



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina Internacional del Trabajo

Unidad de Evaluación

Avaliação Final do “Programa Conjunto do FODM em Prevenção de Conflito e Construção da Paz no Brasil - Informe de Avaliação Final

Datos rápidos

País: *Brazil* **Fecha:** *07/2013*
Evaluación a mitad de periodo: *Final*
Tipo de evaluación: *Independiente - Conjunta*
Área técnica: *IPEC*
Gestión de la evaluación: *MDG Funded*
Equipo de evaluación: *Clarice Z. Knijnik*
(OIT) Código: *BRA/09/50/UND*
Donante: *US\$6,000,000.00*
UNDP: 1,769,126 ILO: 581,652
UNODC: 1,071,003 UNICEF: 1,213,380
UNESCO: 566,030 UN-HABITAT: 798,809
Palabras claves: *pax, prevención de conflictos, niños vulnerables [Prevenção de Conflitos & Construção da Paz]*

Resumo Executivo da Avaliação final

Durante o processo de avaliação do Programa Conjunto foram considerados os critérios de avaliação referenciados a: relevância, eficiência, eficácia, sustentabilidade e apropriação nacional. Estes critérios foram relacionados aos eixos-focos de avaliação definidos nos termos de referencia do FODM. Estas análises permitiram indicar as seguintes conclusões:

(i) O Programa Conjunto foi relevante para as políticas e estratégias do País no tema de segurança pública, em especial na prevenção e redução de violência com foco em: crianças, adolescentes e jovens; em especial, no âmbito municipal, mantendo correspondência com as diretrizes do UNDAF III, voltado à descentralização (estados e municípios); bem como aos programas do PPA 2012/2016.

(ii) O desenho do PC se apresentou adequado às necessidades nacionais, ainda que com resultados muito ambiciosos para implantação em somente 36 meses; e com reduzida experiência de determinadas Agências no trabalho direto com o poder local e descentralizado.

(iii) Ainda que o Brasil não seja um País Piloto para implantação da diretriz de “Delivery as One UN”, o Programa Conjunto permitiu que fosse implantado programa com seis agências atuando concomitantemente em iniciativas e com complementaridades temáticas em segurança e convivência cidadã, em âmbito municipal.

(iv) O FODM permitiu que estas seis Agências atuassem pela primeira vez de modo interagencial ainda que enfrentando dificuldades para que mais de duas Agências colaborassem em uma mesma iniciativa; e permitiu que fossem estabelecidas novas parcerias com municípios.

(v) A modalidade de abordagem conjunta do Programa gerou maior capacidade nas Agências e nos municípios para a gestão de programas conjuntos e no tratamento multicausal das questões relacionadas à prevenção e redução de violência entre crianças e jovens;

(vi) o PC estabeleceu uma estratégia de fortalecimento da participação da comunidade, gestores públicos e de lideranças por meio de Comitês Locais, que se apropriaram da metodologia e processos de acompanhamento de implantação de políticas públicas e projetos de segurança e convivência cidadã; tendo estabelecido importantes sinergias com Programas Nacionais aumentando a probabilidade de continuidade após a conclusão do Programa; ainda que não tenha estabelecido uma estratégia de saída, devido ao cenário de eleições municipais.

(vii) Nos seis eixos estratégicos de atuação do PC foram verificados alcances importantes em resultados para os efeitos esperados em médio prazo, Destaca-se a informação de que foi registrado certo grau de redução de violência e homicídio de jovens no último ano do PC, nos três territórios trabalhados pelo Programa, resultado das sinergias do PC com outros programas de segurança pública.

(viii) O processo de monitoramento e avaliação em âmbito nacional necessitaria ser melhorado na esfera municipal com a elaboração de matrizes de monitoramento locais, bem como deveria ter contado com instrumentos de medição de efeitos de curto prazo do PC, nos municípios e nas Agências.

(ix) A avaliação permitiu verificar que o Programa Conjunto foi desenvolvido, de acordo com o objetivo e Plano de Trabalho acordado, tendo alcançado avanços para efeitos de médio e longo prazo de políticas públicas em segurança e cidadania por meio de: capacitações; plano integrado local de segurança e convivência cidadã; oficinas de resolução de conflitos; projetos prioritários implantados nos três municípios; formação de cidadãs para promover a paz nas comunidades; oficinas de integração de jovens vulneráveis em ações das comunidades; promoção de espaços mais seguros e trabalho voluntário para a melhoria das comunidades; implantação de atividades culturais, esportivas e artísticas de integração de jovens vulneráveis nas escolas e comunidades em integração com programas nacionais; orientação para trabalhos de jovens e mulheres nas comunidades; certo grau de melhoria no diálogo e tratamento entre jovens e policiais nas comunidades;

(x) O PC se apresentou muito eficiente para futura utilização de metodologia participativa e de construção de alianças com os gestores públicos, comunidades e beneficiários, por meio da instância representativa como foi o Comitê Local. Os diagnósticos e planos integrados constituíram importantes instrumentos para a efetivação de exercício de cidadania para a segurança cidadã.

(xi) O Programa foi coerente e alinhado com as prioridades nacionais na área de segurança pública, tendo atuado em nível municipal, atendendo às diretrizes do UNDAF III (2012-2015). O desenho foi bastante ambicioso;

(xii) O Programa apresentou atrasos importantes no primeiro ano de execução devido à ausência de tempo previsto no PC para a instalação da unidade de gestão nacional do Programa; processo de seleção dos municípios, articulação com os pontos focais e

constituição dos comitês locais de implantação do PC. No segundo e terceiro anos o PC apresentou melhores ritmos de implantação e de desembolsos em relação aos planos anuais de trabalho.

(xiii) Para alcançar o objetivo do Programa, foram estabelecidas cinco estratégias gerais e seis estratégias específicas. Nos seis eixos foram alcançados resultados que contribuíram para o fortalecimento da capacidades local de prevenir e reduzir violência, com foco em crianças, adolescentes e jovens em condições vulneráveis nos três municípios participantes. Portanto, o PC contribuiu para os resultados de desenvolvimento no tema, atuando de modo complementar aos investimentos e programas implantados pelo Governo brasileiro neste tema.

(xiv) O PC estabeleceu parcerias e cooperação de especialistas nacionais com a instância municipal e nacional; bem como, fortaleceu de redes de colaboração com os diversos parceiros e beneficiários do Programa. Com vistas ao processo de apropriação e sustentabilidade, os Planos integrados municipais incluem um conjunto de sete eixos de ações programáticas a serem implantadas no período de 2014/2017. O PC apresentou fragilidade na proposição de estratégia de saída, visto que em 2012 ocorreram eleições municipais.

(xv) Importante prática para a sustentabilidade do PC foi o processo de implantação e monitoramento de Projeto Piloto no território pelas comunidades; bem como, a atuação sinérgica com demais Programas nacionais aumentou o grau de probabilidade de continuidade do PC, bem como, de sustentabilidade.

Lições aprendidas

LA1. O Programa Conjunto foi desenhado como o somatório de iniciativas a serem implantadas nos territórios pelas 06 Agências da ONU, sob o mesmo Programa. O desenho do Programa Conjunto deveria ter sido prévio à aprovação do Documento de Projeto, e elaborado por todas as 06 agências, devido à maior complexidade metodológica e de compromissos com o Programa.

LA2. Em Países em que não existe a integração administrativa, financeira e implantação de diretriz “Delivery as One UN” do Sistema ONU, a implantação do Programa Conjunto deveria vir precedida de estabelecimento de instrumentos de cooperação técnica entre as Agências. Estes instrumentos não estiveram presentes no caso brasileiro.

LA3. A implantação de um PC no Brasil, que não apresenta a diretriz de Delivery as One” ou Uma ONU, para se mostrar uma experiência piloto não

deveria ter envolvido 06 Agências, sem prática de atuarem de modo integrado. Para alcançar maior probabilidade de sucesso poderia envolver de 3 a 4 Agências por Programa, considerando a prática em temas de segurança e cidadania.

LA4. O processo de seleção de espaços infra-nacionais (municípios e territórios) exigiu muito tempo e não estava previsto no cronograma de trabalho. Este tempo inicial de seis meses poderia melhorar o ritmo de implantação do Programa.

LA5. Um período de três anos de execução do PC não permite a completa implantação do Programa. Novos PCs, em países com a dimensão do Brasil, que se implantam em âmbito municipal exigiriam pelo menos cinco anos de execução com um período inicial de 06 meses para as articulações nacionais e âmbito municipal.

LA6. As dificuldades de articulação local podem ser reduzidas se em programas multi-níveis e interagenciais fosse previsto um Coordenador Local Interagencial em cada um dos territórios selecionados, empoderado de modo a articular os atores, beneficiários e iniciativas das Agências.

LA7. Existe maior probabilidade de continuidade às iniciativas desenvolvidas pelas Agências em sinergia com os Programas Nacionais e com participação do setor privado, nas instâncias de decisão do Programa; e maior integração com os demais poderes, como o legislativo e judiciário.

LA8. A ausência de competência institucional do Coordenador Nacional em lidar com o orçamento do Programa se refletiu na fragilidade da coordenação e no monitoramento interagencial do Programa. A descentralização de recursos e respectiva administração para Coordenação Nacional (Representante Residente) reforçariam a boa prática e efetividade do Programa Conjunto.

LA09. As capacitações realizadas no início da implantação do Programa, em lugar de ocorrerem no final, em elaboração, captação e monitoramento e avaliação de Projetos (políticas públicas) se mostram muito positivas para a instrumentação metodológica das comunidades e gestores públicos.

LA10. A elaboração de estratégias de Monitoramento e Comunicação pelo PC poderia ter sido mais efetiva se os processos fossem implantados desde o início do Programa, e tivessem atuado em conjunto com os processos liderados pelos Pontos focais, como por exemplo, o de mobilização.

LA11. Instituições que tratam com grupos vulneráveis apresentam determinados graus de fragilidade institucional, e podem gerar dificuldades de gestão do Programa frente às mudanças de autoridades ou câmbios institucionais, exigindo desenho de estratégias de sustentabilidade mais complexas no PC.

LA12. Quando os instrumentos, metodologias e processos desenvolvidos ou compartilhados pelo Programa são aceitos e internalizados pelas autoridades nacionais (sinergia) e locais, se constituem melhores condições para a sustentabilidade de Projetos, ainda que sua utilização, em médio e longo prazo, possa ser revista no futuro próximo à luz de novas políticas públicas.

Recomendações. Para o PC:

R.1. Recomenda-se que os Programas Conjuntos possam ter a duração equivalente ao período de mandato da instância político administrativa a ser trabalhada, adicionada de mais um ano, de modo a assegurar a transição do Programa junto às novas autoridades municipais e nacionais, ou seja, de no mínimo cinco anos.

R.2. Recomenda-se que seja incorporado ao tempo de realização do PC um período inicial de 06 meses, em que seriam estabelecidas as bases, consenso e instrumentos para a Coordenação Conjunta entre as Agências e pontos focais locais; bem como identificado o valor agregado aos efeitos esperados.

R.3. Recomenda-se a elaboração no desenho original do PC de instrumentos de Gestão e de Coordenação do Programa tais como: (i) instrumentos de monitoramento nacional e local, incluindo a elaboração de matriz para cada município, a ser monitorada pelo ponto focal; (ii) instalação de uma coordenação local do PC em cada um dos municípios; (iii) plano de segurança da qualidade do PC por meio de acompanhamento da atuação conjunta das Agências e respectivas Consultorias; (iv) mecanismos de coordenação nacional efetiva para a atuação conjunta das Agências – nacional e local; (v) proposição de estratégia de comunicação e de apoio a ser dado, em âmbito local; e (vi) plano acordado entre as agências para responsabilidades no Trabalho conjunto: metodologia, mecanismos de coordenação, requisitos para implantação e prazos.

R.4. Recomenda-se que sejam articuladas em âmbito nacional pelo menos duas parcerias relevantes (Ministérios) para garantir a sustentabilidade em termos de estratégia de saída do Programa, e de sinergia com Programas Nacionais de apoio a crianças, a adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade.

R.5. Recomenda-se a participação dos pontos focais locais e das Agências na etapa de proposição de desenho de futuros Programas Conjuntos, e de outros atores tais como: associação representativa de

municípios brasileiros. Estas redes de parceria poderiam assegurar a multiplicação futura e continuidade do Programa.

R.6. Recomenda-se que seja elaborado pelo Programa, no último ano de execução, um plano de ação (responsabilidades, prazos e recursos necessários) para a continuidade da implantação de atividades do PC (estratégia de saída), com destaque a pelo menos 03 novos Projetos do Plano Integral local.

R.7. Recomenda-se que pelo menos 50% dos Produtos ou Resultados específicos do Programa Conjunto possam ser implantados por duas ou três Agências, de modo a obter uma ação integrada no mesmo espaço de intervenção do Programa e ampliar o valor agregado pela ação de mais de uma Agência.

R.8. Recomenda-se vincular os esforços municipais, em especial, relacionados ao Comitê Local de Segurança Cidadã e ao Plano Integrado Local com outras iniciativas: estaduais, nacionais ou internacionais, de modo a aumentar a probabilidade de continuidade em curto prazo, após finalização do Programa Conjunto.

R.9. Recomenda-se que o monitoramento e os informes procurem apresentar os avanços em termos de resultados alcançados (outcomes); alinhamento estratégico; apropriação das contrapartes; eficiência financeira e avanços na aplicação de metodologia de atuação interagencial; reduzindo o controle de processos e desembolsos ao segundo plano.

R.10. Recomenda-se que sejam realizadas reuniões anuais com participação de todas as Agências, representante de instituições e comunidades; e pontos focais e Comitê de Gestão para apresentar resultados, plano de trabalho e novos desafios conjuntos, contando com participação de doadores internacionais e ministérios brasileiros.

R.11. Recomenda-se a preparação de novos projetos e de Programa Conjunto II com melhorias decorrentes de lições aprendidas e experiência adquirida com o PC, contemplando novas tipologias de municípios e a continuidade de atuação nos municípios trabalhados neste PC.

R.12. Recomenda-se a disseminação dos documentos, guias, vídeos e resultados do PC para o interior do Sistema da ONU no Brasil, em especial voltada à necessidade de melhorar os processos e instrumentos de execução conjunta; possibilitando o

intercâmbio com outros PC do Brasil e de outros países.

Para o FODM:

R.1. Em países que não integram o conjunto selecionado para implantar “Delivery as One UN “ o FODM deveria assegurar arranjos para uniformizar e agilizar os procedimentos de execução do PC. Poderiam ser repassados os recursos financeiros para o Escritório do Representante no País, que com o apoio do Coordenador Nacional, seria o ordenador de despesas.

R.2. Recomenda-se que sejam realizadas reuniões anuais com participação de todas as Agências, representante de instituições e comunidades; e pontos focais e Comitê de Gestão para apresentar resultados, plano de trabalho e novos desafios conjuntos, contando com participação de representante do FODM, outros doadores internacionais e ministérios brasileiros.

R.3. Recomenda-se a preparação de Programa Conjunto II com as melhorias decorrentes de lições aprendidas e experiência adquirida com o PC, contemplando novas tipologias de municípios, com prazo de execução de cinco anos.

R.4. Recomenda-se a disseminação dos documentos, guias, vídeos e resultados do PC para o interior do Sistema da ONU e do FODM possibilitando o intercâmbio com outros PC da Região e de outros Países.