

Scalarea serviciilor pentru copilăria timpurie în orașe: lecții învățate din patru studii de caz Urban95

- ▷ Urban95 poate ajuta la depășirea provocărilor scalării serviciilor pentru copilăria timpurie în orașe.
- ▷ Cercetătorii de la Princeton au studiat programele Urban95 din Tel Aviv, Tirana, Boa Vista și Recife.
- ▷ Factorii ce contribuie la succes includ sprijin de nivel înalt și vizite de studiu pentru a observa inițiativele în acțiune în alte locuri.

Jennifer Widner,
Profesor Universitar
de Politici și Afaceri
Internaționale
Universitatea Princeton,
Princeton NJ, SUA

Savvas Verdis,
Cercetător senior
LSE Cities, Școala de
Științe Economice și
Politice din Londra,
Londra, Regatul Unit

Scalarea inițiativelor de dezvoltare pentru copilăria timpurie prezintă provocări: costurile adesea rămân ridicate; investițiile în copilăria timpurie concurează cu alte priorități; lipsa de încredere sau subminarea pot împiedica inițiativa în comunitățile fragile; s-ar putea ca programele să nu ajungă la grupurile sau cartierele dorite; nu există întotdeauna suficient personal cu abilitățile sau aptitudinile potrivite; eficientizarea poate fi dificilă în cadrul diferitelor departamente. Programul Universității Princeton de Inovație pentru Societăți de Succes (Innovations for Successful Societies – ISS) a dezvoltat studii de caz revizuite de către LSE Cities, care prezintă modul în care patru orașe partenere ale inițiativei Urban95 a Fundației Bernard van Leer – Tel Aviv (Israel), Tirana (Albania), Boa Vista (Brazilia) și Recife (Brazilia) – au abordat aceste provocări de coordonare și livrare.¹

Urban95 urmărește să integreze serviciile pentru copilăria timpurie și să facă mai ușoară și mai sigură accesarea destinațiilor specifice pentru persoanele care îngrijesc bebeluși și copii mici, cu locuri de joacă pe traseu, convenabil plasate. În acest mod, un oraș poate ameliora accesul la programele pentru dezvoltarea timpurie; poate ajuta furnizorii privați, non-profit și publici să-și scadă costurile și să se extindă; de asemenea, poate ajuta familiile cu bebeluși și copii mici să profite de oportunitățile de învățare din mediul lor. Urban95 le oferă copiilor o „voce” care poate ajuta la accelerarea schimbării în privința provocărilor urbane de durată, de la calitatea aerului la furnizarea unui spațiu public.

¹ Pentru a citi studiile de caz despre explorarea de către parteneriatele Fundației a modurilor în care se pot scala serviciile pentru bebeluși, copii mici și persoanele care îi îngrijesc, vizitați: <https://bernardvanleer.org/publications-reports/scaling-partnerships-case-studies/>

Acest efort de a integra furnizarea de servicii cu tipul de planificare urbană asociată în general cu mediul construit al orașului, necesită capacitatea de a promova colaborarea susținută la nivele multiple și în cadrul mai multor departamente. Urban95 are ca scop dezvoltarea abilităților necesare de conducere, de gândire strategică și de alte tipuri, de care este nevoie pentru a aduce la scară largă inițiativele centrate pe copilăria timpurie. Aceasta implică obținerea de autorizații pentru modificări atât în cadrul serviciilor, cât și al peisajului stradal, stabilirea de obiective de colaborare, susținerea beneficiilor sociale și de mediu mai largi asociate cu investițiile în copilăria timpurie, construirea înțelegerii și accelerarea

ritmului de lucru între membrii personalului de la nivel municipal, lucrul strâns cu comunitățile, menținerea în contact și colectarea informațiilor necesare pentru politicile bazate pe dovezi.

Ideii valoroase

Studiile de caz ale Princeton ISS aduc în lumină lecții pozitive învățate în ultimii doi ani, precum și unele zone în care progresul s-a dovedit mai dificil, dar în care ideile bune pot face o mare diferență.

În toate cele patru orașe, primarul și directorul executiv au jucat un rol important, oferind sprijin și uneori intervenind pentru a convinge șefii de departamente sau acei membri sceptici ai consiliului să coopereze. În Boa Vista și Tirana, primarii au condus adoptarea programului și au devenit imaginea sa publică. În Tel Aviv, schimbarea s-a produs de la bază. Ofițerii municipali au organizat sprijinul între departamente și au mobilizat rezultate ale proiectelor inițiale pentru a ajuta primarul să vadă potențialul inițiativei și să-și respecte angajamentul. Motivațiile și teoriile despre schimbare ale primarilor au variat, dar în toate cazurile sprijinul lor a fost hotărâtor.

Tirana a creat structuri noi de finanțare și livrare a programului, în timp ce Tel Aviv, Boa Vista și Recife și-au folosit experiența din programe anterioare și fundații existente ca destinatari ai fondurilor externe, aducând împreună parteneri, monitorizând rezultatele și maximizând șansele ca politica să fie susținută și la schimbarea administrației.

Cele patru studii de caz oferă idei valoroase pentru viitor privind includerea programelor pentru copilăria timpurie în structuri integrate de conducere, ajutând la aducerea copilăriei timpurii în fluxul de lucru al departamentelor primăriei. Colaborarea eficientă și două tipuri de integrare a guvernării sunt esențiale pentru scalarea serviciilor și inițiativelor pentru copilăria timpurie: mai întâi, integrarea orizontală între departamente; și în al doilea rând, dar într-un grad mai redus, cea verticală între nivelurile local și național.

Conducerea orașului a coordonat de obicei Urban95 printr-o echipă restrânsă, însărcinată cu monitorizarea implementării, rezolvarea de probleme și planificarea. În Recife, primarul a împuternicit un șef de personal să aducă împreună șefii de departamente și să amelioreze continuu programul prin monitorizarea atentă a intervențiilor. Tel Aviv a atribuit responsabilități similare unor membri de personal ce operau în cadrul unui departament în locul biroului primarului. Încrederea reciprocă și conexiunile puternice între departamente au fost un important mod de a întări integrarea orizontală în Tel Aviv, cu persoanele cheie acționând ca mediatori între departamente.

Recife și Boa Vista arată cum proiectele Urban95 pot fi scalate mai eficient atunci când politicile naționale sprijină deja investițiile în copilăria timpurie. Corelarea programului Urban95 cu politicile naționale existente în Brazilia, așa cum s-a făcut

„Funcționarilor publici li s-a părut adesea greu de înțeles motivația colaborării cu ONG-uri sau ofițeri de sănătate publică sau educație în cadrul proiectelor pentru copiii sub trei ani, astfel că observarea unui exemplu practic a adus la viață ideile abstracte.”

În Boa Vista, poate ajuta la accelerarea schimbării. În Tel Aviv, absența politicilor naționale a încetinit inițial răspunsul orașului. Totuși, divizarea autorității între nivelurile local și național au modelat ulterior programul dezvoltat.

În toate situațiile, oficialii orașului au indicat impactul pozitiv al vizitelor de studiu și al atelierelor aplicative de educație asupra depășirii scepticismului membrilor cheie ai personalului. Funcționarilor publici li s-a părut adesea greu de înțeles motivația colaborării cu ONG-uri sau ofițeri de sănătate publică sau educație în cadrul proiectelor pentru copiii sub trei ani, astfel că observarea unui exemplu practic a adus la viață ideile abstracte. Atelierelor le-a ajutat la dezvoltarea ideilor și la generarea entuziasmului. În unele cazuri, comunicarea ocazională cu oficialii din alte orașe a ajutat la menținerea avântului.

În toate cazurile, conducătorii au utilizat programe-pilot sau un set inițial de investiții pentru a ajuta la formarea sprijinului public. Atât Tirana, cât și Tel Aviv au implementat primele investiții în locuri de joacă în zone centrale ale orașului, ceea ce a ajutat la aducerea intervențiilor pentru copilăria timpurie în centrul atenției.

În cartierele fragile sau lipsite de încredere, oficialii publici au găsit de ajutor să lucreze cu organizațiile non-profit existente, care aveau deja cunoștințele formate și beneficiau de încrederea cetățenilor. În Recife, de exemplu, o rețea de



agenți de pace comunitari s-a dovedit neprețuită pentru simularea înțelegerii și acompanierea copiilor și a celor care îi îngrijeau către centrul de servicii, localizat în clădirile acesteia.

Insufierea unui simț civic de răspundere pentru întreținerea spațiilor și de respect pentru încetinirea traficului a reprezentat inițial o provocare pentru unele municipalități: imediat ce se crea un părculeț, vandali distrugeau echipamentul. Treptat, municipalitățile afectate au început să se adapteze, încercând să însuflească spiritul civic, achiziționând echipament mai rezistent, sau o combinație a acestora.

Puncte de discuție sensibile

Studiile de caz relevă unele dificultăți comune și încercări de soluții. Orașele participante au dat prioritate mai mare acțiunii decât evaluării, ceea ce era de înțeles. Totuși, fără un efort inițial de a gândi în avans despre cum se evaluează performanța, în majoritatea orașelor lipseau datele de pornire și existau dovezi limitate despre impactul stadiului inițial sau intermediar, pe care le puteau expune votanților sau pe care le puteau utiliza în luarea deciziilor.

Când echipele de lucru s-au decis asupra unor indicatori, provocarea următoare a fost să convingă furnizorii primari din birourile ONG sau guvernamentale să colecteze și comunice informațiile necesare. Mulți dintre aceștia erau prea ocupați și în multe cazuri echipa de inovație nu a reluat comunicarea. Au fost, totuși, unele excepții: Tel Aviv a obținut asistența furnizorilor de servicii în administrarea de chestionare pentru părinții care le utilizau serviciile și au sugerat moduri creative de colectare a datelor, precum vizite la fața locului pentru numărarea oamenilor care frecventau un loc de joacă sau parc. Aceste experiențe indică importanța viitoare a dezvoltării proceselor de evaluare ca parte a conceptului de program, înainte ca investițiile să fie finalizate.

Unele dintre orașe au implicat parteneri universitari și studenți voluntari care să asiste colectarea datelor, dar adesea aceste colaborări au funcționat mai puțin bine decât se aștepta. Deși studenții s-au dovedit de ajutor pentru operațiile de cartografiere de o zi sau două cu instrucțiuni atente, alte forme de participare a studenților au fost mai greu de gestionat deoarece aceștia și profesorii lor aveau cerințe de timp concurente. Sarcinile scurte, intensive și bine definite cu potențial de câștig pentru cercetare – sau angajamente plătite pentru anumite roluri – ar putea fi mai promițătoare.

Colectarea de dovezi ar fi putut să ajute la atenuarea unei alte probleme: gestionarea riscului de politizare și consolidarea sustenabilității. Deși primarii doreau să poată demonstra realizări convingătoare și concrete, ei trebuiau și să reducă riscul de identificare a proiectului cu propriul partid politic, ceea ce ar fi însemnat un efect de scurtă durată dacă alt partid venea la conducere. În unele cazuri, plasarea responsabilității pentru unele aspecte ale programului într-o fundație sau un parteneriat al orașului a ajutat la consolidarea sustenabilității prin îmbunătățirea continuității de personal și prin oferirea unui for neutru de evaluare a rezultatelor.

„În toate cele patru orașe, primarul și directorul executiv au jucat un rol important, oferind sprijin și uneori intervenind pentru a convinge șefii de departamente sau acei membri sceptici ai consiliului să coopereze.”

În unele cazuri, statutele naționale desemnate pentru a minimiza politizarea interziceau investițiile noi sau recepționarea de fonduri externe în lunile premergătoare alegerilor. Aceasta a creat o provocare pentru planificare. Pentru a evita întârzierile transferurilor de fonduri sau ale execuțiilor proiectelor, echipele de proiect au trebuit să se pregătească atent și să se asigure că toate operațiunile programate pentru perioada dinaintea alegerilor începeau înaintea acestora.

Probleme viitoare ale scalării

Aici la Princeton ISS am considerat că este o idee inovatoare să utilizăm planificarea urbană și coordonarea serviciilor pentru a ajuta la scalarea serviciilor pentru familiile cu copii mici care nu aveau acces la acestea. Dacă va funcționa depinde nu doar de coordonarea municipală – pe care s-au concentrat studiile noastre – ci și pe momentul ales, pe creativitate și pe alinierea programelor la nevoile existente. Trebuie luate în calcul șase probleme.

1 Schimbări de infrastructură

Nu este ușor sau ieftin să modifichi lucrări publice, precum trotuare sau străzi. Oportunitățile apar în cursul extinderii sau al reabilitării, astfel încât succesul acestei abordări a scalării ar putea depinde parțial de coincidența în timp și spațiu a acestor oportunități cu prioritățile programului. Acestea fiind spuse, sunt posibile și soluții creative: de exemplu, în timp ce Tirana s-a implicat în modificări majore ale spațiului public, Tel Aviv a experimentat parcurile temporare, încetinirea traficului pe străzile frecventate de părinți și transformarea chioșcurilor mici în spații cu jucării educative, ceea ce necesita o investiție mult mai mică în infrastructura de durată.

2 Localizarea investițiilor

Locațiile de investiție, fie ele elemente de infrastructură permanentă sau parcuri temporare, aduc mai departe provocări. Tirana și Tel Aviv au investit inițial în spațiile publice cele mai proeminente sau centrale ale orașului. S-ar putea face referire la această strategie ca „urbanism de campanie”, în care investițiile sunt făcute pentru a atrage atenția publicului și a presei. Această abordare poate fi un mod util de a da un imbold inițial al programului, ca în cazul Tel Aviv, dar se confruntă cu riscul rezistenței publice, ca în cazul Tiranei. Mai mult, deși investițiile foarte vizibile în locații faimoase ale orașului pot să crească baza sprijinului public, ele sunt și vulnerabile la critici despre neglijarea familiilor nevoiașe. Echilibrarea balanței pentru dobândirea sprijinului cu nevoia de a extinde serviciile către cartierele mai sărace este una dintre cele mai grele decizii de luat pentru conducătorii Urban95.

3 Resurse umane

Studiile de caz nu au abordat costurile și calitatea personalului, care ar putea deveni impedimente semnificative în calea extinderii, în funcție de condițiile pieței muncii și a ratei de utilizare a serviciilor. O soluție în Tel Aviv a fost să integreze programul cu alte proiecte și planuri dezvoltate de către departamente, facilitând o utilizare mai eficientă a resurselor. De exemplu, conducătorii de proiect au realizat că o parte din stimularea intelectuală necesară dezvoltării timpurii ar putea

„Echilibrarea balanței pentru dobândirea sprijinului cu nevoia de a extinde serviciile către cartierele mai sărace este una dintre cele mai grele decizii de luat pentru conducătorii Urban95.”

avea loc fără asistență profesionistă în contextul parcurilor și al locurilor de joacă din oraș, unde se făceau deja investiții. Orașul a încurajat părinții aflați la primul copil să instaleze o aplicație pentru telefoanele inteligente, Digitaf, care facilita legăturile între persoanele care îngrijesc copii și o varietate de programe, ajutând la scăderea nevoii de personal prin asistența reciprocă. Această opțiune s-ar putea dovedi utilă în alte țări cu acces larg la tehnologie.

4 Optimizarea furnizării serviciilor

Doar în puține cazuri orașele au experimentat în mod cuprinzător gruparea unor servicii multiple în „zone prioritare” sau modularea orarelor clădirilor sau a rutelor de transport public. Co-localizarea serviciilor și utilizarea clădirilor precum școlile ca loc de desfășurare a serviciilor după ore au potențialul de a crește accesul și a scădea costurile de operare pe termen lung. Totuși, există costuri inițiale. Orașele selectate de noi au urmat aceste opțiuni doar în mod limitat, probabil din cauza informațiilor inițiale necesare planificării și coordonării.

5 Alte sectoare

Identificarea co-beneficiilor ar putea ajuta la scalarea acestor tipuri de inițiative pentru dezvoltarea timpurie pe viitor. De exemplu, adoptarea punctului de vedere al copilului ajută la îmbunătățirea accesului pietonal și a calității aerului, în timp ce concentrarea pe aceste două probleme ajută la ameliorarea vieții copiilor. Lărgirea scopurilor programelor Urban95 extinde coaliția de sprijin și crește probabilitatea de investiție din partea factorilor de decizie. Abordarea co-beneficiilor este un mod din ce în ce mai popular pentru conducătorii orașelor de a introduce inițiative sociale sau de mediu noi, care ameliorează și rezultatele altor sectoare din oraș. Aceasta încurajează colaborarea în locul competiției între departamentele unui oraș și în particular în privința resurselor folosite în comun de aceste departamente.

6 Sustenabilitate: de la schimbarea instituțională la schimbarea de comportament

În final, scalarea va depinde de cât de bine orașele pot insera programele în procesele și serviciile municipale. O primă abordare este cea juridică: Recife, de exemplu, a creat o lege care autorizează orașul să cheltuiască resurse pentru sprijinirea dezvoltării timpurii în activitățile sale, inclusiv investiții în spațiul public pentru a marca aniversarea de 500 de ani a orașului. Totuși, sustenabilitatea va necesita schimbarea culturii prin stimularea înțelegerii publice largi referitoare la modul în care programul creează valoare pentru comunități.

Succesul sau eșecul fiecăreia dintre aceste șase provocări și oportunități depinde de abilitatea de colaborare între departamente guvernamentale și de evaluare a costurilor și beneficiilor cu acuratețe, folosind dovezi. În etapa următoare, orașele prezentate în studiile de caz vor ajuta la inspirarea altora.

„Abordarea co-beneficiilor este un mod din ce în ce mai popular pentru conducătorii orașelor de a introduce inițiative sociale sau de mediu noi, care ameliorează și rezultatele altor sectoare din oraș.”

➔ Acest articol din publicația *Early Childhood Matters* este disponibil în limba română prin intermediul unui parteneriat între Fundația Bernard van Leer și Asociația Internațională Step by Step (ISSA), în colaborare cu Asociația Centrul Step by Step pentru Educație și Dezvoltare Profesională, membră ISSA.

