o tempo do ciclo atual (4 anos) suficiente para promover os resultados desejáveis. Porém, consideram que o cronograma poderia ser mais flexível e que deveriam ser evitados longos intervalos entre atividades, que causam desmotivação e desmobilização.

Uma outra maneira de aferir a eficiência pode ser considerando o processo de implantação do Selo. Todos os municípios (SAB e Amazônia Legal) são convidados a participar do Selo. Porém, nem todos se inscrevem. Esta é uma medida de eficiência da atividade de mobilização dos municípios. A partir da inscrição, há municípios que não chegam a realizar o 1º fórum. Outro conjunto de municípios, como já dito, chega a atender todas as condições, mas não ganha o Selo. Por fim, 23% dos municípios que se inscrevem, em média, ganham o Selo.

Análises detalhadas foram feitas para o SAB e Amazônia Legal (e ainda para os dois de forma conjunta), por grupo e por estado. Considerando que um dos grandes resultados do Selo é o desenvolvimento de capacidades locais e a introdução na necessidade de se trabalhar de forma articulada em nível local e, ainda, que é por meio do processo metodológico que esses ganhos são alcançados, um dos indicadores de eficiência analisados como nível de aproveitamento é o percentual de municípios que atenderam a todas as condições em relação aos inscritos. Isso se justifica ainda pela já observada correlação entre desempenho e grau de envolvimento no processo do Selo.

O Anexo 5 mostra os diferentes níveis de “perda” no processo para os grupos do SAB na edição 2009-2012. Uma primeira análise a ser feita é quanto à eficiência do processo de adesão. Dos 1569 municípios elegíveis no SAB, inscreveram-se 1271, correspondendo a 81%. Analisando esses números para os diferentes grupos, verifica-se 92% de eficiência no grupo 1 e 75% de eficiência no grupo 5. Isso significa que municípios do grupo 1 têm 1,22 vezes mais chance de aderir ao Selo do que municípios do grupo 5.

Entre a adesão e o 1º fórum ocorre o primeiro ciclo de capacitação. Pode-se considerar como indicador de eficiência desta etapa a quantidade de municípios que realizaram 1º fórum em relação ao total de inscritos. Observando os números apresentados, tem-se uma eficiência média do 1º ciclo de capacitação de 75%, ou seja, dos 1271 inscritos, 963 municípios conseguiram realizar o 1º fórum. Partindo da premissa de que todos foram capacitados para tal, 308 municípios capacitados não alcançaram este patamar do processo do Selo, perdendo a oportunidade de concluir o aprendizado que está na base do processo da realização do 1º fórum. Uma análise por grupo revela que no grupo 1 este indicador é de 88%, enquanto que no grupo 5, ele cai para 67%, ou seja, 1,3 vezes inferior.

Entre o 1º fórum e o final do processo acontece um 2º ciclo de capacitação e a implementação das ações previstas no Plano de Ação. Da mesma forma, pode-se considerar como indicador de eficiência de implementação a quantidade de municípios que atenderam todas as condições em relação aos que chegaram a realizar o 1º fórum. De forma geral, dos 963 municípios que conseguiram realizar o 1º fórum, 595 (62%) chegaram ao final do processo, ou seja, atenderam a todas as condições. Este número representa 47% dos inscritos. Por fim, dos 595 que chegaram até o final, 50% não ganharam o Selo, ou seja, não atingiram os resultados nos eixos acima da média de seus grupos. Esta análise pode ser repetida para cada um dos grupos apresentados no gráfico. No Grupo 1, dos 93 municípios que conseguiram realizar o 1º fórum, 69 (74%) chegaram ao final do processo, ou seja, atenderam a todas as condições. Este número representa 65% dos inscritos. Já no Grupo 5, dos 256 municípios que conseguiram realizar o 1º fórum, 136 (53%) chegaram ao final do processo, ou seja, 21 pontos percentuais abaixo do grupo 1. Este número representa 35% dos inscritos.

Conclui-se que a probabilidade de um município do grupo 1 chegar até o final do processo é 1,9 vez superior à probabilidade de um município do grupo 5 chegar ao mesmo ponto.

Foi analisado também o grau de envolvimento com o Selo dos municípios do SAB, por estado, na edição 2009-2012, cujos resultados estão apresentados no Anexo 5. Os resultados mostram que os estados que tiveram maior diferença entre municípios inscritos e municípios que realizaram 1º fórum foram SE (47%), AL (39%) e PB (36%) e os que tiveram menor diferença foram CE (6%), MA (11%) e RN (13%). Com relação à diferença entre municípios que realizaram 1º fórum e municípios que atenderam a todas as condições, ou seja, chegaram até o final do processo: as maiores diferenças estão na PB (74%), SE (54%) e AL (51%) e as menores diferenças estão no CE (24%), MA (27%) e MG (34%).

Análises análogas foram realizadas para a Amazônia Legal. Quanto à eficiência do processo de adesão, dos 762 municípios daquela região, 537 inscreveram-se, correspondendo a 70% dos municípios convidados (11 pontos percentuais inferior ao SAB). Analisando esses números para os diferentes grupos, verifica-se 79% de eficiência de adesão no grupo 1 e 81% de eficiência no grupo 5. Diferentemente do SAB, a eficiência do processo de adesão no grupo 5 foi superior à do Grupo 1.

Com relação à eficiência do 1º ciclo de capacitação, tem-se um resultado de 56% (19 pontos inferior ao SAB), ou seja, dos 537 inscritos, 299 municípios conseguiram realizar o 1º fórum. Partindo da premissa de que todos foram capacitados para tal, 238 municípios capacitados não alcançaram este patamar do processo do Selo, perdendo a oportunidade de concluir o aprendizado que está na base do processo da realização do 1º fórum. Uma análise por grupo revela que no grupo 1 este indicador é de 82% (percentual próximo do Grupo 1 do SAB), enquanto que no grupo 5, ele cai para 40%, ou seja, 2 vezes inferior.

Entre o 1º fórum e o final do processo acontece um 2º ciclo de capacitação e a implementação das ações previstas no Plano de Ação. Da mesma forma, pode-se considerar como indicador de eficiência de implementação a quantidade de municípios que atenderam a todas as condições em relação aos que chegaram a realizar o 1º fórum. De forma geral, dos 299 municípios que conseguiram realizar o 1º fórum, 152 (50%) chegaram ao final do processo, ou seja, atenderam a todas as condições. Este número representa 28% dos inscritos (19 pontos inferiores ao SAB). Por fim, dos 152 que chegaram até o final, apenas 20% não ganharam o Selo, ou seja, não atingiram os resultados nos eixos acima da média de seus grupos. Esta análise pode ser repetida para cada um dos grupos. No Grupo 1, dos 47 municípios que conseguiram realizar o 1º fórum, 34 (72%) chegaram ao final do processo, ou seja, atenderam a todas as condições. Este número representa 60% dos inscritos. Já no Grupo 5, dos 67 municípios que conseguiram realizar o 1º fórum, 23 (34%) chegaram ao final do processo, ou seja, 38 pontos percentuais abaixo do grupo 1. Este número representa 14% dos inscritos.

Conclui-se que a probabilidade de um município do grupo 1 chegar até o final do processo é 4,3 vezes superior à probabilidade de um município do grupo 5 chegar ao mesmo ponto.

Foram também realizadas análises por estado que mostram que os estados que tiveram maior diferença entre municípios inscritos e municípios que realizaram 1º fórum foram RR (33%), TO (34%) e AP (44%) e os que tiveram menor diferença foram AM (97%), RO (85%) e AC (68%). Com relação à diferença entre municípios que realizaram 1º fórum e municípios que atenderam todas as condições, ou seja, chegaram até o final do processo: as maiores diferenças estão no TO (64%), RR (60%) e AC (60%) e as menores diferenças estão no AP (29%), RO (34%) e MT (35%).

Por esses resultados, verifica-se que o Selo apresentou um médio grau de eficiência se forem considerados só os municípios certificados. Porém, se forem considerados aqueles que concluíram todo o processo sem obter a certificação, pode-se avaliar como médio-alto.

4.4 Impacto

Segundo o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), avaliações de impacto consistem em “verificar os efeitos de longo prazo positivos e negativos, desejados e não desejados, diretos e indiretos, primários e secundários produzidos por uma intervenção”²⁴. O Selo UNICEF, objeto desta avaliação, é uma iniciativa em desenvolvimento, ou seja, sua metodologia tem sido aprimorada ao longo de suas diversas edições. As primeiras quatro edições foram testadas no estado do Ceará (uma delas, também na Paraíba) e, a partir de 2005, a iniciativa foi expandida para 11 estados do Semiárido Brasileiro. Na última edição, (2009-2012) o Selo foi ampliado para 9 estados da Amazônia Legal. Portanto, diferentes estados e regiões têm tempos de maturação diversos na metodologia do Selo. É também uma intervenção que se dá num ambiente de alta complexidade: municípios de duas regiões ainda carentes de políticas públicas sociais, economicamente, demograficamente, socialmente e politicamente diversas.

Uma das questões da matriz de avaliação pretende investigar se “**Seria possível medir o impacto alcançado pelo Selo nos municípios?**”, em outras palavras, se seria possível descobrir o quanto o Selo foi responsável pela melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes?. Apesar de tratar-se de uma questão de atribuição, este não foi o fator central que o UNICEF pretendia como resultado desta avaliação, por estar ciente da impossibilidade de fazê-lo. No caso do critério impacto, a opção por avaliar a contribuição do Selo sempre foi a mais importante.. Para responder a esta pergunta, poderia ser realizado um estudo quantitativo de avaliação de impacto, do tipo quasi-experimental, que buscasse investigar uma relação de causa e efeito entre o Selo e a melhoria da qualidade de vida de seu público alvo, por meio da seleção de alguns indicadores de impacto e análise de sua evolução em municípios semelhantes, comparando participantes e não participantes do Selo. No entanto, para aplicar este tipo de metodologia com o rigor técnico necessário, seria preciso isolar a iniciativa do Selo dos outros inúmeros fatores que teriam influência na melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes, o que é tarefa extremamente complexa, pois, os municípios apresentam diversas diferenças, não apenas em características demográficas e socioeconômicas, como também as diferenças que estão sendo analisadas de forma mais profunda. Indo além: os municípios apresentam diferenças políticas e de arranjos institucionais onde estão envolvidas, no caso do Selo, quase 80 variáveis (ver item 1.2 do Anexo 5). Apresentam também diferenças relativas às intervenções que podem estar ocorrendo naquele território com objetivos comuns ao do Selo (a defesa dos direitos das C&A): programas e projetos públicos federais, estaduais e municipais; ações do setor privado; ações da sociedade civil organizada; ações de outras agências multilaterais. Em geral, é muito elevada a sinergia entre os processos do Selo e todo este conjunto de iniciativas. Além disso algo que foi apontado como fator de sucesso, qual seja, a liderança do poder público municipal é extremamente difícil de se medir. Desse modo, a adoção de modelos contrafactuais não traria ao trabalho de avaliação o rigor metodológico suficiente para concluir pela atribuição ao Selo da melhoria da qualidade de vida das C&A.

Assim, a utilização do critério de impacto na avaliação da Edição 2009-2012, já finalizada, visou a identificar, de forma qualitativa, as mudanças que já podem ser percebidas pelos diversos *stakeholders* e as evidências de mudanças de longo prazo alcançadas após a finalização da Edição 2009/2012.

Nas entrevistas, reuniões e grupos focais realizados com atores municipais, talvez o grupo que melhor possa qualificar os impactos do Selo, as respostas dos diversos atores sobre o que mudou no município com o advento do Selo foram diferenciadas e bem focadas de acordo com a área dos entrevistados. A percepção de impacto é difusa ainda que sempre positiva, indo de aspectos valorativos como “*melhorou a autoestima e deu prestígio ao município*” e “*melhorou o olhar da comunidade para as políticas do Selo. Na confiança em participar*” a questões como “*melhorou os indicadores de saúde*”. “*Melhorou a preocupação com a situação das crianças e adolescentes, mostrando o desenvolvimento das ações.*”

Sistematizando os resultados, os seguintes efeitos positivos advindos da iniciativa do Selo são percebidos:

²⁴ *Development Assistance Committee, Organization of Economic Cooperation and Development. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Paris, 2001.*

- A maior parte dos entrevistados consideram que sem o Selo as políticas voltadas para a infância e adolescência estariam acontecendo, mas sem tanta ênfase e nem tão articuladas. Os indicadores não teriam avançado tanto.
- Como efeito da metodologia, Conselhos e Comissões locais puderam ser criados (no caso do CMDCA, este era um pré-requisito para a participação) ou tiveram seu papel mais bem entendido e sua ação qualificada, ampliando e/ou desempenhando um papel de maior liderança junto à comunidade, compartilhada com o Prefeito e Articulador Municipal. Por serem protagonistas da metodologia do Selo, os CMDCA sentem-se responsáveis pelo seu sucesso.
- O Selo trouxe novas ideias, e a possibilidade de desenvolvimento de projetos locais. Diversos municípios citaram que o certificado atraiu novos financiadores como Petrobras (em Presidente Figueiredo/AM); Banco Santander com o Projeto Amigo de Valor²⁵ e Instituto Votorantim²⁶.
- Uma das grandes transformações que o Selo traz para os municípios é o conhecimento da realidade e a capacidade de identificar o que é possível ser feito dentro do trabalho de cada secretaria e de forma articulada. Também a capacidade de entender melhor a importância dos números e dos indicadores. Este conhecimento é útil também para todas as políticas sociais locais, já que existe uma tendência de que todas as políticas sociais federais valorizem cada vez mais o planejamento e os resultados e, a partir deste conhecimento, o corpo gerencial dos municípios passa a tomar decisões com base em informações. O trabalho intersetorial e participativo e a institucionalização do processo de participação e monitoramento de indicadores sociais podem tornar as mudanças permanentes.

“Este processo de articulação gera um grande impacto, pois vai possibilitando um melhor uso dos recursos e a solução de alguns problemas”. “Os indicadores mais gritantes foram atacados e melhorados. Muitos indicadores melhoraram por conta do trabalho do Selo. Ele não resolve os problemas, mas fomenta a solução, sensibiliza, ajuda a articular.”
- As ações executadas durante a edição 2009/2012 promoveram uma melhoria significativa dos indicadores sociais com um melhor trabalho desenvolvido nas secretarias e nas ONGs. A sociedade passou a usar de forma efetiva os equipamentos sociais, com maior participação de C&A e famílias. São exemplos os grupos de convivência dos CRAS/CAPES/PSF.
- Em um dos municípios do Ceará, que ganhou o Selo 6 vezes, os entrevistados afirmam que o Selo contribuiu para promover uma mudança na consciência, atitudes, e comportamento dos atores envolvidos em relação aos direitos das C&A. Hoje, comunidades, órgãos do legislativo, executivo, judiciário e movimentos sociais já estão acostumados com a pauta da política para C&A. O trabalho com C&A, a partir da experiência do Selo no Ceará, é contínuo. Entretanto, as mudanças político administrativas podem levar a modificações na forma de condução dessa participação intersetorial. Para muitos municípios, o Selo é o meio de manter aquecida a construção de políticas públicas para C&A no Ceará. No estado do Ceará foram realizadas conferências para a defesa dos direitos das C&A em 182 municípios de um total de 184.
- A metodologia do Selo permitiu o desenvolvimento de políticas culturais, iniciadas por meio das iniciativas “Resgate Cultural” e “Mapeamento da cultura Local” e de ações específicas voltadas para a Convivência com o Semiárido e Mudanças Climáticas.
- Os municípios reforçaram suas políticas públicas voltadas à defesa dos direitos das C&A.

“Em nossa 1ª edição, uma criança, chamada Beatriz, nasceu com uma desnutrição muito forte, de pais epiléticos. Uma agente de saúde levou essa criança para a casa. O município criou o programa BIA – Boa Introdução Alimentar para inclusive prevenir obesidade e distribuir cestas básicas para famílias mais carentes. A Bia hoje tem 10 anos e foi adotada pela agente de saúde”

²⁵ Pelo Projeto Amigo de Valor os municípios recebem recursos no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e/ou no Fundo dos Direitos do Idoso, capacitação e suporte técnico para a realização de diagnósticos sobre a situação das crianças e adolescentes e dos idosos e para a formulação da política municipal de garantia dos direitos destes públicos.

²⁶ Que financia ações ligadas à educação, aos esportes e à cultura em 300 municípios brasileiros

Da mesma forma, pode-se perceber os seguintes efeitos negativos:

- Em alguns municípios visitados, principalmente naqueles em que o Selo teve descontinuidade, os entrevistados consideraram que o Selo não contribuiu para a obtenção de impactos, pois seria necessário o comprometimento contínuo de todas as partes para gerar mudanças de longo prazo, o que não ocorreu.
- Desânimo e desmotivação naqueles municípios que trabalharam fortemente pelo Selo e não ganharam, em especial aqueles que foram vitoriosos em edições anteriores.
- Os resultados alcançados não são sustentáveis, necessitando uma melhor orientação aos municípios para a fase pós-Selo.

Uma coisa importante que se observa nas entrevistas é que, de fato, o principal impacto estabelecido na Matriz da Teoria de Mudança do Selo (melhor qualidade de vida para crianças e adolescentes) não se dá em consequência direta do Selo, mas sim das políticas implementadas no nível local, sendo que o Selo atua como elemento catalisador.

Há um consenso de que as ações de mobilização, sensibilização e planejamento embutidas na metodologia provocaram transformações que vêm criando as condições para o alcance concreto de tal impacto. Tal alcance, que pode ser considerado de longo prazo, certamente exigirá, nos próximos anos, muitas outras ações a serem conduzidas por outros atores governamentais e não governamentais das três instâncias político-administrativas, e dos outros poderes (legislativo e judiciário), considerando os compromissos do Governo brasileiro com o tema de direitos das crianças e adolescentes, em especial, nas duas regiões. Necessitará contar com a participação ativa de diferentes atores públicos e privados.

Nas entrevistas a outros relevantes interlocutores nos ministérios e estados, oficiais e colaboradores do UNICEF, uma das transformações percebidas é que o Selo vem implantando um conjunto de condições para o desenvolvimento e fortalecimento de capacidades locais, em longo prazo, para a formulação, o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas voltadas à garantia dos direitos de C&A de forma participativa. Essas capacidades fazem com que os municípios aprimorem a qualidade da gestão de políticas públicas e empoderem a sociedade local, em especial os jovens, introduzindo a cultura de coletar e analisar dados, informações e indicadores, tomar decisões e planejar com base nessas análises; implementar ações de forma articulada e monitorar e avaliar os avanços dentro de um determinado ciclo. Entretanto, ainda que estes instrumentos e mecanismos tenham sido colocados à disposição das administrações locais serão ainda necessários processos de articulação e incorporação formal destes procedimentos pelos demais atores e parceiros, em longo prazo, de modo a tornar a metodologia do Selo uma estratégia de políticas públicas sustentável dos municípios, indo inclusive além do público alvo criança e adolescente.

Foi identificado ainda, como resultado das entrevistas, que a metodologia do Selo poderá ser replicada a outras áreas do País sempre que passar por um redesenho contemplando características, necessidades e culturas específicas de regiões e de municípios. Em relação à sua aplicabilidade em outros países, só seria adequada naqueles que apresentem semelhanças ao sistema federativo brasileiro, com descentralização de políticas sociais e com certa independência político-administrativa dos municípios (ou equivalentes) em relação às outras instâncias (equivalentes a estados e união). No caso de países do hemisfério sul e centro americanos, seria necessária uma adaptação da metodologia para os seus sistemas de organização política e administrativa.

4.5 Sustentabilidade

Um dos principais obstáculos para a sustentabilidade do Selo é a descontinuidade dos interlocutores das diversas instâncias do poder executivo. Em todos os níveis (federal, estadual e municipal), as mudanças de comando político, mesmo mantendo a mesma linha partidária, têm interferido na continuidade de pactos e acordos e no nível de prioridade dada às parcerias para implementação do Selo. É nos municípios que tal descontinuidade compromete mais a sustentabilidade, uma vez que tem por consequência, em geral, a substituição do articulador municipal do Selo, que em muitos casos não pertence ao quadro de efetivos, e de gestores públicos nas secretarias. Além disso, ocorre a mudança de outros interlocutores da municipalidade que participam das ações do Selo, juntamente com os integrantes do CMDCA e do Conselho Tutelar, sem esquecer os participantes da Comissão Pró-Selo. Esta situação foi constatada na maioria dos municípios visitados na avaliação.

Esta situação de “começar do zero” não se restringe ao ambiente do Selo, mas faz parte da cultura institucional da administração pública brasileira, ocorrendo nos programas nacionais, estaduais e municipais que se concretizam nos espaços locais. A nova administração recomeça todo o processo metodológico para obter a certificação do Selo. Esse constante reiniciar acarreta um desperdício dos investimentos, tanto em termos de tempo como de recursos financeiros alocados: nas capacitações executadas; na constituição de redes de atores e parceiros estabelecidas; e nos planos de ação elaborados. Deste modo, ao invés de ser dada uma continuidade ao processo de execução do plano de ação anterior e de compromissos acordados, ocorre um novo processo de mobilização e de sensibilização com um novo grupo de gestores e representantes da comunidade, muitos dos quais já participantes da(s) edição(ões) anterior(es).

A sustentabilidade do Selo nos municípios depende de alguns fatores e condições dentre os quais os mais relevantes são: apropriação da metodologia pelos atores públicos e pela sociedade civil de modo a garantir a sua continuidade mesmo em situações de alternância de poder político local, ou ainda mesmo sem a presença do UNICEF; conscientização dos líderes sobre a importância de avançar na garantia dos direitos das C&A, independentemente da linha e estilo político que esteja no poder; a incorporação das capacidades voltadas à gestão para resultados, materializada em uma cultura de gestão participativa, articulada e integrada. Tais fatores e condições dependem tanto da liderança política, como das estruturas institucionais instaladas, e dos recursos humanos e tecnológicos disponíveis.

Nas visitas realizadas aos municípios, a equipe de avaliação enfrentou dificuldades em localizar não apenas os interlocutores mas materiais e informações sobre o Selo, principalmente em locais onde ocorreu mudança de autoridades locais. As estruturas e recursos institucionais variam bastante de município para município. Nas Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, realizada pelo IBGE desde 2001²⁷, constata-se que na grande maioria dos municípios com até 50 mil habitantes é bastante raro existirem servidores públicos concursados ou com estabilidade no emprego e estruturas institucionais relacionadas às políticas de C&A, o que compromete uma das premissas de sustentabilidade.

O não armazenamento e compartilhamento do acervo de produtos obtidos com a implementação do Selo comprometem a transparência e a sustentabilidade da iniciativa, fazendo com que a sua memória possa ser perdida. Apesar de haver cópia de todos os documentos de todos os municípios arquivadas e disponíveis para consultas nos escritórios zonais do UNICEF, o fato de o estarem em meio físico dificulta o seu acesso. A carência de ferramentas de Tecnologia da informação em grande número de municípios do SAB e da Amazônia Legal vem dificultando a disponibilização de informações que poderiam permitir o compartilhamento e a transparência dos resultados do Selo, bem como assegurar a memória institucional e técnica do progresso alcançado em cada município. As administrações locais nem sempre contam com serviços de informática e de internet. Atualmente, as comunicações entre os escritórios do UNICEF e os municípios se realizam em geral por meio de correspondências, e-mail, telefone e fac-símile.

Por fim, com relação à apropriação da metodologia pelo município como fator de sustentabilidade, não foi identificada no desenho da iniciativa uma estratégia de saída do UNICEF em que os municípios, com apoio de novas parcerias e a partir de um determinado nível de capacidades, possam assumir a liderança e autonomia no processo de alcance de indicadores nos três eixos de avaliação do Selo e continuar seguindo. Nas entrevistas e nos grupos focais realizados, foi constatado que os municípios não se viam atuando no Selo sem a presença do UNICEF e sua equipe, devido à legitimidade, experiência e conhecimento aportado pelo UNICEF em temas de C&A. Acreditam que a reação da comunidade e dos organismos locais seria diferente se a metodologia fosse conduzida somente pelos municípios.

Como indicado nas entrevistas, o fortalecimento de garantia dos direitos deve envolver a ação conjunta dos três poderes do Estado brasileiro: Executivo, Legislativo e Judiciário. Apesar da tentativa de envolver os poderes legislativo e judiciário, convidando-os a participar dos fóruns, a articulação do Selo tem ficado restrita ao poder executivo. Ainda quando há participação nos fóruns, o Selo não tem sido bem sucedido na atração desses atores como parceiros efetivos, com perdas importantes para a sustentabilidade e para a solução efetiva de alguns problemas que afetam diretamente a qualidade de vida das C&A²⁸.

²⁷ <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>

²⁸ Alguns entrevistadores apontaram o problema da exploração sexual de menores como um dos mais graves a afetar a vida de crianças e adolescentes, em especial, na região da Amazônia Legal. A solução envolve processos complexos com implicação direta dos poderes legislativo e judiciário.

Em termos de sustentabilidade para os resultados de desenvolvimento alcançados, caberia destacar que boa parte dos recursos do Selo são alocados pelos próprios municípios. Nesse contexto, nos municípios onde há maior carência de recursos humanos e financeiros próprios, bem como dificuldade de acesso a recursos estaduais e federais, são menores as possibilidades de apropriar-se da metodologia, garantir a continuidade das ações, independê-lo do UNICEF e, portanto, de alcançar resultados efetivos. As análises quantitativas mostram que este é exatamente o caso dos municípios dos grupos 4 e 5.

Pelas evidências acima, pode-se afirmar que a sustentabilidade tem sido o principal desafio do Selo UNICEF. As entrevistas qualitativas mostram que o papel desempenhado pela liderança do processo (prefeito, articulador e secretários) no município é muito importante e esta liderança local se descontinua a cada 4 anos, pelos processos eleitorais ou por outras diversas razões. É certo que a prioridade do Selo varia entre os municípios por depender fortemente da liderança das autoridades, que podem ou não promover avanços maiores no encaminhamento das políticas de C&A.

Outro fator importante é a dificuldade de municípios onde há maior carência de recursos conseguirem apropriar-se da metodologia. Esta constatação foi confirmada também pelo percentual de municípios que participam em duas edições consecutivas, e que podem obter o Selo municipal em uma edição e não obter na subsequente.

5 Critérios Transversais

5.1 Desenvolvimento de Capacidades

O Selo UNICEF tem não apenas como foco, mas como um de seus objetivos específicos o desenvolvimento de capacidades dos atores municipais para planejar, implementar, monitorar e avaliar as políticas voltadas à defesa dos direitos de C&A de forma participativa, estimulando uma cultura de gestão para resultados na gestão municipal. Desde a sua primeira edição (1999/2000) no Ceará, as várias edições do Selo têm formado algumas gerações de gestores e técnicos e dado importantes contribuições para as capacidades de governança.

Além das capacidades acima, outras capacidades foram desenvolvidas entre os atores locais, como consequência da vivência metodológica. Os articuladores, papel que desempenham no Selo, desenvolvem ou aprimoram capacidades de liderança, um profundo conhecimento sobre todas as políticas públicas voltadas para a defesa dos direitos das C&A e estratégias para articulá-las. Muitos articuladores migram de um município para outro levando esta *expertise*, que se tornou um diferencial profissional. As crianças e adolescentes que se envolvem no processo do Selo desenvolvem a capacidade de compreender seus direitos e expressar seus desejos, de forma a influenciar as políticas públicas. Os conselheiros, em especial do CMDCA e Conselho Tutelar, rediscutem seu papel e qualificam sua atuação, desenvolvendo, portanto, maiores capacidades para exercer seu papel. Os prefeitos e secretários, principais lideranças dos municípios, desenvolvem capacidades para analisar dados e indicadores e tomar decisões baseadas em evidências, agregando canais de escuta à sociedade.

No entanto, pelo próprio desenho metodológico e pelas próprias estratégias de capacitação, as capacidades desenvolvidas num município ficam um pouco encerradas em si mesmas e muito depositadas no nível tácito, ou seja, nas pessoas que participaram do processo. Isso também faz com o que o processo seja pouco transparente para as comunidades locais, que também têm capacidades a desenvolver, como a compreensão de como devem ser formuladas e implementadas as políticas públicas e como o processo participativo pode qualificá-las. Existem poucas iniciativas de sistematização das experiências e poucas oportunidades de trocas entre municípios, o que potencializaria as capacidades com base nas reflexões compartilhadas sobre as lições aprendidas. Isso ficou demonstrado durante as experiências dos grupos focais, onde os municípios declararam que trocar experiências foi mais um grande aprendizado.

Do ponto de vista dos outros atores chave, especialmente os gestores estaduais e federais, poderiam valer-se dessa metodologia e dos resultados de cada edição do Selo para refletir sobre suas estratégias e melhorar sua capacidade de coordenação, bem como a eficácia e eficiência de suas políticas. O nível de integração setorial que o Selo consegue alcançar no nível municipal poderia inspirar as outras instâncias.

Para a própria equipe do UNICEF, o Selo gerou as capacidades de trabalhar em parceria com o nível local e abrir um maior canal de comunicação, o que levou ao entendimento dos desafios e dificuldades enfrentadas e as demandas por apoio institucional do nível local. Trabalhar de forma tão próxima à realidade local também foi um fator importante para compreender a persistente desigualdade que se mascara nos bons

resultados e médias nacionais. Ou seja, o Selo, para o UNICEF, é uma forma de desenvolver a capacidade da organização para implementar um programa que, de fato, se ancora no princípio da equidade.

5.2 Gênero, Direitos Humanos e Minorias

O Selo foi concebido para fazer com que os municípios trabalhem constantemente na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a defesa dos direitos das C&A, com maior inclusão e igualdade social. Esta característica de origem já confere ao Selo um foco transversal na questão de direitos humanos e minorias. E, pelo fato de os direitos das C&A estarem diretamente ligados aos direitos das mulheres, o Selo também passa a ter um foco transversal na questão de gênero.

A metodologia do Selo UNICEF em sua edição 2009-2012 guarda uma forte relação com os ODM, adotados pelos governos de todos os países do mundo na Cúpula de 2000, na ONU. O ODM 3, que trata da igualdade entre sexos e valorização da mulher, tem, para o Selo, o seguinte enunciado: “Todas as meninas e meninos com seus direitos garantidos de forma igualitária”. O indicador adotado pelo Selo para aferição do alcance deste objetivo foi: “Nível de paridade de gênero na representação estudantil dos Conselhos Escolares”, o qual é avaliado por meio do formulário do manual da avaliação.

Outro objetivo que tem relação com gênero e que está presente também na metodologia do Selo é o ODM 5, que pretende melhorar a saúde da gestante, com reflexos diretos em duas das áreas prioritárias do UNICEF voltadas à C&A: “o direito de sobreviver e desenvolver-se”; e “ser protegido do HIV/AIDS”. Dois indicadores de impacto social estão relacionados ao ODM 5: “percentual de nascidos vivos (NV) de mulheres com sete ou mais atendimentos de pré-natal (fonte MS/SINASC)” e “percentual de nascidos vivos (NV) de meninas de 10 a 19 anos (fonte MS/SINASC)”.

Outro indicador importante para a questão dos direitos humanos, em especial para a igualdade racial, é o “Grau de implementação da Lei nº 10.639²⁹, de 2003”. Por meio deste indicador, incluído no eixo Gestão de Políticas Públicas, as escolas dos municípios que participaram do Selo, já estimuladas pela lei, puderam ir além dos conteúdos didáticos incluídos no currículo escolar a partir da promulgação da lei.

Um dos projetos obrigatórios no eixo de Participação Social trata do tema “Arte, Cultura e Comunicação para a diversidade etnoracial”, e contempla a elaboração de um plano para estimular a pesquisa, divulgação, valorização e reflexão sobre as culturas e identidades étnicas ou raciais do município. A valorização da cultura, da arte e da comunicação como direitos das crianças e instrumentos para a participação de meninos e meninas foi o foco dos projetos e atividades desse tema.

A partir das primeiras evidências acima, constata-se que a concepção do Selo e sua metodologia contemplam de forma intrínseca e transversal a questão de gênero, direitos humanos e minorias, uma vez que favorecem a discussão e a implementação de ações concretas sobre essas questões.

Quanto à participação de mulheres nas atividades no Selo, não há dados sistematizados que possam informar o percentual de mulheres e homens participantes. Não há também informações sobre a participação de mulheres nos CMDCA e nos Conselhos Tutelares. No entanto, nas visitas de campo e nas atividades realizadas durante a avaliação, observou-se que na grande maioria dos municípios o comando das áreas relacionadas com o Selo, em geral áreas das políticas sociais locais, é majoritariamente feminino.

No processo de avaliação ora em andamento, foram envolvidas ao todo 217 mulheres e 110 homens, representando uma participação feminina de 66%.

Em relação à participação dos jovens, que poderiam ser considerados minorias, uma vez que não é comum sua participação na formulação de políticas para garantia dos seus direitos, os resultados observados nos municípios variam muito, mas, sem dúvida, a metodologia estimula fortemente este aspecto. Fica claro, também, que o Selo trouxe para os jovens mais consciência sobre igualdade de gênero, raças e etnias e grupos vulneráveis, consistindo em mais uma forma de desenvolvimento de capacidades.

Nas visitas aos municípios e nos grupos focais, foi investigado se o Selo UNICEF contribui para a incorporação de estratégias de igualdade de gênero, etnia, grupos vulneráveis e minorias. As respostas indicam que o Selo coloca a questão da igualdade na pauta dos municípios de diversas maneiras. Muitos municípios relataram,

²⁹ Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências

por exemplo, a promoção de palestras nas escolas sobre o ECA, igualdade de gênero, e *bullying*. Conforme relatado pelos entrevistados na maior parte dos municípios visitados e nos grupos focais, pelo menos uma ação concreta foi realizada. Alguns exemplos estão reproduzidos a seguir:

- **Horizonte/CE:** a criação do Centro Cultural Quilombola e do Centro de Atendimento Clínico e Educacional (CACE) que oferece serviços como: terapia ocupacional, fonoaudiologia, psicologia, psicomotricidade, psicopedagogia, informática educativa, instrução em libras, imprensa *braille*, atendimento educacional especializado e serviço de orientação e mobilidade para alunos com deficiência visual. Foi realizado um levantamento de dados para a valorização e o resgate da identidade de cada localidade e a construção do “Álbum Cultural da Comunidade”, apresentado no Dia da Consciência Negra. A Secretária de Educação citou um trabalho experimental em dez escolas, que envolve as questões de gênero e *bullying*. É uma experiência da Finlândia (KIVA). A embaixada fez a articulação com a ONG Comunicação e Cultura e o método está em teste.
- “Até pouco tempo as minorias eram invisíveis. Hoje já existe no município trabalho com os homoafetivos, um olhar mais respeitoso para todos. Os homoafetivos já se sentem à vontade para participar dos desfiles nas festas comemorativas do município”.*
- **Patis/MG:** O trabalho de identificação da comunidade quilombola fez parte do Tema Cultura e foi encarado como um resgate de culturas antes não consideradas (hábitos alimentares, danças típicas e mesmo formas de relacionamento diversas) e como um reconhecimento de diversidades culturais.
 - **Presidente Figueiredo/AM:** Houve um esforço muito grande no município para a inclusão de crianças com deficiências nas escolas, inclusive com capacitação (120 professores) e estímulo salarial aos que recebessem portadores de deficiência em suas classes.
 - **Serra Caiada/RN:** foi relatado que o Selo marcou o início das discussões nas escolas sobre igualdade de direitos, tornando a população mais consciente e o atendimento da saúde com menos discriminação por idade, sexo, cor, classe social. Houve palestras sobre violência doméstica, seminários para trabalhar a abordagem de gênero e combate ao preconceito. Houve mobilização nas ruas, com participação de pais e mães, contra a exploração infantil e drogas. Foi realizada a Caminhada pela Paz. O CRAS teve papel importante, articulando secretarias.
 - **Várzea Grande/MT:** combate à desigualdade de gênero tendo em vista o acesso de meninas à escolarização formal e a promoção de oportunidades para que mulheres possam garantir espaços na sociedade. Criação de políticas voltadas ao aleitamento materno, como a Rede Cegonha, com envolvimento das entidades governamentais e ONGs. Criação do Núcleo Sistêmico dos Conselhos de Direitos.
 - **Rio Branco/AC:** recebe muitas famílias peruanas, bolivianas, e ultimamente muitos haitianos. Apesar de ter surgido nas discussões das comissões a ideia de que o Brasil fechasse a fronteira, o município reconheceu o direito ao acesso à educação e saúde das crianças peruanas e bolivianas, bem como das crianças em situação de rua. Enfrentaram casos de xenofobia contra os haitianos e senegaleses e criaram o Conselho municipal de imigração.
 - **Santa Bárbara do Pará/PA:** foram realizadas ações nas comunidades ribeirinhas que são praticamente inacessíveis. Houve uma sessão de cinema cujo filme tratava de igualdade de gênero, com comparecimento em massa de mulheres.
 - **Tocantinópolis/TO:** relatou que, com o Selo, ocorreu uma integração inédita com a comunidade indígena Apinagé. Está previsto o primeiro curso de língua Apinage e estão estudando a ideia de propor que essa língua torne-se a segunda língua oficial do município. Essa ação começou com a primeira Semana do Bebê e já ganhou grande dimensão, mostrando que neste evento a participação social é bastante promovida.
 - **Croatá/CE** – Relatou que levaram todas as crianças a passar um dia em uma comunidade quilombola. Foi um dia de danças e brincadeiras, todos trajados resgatando a questão cultural. “Conhecer esses tipos humanos foi um resgate”.
 - **Eusébio/CE:** No Programa Saúde na Escola os adolescentes fazem um trabalho de educação com o olhar de um grupo de homoafetivos vítimas de *bullying*. Esta foi uma grande contribuição do Selo.
 - **Guaraciaba do Norte/CE:** “o mapeamento cultural realmente nos abriu muitas ideias e conhecimento de populações locais que não conhecíamos”

- **Teotônio Vilela/AL:** entre 2009-2012 construíram o referencial curricular do município, implementando de fato a lei 10.639/03, o que antes era realizado de forma pontual.
- **Pancas/ES:** “Incluimos mais um cargo no conselho escolar: agora temos um representante menino e uma menina. Antes os projetos esportivos eram, em sua maioria, para meninos. Hoje, incluimos o Balé, e ainda criamos turmas para mulheres de *Jiu-jitsu, Karatê, Handball e Volleyball.*”
- **Salgueiro/PE:** foi criada Associação Quilombola Conceição das Crioulas³⁰. Foi uma das primeiras reconhecidas em Pernambuco e internacionalmente. Depois já foram criadas outras duas após a demarcação do território.

Situações desfavoráveis também apareceram, como em Bacabeira/MA, que relatou problemas durante o processo do Selo como a não permissão de manter o BLOG criado pelos adolescentes e a dificuldade de acesso à internet, que inibiram uma maior participação dos jovens. Em Presidente Figueiredo/AM, a participação dos indígenas é bastante difícil porque as comunidades próximas dificultam muito o contato. Os Uaimiri-Atroari, por exemplo, têm muitos recursos (FUNAI, Eletrobras) e gestão própria em muitas áreas como saúde e não querem participar de nenhuma iniciativa conjunta com os municípios. Em Santo André/PB, foi indicado um *“despreparo dos professores, principalmente quando se trata de crianças com dificuldades especiais”*. Neste município, não se percebe uma relação direta entre ações do Selo e atividades de igualdade, do ponto de vista dos entrevistados. Embora o diagnóstico para o Plano de Ação destaque este propósito, a única referência que há é sobre as palestras do CRAS e sobre Educação Sexual nas escolas. Inclusive diagnosticam como regular o nível de paridade de gênero na representação estudantil dos Conselhos Escolares. Serra Caiada/RN apontou as dificuldades culturais e de gerações (relação pais e filhos) como desafios que impedem que o processo se agilize mais. O município de Calçoene/AP abordou a extrema dificuldade em trazer pessoas de comunidades ribeirinhas e quilombolas para participarem do processo: às vezes tem que vir de barco, são 400 km.

5.3 Apropriação

As iniciativas implantadas pelo Selo nas diversas edições e nas suas regiões de atuação - Semiárido Brasileiro e na Amazônia Legal - tinham como um de seus objetivos a mobilização e sensibilização dos atores e parceiros envolvidos. Assim, a apropriação da iniciativa do Selo deve ser analisada do ponto de vista dos diversos *stakeholders*.

Começando pelo UNICEF, pode-se dizer que o Selo é visto pelo *staff*, em geral, como uma estratégia que complementa e reforça o Programa de País e que as equipes de todos os escritórios se apropriaram da metodologia do Selo. No entanto, observa-se o uso dos resultados das diversas edições mais como insumo de uma ação constante de comunicação da instituição, no sentido de mostrá-los, do que como insumos para rever as estratégias de implementação da iniciativa, visando a melhorar seu desempenho e impactos. Os resultados também não são utilizados como manutenção de sua função de *advocacy* e de articulação com os principais parceiros estratégicos, no sentido de oferecer-lhes uma devolutiva, ou de conquistar outros. Portanto, o UNICEF, sem dúvida, se apropriou da metodologia, mas pode se apropriar melhor dos seus resultados para ampliar a sua ação.

Com relação aos parceiros federais, o Selo, sem dúvida, provocou, até a edição 2009-2012, um maior diálogo com os ministérios responsáveis por políticas de defesa de direitos das C&A, em especial Ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, na medida em que foram acordadas, de forma conjunta, as metas e indicadores nos eixos de gestão de políticas públicas e de impacto social, objeto de diagnóstico e de avanços pelos municípios. Ao mesmo tempo, o PACTO e a ACA foram movimentos importantes de articulação e *advocacy* que buscaram comprometer os governos estaduais e federal com os direitos das C&A, tendo o Selo como uma importante estratégia de apoio. No entanto, os insumos fornecidos pelos resultados das diversas edições não têm sido utilizados de forma analítica para identificar pontos fracos e oportunidades de melhoria pelos formuladores e implementadores no nível federal e estadual. Análises com cortes analíticos por estado e por grupos de municípios poderiam ser úteis nesse sentido.

Foi no nível municipal que o Selo estabeleceu os principais processos de diálogo entre atores governamentais, comunidade, juventude, parceiros e ONGs envolvidos com os temas de C&A, que não contavam com esses espaços e oportunidades de comunicação, mobilização e sensibilização com foco nas

³⁰ Fundada em 17 de julho de 2000, a Associação Quilombola de Conceição das Crioulas é uma sociedade civil sem fins lucrativos formada por 10 associações de produtores e trabalhadores rurais provenientes dos diversos sítios que compõe o povoado.

políticas públicas de C&A. Ao mesmo tempo, redes de parceiros, gestores públicos, representantes das comunidades e da juventude, associações locais e ONGs foram sendo incluídas, ampliando as possibilidades de sustentabilidade aos resultados alcançados para os próximos anos. Obviamente, considerando o universo de municípios participantes, o grau de apropriação da metodologia é diverso, o que levou à necessidade de analisar a base de informações disponíveis e categorizar os diferentes graus de apropriação para cada uma das regiões.

Para o SAB, a categorização foi realizada com base no percentual de municípios que participou e ganhou ou não o Selo nas 3 últimas edições e para a Amazônia Legal, com base nos municípios que participaram, ganharam ou não o Selo e estão inscritos na edição atual. No Anexo 5 são apresentadas análises detalhadas de cada região de abrangência, por grupo e por estado. As análises mostram que é no grupo 5, dos municípios com menor população e PIB, onde reside a maior dificuldade de apropriação em ambas as regiões. Com relação aos estados, destaca-se o CE, RN e PE como os de maior apropriação no SAB. Na Amazônia Legal, os de maior apropriação foram AC, AM e AP. Chamam a atenção os estados do RN, CE e PB, no SAB, com grande número de municípios que participaram de todas as edições e não ganharam nenhuma. Na Amazônia Legal, os estados do AM, AC e RR têm o maior número de municípios que participaram da edição 2009-2012, não ganharam e não se inscreveram na edição atual.

O Selo tem por premissa a ideia de que o aumento do conhecimento das crianças e adolescentes sobre seus direitos e a sua participação na formulação de políticas públicas constituem instrumentos importantes para ampliar a sustentabilidade dos avanços rumo à garantia de tais direitos. No entanto, constata-se pelas visitas e entrevistas no campo que este envolvimento é um grande desafio nas regiões de atuação do Selo e tem sido mais intenso nos projetos incluídos no eixo de participação social, onde há a presença de jovens em atividades voltadas a cultura, esporte e mobilização. Foi constatado que permanece reduzida a participação de representantes de jovens em instâncias como o Conselho Tutelar, o CMDCA e na Comissão Pró-Selo. Por outro lado, nas próximas edições, com os aprimoramentos já realizados, espera-se que, como efeito da atuação da Comissão Intersetorial, que tem agora a participação de um jovem e uma jovem, esta participação seja ampliada.

As análises quantitativas apresentadas no Anexo 5 buscaram analisar o grau de apropriação dos processos participativos, tanto do SAB, como da Amazônia Legal, por meio dos seguintes critérios: No SAB tem grau de apropriação máximo o município que ganhou o eixo Participação Social nas duas últimas edições³¹, médio quem ganhou na última edição e mínimo quem participou nas duas últimas edições e não conseguiu ganhar o eixo participação social em nenhuma. Já na Amazônia Legal, tem grau de apropriação máximo quem ganhou o eixo Participação Social na edição 2009-2012 e mínimo quem não ganhou.

Os resultados mostram que, no SAB, 56% dos municípios que participaram das 2 últimas edições não conseguiram êxito no eixo Participação Social em nenhuma das edições, 27% tiveram êxito nas duas últimas edições e apenas 17% tiveram êxito apenas na última. Na Amazônia Legal, dos 537 participantes da edição 2009-2012, 30% conseguiram êxito no Eixo Participação Social, percentual similar ao SAB, onde 393 municípios de 1202 participantes (32%) conseguiram êxito no Eixo Participação Social. Em um corte analítico por grupo, no SAB, 33% dos municípios do grupo 1 tiveram grau de apropriação máximo nos processos participativos, enquanto que apenas 20% de municípios do grupo 5 alcançaram este grau. Na AL, essa diferença se acentua: 61% dos municípios do Grupo 1 foram exitosos no eixo Participação Social enquanto que no Grupo 5, apenas 13%. Os estados de melhor desempenho nesse quesito no SAB foram CE, AL e RN e na Amazônia Legal os destaques são dos estados do AC, RO e AM.

É possível afirmar que, em geral, a metodologia do Selo promoveu maior participação de representantes das comunidades locais e de gestores públicos nos processos de formulação, de acompanhamento e de discussão de políticas públicas voltadas à defesa dos direitos das C&A. Entretanto, nem todos os municípios apresentaram capacidade suficiente de mobilização das comunidades e de estabelecimento de parcerias para a implantação do Selo. Em diversas entrevistas, a descontinuidade de autoridades, ausência de liderança local e fatores não planejados que ocorreram nos municípios acarretaram uma perda importante na constituição de redes de parcerias e de processos de continuidade. Estas situações se refletiram nas entrevistas por meio de respostas de que as ações de mobilização para participação da comunidade ficavam restritas às iniciativas da metodologia do Selo, como capacitações e fóruns. Portanto, os atores se apropriam da metodologia apenas enquanto ela está sendo aplicada no município, e, ainda, apenas nos casos em que chegam até o final

³¹ Não há informações disponíveis sobre a edição 2005-2006.

de seu processo. O grande desafio é garantir continuidade dessa apropriação na edição seguinte, sem ter que começar do zero.

Seria importante destacar que o monitoramento dos indicadores de impactos sociais e de gestão de políticas públicas está sendo realizado sem que ocorra um acompanhamento longitudinal dos efeitos sobre a realidade local. Este seguimento dos avanços acumulados pelos municípios, em termos de indicadores, no tempo, é que permitiria a identificação de impactos de mais longo prazo sobre a qualidade de vida das crianças e adolescentes.

Esta situação ainda se aplica ao Plano de Ação municipal, onde não se realiza uma análise das ações estratégicas implantadas ou não em cada edição, elaborando, a cada nova edição, um novo plano de ação, sem que seja garantida a continuidade de uma gestão municipal para a outra subsequente.

Como visto, o grau de apropriação constituiu um elemento chave para a sustentabilidade, e neste sentido, existem diferenças de grau de apropriação entre os municípios, estados, grupos e regiões, e pelo próprio UNICEF, permitindo identificar níveis diferenciados de apropriação relacionados com os variados graus de sustentabilidade nas localidades, na região e em âmbito nacional.

5.4 Gestão da Iniciativa

A avaliação deste critério propicia uma análise do desenho e permite identificar os mecanismos e o “*approach*” de coordenação, gestão e comunicação, os mecanismos de alcance dos *outputs* e *outcomes* e o processo de monitoramento para medir o progresso do Selo ao longo de sua implantação.

- **Concepção metodológica (desenho)**

O desenho metodológico do Selo visa à sensibilização de diversos atores para a importância das políticas de garantia dos direitos das C&A e o fortalecimento das capacidades locais para implementar tais políticas em municípios do SAB e da Amazônia Legal, de modo a responder as demandas crescentes dos governos municipais, estaduais e nacional para encaminhamento do tema no País. Tem como base uma forte ação de *advocacy* e de articulação em todos os níveis de governo, o estabelecimento de parcerias e a transferência de conhecimentos em gestão para resultados por parte do UNICEF aos municípios. Representa uma mudança de paradigma na interlocução do UNICEF com os municípios, em relação aos anos 90, quando as demais cooperações técnicas eram concretizadas com o apoio de instituições governamentais na instância nacional. A iniciativa do UNICEF em promover a interlocução direta com Estados e Municípios, acordando com os Ministérios a seleção dos indicadores, segue sendo inovadora.

Como já visto, o ciclo de execução do Selo não coincide com o período de mandato dos governos federal e estadual, o que tem provocado certa dificuldade na continuidade de articulação nessas instâncias, muitas vezes comprometendo pactuações anteriores. Ao mesmo tempo, o ciclo de quatro anos foi, pela primeira vez, coincidente com os mandatos dos prefeitos municipais, ampliando as possibilidades de manutenção do desenho acordado, prioridade política e de alocação permanente de recursos humanos e financeiros. As experiências anteriores de edições executadas em períodos de dois anos demonstraram que foram muitas as dificuldades enfrentadas para a implantação das atividades do Selo, decorrentes de mudanças de interlocutores no nível municipal. Em qualquer situação, a articulação com atores governamentais nos 3 níveis é necessária para o sucesso do Selo e representa um grande desafio, demandando um grande esforço institucional por parte do UNICEF.

Ao final das edições anteriores, com base em revisões internas, da análise dos cadernos de alcance de resultados e do *feedback* das autoridades brasileiras, foram introduzidas alterações no conjunto de indicadores de impacto (conforme apresentado no anexo 2 do *inception report*), mantendo, entretanto a mesma metodologia para o SAB e decidindo por sua aplicação na Amazônia Legal com pequenas adaptações.

O processo de adesão é aberto a todos os municípios indistintamente, materializado por um termo de adesão assinado pelos prefeitos, tendo como princípio a igualdade de oportunidades. No entanto, as análises de eficácia e eficiência mostraram níveis de dificuldade muito distintos, tanto entre regiões, como entre grupos de municípios, como entre estados. A porta de entrada da metodologia considera, portanto, municípios desiguais como iguais, ao contrário da porta de saída que considera o agrupamento como base de comparação entre municípios. Desse modo, em seu primeiro passo, a metodologia promove a igualdade, mas não a equidade.

Foi constatado que o envolvimento e apoio dos governos estaduais pode fazer diferença no desempenho do conjunto de municípios. Assim, seria importante ressaltar na metodologia a importância deste envolvimento e comprometimento desde a fase de adesão para o sucesso da iniciativa nos municípios, e um trabalho contínuo de articulação por parte do UNICEF. O processo de adesão não tem um rito uniforme – em alguns estados reúnem-se os prefeitos numa explicação coletiva e em outros os prefeitos aderem individualmente. Outro parceiro importante neste processo seriam as associações de municípios (que, em geral apresentam forte poder convocatório) e as associações e confederações nacionais.

Uma vez definido o conjunto de municípios inscritos nas duas regiões, o UNICEF realiza um processo de agrupamento de forma a definir grupos de municípios homogêneos (1 a 5), permitindo comparar municípios com atributos similares para fins de avaliação para obtenção do Selo. Os principais critérios deste agrupamento são o porte e o PIB e sofrem a dificuldade de nem sempre terem dados atualizados disponíveis. Uma fragilidade observada em relação ao critério é não considerar a lógica territorial³², que ao invés de estimular a competição entre os municípios, estimularia a colaboração entre eles.

Um dos grandes desafios da iniciativa, em âmbito local, é a realização da etapa preliminar (mobilização e adesão dos municípios; articulação entre os parceiros e atores locais para a realização de diagnóstico; instalação das estruturas de coordenação local, com a indicação de responsabilidades para o monitoramento de alcance de indicadores; estabelecimento de redes de parceiros e atores nacionais e locais; identificação e articulação de pontos focais em diferentes parceiros governamentais e não governamentais; e instalação e funcionamento da Comissão Pró Selo, CMDCA e Conselho Tutelar), que demanda em média de seis a oito meses. Esta etapa exigiria um acompanhamento e um apoio intensos por parte do UNICEF e parceiros.

Após a etapa preliminar, os municípios passam pelo 1º ciclo de capacitação, conduzido diretamente pelas equipes dos escritórios zonais do UNICEF. Trata-se talvez da fase mais importante da metodologia, cujo aproveitamento é um dos fatores de sucesso no Selo. As capacitações são presenciais e, devido à limitação de recursos no UNICEF, têm duração entre 4 e 8 horas. Os municípios apontam esta duração como ponto fraco desta etapa, o fato de ser restrita aos articuladores e membros do CMDCA, a falta de exemplos práticos e a dificuldade em cumprir o cronograma anunciado (muitas vezes as capacitações acontecem muito tarde, atrasando a realização dos fóruns). Apontam também como fragilidade o grande intervalo entre o 1º e o 2º ciclo de capacitação, muitas vezes não precisamente definido, podendo causar desestímulo e desistências e, ainda, a falta de momentos de socialização e trocas entre os municípios. Como ponto forte, é apontada a qualidade do material elaborado pelo UNICEF.

A etapa do diagnóstico é também de grande relevância, pois provoca curiosidade e discussão crítica sobre os dados e informações e um entendimento por parte dos diversos atores sobre a situação dos municípios em relação aos direitos das C&A. Provoca também reflexão sobre a importância do tema, estimula a ação participativa e embasa os planos de ação. Importante destacar que diversos municípios mencionaram utilizar a linha de base como ponto de argumentação dos gestores na negociação de prioridades com os prefeitos. Como pontos fracos dessa etapa foram apontados: o fato dos dados apresentados estarem sempre defasados, desconsiderando os avanços recentes; o fato de não contemplarem todas as políticas que têm reflexo direto na qualidade de vida das C&A; o não detalhamento dos dados por gênero, etnias, etc. Os municípios apontaram algumas organizações que têm financiado este tipo de diagnóstico como o Instituto Votorantim e o Banco Santander, consistindo em possíveis pontos de sinergia.

O 1º Fórum é o evento que coroa a mobilização no município, com a participação de todos os segmentos da sociedade e cobertura da imprensa local. Como desafio, foi colocada a dificuldade em atrair a participação dos poderes legislativo e judiciário, apesar de convites, prejudicando a discussão de temas como violência e exploração sexual de menores. Outras dificuldades apontadas: deficiência de comunicação e divulgação local e manter a presença dos participantes nos momentos de discussão.

A elaboração do Plano Municipal de Ação é outra etapa estratégica no desenvolvimento de capacidades, uma vez que permite identificar caminhos e priorizar as ações que realmente podem dar foco à garantia dos direitos das C&A. Identificou-se em muitos municípios a não compatibilidade entre os Planos de Ação e os instrumentos institucionais de planejamento (PPA e Orçamento Municipal), enfraquecendo o instrumento e reduzindo as possibilidades de sua efetivação. Outra dificuldade foi a distância entre Plano de Ação e realidade, produzindo propostas inviáveis do ponto de vista financeiro ou operacional.

³² Uma das entrevistas apontou o caso dos municípios do Maciço do Baturité, Ceará, onde os municípios participantes do Selo cooperaram entre si potencializando os resultados individuais.

A etapa de implementação, considerada a mais desafiadora, é de total responsabilidade do município. Nessa fase ocorre o 2º ciclo de capacitações, com alguns eventos, também promovidos pelo UNICEF, mais voltados para os temas de Participação Social. Como pontos fracos dessa etapa foram apontados a falta de monitoramento contínuo e uma avaliação intermediária e a baixa participação da comunidade.

O 2º Fórum é o momento onde são apresentados para a comunidade os avanços conquistados, os quais são comparados à situação inicial (linha de base). É o momento da prestação de contas do Selo. A presença do moderador, contratado pelo UNICEF, dá ao evento um caráter oficial. Apesar disso, muitos municípios relataram o esmorecimento da mobilização neste momento e a não coincidência de participantes em relação do 1º Fórum, comprometendo o nível de discussões e levando à necessidade de realizar um resgate histórico dos trabalhos e do plano de ação. Um ponto fraco apontado pelos municípios é a variação de postura entre os moderadores contratados, sendo que alguns encaram esta tarefa quase como uma auditoria.

O processo final de avaliação, que embasa a decisão sobre os ganhadores do Selo, é uma tarefa interna do UNICEF, que culmina com a comunicação dos municípios ganhadores e com a entrega do Selo em grandes solenidades. Um ponto fraco apontado nesta etapa é o baixo grau de reflexão e entendimento por parte dos municípios dos avanços e dos motivos da não certificação. Este baixo entendimento é devido em parte à não compreensão do critério de agrupamento dos municípios, utilizado para comparar grupos semelhantes. Internamente, os ajustes mais finos necessários para a comparação de desempenho entre grupos de municípios homogêneos foram sendo processados, de modo a obter um consenso sobre a correção a ser aplicada entre os profissionais dos Escritórios e das áreas de Monitoramento. Esta situação de manutenção do mesmo processo de avaliação do Selo tem garantido ao UNICEF uma maior aceitação pelos beneficiários e parceiros dos seus resultados nos municípios para fins de certificação ou aprovação. Um grande mérito da edição 2009/2012 é a relação de causalidade intrínseca que foi estabelecida entre os indicadores de gestão de políticas públicas e os indicadores de impacto social, o que faz parte do processo de desenvolvimento de capacidades, uma vez que demonstra na prática que eficácia e eficiência são condições fundamentais para o alcance de impactos.

A cada nova edição do Selo as etapas de implementação da metodologia são reiniciadas pelos municípios, exigindo a realização de novos diagnósticos e de novos planos municipais de ação, ainda que na maioria das situações continuem válidos tecnicamente e coerentes com prioridades de médio e longo prazo, acordadas com a comunidade e gestores públicos na edição anterior. Na maioria das visitas realizadas aos municípios, nos casos em que houve mudança de prefeitos e autoridades locais em 2013, constatou-se um elevado desconhecimento dos Planos de Ação (e do seu grau de implementação) e das prioridades de 2009-2012, as quais, na maioria dos casos, foram abandonadas. Estas situações refletem a falta de uma estratégia de registro e institucionalização dos avanços realizados em cada edição do Selo, de modo a garantir uma visão de processo sistêmica e contínua e, portanto, a sustentabilidade da iniciativa no município.

O desenho da metodologia da edição 2009-2012 foi aprimorado a partir das experiências anteriores do SAB. Entretanto, a ampliação para a Amazônia Legal não foi acompanhada de suficientes instrumentos de coordenação, intercâmbio de experiências e instrumentos de articulação com as autoridades nacionais, estaduais e locais, refletindo uma carência de recursos humanos e institucionais necessários para a sua consecução. Aplicar a metodologia nos estados da Amazônia Legal, até então aplicada apenas no SAB, foi um grande desafio para o UNICEF. No entanto, do ponto de vista dos entrevistados, não apresentou significativas adequações às características culturais, institucionais, geográficas e econômicas daquela região. Diversos entrevistados apontaram que seria necessário revisar alguns processos do Selo para aquela região, considerando: longas distâncias entre os municípios e os escritórios zonais do UNICEF, parceiros e atores locais; e maiores exigências de tempo e meios de comunicação e transporte para a mobilização social e articulação.

O desenho metodológico se apoia na liderança e na pró-atividade das Prefeituras locais, contando com a existência de um conjunto de políticas nacionais, estaduais e municipais sendo implementadas no município, com uma capacidade de gestão e articulação das autoridades locais, com a comunidade, ONGs e beneficiários do Selo. Parte da premissa de que a iniciativa deve ser vista como uma ação estratégica junto a cada município, com reduzida presença dos técnicos do UNICEF ao longo de sua execução, atuando como elemento sinérgico com outras iniciativas locais de natureza social. Os processos de mobilização e adesão contam com a colaboração de ONGs da região ou do local, contratadas pelo UNICEF para esta finalidade. As capacitações presenciais são totalmente conduzidas pela equipe do UNICEF, que elabora material de apoio

vasto e de grande qualidade. O UNICEF também está presente durante o 2o Fórum, por meio de um mediador, especialmente contratado para apoiar a avaliação final dos municípios.

- **Governança**

O desenho do Selo, enquanto iniciativa estratégica, não contempla um modelo de governança, com a definição das competências, responsabilidades, processos de operação e estrutura de um conselho executivo; uma coordenação nacional; coordenações regionais; coordenações estaduais e a interface entre esta coordenação e as Comissões Pró-Selo nos municípios, bem como com os atores de níveis federal e estadual. O guia metodológico dirige-se especificamente aos municípios, buscando capacitá-los e instrumentalizá-los para o uso e aplicação da metodologia em todos os seus passos.

Está operacional, mas não institucionalizado, um Comitê Executivo do Selo constituído por representantes do corpo decisório do UNICEF, BCO e escritórios zonais, ainda que sem a colaboração de representantes federais, estaduais e dos municípios. O papel deste Comitê seria avaliar o desempenho do Selo e propor aprimoramentos na sua estratégia com base em evidências obtidas com os resultados de cada edição. Este tema foi abordado em diversas entrevistas com representantes federais, que, apesar de sua importância estratégica, relataram que não participam sistematicamente de reuniões, capacitações e nem recebem relatórios de andamento da execução do Selo.

A fragilidade do modelo de governança em âmbito nacional não é compatível com o esforço necessário para a toda articulação e coordenação descentralizada do Selo, baseada em uma atuação mais regional, estadual e local e com os recursos necessários em uma iniciativa destas dimensões.

A estrutura de governança local, por sua vez, também apresenta fragilidades pela alta rotatividade dos articuladores e pela não institucionalização da Comissão Pró-Selo pelo município. As entrevistas realizadas identificaram ainda a necessidade de serem instituídas estruturas de gestão local, dedicadas à iniciativa. Diversos articuladores relataram que o ideal seria ter dedicação exclusiva ao Selo pelo desafio de cumprir seu papel de forma completa.

A não existência de atos normativos, como Portarias, instituindo instâncias de organização e funcionamento dos processos para a implantação da metodologia do Selo permite considerar que ele se caracteriza como uma ação pontual, por Edição, ainda que seja reconhecida a importância da sua ação sinérgica para que o tema da defesa dos direitos de C&A integre a agenda social nacional e local nos municípios em que atua.

- **Alocação de Recursos**

Os requisitos específicos relativos à alocação de recursos (tempo, *expertise* e financiamento) pelo BCO e pelos escritórios zonais em relação ao esforço de coordenação necessário para a implementação da iniciativa não foram dimensionados. Estes temas vêm sendo abordados pela equipe do UNICEF, indicando necessidade de redimensionamento dos recursos e, ao mesmo tempo, a necessidade de uma maior responsabilidade das autoridades municipais e estaduais na condução e implantação do Selo. A evolução das edições indica a redução de algumas atividades; redimensionamento e *expertise* de recursos humanos alocados em cada Escritório zonal; e revisão do plano de trabalho em futuras edições da iniciativa.

As atividades e produtos do Selo foram propostos com base no conhecimento da capacidade de resposta da instituição na gestão da cooperação, na experiência acumulada em outras iniciativas do UNICEF no diálogo com parceiros federais, estaduais e municipais, e na atuação em rede com parceiros consolidados no trato das políticas de garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Entretanto, não foram previstos esforços adicionais requeridos para a validação de diagnósticos e planos de ação locais, bem como as diferentes capacidades de resposta dos municípios para a implantação das ações. Este processo de articulação interinstitucional local passou a requerer mais tempo do que o previsto inicialmente, acarretando, em geral, uma sobrecarga nas equipes técnicas.

A estrutura de gestão proposta originalmente não refletia plenamente os requisitos necessários para enfrentar a complexidade do desenho, da implantação e do M&A do Selo. O Selo não é apenas “uma iniciativa complementar” na carteira do UNICEF, mas exige, para o aproveitamento pleno de seu potencial, grande esforço e tempo de dedicação e a criação de novas estruturas de implementação e de monitoramento.

- **Planejamento, Monitoramento e Avaliação**

Não foi identificada uma sistemática de planejamento plurianual, com planos de ação anuais com metas e resultados a ser alcançados para o Selo como um todo, nos moldes dos planos de trabalho elaborados para financiadores, como, por exemplo, a Petrobras. Isto ocorre possivelmente porque o Selo não é considerado um Projeto no Programa de País e, portanto, não segue os ritos gerenciais dos demais Projetos.

O volume de atividades do ciclo 2009/2012 pode ser considerado ambicioso para a reduzida presença de orientação e supervisão dos Escritórios zonais. Os resultados esperados (mudança sustentável de comportamento, desenvolvimento de capacidades em relação à formulação e implementação de políticas públicas, aprimoramento do marco legal, realizações para melhoria da qualidade de vida das C&A e empoderamento da sociedade, em especial os jovens), podem ser considerados bastante ambiciosos quando comparados aos recursos disponíveis. Com isso, a equipe do UNICEF concentra-se naquelas atividades que estão sob sua responsabilidade direta (preparação da linha de base para os municípios, apoio à realização dos fóruns, capacitações e avaliação dos resultados), deixando às lideranças e comunidades locais a responsabilidade de formular os planos de ação, implementar as ações e alcançar os indicadores de gestão de políticas públicas e de impactos sociais, sem muito acompanhamento.

Nos relatórios de cada edição e nos informes de progresso elaborados para a Petrobrás, percebe-se que a orientação da lógica de implantação está voltada para atividades (ex: são considerados resultados: número de eventos realizados, número de pessoas capacitadas e de participantes nos fóruns). Tal constatação está relacionada à ausência de instrumentos de identificação dos diversos tipos de resultados, como por exemplo, fortalecimento de capacidades, mudanças comportamentais, culturais e institucionais obtidas ao longo da implantação do Selo por parceiros, beneficiários e atores da iniciativa.

O monitoramento e avaliação do Selo restringe-se à consolidação e ao registro dos resultados alcançados pelos municípios em termos de atividades e alcance de indicadores, coletados nos serviços de informações dos Ministérios, produzindo por vezes uma ideia imprecisa de que os avanços possam ser atribuídos ao Selo, inclusive porque os relatórios de resultados produzidos comparam municípios participantes e não participantes.

Tais instrumentos parecem prestar-se mais a uma estratégia de comunicação do que embasar devolutivas aos *stakeholders* chave, especialmente os formuladores de políticas nacionais e estaduais. Falta, de fato, um instrumento gerencial que monitore o alcance de metas e que avalie o alcance de resultados do Selo como um todo, com base na Teoria de Mudança e em um instrumento de planejamento que contemple: os recursos planejados e executados, vinculados ao Selo diretamente (a partir da apropriação direta de recursos financeiros, administrativos e técnicos); os resultados alcançados em relação ao planejado; as sugestões de medidas corretivas e aprimoramentos na estratégia e na metodologia para melhorar os níveis de desempenho da iniciativa.

Tais procedimentos embasariam avaliações periódicas de resultado e impacto longitudinais das edições do Selo e serviriam como instrumentos de devolutiva aos formuladores de política e de novas pactuações, aumentando seu grau de envolvimento na iniciativa.

6 Conclusões

6.1 Relevância

É possível afirmar que o Selo, enquanto estratégia do UNICEF, foi relevante por suas contribuições às políticas públicas nacionais e locais voltadas à defesa dos direitos de C&A, atuando em linha e em sinergia com outras iniciativas do UNICEF previstas no Programa de País e com outros programas nacionais, estaduais e locais. O Selo aportou maior empoderamento aos conselhos de direitos e tutelares, representantes da sociedade civil, gestores e jovens por meio da realização participativa de capacitações, diagnóstico, plano de ação, implementação de iniciativas e avaliação e produziu conhecimento em âmbito municipal. Esta relevância é mais elevada na medida em que o Selo possibilitou o diálogo entre autoridades, gestores públicos, conselhos e comunidade, o qual tem servido para ampliar o processo de *advocacy* local em termos de investimentos sociais, políticas e iniciativas públicas e apoio às decisões a serem tomadas pelas autoridades públicas, atores, parceiros e comunidade de cada município.

A metodologia do Selo e sua estratégia mantêm vinculação e complementaridade com outros Programas e iniciativas que as Prefeituras já desenvolviam em conjunto com Ministérios setoriais. Por este motivo, o estabelecimento de parcerias ocorreu de modo mais rápido e se ampliaram os graus de probabilidade de

continuidade das iniciativas locais, no médio e longo prazo, sempre que as novas autoridades mantêm ou ampliam a prioridade política e orçamentária acordada com a comunidade e com os jovens no Plano de Ação.

6.2 Eficácia

O Selo foi capaz de apoiar a obtenção de resultados das políticas nacionais destinadas à defesa dos direitos de C&A em nível local, contribuindo para a melhoria da qualidade da gestão de políticas públicas ou programas nacionais. Durante o processo de avaliação foram constatados resultados significativos alcançados em diferentes graus.

Primeiramente, uma iniciativa concreta voltada para municípios de forma a envolvê-los nas diferentes etapas da metodologia do Selo permitiu demonstrar que um organismo multilateral pode ter um papel relevante na articulação de diversos atores e na transmissão de conhecimentos que levam ao desenvolvimento de capacidades locais sobre determinado tema. Esta é uma das raras iniciativas de organismos multilaterais dedicadas a trabalhar diretamente com as prefeituras visando a um resultado concreto sustentado no desenvolvimento de capacidades.

No nível municipal, os resultados do Selo vão além da certificação dos municípios. Antes de mais nada, e desde o seu início, o Selo tem representado um forte instrumento de *advocacy* para a garantia dos direitos das C&A, em complemento ao Pacto e à Agenda Criança Amazônia. O processo de mobilização e sensibilização em temas de C&A para a formulação de políticas públicas foi identificado por grande maioria dos entrevistados como um dos mais importantes resultados do Selo, alcançando em especial os jovens, conselheiros e gestores locais. Outro resultado percebido, consequência do processo de mobilização e ação articulada, foi a ampliação da rede de atores e parceiros atuantes nos municípios, conferindo maior visibilidade ao tema de políticas de C&A e ampliando o entendimento e a conscientização das sociedades locais sobre o ECA. Além disso, a liderança local e a ação articulada entre as diversas secretarias, somadas ao processo de desenvolvimento de capacidades trazidos pela metodologia, foram fatores que tiveram grande influência sobre o alcance de resultados. Por último, entre os resultados indiretos, estão a transversalidade de temas de gênero, direitos humanos e minorias e meio ambiente para a promoção dos direitos de C&A.

Com relação à eficácia da metodologia há evidências que mostram uma relação direta entre um desempenho alto (em relação ao alcance de resultados de gestão de políticas públicas e impacto social) e o alcance das etapas metodológicas: a maioria dos municípios que tiveram um desempenho superior à média de seus estados, ou ganharam o Selo, ou cumpriram todas as etapas metodológicas. Por outro lado, aqueles que não participaram ou apenas se inscreveram tiveram desempenhos muito inferiores. Esta análise leva à conclusão sobre a grande eficácia da metodologia em promover resultados. Obviamente, devem ser consideradas as análises por grupo e por estado que mostram diferentes graus de dificuldades e aproveitamento. Fica evidente que a metodologia funciona melhor em municípios maiores e com maior desenvolvimento econômico (PIB) e em estados onde o envolvimento do Governo Estadual foi mais forte.

A análise dos dados mostrou ainda que, em geral, o desempenho nos estados do SAB é bastante superior do que o desempenho dos estados da Amazônia Legal, o que leva à conclusão de que a aplicação da mesma metodologia para as duas regiões deve ser objeto de uma análise mais profunda por parte do UNICEF.

Os grupos focais realizados com 20 municípios ganhadores do Selo em mais de uma edição e 2 representantes estaduais trouxeram uma reflexão sobre a que fatores poderia ser atribuído o seu sucesso no Selo. Foram apontados como principais fatores críticos de sucesso (em ordem decrescente): uma maior integração entre as áreas temáticas voltadas à defesa dos direitos das C&A (em especial, saúde, educação e assistência social); a vontade política e liderança do município e a presença do UNICEF; uma maior capacidade adquirida pelos gestores para diagnosticar situações, planejar ações e trabalhar com indicadores e resultados; uma maior participação da sociedade nos processos de decisão das prioridades; apoio e liderança do Governo do Estado e, por último, as capacidades institucionais que o município já tinha quando da candidatura do Selo.

Por último, um dos maiores e mais relevantes resultados do Selo é o desenvolvimento de capacidades dos diversos atores envolvidos. Tais capacidades poderiam ser potencializadas com algumas estratégias complementares de sistematização, apropriação e gestão do conhecimento.

6.3 Eficiência

A imprecisão nas informações e dados sobre o montante investido na edição 2009-2012 do Selo por parte do UNICEF e dos municípios prejudicou possíveis análises de custo-eficiência da iniciativa, pela impossibilidade de estabelecer as relações existentes entre recursos e resultados alcançados.

Ainda assim, foi identificada uma certa preocupação com o financiamento do Selo e com a necessidade de diversificar patrocinadores, bem como com o risco em se contar com recursos nos municípios, em especial os menores.

Com relação à suficiência de recursos, ressaltou-se que no contexto da Amazônia Legal, pelas longas distâncias, dificuldades de comunicação e informações e outras dificuldades institucionais históricas dos municípios, a implementação de qualquer política descentralizada é mais onerosa. No entanto, do ponto de vista dos municípios, os recursos financeiros aplicados ao Selo são, no geral, suficientes para gerar resultados, exceto com relação à capacitação (que muitos consideram eventos pouco frequentes e de curta duração, não suprimindo a falta de conhecimento dos municípios) e à divulgação das ações junto às comunidades locais.

Com relação ao tempo, a conclusão a que se chega é de que a duração do ciclo atual é suficiente para promover os resultados desejáveis. Porém, consideram que o cronograma poderia ser mais flexível e que deveriam ser evitados longos intervalos entre atividades, que causam desmotivação e desmobilização.

A análise da eficiência do processo de implementação do Selo mostrou que 23% dos municípios que se inscrevem, em média, chegam a ganhar o Selo, o que, a princípio, pode ser considerado um número baixo. No entanto, considerando o percentual dos municípios que concluíram todo o processo e não obtiveram a certificação, o desempenho pode ser considerado médio-alto. As análises realizadas por região, por grupo e por estado e, ainda, por etapa metodológica, aponta os diferentes níveis de “perda” por etapa, informação esta que pode ser útil para definir estratégias específicas do UNICEF para melhorar tais índices.

6.4 Impacto

Pela impossibilidade de se adotar um modelo contrafactual para avaliar os impactos do Selo, a avaliação deste critério visou a identificar, de forma qualitativa, as mudanças que já podem ser percebidas pelos diversos *stakeholders* entrevistados e as evidências de mudanças de longo prazo alcançadas ou com alta probabilidade de ocorrer após 5 a 10 anos da finalização da Edição 2009/2012.

A maior parte dos entrevistados consideram que, sem o Selo, as políticas voltadas para a infância e adolescência estariam acontecendo, mas sem tanta ênfase e nem tão articuladas. Outros efeitos positivos específicos foram citados:

- Melhores conselhos: o aumento e a qualificação dos conselhos de direitos e conselhos tutelares, que passaram a desempenhar um papel de maior liderança junto à comunidade participante do Selo.
- Poder convocatório: municípios ganhadores têm atraído novas parcerias como Petrobras (em Presidente Figueiredo/AM); Banco Santander com o Projeto Amigo de Valor³³ e Instituto Votorantim³⁴ e encontrado portas abertas em muitos ministérios.
- Conhecimento: o Selo traz a capacidade de melhor conhecer a realidade e de identificar o que é possível ser feito dentro do trabalho de cada secretaria e de forma articulada. O corpo gerencial dos municípios passa a tomar decisões com base em informações.
- Mais acesso aos serviços sociais: o Selo intensificou o uso dos equipamentos sociais, com maior participação de C&A e famílias.
- No longo prazo, o Selo incorpora o tema C&A na pauta política dos municípios, efeito potencializado em municípios que ganharam o Selo diversas vezes.
- A metodologia do Selo permitiu o desenvolvimento de políticas culturais, iniciadas por meio das iniciativas de resgate e mapeamento da cultura Local e de ações específicas voltadas para a Convivência com o Semiárido e Mudanças Climáticas.

³³ Pelo Projeto Amigo de Valor os municípios recebem recursos no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e/ou no Fundo dos Direitos do Idoso, capacitação e suporte técnico para a realização de diagnósticos sobre a situação das crianças e adolescentes e dos idosos e para a formulação da política municipal de garantia dos direitos destes públicos.

³⁴ Que financia ações ligadas à educação, aos esportes e à cultura em 300 municípios brasileiros

Da mesma forma, pode-se perceber os seguintes efeitos negativos:

- Não contribuição para impactos observada em municípios onde houve descontinuidade.
- Desânimo e desmotivação naqueles municípios que trabalharam intensamente pelo Selo e não ganharam, em especial aqueles que foram vitoriosos em edições anteriores.
- Os resultados alcançados não são automaticamente sustentáveis, necessitando uma melhor orientação aos municípios para a fase pós-Selo.

O Selo, de forma isolada, não é capaz de provocar o principal impacto estabelecido na Matriz da Teoria de Mudança do Selo, qual seja: melhor qualidade de vida para crianças e adolescentes. Tal impacto é consequência das políticas implementadas no nível local. O Selo atua como elemento catalisador, criando um conjunto de condições para o desenvolvimento e fortalecimento de capacidades locais, em longo prazo, para a formulação, o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas voltadas à garantia dos direitos de C&A de forma participativa. E são essas condições que permitem aos municípios aprimorar a qualidade da gestão de políticas públicas e empoderar a sociedade local.

A metodologia do Selo pode ser adaptada a outras áreas do País, contemplando características, necessidades e culturas específicas de regiões e de municípios. Em relação à sua aplicabilidade em outros países, só seria adequada naqueles que apresentem semelhanças ao sistema federativo brasileiro, com descentralização de políticas sociais e autonomia político-administrativa de entes federados. No caso de países do hemisfério sul e centro americanos, seria necessária uma adaptação da metodologia para os seus sistemas de organização política e administrativa.

6.5 Sustentabilidade

A sustentabilidade tem sido o principal desafio do Selo UNICEF. As entrevistas qualitativas mostram que o papel desempenhado pela liderança do processo (prefeito, articulador e secretários) no município é fundamental e esta liderança local se descontinua a cada 4 anos, pelos processos eleitorais, ou por outras diversas razões. É certo que a prioridade do Selo varia entre os municípios por depender fortemente da liderança das autoridades, que podem ou não promover avanços maiores no encaminhamento das políticas de C&A. Esta constatação foi confirmada também pelo percentual de municípios que participam em duas edições consecutivas, e que podem obter o Selo municipal em uma edição e não obter na subsequente.

6.6 Apropriação

O grau de apropriação da metodologia constituiu um elemento chave para a sustentabilidade, e neste sentido, existem diferenças entre os municípios, estados, grupos e regiões, permitindo identificar graus diferenciados de apropriação relacionados com os variados graus de sustentabilidade nas localidades, na região e em âmbito nacional.

6.7 Gênero, Direitos Humanos e Minorias

O Selo contribui para a incorporação de estratégias de igualdade de gênero, etnia, grupos vulneráveis e minorias. As visitas aos municípios e os grupos focais realizados indicam que o Selo coloca a questão da igualdade na pauta dos municípios de diversas maneiras, com a apresentação de diversos exemplos e tipos de minorias. Situações desfavoráveis também apareceram, explicadas por obstáculos culturais ou por falta de interesse de certos grupos em envolver-se em atividades com os municípios, como o caso dos índios Uaimiri-Atroari no Amazonas.

6.8 Gestão da Iniciativa

O fato do Selo, que promove uma interlocução direta com Governo Federal, Estados e Municípios, ter sido encampado pelo UNICEF, num país onde as cooperações internacionais se concretizam prioritariamente na instância nacional, representa uma grande inovação. O modelo exige uma articulação constante com uma grande gama de atores. A edição 2009/2012, a primeira com duração de 4 anos, enfrentou o desafio de lidar com os ciclos políticos defasados entre instâncias e com a consequente descontinuidade na articulação. No entanto, o fato de coincidir, pela primeira vez, com o mandato dos prefeitos, ampliou nos municípios as possibilidades de manutenção do desenho acordado, prioridade política e de alocação permanente de recursos humanos e financeiros.

Foi também na edição 2009/2012 a primeira vez que a metodologia foi aplicada na Amazônia Legal com pequenas adaptações, a despeito das profundas diferenças contextuais entre uma região e outra, o que tem provocado dúvidas sobre a sua adequabilidade. A aplicação da metodologia na Amazônia Legal não foi

acompanhada de instrumentos efetivos de coordenação, intercâmbio de experiências e instrumentos de articulação com as autoridades nacionais, estaduais e locais, refletindo uma carência de recursos humanos e institucionais necessários para a sua consecução.

Uma análise do desenho metodológico do Selo mostrou alguns pontos que podem ser objeto de aprimoramento, tendo em vista os critérios de equidade, eficácia, eficiência e sustentabilidade. Em especial, os processos de adesão, capacitação, Plano Municipal de Ação, implementação e 2º Fórum.

Um importante ponto a ser observado tem relação com a sustentabilidade local: A metodologia do Selo não contempla uma estratégia que reduza os riscos de descontinuidade e de retrocessos, limitando-se somente a descrever as diferentes etapas que serão enfrentadas pelos Municípios, não buscando portanto a independência do UNICEF. É importante definir uma estratégia para assegurar a sustentabilidade do Selo nos municípios e no UNICEF para enfrentar duas situações: mudança de autoridades federais, estaduais e municipais; e o término de uma edição com alcance pelos municípios de indicadores de impacto social e de gestão. Não houve até o momento a definição de estratégias graduais para enfrentar estas mudanças de autoridades tanto em âmbito federal como municipal.

Ao mesmo tempo, deveria ser revista a estratégia do Selo e a contribuição do UNICEF para aqueles municípios que já incorporaram avanços significativos em duas edições consecutivas.

Com relação à governança, o desenho do Selo não contempla um modelo, com a definição das competências, responsabilidades, processos de operação e estrutura de um conselho executivo; uma coordenação nacional; coordenações regionais; coordenações estaduais e a interface entre esta coordenação e as Comissões Pró-Selo nos municípios, bem como com os atores de níveis federal e estadual. A estrutura de governança local, por sua vez, também apresenta fragilidades pela não institucionalização da Comissão Pró-Selo pelo município, pela alta rotatividade dos articuladores, em geral comissionados e sem dedicação exclusiva, e uma estrutura de gestão local.

Não foi identificada uma sistemática de planejamento plurianual do Selo, limitando esta atividade aos planos de trabalho com financiadores (Petrobras). O volume de atividades e os resultados esperados na edição 2009/2012 são ambiciosos, considerando os recursos disponíveis.

O enfoque dos relatórios de resultados é o cumprimento de atividades (ex: eventos realizados, pessoas capacitadas e de participantes nos fóruns), e não a análise do alcance dos *outcomes* como: fortalecimento de capacidades, mudanças comportamentais, culturais e institucionais obtidas ao longo da implantação do Selo por parceiros, beneficiários e atores da iniciativa. O M&A da iniciativa restringe-se aos resultados alcançados pelos municípios, em termos de indicadores, produzindo por vezes uma ideia imprecisa de que os avanços possam ser atribuídos ao Selo, inclusive porque os relatórios de resultados produzidos comparam municípios participantes e não participantes. Falta de fato um instrumento gerencial que monitore o alcance de metas e que avalie o alcance de resultados do Selo como um todo, com base na Teoria de Mudança e em um instrumento de planejamento. Tais procedimentos embasariam avaliações periódicas de resultado e impacto longitudinais das edições do Selo e serviriam como instrumentos de devolutiva aos formuladores de política e de novas pactuações, aumentando seu grau de envolvimento na iniciativa.

7 Lições Aprendidas

A metodologia, ainda que com limitados recursos, apresenta um alto grau de eficácia e relevância para o fortalecimento das políticas públicas voltadas à defesa dos direitos de C&A, podendo ser ampliada para outras temáticas sociais intersetoriais ou transversais, outras regiões brasileiras e, ainda, replicada em outros países. Para replicação em outros países, é importante que tenham modelos federativos similares ao brasileiro (onde as esferas tenham autonomia e não subordinação) e com competências compartilhadas na gestão de políticas públicas voltadas para C&A, bem como bases de informações que possibilitem a construção das linhas de base e o monitoramento dos indicadores selecionados.

A metodologia é aplicável em diferentes regiões, desde que consideradas cuidadosamente as características culturais, territoriais e institucionais e realizadas as devidas adaptações estratégicas e metodológicas, sob o risco de apresentarem graus inferiores de eficácia e eficiência.

A utilização de uma metodologia única para municípios com estágios diferentes de desenvolvimento econômico e político-administrativo nas regiões do SAB e da Amazônia Legal apresenta menores graus de eficácia e eficiência entre os grupos de menor índice de classificação (grupos 4 e 5).

A capacidade de resposta em termos de recursos humanos, financeiros e administrativos para o acompanhamento técnico pelos escritórios do UNICEF da implantação do processo do Selo em 1808 municípios foi ampliada por meio de parcerias com organizações não governamentais, consultores e institutos de formação de gestores públicos com atuação nas regiões de abrangência do Selo.

A existência de número reduzido de ações para a implantação da metodologia do Selo sob responsabilidade direta do UNICEF favorece a adesão das autoridades locais e a apropriação da metodologia pelos gestores e lideranças municipais, que se responsabilizam pela execução.

A fonte de informações para monitoramento dos indicadores de impacto social e de gestão de políticas públicas são as bases de dados oficiais federais, as quais são atualizadas periodicamente pelos municípios com alto grau de confiabilidade, o que dá legitimidade às informações. Este monitoramento só é possível porque essas bases existem. Já o monitoramento dos projetos de participação social (vinculados à mobilização e capacitação local) tem como fonte as próprias autoridades locais. Este monitoramento é realizado em conjunto com o UNICEF, com apoio dos formulários de avaliação e de visitas dos moderadores. Este procedimento metodológico favorece uma avaliação do impacto social de curto prazo obtida por programas públicos, com os quais o Selo atua sinergicamente, e permite a avaliação dos processos exclusivos do Selo destinados à mobilização social, comunicação & informação e capacitação local. Os ministérios têm, assim, condições de associar os indicadores de impacto aos resultados das próprias políticas.

A metodologia do Selo promove o estabelecimento de diálogo inovador, mais intenso no nível local, entre o setor público, comunidade, ONGs e lideranças locais em temas de políticas públicas de garantia de direitos de C&A, apesar dos reduzidos recursos humanos, financeiros e administrativos.

Ainda é reduzida a participação de crianças e adolescentes nas ações de planejamento inicial, de seguimento e de contribuições nos processos de avaliação do Selo, atribuída a questões culturais e dificuldades de acesso à tecnologias da informação, fragilizando os resultados em termos de diálogo e integração das crianças e adolescentes no processo do Selo.

Os materiais de divulgação e de capacitação do Selo em temas de C&A aportaram eficácia ao processo de implantação da metodologia e de sensibilização dos atores e sua disponibilização no site ampliou a disseminação junto às comunidades e gestores. Constatou-se a importância da distribuição do material em meio físico em municípios com baixa inclusão tecnológica.

A realização sistemática de reuniões de acompanhamento da implementação do Selo com a participação de representantes dos Ministérios, estados e municípios ampliaria a capacidade do UNICEF em aportar importantes contribuições para a atuação destes atores na promoção das políticas públicas e de novas iniciativas locais para C&A, a partir de análises dos resultados periódicos apurados.

Em municípios onde o governo estadual aportou um maior apoio à implementação da iniciativa do Selo, os resultados alcançados foram superiores em relação aos demais estados.

Em cenários de mudança de autoridades locais, estaduais e federais, a metodologia do Selo não conseguiu promover instrumentos, mecanismos e processos para assegurar ou aumentar as chances de continuidade das iniciativas nos municípios, reduzindo as possibilidades de execução de prioridades acordadas com a comunidade.

A ausência de um plano de captação de fundos e doações para a implantação do Selo nas duas regiões brasileiras reduziu as possibilidades do UNICEF para planejar novas ações de atendimento complementares aos municípios que enfrentam maiores dificuldades de cumprir os compromissos acordados para obter o Selo Municipal.

A falta de formalização dos Planos Municipais de Ação e a sua desvinculação com os instrumentos oficiais de orçamento e planejamento (PPA), dificultam ou, por vezes, impedem o respaldo institucional local à realização das atividades que envolvem mobilização de recursos.

8 Recomendações

8.1 Recomendações ao UNICEF:

(i) quanto à metodologia “*per se*”, recomenda-se:

1. que seja estudada a possibilidade de revisão do critério de agrupamento dos municípios, visando uma melhor acuidade de dados e um melhor aproveitamento de sinergias entre municípios da mesma microrregião.
2. criar uma sistemática de análise do conjunto dos municípios inscritos em relação às suas condições e capacidades, anterior ao início do processo metodológico, que permita definir estratégias diferenciadas de capacitação para tipologias de municípios diferentes.
3. Aprimorar o processo de capacitação nos municípios, ampliando seu tempo de duração e seu público alvo (em especial, gestores, conselheiros e jovens), tornando as etapas mais claras para os municípios, e criando estratégias de registro e compartilhamento de conhecimentos e experiências, presenciais ou não.
4. que seja desenvolvido material de capacitação para monitoramento e avaliação do Selo, com especificidades para cada *stakeholder* (incluindo atores da comunidade, gestores públicos e parceiros locais), com base em material já existente no sistema ONU, bem como a criação de um grupo de trabalho no âmbito da Comissão Inter-setorial encarregado de estimular e conduzir um processo permanente de monitoramento participativo da implementação do Selo nos municípios.
5. que, para municípios ganhadores de mais de duas edições consecutivas do Selo, seja estudada uma estratégia contemplando critérios mais avançados para a obtenção do Selo, de forma a tornar o processo mais desafiador.
6. que seja estudada a possibilidade de buscar sinergias entre a iniciativa do Selo e outras iniciativas de organismos multilaterais, especialmente do sistema ONU³⁵, e outros parceiros voltadas para a garantia dos direitos das C&A no nível municipal³⁶.
7. a elaboração de um manual mais detalhado para a elaboração do Diagnóstico³⁷ e do Plano Municipal de Ação do Selo, mantendo vinculação temporal e de recursos com o Orçamento municipal e o respectivo PPA.
8. a realização formal, sob responsabilidade do município, de uma reunião anual para a apresentação de um relatório anual de progresso do Selo, sua publicação no site do UNICEF e disponibilização às comunidades locais. Tal relatório seria elaborado ao final de cada ano, e o último seria um relatório final de avaliação da iniciativa no município.
9. que seja estimulada a participação de um representante da Câmara de Vereadores na Comissão Intersetorial de cada município participante (ex Comissão Pró-Selo) e nas reuniões anuais e final.
10. a constituição formal da Comissão Intersetorial, integrante do CMDCA, por meio de portaria ou decreto do Poder Executivo³⁸, garantindo que pelo menos dois dos seus integrantes possam permanecer na função até 12 meses após o início de mandato de um novo prefeito, bem como possa ser considerado como um pré-requisito para a adesão ao Selo, nas mesmas condições do CMDCA.
11. que a metodologia aplicada nos municípios do SAB possa ser mais detalhadamente revisada no sentido de melhor atender as especificidades das localidades da Amazônia Legal, com base nas lições aprendidas da implementação da edição 2009-2012 nessa última região.
12. que entre o 1o e 2o Fóruns sejam criados eventos intermediários promovidos pelo UNICEF, adicionais aos previstos na metodologia, considerando a necessidade de um melhor monitoramento da implementação³⁹.
13. que possa ser estudada a possibilidade de propor nova estratégia de capacitação, lançando mão de parcerias com escolas de governo nos estados⁴⁰ e produzindo instrumentos complementares como

³⁵ Exemplo: Programa Conjunto do Fundo dos ODM

³⁶ Instituto Votorantim, Instituto Santander, Petrobras

³⁷ A exemplo de manuais do Programa Conjunto e do Projeto Capacidades do PNUD/CNM.

³⁸ Exemplo: http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php?op=11&st=&id_lvt=6917&marc=2&pagina=2

³⁹ A metodologia do Selo edição 2013-2016 menciona a intenção de realizar 10 eventos de capacitação entre o 1º e 2º Fórum

⁴⁰ a exemplo da parceria firmada com a Escola de Formação de Governantes no MA.

por exemplo vídeos distribuídos em DVDs ou ferramentas de Ensino à Distância, contendo os conteúdos de capacitação promovidos hoje, apenas presencialmente, e outros.

14. que seja elaborado um manual de avaliação de impacto para o Selo a ser aplicado após o final de cada edição e que considere a evolução das diversas edições.
15. que os consultores, ONGs e outros colaboradores do UNICEF na implantação do Selo possam ser capacitados de modo a obter um mesmo alinhamento para a sua atuação junto aos municípios, garantindo assim a marca de qualidade do UNICEF.
16. que seja estudada a possibilidade de reconhecer o esforço daqueles municípios que melhoraram os indicadores de impacto social e a gestão das políticas públicas, e que, porém, não ganharam o Selo.
17. Que o intervalo entre o final de uma edição e o início de outra seja reduzido, mantendo motivados os municípios que participam das edições de forma contínua

(ii) quanto à gestão de recursos humanos, administrativos, tecnológicos e financeiros, recomenda-se

1. que, caso sejam mantidas as proporcionalidades atuais entre número de profissionais do UNICEF atuando em Escritórios Zonais e respectivos municípios de cada Plataforma, seja ampliado o número de consultores e ONGs, institutos de formação de gestores / escolas de governo e universidades que prestam serviços para apoio aos municípios.
2. que seja ampliado o número de parceiros apoiadores do Selo por meio da elaboração de um Plano de Captação de Recursos específico, de modo a permitir um salto qualitativo tanto no atendimento a municípios que apresentam maior dificuldade na obtenção do Selo, como àqueles para os quais se tornou interessante oferecer novos desafios para obtenção do certificado.
3. que seja implementado pelo UNICEF um sistema estruturado de informações que permita aos profissionais do UNICEF, dos Ministérios, Estados e dos municípios, bem como as próprias comunidades, acessar dados de monitoramento do Selo, relatórios de progresso anuais e demais documentos considerados relevantes para cada nível de acesso.
4. uma permanente atualização do sistema de informações (caso seja implementado), contemplando o SAB e a Amazônia Legal, para servir ainda como instrumento de disseminação, comunicação, mobilização e transparência no acompanhamento da implantação do Selo.
5. que seja criada uma estrutura específica para a gestão do Selo, contemplando uma coordenação nacional, um grupo de trabalho ou assessoria de Monitoramento e Avaliação (apoiado pela Unidade de Monitoramento e Avaliação do Escritório Brasília), um grupo de trabalho ou assessoria de comunicação (apoiado pela área de comunicação do Escritório Brasília), uma área de articulação institucional, e coordenações regionais no âmbito dos escritórios zonais, de modo a estabelecer uma interlocução mais efetiva e permanente com os Ministérios, com os governos estaduais, com os parceiros estratégicos, municípios e sociedade civil. Por meio dessa estrutura, poderiam ser promovidas reuniões anuais com o CONANDA, com cada um dos estados envolvidos (SAB e Amazônia Legal), com a participação de representantes dos municípios para apresentar as diversas edições do Selo e seu progresso, de forma a contribuir para o aprimoramento das políticas nacionais e estaduais.
6. que seja melhorada a coordenação entre o calendário da disseminação dos manuais e cadernos do Selo e o planejamento dos eventos de capacitação nos municípios.
7. que seja implementada uma sistemática para estimativa e apropriação anual de custos envolvidos na implantação de cada edição do Selo, identificando a utilização de todos os recursos financeiros (com as respectivas fontes, inclusive dos municípios como contrapartida) para a execução anual e total do Selo em cada região e nacionalmente.

(iii) quanto à articulação com parceiros relevantes, recomenda-se:

1. que o UNICEF estabeleça formalmente nova parceria com interlocutor privilegiado na esfera federal para atuar na coordenação intersetorial do Selo junto aos diferentes Ministérios e Secretarias envolvidas.
2. que o UNICEF estabeleça formalmente nova parceria com interlocutor privilegiado na esfera estadual para atuar na coordenação intersetorial do Selo junto aos municípios participantes, definindo melhor o papel dos governos estaduais e pactuando resultados com cada estado.
3. que o UNICEF intensifique as ações de *advocacy* junto aos prefeitos, especialmente em inícios de mandatos, buscando um maior engajamento que tem se mostrado fator crítico de sucesso do Selo nos municípios

4. que o UNICEF estabeleça formalmente novas parcerias para a obtenção de fundos e doações destinados a apoiar a execução do Selo, em complementação aos parceiros existentes como: Petrobrás e Empresas de Energia Elétrica, com base num Plano de Captação de Recursos.
5. que o UNICEF possa estabelecer novas parcerias com agências multilaterais para colaborar em iniciativas de cooperação técnica em âmbito municipal envolvendo ações de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, que apoiem o alcance dos resultados esperados do Selo.
6. que o UNICEF promova anualmente uma ação de capacitação junto a interlocutores e pontos focais federais destinada à informação, comunicação e formação de servidores e gestores públicos dos ministérios e secretarias parceiras com relação ao Selo. O mesmo se aplicaria ao setor privado, institutos de formação e ONGs parceiras, podendo ser realizado por estado.
7. que o UNICEF estabeleça uma articulação com os poderes legislativo e judiciário nas esferas estaduais e federal.
8. que o UNICEF estabeleça uma articulação com associações de municípios estaduais regionais e nacionais, no sentido de ampliar suas estratégias de *advocacy* e mobilização.

(iv) quanto à estratégia de saída (sustentabilidade), recomenda-se:

1. que seja elaborada e aprovada uma estratégia de saída do UNICEF por edição e de modo evolutivo para cada um dos 5 grupos de municípios utilizados nas avaliações do Selo, com as respectivas orientações para a continuidade da iniciativa sob responsabilidade do CMDCA/Prefeito municipal.
2. que seja estudada a possibilidade de municípios em estágio mais adiantado, que tenham tido êxito em mais de 2 edições consecutivas, serem multiplicadores da experiência e apoiem outros municípios da mesma microrregião que estejam em estágio inicial na metodologia.
3. que seja elaborado pelo CMDCA, antes da conclusão do ciclo de cada edição do Selo, em conjunto com os interlocutores municipais, um plano de ação para a continuidade das atividades por um período de até 12 meses. Tal plano seria apresentado no 2º Fórum como um compromisso formal do CMDCA para a continuidade.
4. que o CMDCA fique responsável pela guarda e armazenamento de toda documentação do Selo, de forma a preservar sua memória, em especial, em períodos de mudança das gestões municipais.

(v) quanto à manutenção, multiplicação e transferência da iniciativa, recomenda-se

1. que a iniciativa seja mantida e ampliada, incorporando aprimoramentos contínuos a cada edição, e que esta experiência bem sucedida seja disseminada e replicada em outras regiões do Brasil, em outras áreas sociais e em outros países, possibilitando ações de cooperação sul-sul, com apoio do UNICEF.

8.2 aos Ministérios e Secretarias Nacionais parceiros, recomenda-se:

1. que designem formalmente representantes para participar das reuniões anuais promovidas pela coordenação nacional do Selo UNICEF, das reuniões do Pacto para o Semiárido e da ACA. A participação de tais representantes teria por objetivo compartilhar os resultados e progressos do Selo, de modo a colher sugestões e compartilhar o planejamento de melhorias a serem introduzidas em programas e políticas públicas, considerando os estados e conjuntos de tipologias de municípios participantes do Selo.
2. que estabeleçam um interlocutor para os esclarecimentos de dúvidas apresentadas pelos municípios sobre os indicadores de impacto social originados nas bases de dados secundárias geridas pelos ministérios utilizados pelo UNICEF para fins de avaliação e certificação.
3. que os ministérios e o UNICEF possam compartilhar os calendários de capacitação destinados aos gestores públicos nos estados, permitindo maior sinergia entre estes eventos para o alcance de impactos sociais do Selo.
4. que os ministérios e secretarias estudem a possibilidade de disseminar a metodologia do Selo como uma das ferramentas a serem adotadas nas respectivas iniciativas federais junto aos municípios; e que possam criar um espaço de divulgação e convocatória em apoio às ações de mobilização e capacitação do Selo (interinstitucional) no site das instituições.
5. que representantes dos ministérios e das secretarias possam participar anualmente de uma ação de capacitação promovida em conjunto com o UNICEF sobre a metodologia, sobre a execução, desafios e monitoramento e avaliação do Selo.
6. que as ações realizadas no âmbito do Selo possam ser incluídas nos relatórios de atividades anuais dos ministérios como sinérgicas em relação às suas iniciativas e programas.

8.3 aos Estados, recomenda-se

1. que designem formalmente para as duas regiões (SAB a Amazônia Legal) representantes para participar das reuniões anuais promovidas pela coordenação nacional do Selo UNICEF, das reuniões do Pacto e da ACA. A participação de tais representantes teria por objetivo compartilhar os resultados e progressos do Selo, de modo a colher sugestões e compartilhar o planejamento de melhorias a serem introduzidas em programas e políticas públicas estaduais, considerando os conjuntos de tipologias de municípios participantes do Selo.
2. que os pontos focais para o Selo nos estados e o UNICEF possam compartilhar os calendários de capacitação destinados aos gestores públicos nos estados e municípios, permitindo maior sinergia entre estes eventos para o alcance de impactos sociais do Selo.
3. que a secretaria estadual que funciona como ponto focal do Selo possa estudar a possibilidade de disseminar a metodologia do Selo como uma das ferramentas a ser adotadas nas respectivas iniciativas estaduais junto aos municípios; e que possam criar um espaço de divulgação e convocatória em apoio às ações de mobilização e capacitação do Selo (interinstitucional) no site da instituição.
4. que representante(s) da secretaria estadual ponto focal do Selo e/ou outras secretarias estaduais possa(m) participar anualmente de uma ação de capacitação promovida em conjunto com o UNICEF sobre a metodologia, sua execução, desafios e monitoramento e avaliação do Selo.
5. que seja estudada a possibilidade de criar, em cada estado, estratégias e estruturas de apoio aos municípios à implementação do Selo.
6. que as ações realizadas no âmbito do Selo sejam indicadas nos relatórios de atividades anuais da secretaria estadual que atua como ponto focal, ressaltando as ações sinérgicas em relação às iniciativas e programas das respectivas instituições públicas.

8.4 aos municípios, recomenda-se:

1. que seja estabelecida uma estratégia de comunicação explícita do município, no Plano Municipal de Ação, para disseminação das ações, atividades e resultados do Selo, de modo a comprometer efetivamente todos os setores da sociedade local. Tal estratégia deve incluir a realização de reuniões anuais de avaliação da iniciativa no âmbito local.
2. que seja elaborado um relatório anual de avaliação do Selo no município a ser apresentado em reuniões anuais.
3. que o articulador seja, quando possível, pertencente ao quadro de servidores do município e que tenha dedicação exclusiva ao Selo
4. que seja criada uma estrutura específica para a gestão do Selo, no âmbito do CMDCA, que funcione como secretaria executiva.
5. que o Plano Municipal de Ação do Selo mantenha vinculação temporal e de recursos com o Orçamento municipal e o respectivo PPA
6. que seja implementada uma sistemática de estimativa e apropriação anual de custos envolvidos na implantação de cada edição do Selo pelo município, identificando a utilização de todos os recursos financeiros (com as respectivas fontes) para a execução anual e total do Selo em cada região e nacionalmente.
7. que o município busque a realização de articulações intermunicipais com municípios que já tenham sido exitosos em mais de 2 edições do Selo, visando uma melhor sinergia entre municípios da mesma microrregião.
8. a constituição formal da Comissão Inter setorial, integrante do CMDCA, por meio de portaria ou decreto do Poder Executivo⁴¹, garantindo que pelo menos dois dos seus integrantes possam permanecer na função até 12 meses após o início de mandato de novo prefeito, bem como possa ser considerado como um pré-requisito para a adesão ao Selo, nas mesmas condições do CMDCA.
9. que seja estimulada a participação de um representante da Câmara de Vereadores na Comissão Inter setorial de cada município participante (ex Comissão Pró-Selo) e nas reuniões anuais e finais.
10. que seja ampliado o número de parceiros apoiadores do Selo no município, como por exemplo, organizações do terceiro setor e setor privado.
11. que as informações relativas ao Selo sejam armazenadas em sistema estruturado do UNICEF ou, no caso em que isso não seja possível, que o CMDCA fique responsável pela guarda e armazenamento

⁴¹ Exemplo: http://www.selounicef.org.br/_selounicef.php?op=11&st=&id_lvt=6917&marc=2&pagina=2

de toda documentação do Selo, de forma a preservar sua memória e permitir à sociedade local total acesso, em especial, em períodos de mudança das gestões municipais.

12. que seja compatibilizado o calendário de eventos no município e o planejamento dos eventos de capacitação do Selo.
13. que seja estudada a possibilidade de municípios em estágio mais adiantado, que tenham tido êxito em mais de 2 edições consecutivas, apoiar outros municípios da mesma microrregião que estejam em estágio inicial na metodologia.
14. que seja elaborado pelo CMDCA, antes da conclusão do ciclo de cada edição do Selo, em conjunto com os interlocutores municipais, um plano de ação para a continuidade das atividades por um período de até 12 meses. Tal plano seria apresentado no 2º Fórum como um compromisso formal do CMDCA para a continuidade.
15. Que sejam estudadas formas de aprimorar o processo de comunicação e divulgação: além de divulgar internamente nos órgãos municipais, envolver as escolas, montar uma sala de situação permanente, onde os números e indicadores sejam mostrados de forma simples, para que toda população possa entender
16. Que seja realizado um maior investimento na fase de mobilização, buscando a ampliação da participação da sociedade civil, em especial os jovens e as famílias.
17. Que seja realizado um maior investimento na realização do 2º fórum pelo seu cunho pedagógico e de *accountability*.