

# Primeira infância nas cidades: lições que aprendemos com Urban95 em quatro estudos de caso

- ▷ Urban95 pode ajudar as cidades a superar desafios no avanço dos serviços da primeira infância.
- ▷ Pesquisadores de Princeton elaboraram estudo do programa Urban95 em Tel Aviv, Tirana, Boa Vista e Recife.
- ▷ Fator que contribui para o sucesso é o apoio para conhecer na prática iniciativas em outros lugares.

## Jennifer Widner

Professora de Política e Relações Internacionais da Princeton University, em Princeton NJ, EUA

## Savvas Verdis

Pesquisador Sênior da LSE Cities, London School of Economics and Political Science, em Londres, Reino Unido

**Avançar com iniciativas de desenvolvimento na primeira infância é desafiador: os custos normalmente são altos; nem sempre investir na primeira infância está no topo da lista de prioridades; as comunidades mais sensíveis podem sentir desconfiância e desconforto o que dificulta a aceitação das iniciativas; os programas podem não atingir os grupos ou bairros almejados; não há funcionários suficientes com as necessárias habilidades e aptidões; e a racionalização em diferentes setores pode acabar sendo difícil.**

**O programa Inovações para Sociedades de Sucesso (ISS) da Universidade de Princeton desenvolveu estudos de caso, revisados pela LSE Cities, que analisam como quatro cidades parceiras e participantes da iniciativa Urban95 da Fundação Bernard van Leer - Tel Aviv (Israel), Tirana (Albânia), Boa Vista (Brasil) e Recife (Brasil) - abordaram os desafios de coordenar projetos e entregar resultados.<sup>1</sup>**

O Urban95 busca integrar serviços para a primeira infância para facilitar e tornar mais seguro para cuidadores com bebês e crianças pequenas chegarem nos postos de serviços, com lugares adequados para brincar ao longo do caminho. Dessa forma, as cidades podem ter mais acesso aos programas de desenvolvimento da primeira infância; colaborar com organizações públicas, privadas, sem fins lucrativos para reduzir custos e aumentar seu alcance; capacitar famílias com bebês e crianças pequenas a usarem a oportunidade de aprender dentro do meio em que vivem. De forma mais ampla, o Urban95 dá “voz” às crianças, o que contribui para acelerar a mudança dos meios urbanos no longo prazo, desde a qualidade do ar até a apropriação do espaço público.

O esforço para integrar prestação de serviços com o tipo de planejamento urbano necessário para a construção de espaços públicos requer a competência de promover uma colaboração que deve ser sustentada em diversos níveis e entre diferentes setores.

O Urban95 busca desenvolver liderança, pensamento estratégico e outras habilidades essenciais para identificar e ampliar iniciativas focadas na primeira infância. Trata-se de garantir autorização para fazer as mudanças necessários

<sup>1</sup> Para ler estudos de caso sobre as parcerias da Fundação que exploram maneiras de oferecer melhores serviços para bebês, crianças pequenas e cuidadores, visite: <https://bernardvanleer.org/publications-reports/scaling-partnerships-case-studies/>

nos serviços e espaços públicos, estabelecer metas de forma colaborativa, defender a ampliação dos benefícios sociais e ambientais associados ao investimento na primeira infância, desenvolver compreensão e engajamento entre os funcionários municipais, trabalhar próximo às comunidades, acompanhar e coletar informações necessárias para criar uma política de ação baseada em evidências.

## Ideias valiosas

Os estudos de caso da Princeton ISS destacam algumas das lições positivas aprendidas durante os últimos dois anos de programa, bem como algumas áreas em que o progresso se mostrou um pouco mais difícil, mas que revelam que boas ideias podem ser essenciais para fazer a diferença.

“Funcionários de obras públicas normalmente encontram dificuldade em entender as razões para colaborar com ONGs ou funcionários da saúde e educação nos projetos que atendem crianças menores de 3 anos, por isso ver um exemplo prático dá vida à ideias abstratas.”

Em todas as quatro cidades, o prefeito desempenhou um papel chave para apoiar e, às vezes, persuadir chefes de setores ou membros do conselho que possuem uma atitude mais cética a colaborar. Em Boa Vista e Tirana, os prefeitos lideraram a adoção do programa e se tornaram sua imagem pública. Já Tel Aviv teve uma mudança mais ascendente. Os representantes municipais focaram em mostrar ao prefeito o potencial da iniciativa e, assim, fortalecer seu compromisso. Para isso criaram uma organização de apoio entre os setores e se mobilizaram para obter os resultados iniciais dos projetos. As teorias de mudança e motivações podem variar de prefeito para prefeito, mas, em todos os casos, o suporte do governo foi crucial. Tirana criou novas estruturas para financiar e conduzir o programa, enquanto Tel Aviv, Boa Vista e Recife usaram a experiência de programas anteriores e fundos ou fundações já existentes como veículos para receber ajuda financeira externa, reunir parceiros, manter os olhos nos resultados e aumentar a probabilidade de manter a política desenvolvida mesmo durante as mudanças administrativas.

Os quatro estudos de caso fornecem ideias valiosas sobre como incorporar provisões sobre a primeira infância em uma estrutura de governança integrada, contribuindo para trazê-la para as estruturas dos setores da cidade. A colaboração efetiva e dois tipos diferentes de integração de governança são fatores fundamentais para expandir as iniciativas e serviços dedicados à primeira infância: primeiro, integração horizontal entre setores; em segundo lugar, mas em menor grau, integração vertical através de nível municipal e nacional.

Os governos municipais geralmente coordenam o Urban95 por meio de uma pequena equipe responsável por monitorar a implementação, pela resolução de problemas e pelo planejamento. Em Recife, o prefeito elegeu um líder que reunisse os responsáveis por diferentes setores e juntos monitorassem de perto as intervenções que visam aperfeiçoar continuamente o programa. Tel Aviv atribuiu responsabilidade semelhante a membros da equipe que operavam de fora do gabinete do prefeito.

A confiança mútua e um networking forte entre os setores foram essenciais para fortalecer a integração horizontal na cidade com “pessoas-chave” atuando como mediadores entre os diversos departamento. Recife e Boa Vista são exemplos de como os projetos Urban95 podem ser desenvolvidos de forma mais eficaz quando as políticas nacionais já apoiam o investimento na primeira infância. Assim como foi feito em Boa Vista, vincular o programa Urban95 às políticas nacionais brasileiras existentes pode contar acelerar a mudança. Por outro lado, em Tel Aviv a ausência de uma política nacional inicialmente retardou os resultados da cidade. No entanto, a divisão das autoridades entre o nível local e nacional posteriormente contribuiu para moldar o programa que surgiu.

Em geral, as autoridades municipais apontam para o impacto positivo das viagens de estudo e workshops de educação executiva para ajudar a superar o ceticismo entre os principais membros de sua equipe. Funcionários de setores públicos normalmente encontram dificuldade em entender as razões para colaborar com ONGs e funcionários da saúde pública e educação em projetos



que atendem crianças menores de 3 anos. Por essa razão, ver um exemplo prático dá vida às ideias abstratas. Workshops ajudam a desenvolver ideias e gerar entusiasmo. Em alguns casos, encontros ocasionais com funcionários de outras cidades podem contribuir para manter estímulo de trabalho.

Em todos os casos, os líderes iniciaram projetos pilotos ou um conjunto inicial de investimentos para ajudar a construir o apoio público. Como primeiro investimento, Tirana e Tel Aviv implementaram playgrounds em partes centrais da cidade e deram visibilidade às intervenções na primeira infância.

Em bairros em que os moradores são mais vulneráveis ou desconfiados, as autoridades municipais perceberam que era proveitoso trabalhar junto às organizações sem fins lucrativos já existentes e que haviam construído uma relação de conhecimento e confiança com os cidadãos. Em Recife, por exemplo, uma rede de agentes de paz comunitários provou ser imprescindível para auxiliar na compreensão e na condução de cuidadores e crianças a um centro de serviço, localizado dentro de suas próprias instalações.

“Em todas as quatro cidades, o prefeito desempenhou um papel chave para apoiar e, às vezes, persuadir chefes de setores ou membros do conselho que são céticos a cooperar.”

Estimular um senso de responsabilidade cívica pela manutenção dos espaços e respeito pela moderação do tráfego inicialmente desafiou algumas cidades: logo que um ‘pocket park’ foi criado, os equipamentos foram danificados por vândalos. Aos poucos, os municípios afetados começaram a se adaptar, buscando promover o espírito cívico, adquirir equipamentos menos frágeis ou uma combinação das duas coisas.

## Pontos de reflexão

Os estudos de caso revelam algumas dificuldades e tentativas de solução que são compartilhadas pelas cidades. As cidades priorizaram a ação em detrimento da avaliação, o que é compreensível. No entanto, sem haver um esforço inicial para pensar sobre como avaliar o desempenho do projeto no futuro, a maioria das cidades carecia de uma linha de base e tinha poucas evidências do estágio inicial ou do impacto da fase intermediária para compartilhar com os eleitores e ajudar na tomada de decisão.

Quando finalmente as equipes da cidade definiram os indicadores que seriam utilizados, o próximo desafio foi conduzir os provedores da linha de frente em ONGs ou escritórios do governo para coletar e compartilhar as informações necessárias. Muitos deles acabaram ficando sobrecarregados e, na maioria dos casos, não houve um *acompanhamento* por parte da equipe de inovação.

No entanto, houve algumas exceções: Tel Aviv obteve a ajuda para administrar pesquisas aos pais que usavam os serviços do programa e surgiu com maneiras criativas para coletar dados: checagem no local para contabilizar o número de pessoas que estavam usando playground e o parque. Estas experiências apontam para a importância de futuramente incorporar processos de avaliação do design do programa antes que os investimentos sejam concluídos.

Algumas das cidades envolveram universidades parceiras com conhecimento de causa e estudantes voluntários para auxiliar na coleta de dados, mas perceberam que estas colaborações não funcionaram tão bem quanto previsto. Embora os alunos tenham se mostrado úteis para conduzir as operações de mapeamento de maneira cuidadosa por um ou dois dias, outras formas de administrar a participação dos alunos eram mais difíceis, pois seus professores também demandavam tempo e atenção. Tarefas mais curtas, intensivas e bem definidas que apresentem um potencial resultado para as pesquisas - ou trabalhos pagos para desempenhar funções específicas - podem ser mais promissoras.

A coleta de evidências poderia ter ajudado a amenizar outro problema: gerenciar o risco de politização e melhorar a sustentabilidade. Embora os prefeitos quisessem mostrar realizações concretas e convincentes, eles também se preocupavam em diminuir o risco de ter o projeto muito associado ao seu próprio partido político e, futuramente, não ter continuidade caso outro partido assumisse o seu lugar no governo.

Em alguns casos, atribuir a responsabilidade de alguns aspectos do programa a uma fundação da cidade ou parceiros tenha ajudado melhorar a sustentabilidade, contribuindo para dar continuidade da equipe e fornecer um fórum neutro para avaliar os resultados.

Em alguns lugares, estatutos nacionais criados para minimizar a politização baniram novos investimentos ou recebimento de fundos externos durante os meses que antecedem as eleições. Isso acabou criando um desafio de planejamento. Para evitar atrasos nas transferências de fundos ou na execução do projeto, as equipes tiveram que se preparar cuidadosamente e garantir que todas as operações que estivessem programadas para ocorrer durante a disputa eleitoral tivessem início antes deste período.

“Equilibrar o apoio do público com a necessidade de estender os serviços a bairros carentes é um dos julgamentos mais difíceis que os líderes do Urban95 têm de fazer.”

## Dimensionando problemas futuros

Aqui na Princeton ISS, consideramos uma ideia inovadora usar o planejamento urbano e a coordenação de serviços para ajudar no desenvolvimento de serviços para famílias carentes com crianças pequenas. Se irá funcionar ou não, isso não depende apenas da coordenação municipal - na qual nossos estudos são focados - mas também do tempo, da criatividade e do alinhamento às necessidades do programa. Portanto, seis tópicos devem ser considerados:

### 1. Mudanças na infraestrutura da cidade

Não é fácil e nem barato modificar os espaços públicos, como calçadas ou estradas. As oportunidades podem surgir durante a expansão ou restauração do lugar, portanto, o sucesso dessa ação pode depender do momento e local coincidirem com as prioridades do programa. Dito isso, soluções criativas também são possíveis: por exemplo, enquanto Tirana empreendia grandes reformas no espaço público, Tel Aviv experimentava criar pop-up parques,

investia na moderação do tráfego das ruas em que pais e mães costumavam passar e em converter pequenos quiosques em galpões de brinquedos educacionais, que exigiam muito menos investimento e possuem uma infraestrutura durável.

## **2. Localização dos investimentos na cidade**

A localização desses investimentos, sejam estabelecimentos de infraestrutura permanentes ou pop-up parques, desperta outros desafios. Tirana e Tel Aviv investiram inicialmente nos locais públicos mais notáveis ou centrais da cidade. Alguém pode se referir a essa estratégia como "urbanismo de campanha", em que os investimentos são feitos para atrair a atenção do público e da mídia.

Essa estratégia pode ser eficaz para construir um estímulo inicial no programa, como no caso de Tel Aviv, mas pode apresentar o risco de resistência pública, como aconteceu em Tirana.

Embora investimentos que despertam muita visibilidade em locais conhecidos da cidade possam ampliar o apoio do público, eles também estão vulneráveis às críticas de que negligenciam as famílias mais necessitadas. Equilibrar o apoio do público com a necessidade de estender os serviços a bairros carentes é um dos julgamentos mais difíceis que os líderes do Urban95 têm de fazer.

## **3. Recursos humanos**

Os estudos de caso não consideraram os custos com pessoal nem a qualidade da prestação de serviços, que poderiam se tornar obstáculos bastante significativos na avaliação, além das condições do mercado de trabalho e das taxas de contratação dos serviços. Em Tel Aviv, a solução foi integrar o programa a outros projetos e planos que já estavam sendo desenvolvidos pelos setores, o que permitiu o uso mais eficiente dos recursos.

Por exemplo, os líderes do projeto perceberam que parte dos estímulos intelectuais necessários para o desenvolvimento da primeira infância poderiam ocorrer sem assistência profissional em ambientes como parques e playgrounds da cidade, onde investimentos já estavam sendo feitos por eles.

O programa também incentivou os novos pais a instalarem um aplicativo para smartphone, o Digitaf, que cria uma rede de contato e conecta os cuidadores entre si e também a uma variedade de programas. Dessa forma, pode ser mais fácil reduzir a necessidade de outros funcionários e incentivando comunicação e assistência entre as pessoas. Essa opção pode ser útil em outros países onde o acesso à tecnologia é amplamente compartilhado.

## **4. Otimizando a prestação de serviços**

Apenas em alguns casos, as cidades experimentaram de forma abrangente agrupar vários serviços em "zonas prioritárias" ou modular os horários de construção e as rotas de transporte público. A co-localização de serviços e o

“A abordagem de co-benefícios é uma maneira cada vez mais popular para introduzir novos empreendimentos sociais e ambientais que também possam melhorar os resultados de outros setores da cidade.”

uso de instalações, por exemplo escolas, como pontos de atendimento têm potencial para ampliar o acesso e diminuir os custos operacionais a longo prazo. No entanto, existem custos iniciais. As cidades que traçamos o perfil possuíam estas opções apenas em uma escala limitada, provavelmente por conta das informações iniciais que são necessárias para planejar e coordenar.

## **5. Alcançando outros setores**

Identificar co-benefícios pode futuramente contribuir para aumentar iniciativas de desenvolvimento da primeira infância. Por exemplo, adotar lentes infantis ajuda a alcançar melhorias, como caminhar pelo ambiente urbano e avaliar qualidade do ar, enquanto focar nas questões mencionadas anteriormente irá beneficiar a vida das crianças.

Ampliar os objetivos que os programas Urban95 atendem, expande a coalizão de apoio e aumenta a probabilidade de investimento dos líderes das cidades. A abordagem de co-benefícios é uma maneira cada vez mais popular para introduzir novos empreendimentos sociais e ambientais que também possam melhorar os resultados de outros setores da cidade.

Ele incentiva a colaboração em vez da competição entre setores da cidade e, especificamente, em torno dos recursos financeiros compartilhados entre esses departamentos.

## **6. Sustentabilidade: De mudança institucional à mudança comportamental**

Finalmente, a avaliação dependerá de quão bem as cidades podem incorporar o programa nos processos e serviços municipais. Uma abordagem pode ser feita por meio da lei: Recife, por exemplo, aprovou uma lei autorizando a cidade a gastar recursos para apoiar o desenvolvimento da primeira infância e suas atividades, incluindo investimento no espaço público para comemorar o 500º aniversário da cidade. No entanto, a sustentabilidade irá solicitar mais do que uma lei governamental. Ela exigirá uma mudança na cultura que promova um amplo entendimento público de como o programa cria valor para as comunidades em que vivem.

O sucesso ou o fracasso em cada um desses seis desafios e oportunidades depende da capacidade de colaboração entre os setores governamentais e a avaliação precisa de custos e benefícios, por meio de evidências. Na próxima fase de trabalho, as cidades analisadas nos estudos ajudarão a inspirar outras.

➔ [Encontre este artigo online em earlychildhoodmatters.online/2020-9](https://earlychildhoodmatters.online/2020-9)