



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL STRICTO SENSU - PPG ENAP
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO - MPGD

ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO, CAPACIDADES ESTATAIS E INOVAÇÃO:
UMA PERSPECTIVA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

DISSERTAÇÃO

Aluno: Antonio Carvalho e Silva Neto
Orientador: Prof. Dr. Raphael Amorim Machado

BRASÍLIA
NOVEMBRO/2024

**ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO, CAPACIDADES ESTATAIS E INOVAÇÃO:
UMA PERSPECTIVA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Amorim Machado

BRASÍLIA/DF
NOVEMBRO/2024

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

S5861a Silva Neto, Antonio Carvalho e
Arranjos de implementação, capacidades estatais e
inovação: uma perspectiva de cooperação para o
desenvolvimento local / Antonio Carvalho e Silva Neto. --
Brasília: Enap, 2025.
89 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado
Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola
Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Raphael Amorim Machado
1. Políticas públicas. 2. Educação infantil. 3. Cooperação.
4. Iniciativas de inovação. I. Título. II. Machado, Raphael
Amorim orient.

CDD 320.6071

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

EPÍGRAFE

*"A educação é a arma mais poderosa
que você pode usar para mudar o mundo."*
Nelson Mandela

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por ter me dado a força necessária nos momentos em que achei que não seria capaz de seguir em frente. Sua presença constante foi meu maior alicerce durante essa caminhada.

Ao meu pai, meu maior exemplo de ser humano, que sempre se doa pelos outros e que, desde cedo, me incentivou a estudar e a nunca desistir dos meus sonhos. Obrigado por acreditar em mim e ser meu maior apoiador.

À minha mãe, meu exemplo de profissionalismo e dedicação acadêmica. Pelas incontáveis noites lendo e relendo esta dissertação, oferecendo críticas construtivas e sugestões valiosas. Obrigado por não me deixar desistir, por me cobrar e me lembrar diariamente da importância de concluir essa pesquisa. Sem o seu apoio incondicional, este trabalho não seria uma realidade.

À minha irmã, que amo tanto e que sempre está ao meu lado, me apoiando e incentivando em cada etapa da minha vida. Sua presença foi e sempre será essencial para mim.

Ao meu orientador, Professor Dr. Raphael, por aceitar embarcar nesta empreitada comigo, pela paciência com meus atrasos e pelo suporte ao longo de todo o processo. Foi uma honra aprender com você, um verdadeiro acadêmico de excelência.

À minha coordenadora, Professora Dra. Regina Luna, a quem considero a alma do Programa de Mestrado da Enap. Seu comprometimento e dedicação a todos nós são inspiradores. Obrigado por se empenhar tanto em tornar este programa tão significativo.

Aos professores que me acompanharam ao longo do mestrado, vocês são verdadeiros exemplos de servidores públicos. Obrigado por compartilharem tanto conhecimento e me inspirarem a crescer.

Aos colegas da turma MPGD4, que se tornaram presentes valiosos ao longo dessa jornada. As incontáveis mensagens no grupo, o incentivo mútuo e o choro conjunto foram essenciais para que o título de mestre pudesse ser uma realidade.

Ao meu chefe, prefeito, e amigo, JHC, que tanto admiro e que tanto me ensina, obrigado por apoiar minha trajetória, por confiar no meu trabalho e por me

proporcionar a oportunidade de atuar diretamente na execução de políticas públicas e na transformação de cidades. Sua visão de que a educação infantil é o motor de transformação é inspiradora e certamente me influenciou na escolha do tema desse trabalho.

Ao meu fiel escudeiro, meu eterno adjunto Davi Rossiter, e aos meus amigos e colegas do Iplan, obrigado pela paciência, pelo incentivo constante e por serem parte desta jornada de crescimento profissional, sempre focados em fazer o melhor para nossa cidade.

Aos meus amigos de longas datas e aos mais recentes, que sempre torceram por mim e me impulsionaram, mesmo nos momentos de maior dificuldade, meu muito obrigado por toda a energia positiva e apoio tão importantes e frequentes.

A todos que, em algum momento pedi opiniões e revisões para esse trabalho, ou que me incentivaram a terminá-lo, minha gratidão. Vocês são parte dessa conquista também.

Por fim, à Maceió, que nos últimos anos tornou-se meu lar e que me acolheu tão bem como filho de sua terra, obrigado, minha sereia, por me desafiar diariamente enquanto gestor público e por mostrar que a mudança é possível com uma gestão pública bem feita.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CIP – Centro de Inovação Pública da *Bloomberg Philantropies*

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FMCSV – Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

FNP – Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INC – Índice de Necessidade de Creche

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

ITP – Innovation Training Program

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MPGD – Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

PIP – Programa Primeira Infância Primeiro

PPPs – Parcerias Público-Privadas

PTI – Programa de Treinamento em Inovação

PNE – Plano Nacional de Educação

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJ-SC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina

TRG – Tema de Repercussão Geral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação de Entrevistados (pág. 53)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Trilha de Inovação do Programa de Capacitação da Bloomberg (pag. 43)

RESUMO

Esta dissertação analisa as interações entre federalismo, capacidades estatais e inovação no contexto da oferta de educação infantil no Brasil, com ênfase nas parcerias intersetoriais. A pesquisa foca no agendamento e desenho de políticas públicas voltadas à expansão do acesso a creches e pré-escolas, considerando os desafios impostos pela descentralização das responsabilidades educacionais aos municípios. O estudo de caso do protótipo “Coletivo Crianças da Lagoa”, desenvolvido pela Prefeitura de Maceió em parceria com o Centro de Inovação Pública da Bloomberg, exemplifica como metodologias ágeis e a colaboração entre setor público, privado e terceiro setor podem contribuir para o desenho de soluções inovadoras e sustentáveis. A metodologia utilizada foi qualitativa, baseada em análise documental e entrevistas com gestores e colaboradores do protótipo. Os resultados indicam que o fortalecimento de capacidades estatais e a adoção de arranjos colaborativos podem ajudar a mitigar os desafios de desenho e implementação de políticas públicas de educação infantil, promovendo inclusão social e equidade.

Palavras-chave: federalismo, capacidades estatais, arranjos de implementação, educação infantil, inovação, parcerias intersetoriais.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the interactions between federalism, state capacities, and innovation in the context of early childhood education provision in Brazil, with an emphasis on cross-sector partnerships. The research focuses on the design and agenda setting of public policies aimed at expanding access to daycare centers and preschools, considering the challenges posed by the decentralization of educational responsibilities to municipalities. The case study of the "Coletivo Crianças da Lagoa" prototype, developed by the Maceió City Hall in partnership with the Bloomberg Center for Public Innovation, exemplifies how agile methodologies and collaboration between public, private, and third sectors can foster innovative and sustainable solutions. The research adopted a qualitative methodology, based on document analysis and interviews with program managers and designers. The results indicate that strengthening state capacities and adopting collaborative arrangements can help mitigating the challenges of designing and implementing early childhood education policies, promoting social inclusion and equity.

Keywords: federalism, state capacities, implementation arrangements, early childhood education, innovation, cross-sector partnerships.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Contextualização, Relevância e Justificativa do Tema para Pesquisa	14
1.2 Problema de pesquisa, objetivos gerais e específicos.....	22
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	23
2.1 Federalismo Brasileiro e Educação	23
2.2 Inovação Aberta e Cooperação entre Setores	29
2.3 Políticas Públicas para Educação Infantil	34
2.4 Capacidades Estatais, Arranjos de Implementação de Políticas	39
3 METODOLOGIA	46
3.1 Tipo de Pesquisa	46
3.2 Universo e coleta de dados	49
3.3 Modelo analítico.....	52
4 O CASO DO "COLETIVO CRIANÇAS DA LAGOA"	55
4.1 O Programa de Treinamento em Inovação do Centro de Inovação Pública da Bloomberg	55
4.2 A participação da Prefeitura de Maceió e o protótipo do programa “Coletivo Crianças da Lagoa”	58
5. ANÁLISES E RESULTADOS ENCONTRADOS	63
5.1 Parcerias público-privadas no desenvolvimento do protótipo	65
5.2 Metodologias ágeis e inovadoras no desenvolvimento de soluções sociais....	66
5.3 Desafios e possibilidades para a implementação de grupos de cuidado e apoio	68
5.4 Proposta de construção de grupos de cuidado e apoio	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS CONSULTADAS	76
I. Referências acadêmicas e institucionais.....	76
II. Referências legais e jurisprudenciais	82
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES E COLABORADORES DA PREFEITURA DE MACEIÓ E DA UNIVERSIDADE DE JOHN HOPKINS	83
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MÃES E RESPONSÁVEIS QUE PARTICIPARAM DAS ATIVIDADES DE CONSTRUÇÃO DO PROTÓTIPO DO PROGRAMA “CRIANÇAS DA LAGOA”	86
APÊNDICE C – POLICY BRIEF: PROTÓTIPO DO PROGRAMA “COLETIVO CRIANÇAS DA LAGOA”	88

1 INTRODUÇÃO

O federalismo educacional no Brasil apresenta um conjunto complexo de desafios e oportunidades. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) consagrou a educação como um direito fundamental, assegurando o acesso à educação infantil. Todavia, a concretização deste direito envolve diversas dimensões, tais como a oferta de infraestrutura adequada, a capacitação de profissionais da educação e a garantia de financiamento público sustentável.

Este estudo explora a interrelação entre o federalismo brasileiro e a oferta de educação infantil, uma responsabilidade constitucional atribuída aos municípios, dando ênfase no agendamento e desenho de políticas públicas e na busca de soluções inovadoras para ampliar o acesso a creches e pré-escolas. A pesquisa abrange o período contemporâneo, em especial, os anos de 2022 a 2024, com atenção particular ao impacto de decisões judiciais, como as tomadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sobre a educação infantil no Brasil. O território de interesse engloba o âmbito nacional com um estudo de caso específico na cidade de Maceió, almejando subsidiar demais pesquisas que possam surgir a partir das descobertas deste trabalho possibilitando a aplicação em outros contextos municipais e em cenários de implementação completa da política em questão.

Isto posto, ressalta-se que a descentralização das responsabilidades educacionais, promovida pela Constituição de 1988, colocou os municípios na linha de frente da oferta de educação infantil e fundamental. Embora essa descentralização tenha potencial para adequar melhor os serviços às necessidades locais, ela também resultou em disparidades significativas na capacidade dos municípios de fornecer educação infantil de qualidade, devido a diferenças em recursos financeiros e capacidade administrativa.

Nesse sentido, o objetivo principal desta dissertação é evidenciar alternativas possíveis para a oferta de educação infantil, que sejam econômica e logisticamente sustentáveis, bem como atendam às necessidades legais e sociais. Para tanto, analisa-se a interação entre diferentes setores da sociedade, incluindo o público, o privado e o terceiro setor, investigando como essa colaboração pode oferecer soluções inovadoras para os desafios enfrentados no campo da educação infantil.

Como pressuposto para orientar esse trabalho, entendeu-se que a colaboração intersetorial pode constituir uma estratégia eficaz para reduzir as limitações locais no desenho de soluções para oferta de educação infantil, considerando os desafios de financiamento, legislação e implementação prática.

Após essa breve introdução, que se subdivide para facilitar a compreensão do leitor, essa dissertação traz em seu primeiro capítulo uma fundamentação teórica dividida em quatro seções: a primeira sobre o federalismo brasileiro e sua relação com a educação, abordando a legislação vigente no que tange a repartição de recursos entre os entes federativos; a segunda sobre a inovação aberta e a cooperação entre setores e sua importância na produção de políticas públicas; a terceira sobre as políticas públicas de educação infantil; e a última sobre arranjos de implementação, capacidades estatais e implementação de políticas públicas.

Em seguida, tem-se um capítulo sobre a metodologia, em que se aborda o tipo de pesquisa, os métodos e técnicas adotados para coleta e análise de dados, e o modelo analítico utilizado a partir da fundamentação teórica. No capítulo em sequência, descreve-se o Programa de Treinamento em Inovação da Bloomberg e o protótipo de solução criado por Maceió durante o referido programa de modo a contextualizar o caso estudado e suas características.

Posteriormente, há um capítulo de Resultados e Análises, para, por fim, chegar as considerações finais. Nos apêndices, foi incluído um *Policy Brief* do protótipo estudado para facilitar a compreensão da política abordada nesse trabalho.

1.1 Contextualização, Relevância e Justificativa do Tema para Pesquisa

O estudo sobre o papel dos governos na implementação de políticas públicas tem se organizado em diferentes perspectivas ao longo do tempo, passando por análises do agendamento, do desenho e dos resultados das políticas públicas, bem como pela governança que rege a execução da política pública em si (LE GALÈS, 2010; SØRENSEN, 2012).

Nesse esteio, existem diversas perspectivas sobre o papel do Estado no ciclo de políticas públicas. Em algumas visões, o poder público é visto como o provedor exclusivo de todos os serviços oferecidos à sociedade, enquanto em outras, defende-se que o seu envolvimento deve ser mínimo, permitindo maior atuação do setor

privado. Além disso, há quem defenda que o Estado deve atuar como ponto de conexão entre os diferentes setores para a produção de políticas públicas. Ao expandir essa perspectiva, é importante considerar que a própria estrutura do Estado e as responsabilidades atribuídas às administrações locais também impactam na relação entre Estado e sociedade (LE GALÈS, 2010; SØRENSEN, 2012).

Quando se fala do envolvimento mínimo, trata-se, por exemplo, da iniciativa privada exercendo atividades em um ambiente regulado por agências reguladoras. As Parcerias Público-Privadas (PPPs), exemplo dessa participação do setor privado em ambientes regulados, têm se consolidado como um instrumento estratégico para a execução de políticas públicas, especialmente em países que enfrentam restrições orçamentárias e desafios estruturais significativos. Essas parcerias, regulamentadas no Brasil pela Lei nº 11.079/2004, permitem a colaboração entre o setor público e o privado na implementação de projetos de grande porte, como rodovias, hospitais, e sistemas de saneamento básico (BRASIL, 2004). No entanto, apesar de sua reconhecida eficácia em mobilizar recursos financeiros e expertise técnica, as PPPs frequentemente levantam questionamentos quanto aos seus impactos sociais, especialmente no que diz respeito à inclusão e à equidade.

Uma das principais vantagens das PPPs reside na capacidade de atrair investimentos privados para projetos que, de outra forma, seriam inviáveis devido às restrições orçamentárias do setor público. Estudos indicam que esses modelos contratuais podem acelerar o desenvolvimento de infraestruturas críticas, garantindo maior eficiência na entrega de serviços públicos (VILLAR & GARCEZ, 2020). Um exemplo é o projeto da Linha 4 do metrô de São Paulo, uma PPP que viabilizou a expansão da malha metroviária na capital paulista, mobilizando capital privado para atender à crescente demanda por transporte público (SOUZA, 2019).

Entretanto, enquanto o foco recai sobre a eficiência operacional e o retorno financeiro, as implicações sociais desses projetos tendem a ser secundarizadas. Isso ocorre, em grande parte, devido à priorização de áreas de alta rentabilidade em detrimento de regiões menos favorecidas, perpetuando desigualdades históricas (FERNANDES & ALMEIDA, 2021).

Uma crítica recorrente às PPPs é a sua tendência de negligenciar as populações mais vulneráveis, tanto na fase de planejamento quanto na execução dos

projetos. Por exemplo, em concessões de saneamento básico, os critérios tarifários frequentemente excluem famílias de baixa renda, criando barreiras de acesso ao serviço essencial (RIBEIRO, 2020). Em setores como transporte público, a lógica de maximização do fluxo de passageiros frequentemente ignora as necessidades de comunidades periféricas, que permanecem desassistidas pela infraestrutura urbana (CARVALHO, 2021).

Além disso, a ausência de mecanismos participativos na formulação dos contratos de PPPs reforça esse quadro. Sem a inclusão de grupos sociais diretamente impactados, os projetos são desenhados com base em uma lógica predominantemente mercadológica, ignorando demandas específicas e contextuais (FERNANDES & ALMEIDA, 2021). Dessa forma, as PPPs, embora eficazes no enfrentamento de gargalos infraestruturais, podem gerar exclusões sociais que contradizem os princípios de justiça social.

Para superar essas limitações, é necessário incorporar dispositivos regulatórios que garantam a inclusão de cláusulas sociais nos contratos de PPPs. Tais cláusulas podem vincular a rentabilidade privada ao cumprimento de metas sociais, como a ampliação do acesso a serviços básicos em comunidades vulneráveis (RIBEIRO, 2020). Além disso, a participação ativa da sociedade civil e de grupos diretamente impactados nos processos decisórios pode assegurar maior transparência e equidade.

As PPPs representam um modelo com grande potencial para atender às demandas infraestruturais de sociedades contemporâneas, especialmente em contextos de restrição fiscal. Contudo, é essencial que tais parcerias sejam concebidas e implementadas com uma perspectiva ampla, que considere tanto a eficiência econômica quanto a justiça social.

Por esse motivo, tem-se também optado por cooperação com o setor privado em outros formatos e desenhos, valorizando-se cada vez mais a participação da comunidade no desenho e implementação da política pública, envolvendo outros setores como as organizações não governamentais e a academia.

Outrossim, Acemoglu e Robinson (2012) oferecem uma contribuição importante para o debate sobre o papel do Estado ao destacarem que o sucesso ou fracasso de uma nação é profundamente influenciado pela natureza das suas

instituições políticas e econômicas. Para os autores, o papel do Estado não se resume à simples provisão de serviços, mas à criação de um ambiente institucional que permita ou restrinja o desenvolvimento econômico e social. Eles afirmam que em Estados onde prevalecem instituições inclusivas, há maior participação da sociedade na formulação de políticas públicas, o que favorece a prosperidade e a inovação.

Por outro lado, em Estados regidos por instituições extrativistas, o poder fica concentrado nas mãos de uma elite, o que limita as oportunidades e gera desigualdade, afetando negativamente o ciclo de políticas públicas e o desenvolvimento de longo prazo. Portanto, a estrutura estatal e suas instituições desempenham um papel crucial na mediação entre os setores público e privado, bem como na capacidade do Estado de se conectar eficazmente com a sociedade (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012).

No contexto brasileiro, as políticas públicas são gerenciadas pelos entes federativos: a União, os estados e os municípios, os quais possuem atribuições privativas, concorrentes e comuns, possibilitando a integração, cooperação e, em alguns casos, a competição entre eles. Quando as atribuições são claras, há facilidade na interação entre os entes federativos e os diversos setores da sociedade, especialmente em momentos de crise financeira ou social (BRASIL, 1988; COELHO, 2009; ARRETCHE, 2012; TEIXEIRA, 2014; FERRAZ, 2016; GONÇALVES, 2019).

Nesse esteio, percebe-se que, após à Constituição Federal de 1988 e como resposta as crises econômicas e sociais vividas pelo país nas décadas de 1990 e 2000, os entes federativos, em especial os municípios, foram sobrecarregados com novas atribuições, sem necessariamente verem suas receitas, em parte transferidas pela União e pelos Estados por meio de fundos e repartição de receita, crescerem no mesmo ritmo (COELHO, 2009; ARRETCHE, 2012; TEIXEIRA, 2014; FERRAZ, 2016; GONÇALVES, 2019; FNP, 2022).

Em função das limitações orçamentárias e da busca por resultados mais eficazes, tornou-se imprescindível a aplicação de alternativas inovadoras na provisão de serviços públicos, associadas a parcerias contínuas com o setor privado, o terceiro setor e instituições acadêmicas. Contudo, mais do que com esses setores organizados, é necessário o diálogo direto com o real usuário do serviço público, o

cidadão, de forma a garantir que o serviço entregue seja efetivo e atenda às suas reais necessidades.

Ademais, o uso de inovação, em especial, aquela chamada de inovação aberta, quando há construção de solução envolvendo atores externos à organização e outros setores, tem sido uma ação esperada por parte dos governos e dos funcionários públicos. Essas demandas se dão nos diferentes setores como saúde, educação, segurança, sendo essencial a participação dos cidadãos no desenho das soluções.

Em encontros de tecnologia e cidades inteligentes como o *Connected Smart Cities*, realizado anualmente em São Paulo, e o *Smart City Expo*, com edições em diferentes locais no mundo, sendo a edição brasileira sediada anualmente em Curitiba, discute-se a necessidade de o olhar para inovação ser dissociado da aplicação pura de tecnologia da informação, de modo a evitar uma demanda superdimensionada por aplicativos digitais e programas computacionais que não impactem diretamente na qualidade do serviço prestado pelo governo ou que não atendam a população alvo das políticas públicas. Discute-se ainda nesses encontros que um dos desafios para a legislação brasileira é recepcionar inovações em políticas públicas, em especial, aquelas relacionadas aos serviços que se dão de forma compartilhada entre os diferentes entes federativos a exemplo da saúde e educação.

Dessa forma, ao pensar na pauta de educação, no federalismo e na decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o Recurso Extraordinário (RE) que originou o Tema de Repercussão Geral (TRG) 548, abordado ao longo deste trabalho, há alguns aspectos que podem ser destacados da decisão da Corte Suprema e da obrigatoriedade que incorre sobre os municípios. Em matéria veiculada no site do STF a partir do julgamento do Recurso Extraordinário (BRASIL, 2022a), ficou evidente a obrigação da municipalidade de garantir o ensino infantil às crianças de zero a cinco anos.

Além disso, a matéria destaca que a referida decisão é uma forma de assegurar direitos às mulheres, que são afetadas com ausência desse serviço, por dificultar a inserção no mercado de trabalho por indisponibilidade de tempo. Nesse sentido, a partir do site do programa Primeira Infância Primeiro (PIP) da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) e da TRG mencionada acima, depreende-se que a garantia do acesso à educação infantil é uma questão fundamental para o desenvolvimento

das crianças e para a promoção da equidade social. A decisão do Supremo, portanto, pode ser considerada um avanço na proteção dos direitos fundamentais das crianças e das mulheres e na efetivação da política pública de educação infantil no Brasil (FMCSV, 2020; Brasil, 2022b).

O documento "Desafios do acesso à creche no Brasil: subsídios para o debate", também da FMCSV, aborda a situação do acesso a creches no Brasil, destacando a disparidade entre as diversas regiões e unidades federativas do país. O estudo revela uma grande variação nas taxas de atendimento de creches nas áreas urbanas, com Santa Catarina apresentando a maior taxa e o Amapá a menor, em comparação com a média nacional. Analisa também a evolução do atendimento nas creches, indicando que, exceto em Rondônia, todas as unidades da federação apresentaram aumento no atendimento em creches entre 2009 e 2018, seja na rede pública, privada ou conveniada (FMCSV, 2020).

O documento detalha ainda o Índice de Necessidade de Creche (INC) e sua composição, salientando a importância de considerar critérios socioeconômicos e familiares no cálculo da necessidade de creches. Além disso, aborda a demanda potencial por creches, destacando as razões pelas quais as famílias não matriculam seus filhos nessas instituições, como a falta de unidades próximas, a ausência de vagas, ou questões financeiras e de saúde (FMCSV, 2020).

O estudo também examina a capacidade ociosa das creches, isto é, as vagas não utilizadas, fornecendo dados sobre o número de salas de aula ociosas que poderiam ser aproveitadas. A análise mostra que a capacidade ociosa varia significativamente entre as unidades da federação e as faixas etárias (FMCSV, 2020).

Além disso, o documento mencionado explora os motivos para não matricular crianças em creches, com foco especial nas famílias abaixo da linha de pobreza. Revela que, para essas famílias, a principal razão para não matricular os filhos é a falta de vagas ou a inexistência de creches próximas. O estudo da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal aborda de forma detalhada o financiamento necessário para suprir a demanda por creches, apresentando estimativas de custos e investimentos públicos, bem como o número de crianças não matriculadas e o valor per capita do Fundeb destinado à educação infantil (FMCSV, 2020).

A insuficiência de vagas em creches e pré-escolas impacta diretamente a empregabilidade dos responsáveis, especialmente das mulheres. A falta de opções de cuidado infantil afeta a capacidade dessas mães de ingressarem ou permanecerem no mercado de trabalho, perpetuando, assim, a desigualdade socioeconômica. Isso porque a dificuldade de conciliar o cuidado da criança com o trabalho pode prejudicar a perspectiva de aumento da renda dessas famílias, contribuindo para a perpetuação da desigualdade social.

Para lidar com a questão de capacidade de provisão do serviço, o Estado brasileiro previu a possibilidade de parcerias com o terceiro setor na legislação que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme o art. 212-A e art. 213 da Constituição Federal¹. No entanto, percebe-se que a previsão legal foi insuficiente para assegurar o atendimento de toda a demanda por vagas na educação básica, em especial na educação infantil.

É importante destacar que a relação entre o Estado e a sociedade no ciclo das políticas públicas é complexa, influenciada pela estrutura estatal e pelas atribuições das administrações locais. A descentralização das políticas educacionais desde a Constituição de 1988 delegou aos municípios a responsabilidade pela oferta de educação infantil, sem, contudo, garantir um aumento proporcional dos recursos financeiros. Isso reforça a urgência de explorar soluções inovadoras e colaborações intersetoriais para garantir o acesso à educação de qualidade. Além disso, é importante que essas parcerias envolvam também o diálogo com o cidadão, garantindo que o serviço entregue seja efetivo e atenda às suas reais necessidades. (ZIMMERMAN & COELHO, 2009; FERRAZ, 2016).

Nesse sentido, este trabalho se propõe a descrever e analisar um protótipo de solução desenhado pela Prefeitura de Maceió, em parceria com o Centro de Inovação

¹ “**Art. 212-A.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais [...]

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei.”

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.” (BRASIL, 1988, n.p.).

Pública da *Bloomberg Philanthropies* (CIP) instalado na Universidade John-Hopkins, que prevê a criação de grupos de cuidados, por meio da junção de parte dos pais e responsáveis de crianças até 5 anos, que devem ser treinados e remunerados, com tutores especializados contratados, de forma a garantir o cuidado para essas crianças em locais adaptados e não necessariamente de uso exclusivo para atividades escolares.

Destaca-se que o município de Maceió, assim como outras cidades de grande porte no Brasil, enfrenta desafios significativos em termos de oferta de educação infantil. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2020, a cidade apresentava um déficit de milhares de vagas em creches e pré-escolas, sendo que a maior parte da demanda não atendida estava concentrada em bairros de alta vulnerabilidade social, como o Vergel do Lago, onde o protótipo do “Coletivo Crianças da Lagoa” foi pensado.

O Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio de 2014 a 2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabelece a meta de universalizar a educação infantil para crianças de 4 a 5 anos e ampliar o atendimento em creches para crianças de até 3 anos. A proposta de soluções inovadoras, como o protótipo do 'Coletivo Crianças da Lagoa', surge como uma alternativa promissora para enfrentar esses desafios, aliviando a pressão sobre o sistema público tradicional.

A partir disso, o objetivo da equipe de Maceió, que desenvolveu a solução, era inicialmente ampliar a empregabilidade, uma vez que, no processo de construção da solução, a queixa das mães para o desemprego não era a falta de vagas ou de formação, mas sim a indisponibilidade de creche em tempo parcial ou total para que pudessem assumir um trabalho fixo. O protótipo de grupo de cuidado, desenhado pela equipe da Prefeitura de Maceió, demonstra potencial para servir como um modelo que poderia atender à demanda por educação infantil em tempo parcial nos municípios ou como uma alternativa de complementação do contraturno para creches em tempo parcial.

Diante desse contexto, espera-se que este trabalho contribua para a reflexão sobre o tema do federalismo brasileiro e para a busca de soluções efetivas para os desafios enfrentados pela sociedade brasileira no âmbito da educação infantil.

1.2 Problema de pesquisa, objetivos gerais e específicos

A pergunta central que orienta esta pesquisa é: quais alternativas podem ser implementadas para garantir o acesso à educação infantil, conforme o disposto no art. 208, inciso IV, da Constituição Federal, a partir da colaboração entre o poder público, a comunidade e o terceiro setor? Desta forma, o objetivo geral deste trabalho é identificar alternativa para a oferta de creches e pré-escolas de forma a assegurar o acesso à educação infantil conforme previsto no art. 208, IV, da Constituição Federal.

Para alcançar este objetivo, é fundamental compreender a forma como as parcerias entre o poder público e os demais setores da sociedade se dão, para a qual se tomou como base a experiência da Prefeitura de Maceió que desenhou, em parceria com o terceiro setor, uma solução no formato de grupo de apoio e cuidado para crianças no ensino infantil.

Nesse sentido, são objetivos específicos desta pesquisa:

- a) Analisar, a partir de um estudo de caso, o protótipo do Programa “Coletivo Crianças da Lagoa” desenhado pela Prefeitura de Maceió em parceria com o terceiro setor, apontando os principais pontos de como as parcerias entre o poder público e os demais setores da sociedade podem ser realizadas, utilizando metodologias ágeis e inovadoras.
- b) Propor um processo de construção de grupos de cuidado e apoio de crianças em idade pré-escolar, que possa ser reconhecido como parte da educação infantil pela legislação, que permita ampliar o acesso de crianças em idade pré-escolar à educação infantil aproximando a comunidade.

A partir dos objetivos postos, tem-se para esse estudo o seguinte pressuposto: a interação entre o poder público, a comunidade e o terceiro setor, quando estruturada de maneira inovadora e ágil, pode oferecer uma alternativa socioeconomicamente viável para garantir o acesso à educação infantil, conforme previsto no art. 208, IV, da Constituição Federal. Nesse sentido, a experiência da Prefeitura de Maceió com o protótipo do programa “Coletivo Crianças da Lagoa” pode servir como modelo de como essas parcerias podem ser estabelecidas e operacionalizadas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Federalismo Brasileiro e Educação

A história brasileira moldou um federalismo no qual a União detém papel central, definindo diretrizes e mantendo a integridade territorial e política (Gomes, 2009). Em seu estudo, Lopreato (2022) explora a evolução e os desafios do federalismo brasileiro, destacando a influência histórica na conformação do Estado e a centralização do poder na União. O autor analisa as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 e as reformas subsequentes, bem como a dinâmica entre a União, estados e municípios, e os impactos na distribuição de recursos e na autonomia dos entes federativos.

A CF/88 começou a promover uma descentralização e um aumento nos gastos sociais, mas foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que ocorreram reformas essenciais para redefinir o federalismo no Brasil. A revisão do pacto federativo pela Constituição tinha como objetivo equilibrar a federação e devolver poderes a estados e municípios, mas enfrentou resistência e questionamentos por parte do governo federal, que resistia em perder poder. Apesar da intenção de descentralização, a União acabou por manter um grande poder jurisdicional, revisando a distribuição de tributos, aumentando suas receitas. (TAVARES DE ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2012; LOPREATO, 2022).

Por esses aspectos, o atual modelo federativo brasileiro é complexo, superando a dicotomia entre centralização e descentralização. A concentração de poder na União impõe limitações aos entes subnacionais, que são autônomos, frequentemente resultando na implementação de diretrizes sem o devido debate sobre os princípios federativos. Os municípios ganharam relevância e expandiram serviços, mas ainda enfrentam limitações orçamentárias e financeiras e dependência da União (LOPREATO, 2022).

Como apontado anteriormente, no cenário nacional, a implementação e gestão de políticas públicas é responsabilidade dos entes federativos, em especial, dos poderes executivos da União, dos estados e dos municípios. Estes têm atribuições que podem ser privativas, concorrentes ou comuns de acordo com a Constituição Federal de 1988. Infere-se que essas atribuições podem levar assim, por inferência, a integração, a cooperação e, em determinadas situações, a competição entre si.

Quando tais responsabilidades são adequadamente desempenhadas, facilita-se a interação entre os diferentes níveis de governo e os variados segmentos da sociedade, particularmente em períodos de adversidade financeira ou social (COELHO, 2009; ARRETCHE, 2012; TEIXEIRA, 2014; FERRAZ, 2016; GONÇALVES, 2019; LOPREATO, 2022).

Subsequentemente à Constituição de 1988 e como reação às turbulências econômicas e sociais experimentadas pelo Brasil nos anos 90, com o agravamento da crise subnacional, influenciada por fatores econômicos e políticos, como a rolagem da dívida pública e o Plano Real, os entes federativos, principalmente os municípios, viram-se sobrecarregados com novas responsabilidades e atribuições. Contudo, suas receitas, parcialmente transferidas pela União e pelos estados, não necessariamente acompanharam esse aumento de demandas (COELHO, 2009; ARRETCHE, 2012; TEIXEIRA, 2014; FERRAZ, 2016; GONÇALVES, 2019; LOPREATO, 2022).

Os aspectos relativos à responsabilidade federativa foram abordados recentemente, no ano de 2022, no Recurso Extraordinário nº 1008166, Tema de Repercussão Geral 548, interposto pelo Município de Criciúma, do estado de Santa Catarina, ao Supremo Tribunal Federal, o qual trata da autoaplicabilidade do art. 208, IV, da Constituição Federal, que assegura o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade (BRASIL, 2022a; BRASIL, 2022b).

O recurso foi apresentado pelo município contra decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ-SC), que confirmou a responsabilidade do governo local em assegurar vaga em creche para uma criança. O governo local recorria com a alegação de que não poderia colocar a decisão em prática sem a devida previsão orçamentária em lei. Contudo, o Supremo Tribunal Federal entendeu que há compulsoriedade de oferta de creches e pré-escolas por parte do poder público e que o art. 208, IV, da Constituição Federal, é autoaplicável. Esta decisão impacta mais de 28 mil casos judiciais que abordam a mesma questão no Brasil, fato pelo qual o processo do RE contou com diversos governos locais e municipais como *amicus curiae*. Segundo sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça (STJ), *amicus curiae* significa “(amigo da corte) [...] uma expressão latina utilizada para designar o terceiro que ingressa no processo com a função de fornecer subsídios ao órgão julgador.” (BRASIL, 2021, s.p.; idem, 2022a; idem, 2022b).

Ao levar o caso ao Supremo, o município de Criciúma argumentou que não compete ao Judiciário intervir em matérias orçamentárias locais, defendendo que não se pode onerar entidades públicas sem que haja uma previsão orçamentária prévia, aprovada em lei, para cumprir tal determinação. Por conseguinte, o recurso debate se o Judiciário pode determinar a matrícula de crianças em estabelecimentos de educação infantil, sem violar a separação dos poderes (BRASIL, 2022a; BRASIL, 2022b).

O acórdão da Suprema Corte ressalta a importância da educação infantil, caracterizando-a como um direito constitucional indisponível, destacando-a como a primeira etapa do processo de educação básica, sendo fundamental para o desenvolvimento das crianças (BRASIL, 2022a; BRASIL, 2022b).

O relator da matéria, Ministro Luiz Fux, enfatizou o dever constitucional do poder público em assegurar a matrícula de crianças de zero a cinco anos em creches e pré-escolas, conforme estabelecido no art. 208, IV, da Constituição Federal. Ele também destacou a natureza fundamental do direito à educação infantil, sendo uma prerrogativa constitucional indisponível e a primeira etapa da educação básica. Por isso, é obrigação do Estado garantir o acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola (BRASIL, 2022b).

O voto do Ministro ressaltou ainda a competência do Poder Judiciário para intervir e garantir o direito à educação infantil, sem que isso represente uma violação ao princípio da separação dos poderes, além de destacar que a decisão recorrida buscou corrigir a omissão inconstitucional do Município de Criciúma, dando efetividade ao conteúdo normativo da Constituição Federal (BRASIL, 2022b).

A omissão estatal em assegurar esse direito é considerada inaceitável pelo julgador, evidenciando a necessidade de cumprimento desse mandamento constitucional. Decorre deste fato a competência do Poder Judiciário em intervir para assegurar a matrícula de crianças em estabelecimentos de educação infantil. Tal atuação não é vista como uma invasão indevida na esfera de outros Poderes, mas sim como uma ação afirmativa necessária para materialização do direito à educação (BRASIL, 2022b).

A decisão recorrida, ao determinar a correção da omissão inconstitucional do Município de Criciúma, é vista por aquela Corte como uma medida que busca dar

força e efetividade ao conteúdo normativo da Constituição Federal, reforçando o compromisso com os direitos fundamentais (BRASIL, 2022b).

Por fim, o magistrado da Corte Suprema votou pelo desprovimento do Recurso Extraordinário interposto pelo Município de Criciúma, reafirmando o dever do poder público em assegurar a educação infantil e a competência do Judiciário para garantir esse direito. Com isso, fixou-se a TRG, que afirma a obrigatoriedade do Poder Público em oferecer educação infantil, sendo este um direito fundamental que pode ser exigido individualmente (BRASIL, 2022b).

Seguindo o relator, a decisão final do Supremo foi pela negação de provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Município de Criciúma, consolidando a jurisprudência sobre o dever estatal em matéria de educação infantil (BRASIL, 2022b).

Conforme apontado na introdução, a análise deste trabalho está centrada em um problema prático e de relevância social que o Brasil enfrenta hoje: a falta de vagas na educação infantil, indo além, apontando para um caso prático e buscando, a partir da experiência da Prefeitura de Maceió, sugerir um modelo para outros municípios. O cerne da questão de falta de vagas é a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) relativa à obrigatoriedade das creches e pré-escolas serem mantidas pelo poder público.

O impacto desta decisão, conforme dito, recai sobre mais de 28.000 processos jurídicos que tratam da mesma matéria no Brasil, sendo a decisão particularmente vinculada ao Recurso Extraordinário nº 1008166, TRG 548. O recurso originou-se de uma apelação do município de Criciúma, Santa Catarina, contestando uma decisão do Tribunal de Justiça do estado. Esta última manteve a responsabilidade do governo municipal de assegurar vaga em creche para uma criança.

O município de Criciúma, ao se dirigir ao Supremo, argumentou que o Poder Judiciário não tem competência para intervir em assuntos orçamentários locais. Sustentou que não é factível impor despesas aos órgãos públicos sem uma previsão orçamentária legal para atender tal determinação (Brasil, 2022b). Contudo, o STF pronunciou-se favoravelmente à decisão do TJ-SC, considerando que é dever da municipalidade garantir educação infantil e básica às crianças em idade pré-escolar. O fundamento principal para este entendimento foi a constitucionalidade voltada a

garantir o direito da criança e da mulher, que, neste caso, é a mais afetada pela ausência deste serviço.

Outrossim, o entendimento do federalismo brasileiro no que tange a educação, em especial o seu financiamento, tem na Constituição Federal de 1988 a vinculação de uma parcela da arrecadação tributária para assegurar recursos contínuos à educação. Esta vinculação engloba fundos provenientes da União, estados e municípios (BRASIL, 1988; GOMES, 2009; FNP, 2022).

O artigo 212 da Constituição (Brasil, 1988) estipula que estados e municípios devem destinar, no mínimo, 25% de sua receita bruta oriunda de tributos e transferências tributárias para a manutenção e desenvolvimento da educação. A Lei Federal nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Brasil, 1996) especifica as despesas que se enquadram nessa categoria, como a aquisição, manutenção e operação de instalações e equipamentos educacionais, remuneração e capacitação de educadores, material didático e transporte escolar (BRASIL, 1988; FNP, 2022).

Além da vinculação de 25% para manutenção e desenvolvimento da educação, existe o Fundeb. Ele e o extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) são exemplos de estratégias adotadas pelo governo federal brasileiro desde meados da década de 1990 para promover a coordenação das ações de governos subnacionais. O Fundeb, implementado em 2007 e 2008, foi baseado no Fundef, que vigorou até 2006 e foi implementado a partir de 1998. Ambos os fundos compartilham objetivos como incentivar governos subnacionais a aumentar a oferta de vagas escolares, redistribuir recursos ligados à educação baseados no número de alunos atendidos, e garantir a aplicação mínima de recursos do fundo na remuneração do magistério (GOMES, 2009; FNP, 2022).

O ensino fundamental, diferentemente de outros níveis da educação básica, é um serviço de responsabilidade compartilhada entre o governo estadual e os municípios. Além disso, a implementação de medidas federais pode ou não produzir efeitos universais para todos os governos subnacionais, dependendo de fatores como a natureza das medidas (efeito imediato ou dependente de adesão). A análise realizada por Gomes (2009) demonstra que, embora a norma federal – o Fundef –

tenha impactado os orçamentos municipais e estaduais por meio da obrigatoriedade de gastos, seu papel como único fator explicativo do rápido crescimento das matrículas no ensino fundamental municipal é questionável. (GOMES, 2009)

Além disso, entende-se ainda que o Executivo Federal tem usado instrumentos institucionais para compensar potenciais efeitos de dispersão causados pela forma federativa do Estado, como restrições à liberdade de gasto dos governos subnacionais e definição de responsabilidades (GOMES, 2009). Depreende-se dessa afirmação que os municípios ficam com sua atuação limitada e sua responsabilidade aumentada, sem necessariamente dispor do recurso orçamentário para viabilizá-lo, conforme observa-se também no relatório da Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) (2022).

Este mecanismo de utilização do Fundeb, consolidado como política pública pela EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei Federal nº 14.113/2020, é composto por 20% das receitas municipais e estaduais de determinados tributos. A União também contribui, complementando 10% do total aportado por estados e municípios ao Fundeb. Esta complementação será progressivamente ampliada até 23% em 2026. O Fundeb é operacionalizado em nível estadual, redistribuindo os recursos conforme o número de matrículas na educação básica. A partir de 2021, pelo menos 70% dos recursos do Fundeb devem ser destinados à remuneração dos educadores em atividade, e o restante a outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica (BRASIL, 1988; FNP, 2022).

A EC nº 108 introduziu alterações na distribuição da arrecadação do ICMS dos estados para os municípios. Até 2022, 65% da distribuição era baseada no valor adicionado fiscal; no mínimo, 10% consideravam indicadores educacionais e socioeconômicos; e os 25% restantes eram definidos por legislação estadual. Além desses recursos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é outra fonte de recursos federais para os municípios. Parte dos recursos do FNDE provém do Salário-Educação, coletado da folha de pagamento das empresas. Do total arrecadado com o Salário-Educação, 59,4% são distribuídos diretamente aos estados e municípios, proporcionalmente ao número de matrículas. As transferências voluntárias, que englobam transferências correntes e de capital da União e dos estados para os municípios destinadas à educação são outra fonte de financiamento para educação municipal. (BRASIL, 1988; GOMES, 2009; FNP, 2022).

Compreendendo a dinâmica da distribuição dos recursos educacionais, nota-se que, apesar das regras bem definidas para essa distribuição, a Constituição cria interseções nas competências de estados e municípios. Isso é evidente no ensino fundamental, onde ambos têm responsabilidade prioritária. (BRASIL, 1988; GOMES, 2009; FNP, 2022).

Neste contexto, refletindo sobre o papel da União, estados e municípios no federalismo brasileiro voltado para a educação, percebe-se que a Constituição de 1988 estabeleceu um modelo de cooperação e responsabilidades compartilhadas. A atuação conjunta desses entes federativos, no entanto, não elimina os desafios enfrentados, principalmente no que diz respeito à educação infantil e seu financiamento. A decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1008166 ilustra a complexidade das relações intergovernamentais e a necessidade de uma cooperação efetiva e equitativa na distribuição de recursos e responsabilidades (Brasil, 2022b).

Essa decisão, ao reafirmar a obrigatoriedade de oferta de educação infantil pelo Poder Público, lança luz sobre a urgência de repensar o modelo de financiamento e o federalismo da educação no Brasil. Ela também destaca a importância do diálogo e da construção de políticas públicas eficazes que promovam a educação de qualidade desde a primeira infância (Brasil, 2021; idem, 2022b).

Neste cenário, os municípios, apesar de sua crescente relevância na prestação de serviços educacionais, continuam enfrentando desafios significativos relacionados ao financiamento e à capacidade de atender às crescentes demandas.

2.2 Inovação Aberta e Cooperação entre Setores

Há uma percepção convencional que opõe o setor público ao setor privado, afirmando que apenas o último é capaz de gerar inovação e impulsionar o crescimento econômico. Mazzucato (2014), no sentido contrário desta afirmação, defende que o Estado desempenha um papel fundamental no desenvolvimento econômico, ao investir em pesquisas e projetos de longo prazo e ao assumir riscos que o setor privado muitas vezes evita.

Dentre os exemplos apresentados para ilustrar inovações tecnológicas que se tornaram realidade graças aos investimentos e ao apoio do Estado, o trabalho de

Mazzucato (2014) traz como exemplo a rede mundial de computadores (*internet*), o GPS e a energia renovável. Essas tecnologias disruptivas para sua época evidenciam o impacto positivo do envolvimento estatal no fomento à ciência e à tecnologia, desmistificando a noção de que apenas a iniciativa privada é capaz de impulsionar avanços significativos (MAZZUCATO, 2014).

Além disso, a autora lança uma crítica contundente ao atual modelo de financiamento público, que frequentemente prioriza a redução de impostos e a busca pelo equilíbrio fiscal em detrimento dos investimentos em áreas cruciais para o desenvolvimento socioeconômico. Ela ressalta a importância de se reconhecer o valor estratégico de tais investimentos, os quais podem gerar retornos significativos para a sociedade como um todo. A partir da compreensão das dinâmicas econômicas e do papel essencial do Estado no fomento à inovação, Mazzucato (2014) muda a ótica sobre conceitos e valoriza o potencial colaborativo entre os setores, visando o desenvolvimento sustentável e o progresso da sociedade como um todo.

Além dos pontos abordados por Mazzucato (2014), observa-se que inovação e tecnologia têm cada vez mais sido discutidas como estratégias para o desenvolvimento econômico. As políticas públicas devem ser capazes de se adaptar a condições incertas e imprevistas, mantendo um desempenho consistente, o que está bastante associado a ideia da inovação, vinculada ao entendimento do problema, desenho da solução e teste de sua capacidade de resposta ao desafio apresentado. (HOWLETT, CAPANO & RAMESH, 2018).

Howlett, Capano e Ramesh (2018) discutem a importância de incorporar tanto ferramentas procedimentais quanto substantivas nas misturas de políticas, argumentando que a capacidade e competência administrativa, juntamente com liderança eficaz são essenciais para alcançar a robustez. Projetar políticas robustas que requerem recursos abundantes e capacidades para permitir ajustes e feedbacks em resposta a mudanças no contexto é um desafio. Além disso, lidar com vários atores, ideias e interesses também traz complexidade para o desenho de políticas eficazes, por isso a necessidade de agilidade no processo de tentativa e erro, em busca do maior número de acertos. (HOWLETT, CAPANO & RAMESH, 2018).

Naturalmente, ao serem vistas como caminhos para impulsionar o desenvolvimento, passam também a despertar maior interesse acadêmico entre

pesquisadores e teóricos. Em alguns locais a discussão ainda é incipiente, em outros é mais acentuada. Contudo, esse debate acadêmico não é novo e tem em autores como Schumpeter, nascido no final do século XIX e falecido em meados do século XX, como um dos primeiros defensores. (RISSARD et. al, 2009; ARBIX, 2010).

Schumpeter em sua abordagem sobre inovação, abordou pouco o papel do Estado no processo de fomento à inovação e o estímulo a adoção de novas combinações. Por isso, o autor passou por muitas críticas, mas ainda assim sua teoria resiste e é complementada por autores que o tem como pilar (HOSPERS, 2005).

Para Schumpeter (1982), o desenvolvimento só ocorre em ambientes de instabilidade ou ausência de equilíbrio, ou seja, a partir da dinâmica interna da economia. Nas palavras dele (p. 74), “entenderemos por ‘desenvolvimento’, portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa”. A quebra de equilíbrio deslocando-o para um novo patamar com o surgimento das inovações não tem volta, segundo o autor. Elas criam combinações novas e destroem as condições anteriores, estabelecendo novas bases.

Esse movimento ocasiona a “destruição criativa”, definida por Schumpeter (1982) e trazida por Pivoto (2016, p. 22) como: “[...] novas firmas inovadoras ocupam novos espaços no mercado, podendo conduzir ao fechamento daquelas menos preparadas. Assim, há um processo evolucionário de seleção em favor das atividades mais lucrativas e eficientes.”

A partir disso, há cinco elementos que funcionam como catalizadores do processo de destruição criativa e aceleram essa onda de inovação na visão de Schumpeter (1982), citados por Pivoto (2016, p. 22): “(a) a introdução de novos produtos, (b) novos métodos de produção, (c) a abertura de novos mercados, inclusive externos, (d) novas fontes de matérias-primas e (e) novas estruturas organizacionais na indústria, com oligopólios competitivos”. Na visão do autor, a concorrência pela inovação é a única que detém capacidade para de fato impactar o processo de desenvolvimento da economia. (HAGEDOORN, 1996; PIVOTO, 2016).

Neo-schumpeterianos, como Dosi (1988) e Pivoto (2016), por exemplo, destacam que a inovação é um processo sistemático e contínuo, que depende bastante da cooperação e da constante troca de informações. Dosi (1988) destaca

ainda que os países industriais modernos têm direcionado boa parte de seus recursos para pesquisas puras e aplicadas e desenvolvimento tecnológico, como forma de impulsionar o desenvolvimento.

A informação e o conhecimento ocupam espaço central no argumento de Dosi (1988). Entretanto, a produção de conhecimento passa também por um acúmulo progressivo e gradual desse conhecimento, sendo pouco produtiva a mera importação de um método ou modo de produção (DOSI, 1988).

A ciência e a tecnologia, nesse contexto, estão bastante conectadas e caminham juntas no processo de impulsionamento da inovação. Na ótica de que o conhecimento gera desenvolvimento tecnológico, esses dois conceitos caminham de braços dados (DOSI, 1988).

Arbix (2010) argumenta que o conceito de inovação ainda é erroneamente associado à inovação pela alta tecnologia, o que acabar reduzindo muito a discussão sobre os potenciais e os significados para prática inovadora. Nesse sentido, depreende-se de Arbix (2010) e do defendido por Mazzucato (2014), que a inovação pode também ser utilizada pelos governos para trabalhar questões sociais, como no caso das creches.

Outro ponto relevante que corrobora o entendimento acima, é a menção que Schumpeter (1982) faz a divisão entre estática e dinâmica, cabendo a esta última a perturbação do equilíbrio existente na estática. Nessa linha, aquele autor considera as mudanças na técnica e na organização produtiva são merecedoras de atenção. Essa dicotomia entre estática e dinâmica é a base do argumento dele acerca da importância da inovação para o desenvolvimento.

Nesse contexto, pode-se associar essa necessidade do governo de trabalhar em cooperação com outros setores com o conceito de inovação aberta abordado por Henry Chesbrough (2003). Ele cunhou o conceito a partir do entendimento de que as organizações devem incorporar tanto ideias oriundas de fontes externas quanto internas, explorando diferentes vias para introduzir suas inovações no mercado. Ele defende que, em uma era onde o saber é vastamente compartilhado, as corporações não devem se restringir apenas a suas pesquisas internas. Em vez disso, elas deveriam adquirir ou obter licenças de processos e invenções de terceiros.

Adicionalmente, inovações desenvolvidas internamente podem ser ofertadas ao mercado mais amplo, potencializando seu valor.

Como muitos dos conceitos da administração pública, a inovação aberta chega no setor público e acaba por se tornar uma ação até esperada por parte dos governos e dos funcionários públicos, especialmente nos setores de saúde, educação e segurança, conforme abordado por Menezes (2022) quando aponta que a colaboração para inovação é um caminho para acelerar o processo inovador ou para aumentar o investimento.

Por isso, o próprio setor público tem desenhado políticas públicas para fomentar o ecossistema de inovação e a inovação aberta, como se observa em Menezes (2022, p. 212), quando afirma que “[...]se não é pelo lado do investimento, os governos reconhecem a importância da inovação colaborativa no avanço mais rápido da inovação e têm adotado estratégias e políticas públicas para estimular o ecossistema do empreendedorismo inovador e a inovação aberta.”

Justamente por sua complexidade, é fundamental que a inovação seja entendida como uma estratégia ampla, que envolva a colaboração e cocriação com a sociedade e outros setores, a fim de solucionar problemas complexos e atender às necessidades reais da população.

Kritz (2023), por sua vez, desenvolveu um estudo de caso em Old Fadama, Gana, para ilustrar justamente a necessidade de redefinir as abordagens tradicionais ao desenvolvimento e a implementação de políticas públicas. A autora defende intervenções que se baseiam na colaboração intersetorial, na participação ativa da comunidade e em estratégias emergentes. Essa perspectiva inovadora permite lidar com a complexa realidade do desenvolvimento global e encontrar soluções para os desafios interligados da urbanização, pobreza e infraestrutura precária (KRITZ, 2023).

Com base nesses entendimentos, busca-se nesta dissertação descrever e explorar um protótipo de solução desenhado pela Prefeitura de Maceió, em colaboração com o Centro de Inovação Pública da *Bloomberg Philanthropies*, situado na Universidade John-Hopkins, batizado de “Coletivo Crianças da Lagoa”. Após um amplo processo de construção do protótipo de solução de política pública, chegou-se a uma proposta que parte da formação de grupos locais que são estruturados a partir de profissionais da educação especializados em conjunto com alguns pais e tutores

de crianças de até cinco anos, que sejam treinados e remunerados para atuar como cuidadores. O foco da solução é garantir que as crianças com idade de 3 a 5 anos tenham um local onde possam ficar, serem cuidadas e terem suas necessidades de alimentação, estímulos psicomotores e afetivos atendidos. Trataremos com detalhe sobre este caso nos próximos capítulos.

2.3 Políticas Públicas para Educação Infantil

A educação infantil, que abrange o atendimento a crianças de zero a cinco anos, é importante para o desenvolvimento cognitivo, emocional e social das crianças (CAMPOS, et.al., 2011; PASCHOAL et al., 2016; PACHECO, 2022). A Fundação Maria Cecília Souto Vidigal tem como missão essencial fomentar o crescimento pleno das crianças, priorizando a etapa da primeira infância, que vai de zero a seis anos. Cabe nesse caso observar que o último ano do período da primeira infância está inserido no ensino fundamental, como seu ano inicial (CCNCPI, 2014; FMCSV, 2020).

Importante destacar que o processo educacional é um elemento chave na determinação da qualidade de vida e bem-estar geral de um indivíduo ao longo de sua existência. Conforme estudo da FMCSV, pessoas que alcançam níveis mais elevados de educação geralmente estão menos propensas a se envolver em situações de delinquência e violência e desfrutam de maior expectativa de vida, apresentam condições de saúde mais favoráveis, alcançam patamares socioeconômicos superiores e experimentam uma qualidade de vida mais satisfatória (CCNCPI, 2014; FMCSV, 2020).

Nesse sentido, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal é notável por suas iniciativas e programas direcionados ao desenvolvimento infantil. A organização enfatiza a relevância dos primeiros anos na formação integral do ser humano. Dentre as suas ações, estão diversos estudos voltados para a temática, disponível no site da Fundação (CCNCPI, 2014; FMCSV, 2020).

Estudos elaborados pela FMCSV, assim como artigos acadêmicos apontam que experiências educacionais de qualidade nessa fase da vida têm impactos positivos duradouros, influenciando o desempenho escolar futuro, a inserção no mercado de trabalho e até mesmo a saúde ao longo da vida (CAMPOS, et.al., 2011; CCNCPI, 2014; PASCHOAL et al., 2016; FMCSV, 2020; PACHECO, 2022).

No entanto, a oferta de educação infantil no Brasil enfrenta desafios significativos. A desigualdade socioeconômica impacta diretamente o acesso e a qualidade da educação infantil, com crianças de famílias de baixa renda frequentemente tendo menos oportunidades de acesso a serviços de qualidade, gerando um ciclo negativo com impactos socioeconômicos porque os responsáveis, principalmente, as mães ficam impedidas de acessar o mercado de trabalho formal ou em tempo integral por precisarem cuidar dos filhos. Além disso, a distribuição geográfica desigual de creches e pré-escolas, especialmente em áreas rurais e periferias urbanas, agrava essa situação (CAMPOS, et.al., 2011; CCNCPI, 2014; PASCHOAL et al., 2016; FMCSV, 2020; PACHECO, 2022).

Nesse contexto, a busca por soluções inovadoras e colaborativas torna-se essencial. A inovação aberta, um conceito que envolve a colaboração entre diferentes setores, incluindo o poder público, o setor privado, o terceiro setor e a comunidade para construção de soluções, apresenta-se como uma estratégia promissora (Chesbrough, 2003). Essa abordagem pode incluir a criação de parcerias para o desenvolvimento de novos modelos pedagógicos, a utilização de tecnologias para melhorar a gestão educacional e a implementação de programas que envolvam as famílias e a comunidade no processo educativo.

O projeto Primeira Infância Primeiro, que se materializa em um portal na internet, oferece uma análise abrangente da situação da primeira infância no Brasil, cobrindo aspectos essenciais como saúde, nutrição, segurança, parentalidade e educação infantil. Esses elementos são vitais para compreender as condições de vida das crianças, abordando aspectos como a mortalidade infantil, o estado nutricional, a vulnerabilidade à pobreza e violência, e o acesso à educação (FMCSV, 2022).

Há de se destacar que o portal utiliza bastante os dados do Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que fornece dados sobre a população total do país, bem como sua divisão por faixas etárias, além de aspectos como a proporção de crianças na primeira infância (FMCSV, 2022).

Um ponto importante a destacar é que a Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), estabeleceu um conjunto de dez diretrizes essenciais para orientar o setor educacional brasileiro, estabelecendo e determinando o cumprimento de vinte objetivos específicos, que devem ser alcançados durante um

período de dez anos, de 2014 a 2024. O PNE traz como uma de suas metas garantir que até 2024 pelo menos metade das crianças de 0 a 3 anos no Brasil tenham acesso a uma vaga em creche (Brasil, 2014; FMCSV, 2022).

Por entender a dificuldade de se concretizar essa meta em um país com dimensões continentais e de modo a auxiliar no planejamento e priorização da disponibilidade de creches nos municípios, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal lançou o Índice de Necessidade de Creche, referente ao período de 2018-2020, juntamente com projeções de frequência, oferecendo dados vitais para a implementação direcionada de políticas públicas (FMCSV, 2022).

O INC utiliza uma abordagem metodológica que permite avaliar e quantificar a necessidade de acesso a creches no país, utilizando dados do IBGE e da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (Pnad), entre outras fontes, para estimar a população de crianças de 0 a 3 anos e a proporção delas em áreas urbanas conforme grupos prioritários

A análise foca na determinação do número de vagas necessárias em cada cidade, com especial atenção aos grupos mais vulneráveis, como famílias em situação de pobreza, famílias com apenas um responsável e famílias nas quais o cuidador principal é ou poderia ser economicamente ativo, caso dispusesse de um lugar para deixar a criança (FMCSV, 2022).

Ademais, o INC é baseado em estudos que afirmam que investimentos na primeira infância são cruciais para o desenvolvimento individual e socioeconômico do país, e considera a pobreza e famílias monoparentais como fatores determinantes para a necessidade de creche. Além disso, o INC leva em conta a proporção de mães que seriam economicamente ativas se houvesse vagas em creche disponíveis, uma métrica que reflete a necessidade de creches para mães que atualmente não estão no mercado de trabalho devido à falta de opções de cuidado infantil (FMCSV, 2020).

Em 2020, o INC indicava que 42,4% das crianças de 0 a 3 anos precisavam de creche no Brasil, o que representa um aumento em relação aos 38,7% em 2018. As regiões Norte e Nordeste concentram os maiores índices de necessidade de creche, com 52,2% e 48,8% respectivamente, enquanto a região Sul apresenta o menor índice 34,1%.

Por se tratar de uma ferramenta, com foco municipal, para medir a demanda por creches, ajudando a identificar onde a necessidade é mais premente, o Índice se concentra na população de crianças de 0 a 3 anos que vivem em áreas urbanas e identifica aquelas que mais necessitam de creches. Portanto, o INC fornece uma medida abrangente da necessidade de creches, levando em conta fatores socioeconômicos e familiares que afetam a acessibilidade das crianças a essas instalações educacionais essenciais (FMCSV, 2022).

Decisões judiciais, como a tomada no RE nº 1008166, cujo relator foi o Ministro Luiz Fux e que foi julgado em 21/09/2022, reafirmam a obrigatoriedade do município em prover educação infantil, impulsionando mudanças e garantindo a aplicação da lei. No entanto, para que essas decisões se traduzam em melhorias concretas, é necessário um compromisso contínuo com o financiamento adequado, a formação de profissionais qualificados e a construção de uma infraestrutura que atenda às necessidades das crianças (Brasil, 2022a; idem, 2022b).

A garantia do direito à educação infantil no Brasil é um desafio multifacetado que requer uma abordagem integrada e inovadora, envolvendo a colaboração entre diferentes setores da sociedade e o compromisso contínuo com políticas públicas eficazes e inclusivas.

Nesse sentido, priorizar o cuidado com as crianças nos primeiros anos de vida é essencial para o desenvolvimento, tanto no âmbito individual quanto no coletivo, contribuindo para a diminuição das desigualdades sociais. Esta fase, compreendida entre o nascimento e os 6 anos de idade, é determinante para o futuro das crianças (PASCHOAL, 2016; FMCSV, 2022). O acesso à creche e pré-escola é vital para o desenvolvimento infantil e para a promoção da igualdade social. Nesse sentido, a decisão do Supremo representa um progresso na proteção dos direitos fundamentais das crianças e das mulheres e na concretização da política pública de educação infantil no Brasil. (PASCHOAL, 2016; FMCSV, 2022; BRASIL, 2022a; BRASIL, 2022b).

O país enfrenta desafios significativos relacionados à falta de dados públicos de fácil acesso e à dispersão das fontes de informação sobre primeira infância e educação, o que complica a análise e utilização desses dados. Diante dessa realidade, o projeto Primeira Infância Primeiro (PIP), iniciativa voltada para a

compilação e análise de dados sobre a primeira infância, oferece uma plataforma gratuita e de fácil navegação com o objetivo de facilitar a criação de políticas públicas embasadas em dados concretos (FMCSV, 2022). Desenvolvido pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, em colaboração com a Datapedia, o projeto disponibiliza mais de 30 indicadores para o entendimento da situação das crianças e suas famílias no Brasil. A seleção de indicadores segue abordagem reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), Unicef e Banco Mundial, cobrindo aspectos fundamentais como saúde, segurança, alimentação, educação e cuidados parentais (FMCSV, 2022).

Iniciado em 2020 com o intuito de influenciar as eleições municipais, oferecendo dados sobre os 5.570 municípios brasileiros, o PIP expandiu seu alcance em 2022, incluindo informações relevantes para os níveis estadual e nacional. Foram introduzidas novas funcionalidades, como mapas interativos, comparações entre municípios e um painel de diagnósticos, fornecendo uma visão ampla das necessidades e pontos de melhoria em todo o país (FMCSV, 2022).

Ampliar vagas e atendimento na educação infantil é essencial, com especial foco nos três primeiros anos de vida das crianças. Esta expansão deve considerar os direitos das crianças e suas famílias, além de contribuir para o desenvolvimento de habilidades importantes para a vida escolar e adulta, visando a redução das desigualdades e o rompimento do ciclo de pobreza (FMCSV, 2020).

A ampliação da oferta de creches não se limita apenas a abrir novas vagas, mas também exige um entendimento das características locais e das necessidades específicas de cada região. Destaca-se a importância de dimensionar a demanda real não atendida por creches, que inclui tanto famílias que buscaram e não conseguiram vaga quanto aquelas que desconhecem seu direito a ela. A pesquisa sublinha a disparidade entre a oferta e a demanda, com uma capacidade ociosa limitada do sistema de educação infantil em várias localidades, enfatizando a necessidade de políticas públicas que priorizem famílias mais vulneráveis e que enfrentam dificuldades de acesso às creches (FMCSV, 2020).

O estudo também mostra que nas famílias abaixo da linha de pobreza, a principal razão para não matricular os filhos em creches é a falta de unidades e vagas disponíveis. Contudo, a realidade varia significativamente dependendo da região,

como por exemplo, no Nordeste, onde a expansão da rede privada faz com que a falta de recursos financeiros seja um impedimento. As condições de oferta das creches também variam consideravelmente em termos de infraestrutura e qualidade, impactando diretamente a qualidade da educação infantil oferecida (FMCSV, 2020).

Famílias monoparentais, chefiadas por mulheres em sua maioria, têm maior necessidade de creches para que as mães possam trabalhar. A proporção de mães que seriam economicamente ativas se houvesse vagas em creche disponíveis é um importante indicador da necessidade de creches. Segundo o INC (FMCSV, 2022), em 2020, essa proporção era de 28,4% no Brasil.

Nesse sentido, é necessário investir em políticas públicas que priorizem famílias mais vulneráveis e que enfrentam dificuldades de acesso às creches. A implementação de políticas que conciliem trabalho e família também é fundamental para garantir a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

A dificuldade de harmonizar o cuidado com a criança e o trabalho pode limitar a possibilidade de aumentar a renda dessas famílias, contribuindo para a perpetuação da desigualdade social. Além disso, trata-se de trazer um tema para ser efetivamente tratado como problema que precisa de abordagem ampla e políticas públicas que o solucionem.

2.4 Capacidades Estatais, Arranjos de Implementação de Políticas

A entrada na agenda do tema de obrigatoriedade de prover vagas na educação infantil e a insuficiência de recursos para atendê-la, fez com que os gestores públicos municipais se atentassem para a necessidade de pensar em soluções para creches. Esse fator pode ser explicado a partir do modelo *multiple streams* de Kingdon (2003).

O arcabouço formulado pelo autor se concentra nos estágios pré-decisórios da formulação de políticas: a formação da agenda e a formulação de alternativas de políticas. Por meio de uma vasta coleta de dados empíricos, predominantemente de entrevistas com altos funcionários do governo, o autor entendeu que os pontos em destaque na agenda governamental são decorrentes de tópicos que capturam a atenção do governo e de seus associados em um dado período (Kingdon, 2003).

Adensando em sua análise, Kingdon (2003) distinguiu "problemas" e "temas" (no original o autor usar o termo "conditions"). Um "tema" é uma circunstância social

reconhecida que não necessariamente exige uma resposta. Contudo, esse tema só se torna um "problema" quando os responsáveis pela formulação de políticas sentem a necessidade de intervir. Devido à vastidão de decisões e à impossibilidade de abordar todas simultaneamente, a atenção dada a esses temas depende de como são percebidos, interpretados e categorizados como problemas. Kingdon (2003) sugere que os temas se tornam problemas por meio de três mecanismos principais: indicadores, eventos significativos (como crises) e avaliação das iniciativas governamentais.

Na mesma linha, Pires e Gomide (2018) introduzem o conceito de "arranjos de implementação" como um elemento central na análise da implementação de políticas públicas no Brasil. Esses arranjos são definidos pelos autores como "configurações relacionais", que envolvem a interação entre múltiplos atores e instrumentos, formando a estrutura pela qual uma política pública específica é implementada (PIRES & GOMIDE, 2021).

Os arranjos de implementação são caracterizados pela forma como os atores envolvidos e os papéis que cada um exerce são organizados, bem como pela maneira como interagem na produção de uma ação, plano ou programa governamental específico. Essa organização e interação são cruciais para determinar o sucesso ou fracasso da implementação de políticas públicas (PIRES & GOMIDE, 2021).

Gomide, Machado e Albuquerque (2021) também abordam a crescente importância e interesse pelo conceito de capacidade estatal na literatura acadêmica, destacando sua relevância para a compreensão do funcionamento do Estado e a implementação de políticas públicas.

Paralelamente, Pires e Gomide (2021) exploram a ideia de capacidades estatais como um recurso dinâmico e processual, que pode ser ativado ou desativado durante os processos de implementação. Essas capacidades referem-se à habilidade do Estado em mobilizar e organizar recursos para alcançar objetivos específicos. Nesse esteio, eles argumentam que os arranjos de implementação têm o potencial de ativar essas capacidades estatais, por meio das diferentes possibilidades de conexão e organização das relações entre os atores e os recursos que podem mobilizar. Portanto, a análise desses arranjos é fundamental para entender como as capacidades estatais são utilizadas na prática.

A abordagem analítica desenvolvida por Pires e Gomide (2021) é fruto de extensa pesquisa aplicada, visando proporcionar uma ferramenta conceitual para avaliar a implementação de políticas públicas em diferentes contextos. Essa abordagem é particularmente relevante no complexo ambiente político-institucional brasileiro.

A implementação de políticas públicas, conforme discutido pelos autores, é um processo intrincado que envolve a coordenação de diversos atores e recursos. Os arranjos de implementação e as capacidades estatais são conceitos-chave para entender esse processo e avaliar seu desempenho (PIRES & GOMIDE, 2021).

A análise dos arranjos de implementação oferece entendimentos sobre por que e como algumas políticas públicas são mais bem-sucedidas do que outras, mesmo quando executadas pelos mesmos governos ou organizações. Isso destaca a importância de considerar a dinâmica e a organização das relações institucionais na implementação de políticas (PIRES & GOMIDE, 2021).

A análise dos arranjos de implementação e a ativação de capacidades estatais são essenciais para compreender os resultados e a eficácia das políticas públicas. O entendimento desses conceitos e a aplicação da abordagem proposta pelos autores podem contribuir significativamente para o aprimoramento dos processos de implementação de políticas públicas, levando a resultados mais eficazes e à promoção do desenvolvimento sustentável no contexto brasileiro (PIRES & GOMIDE, 2021).

A teoria dos arranjos de implementação e das capacidades estatais proposta por Pires e Gomide (2021) oferece uma perspectiva inovadora e prática para analisar e entender a complexidade inerente à implementação de políticas públicas. Esta abordagem ressalta a importância de um arranjo bem estruturado e dinâmico, que envolve a interação efetiva entre os diferentes atores estatais e não estatais, assim como a utilização adequada dos recursos disponíveis.

O arranjo de implementação demonstra a importância de uma abordagem integrada e colaborativa no desenvolvimento de políticas públicas, onde cada ator contribui com suas competências específicas em prol de um objetivo comum. A interação entre governo local, academia e financiadores, com o envolvimento direto dos beneficiários, é fundamental para a criação de soluções eficazes e sustentáveis.

O sucesso na implementação de políticas públicas não depende apenas da formulação de bons planos ou da existência de recursos, mas também da habilidade em ativar e mobilizar as capacidades estatais dentro de um arranjo de implementação coeso e funcional. Portanto, a compreensão desses arranjos e capacidades torna-se fundamental para os gestores públicos, acadêmicos e demais interessados no desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e eficazes.

Essa abordagem não só contribui para o fortalecimento da governança e da administração pública, mas também promove a adaptação e a inovação em resposta às mudanças e desafios do cenário político e social contemporâneo. Nesse sentido, há de se pensar numa lógica de cooperação intersetorial para fomentar o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas.

Dessa forma, Kritz (2023), que mencionamos brevemente acima, explora a complexa e desafiadora natureza do desenvolvimento global, com ênfase na colaboração intersetorial como ferramenta para solucionar problemas intrincados em contextos em desenvolvimento. Por meio de um estudo de caso em Old Fadama, comunidade informal em Accra, Gana, a autora demonstra como uma intervenção de pesquisa-ação participativa orientada pela colaboração entre diferentes setores pode gerar soluções sustentáveis para desafios multifacetados. A pesquisa de Kritz (2023) revela o potencial transformador da colaboração entre governos, ONGs, comunidades e cidadãos. Ao se basear em princípios de colaboração bem definidos e em uma abordagem de design emergente, essa sinergia de esforços pode gerar mudanças significativas. Abaixo descrevemos brevemente os principais achados de Kritz (2023).

Em Old Fadama, uma comunidade urbana na cidade de Accra em Gana, que foi formada por migrantes fugindo da violência tribal, a aplicação dessa metodologia resultou na melhoria da infraestrutura sanitária e no fortalecimento das relações entre a comunidade e o governo, indo além do tratamento das consequências dos problemas e focando nas raízes das questões enfrentadas pela comunidade. Com foco na inclusão de múltiplas vozes na resolução de problemas complexos, a pesquisa envolveu uma ampla gama de partes interessadas locais, incluindo organizações da comunidade, líderes tribais e moradores locais, que participaram ativamente por meio de discussões em grupo e entrevistas. Essa participação direta permitiu que os problemas da comunidade fossem identificados e abordados a partir de uma

perspectiva local, garantindo que as soluções fossem culturalmente pertinentes e amplamente apoiadas pelos afetados diretamente pelos desafios enfrentados.

O projeto utilizou um processo de Pesquisa-Ação Participativa (PAP, do inglês *Participatory Action Research* – PAR). Em vez de se limitar à mera investigação, a PAP se propõe a um papel mais ativo e transformador. Mais do que um estudo, a PAP se configura como uma jornada colaborativa entre pesquisadores e participantes, onde juntos constroem soluções para problemas práticos.

Nesta abordagem, os participantes não são meros objetos de estudo, mas sim cocriadores do conhecimento, engajados desde a formulação do problema até a implementação das soluções. Por meio de um diálogo aberto e horizontal, diferentes saberes se entrelaçam, tecendo um mosaico de perspectivas que enriquece o processo investigativo.

O pesquisador se torna um facilitador, um guia que acompanha os participantes em sua jornada de aprendizado e ação. Juntos, exploram diferentes caminhos, testam alternativas e constroem soluções adaptadas à realidade local. Ao invés de se prender a rígidos protocolos, a PAP se adapta às nuances de cada contexto. Sua flexibilidade permite que a pesquisa se molde às necessidades e características dos participantes, garantindo um processo autêntico e significativo.

Ao colocar o poder nas mãos dos participantes, empodera-os para serem agentes de mudança em suas próprias comunidades. A pesquisa se torna um instrumento para a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e sustentável, para garantir que as vozes da comunidade sejam não apenas ouvidas, mas também integradas nas fases de planejamento e execução das intervenções.

Nesse sentido, a colaboração entre diferentes setores e a comunidade em Old Fadama não se limitou à identificação de problemas, mas estendeu-se à concepção e implementação de estratégias sustentáveis. Isso incluiu a construção de latrinas e a melhoria das condições sanitárias, que foram destacadas como prioridades pela própria comunidade. A inclusão da sociedade civil, portanto, não foi apenas simbólica, mas uma parte essencial e funcional do processo de desenvolvimento que contribuiu significativamente para o sucesso do projeto.

A implementação de latrinas e o envolvimento ativo da comunidade no processo decisório evidenciam o potencial da colaboração intersetorial para

transformar efetivamente as condições de vida em ambientes urbanos informais. Kritz (2023) também destaca a importância de uma gestão atenta do processo, avaliação contínua e adaptação estratégica para alcançar soluções de longo prazo.

Tendo os pontos acima como base, a eficácia das políticas deve ser antecipada e incorporada ao seu design, considerando três dimensões: analítica, operacional e política. Na dimensão analítica, enfatiza-se a seleção e utilização de instrumentos de política adequados para resolver o problema em questão. Para isso, é necessário entender a causa raiz do problema e escolher as ferramentas mais apropriadas (BALI, CAPANO & RAMESH, 2019).

Na dimensão operacional, os autores discutem a capacidade da agência implementadora em usar efetivamente os instrumentos de política. Isso inclui a capacidade técnica e o know-how para aplicar as ferramentas de política de maneira eficiente e ajustá-las conforme necessário (BALI, CAPANO & RAMESH, 2019).

Por sua vez, na dimensão política, o foco está na viabilidade política e aceitação social dos instrumentos de política. Os autores argumentam que para ser eficaz, um instrumento de política não só precisa ser tecnicamente viável, mas também politicamente aceitável (BALI, CAPANO & RAMESH, 2019).

Diante das discussões apresentadas, observa-se que a implementação eficaz de políticas públicas requer uma abordagem integrada que abranja não apenas a formulação de alternativas e a mobilização de recursos, mas também a ativação estratégica das capacidades estatais e a colaboração entre diversos atores. A aplicação de arranjos de implementação robustos, como proposto por Pires e Gomide (2021), e a consideração das múltiplas dimensões — analítica, operacional e política — descritas por Bali, Capano e Ramesh (2019), são fundamentais para enfrentar os desafios contemporâneos. A adoção dessas práticas permite aos gestores públicos promoverem políticas mais eficazes, adaptáveis e socialmente inclusivas, alinhando-se às demandas de desenvolvimento sustentável e de governança responsável.

Em suma, ao correlacionar as abordagens de Kingdon (2003), Pires e Gomide (2021), e Bali, Capano e Ramesh (2019), percebe-se uma convergência teórica que reforça a importância de uma visão integrada na formulação e implementação de políticas públicas. Enquanto Kingdon (2003) foca nos processos que levam um tema a se tornar um problema digno de intervenção estatal, Pires e Gomide (2021)

aprofundam a discussão sobre os arranjos de implementação e as capacidades estatais necessárias para que essas políticas sejam efetivamente postas em prática. Ao acrescentar as dimensões analítica, operacional e política discutidas por Bali, Capano e Ramesh (2019), a análise se amplia, destacando que, além da identificação dos problemas e da mobilização de recursos, a capacidade de ajustar instrumentos de política de forma técnica e politicamente viável é essencial para o sucesso das intervenções. Portanto, a articulação entre essas abordagens oferece um arcabouço robusto para que gestores públicos não apenas formulem políticas, mas também garantam sua implementação eficiente e adaptada às demandas sociais, promovendo uma governança mais eficaz e inclusiva.

3 METODOLOGIA

Detalha-se nesse capítulo o método de pesquisa utilizado, as técnicas aplicadas para coletar e processar dados, além do método utilizados para analisar tanto os dados quanto o conteúdo coletado, assim como o perfil dos entrevistados. O estudo foi realizado em um contexto particular, do Município de Maceió, com o objetivo de sugerir uma alternativa para a oferta de creches e pré-escolas, que seja viável socioeconomicamente, de forma a assegurar o acesso à educação infantil conforme previsto no art. 208, IV, da Constituição Federal. A metodologia adotada foi de natureza qualitativa, e conforme Flick (2009, p. 37), essa abordagem se concentra na "investigação de situações específicas em suas características locais e temporais, com base nas expressões e ações das pessoas em seus ambientes locais".

Além disso, para este estudo, optou-se pela metodologia de estudo de caso, que, segundo Creswell (2010), permite uma investigação detalhada e aprofundada de um processo. Este método pode ser aplicado a um ou mais casos, mas, dado que o foco desta pesquisa é um caso específico na Prefeitura de Maceió, a abordagem será de estudo de caso único.

Portanto, esta seção servirá como um guia abrangente para entender a abordagem metodológica adotada neste estudo de modo a estabelecer a base para uma análise criteriosa e informada, fundamental para a elaboração de recomendações de políticas práticas e eficazes no contexto da educação infantil e não apenas define o caminho metodológico a ser seguido.

3.1 Tipo de Pesquisa

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com o objetivo de aprofundar a compreensão das interações sociais e das dinâmicas envolvidas na oferta de educação infantil. Métodos de estudo de caso foram utilizados para investigar o contexto específico do município de Maceió, oferecendo uma análise detalhada e contextualizada das políticas públicas implementadas. Ao optar por métodos qualitativos, buscou-se entender as razões por trás dos fenômenos, expressando o que é apropriado, sem, contudo, quantificar valores e trocas simbólicas ou submeter-se à verificação de fatos, os dados analisados são não-métricos e utilizam-se de diversas abordagens (GIL, 2007; FLICK, 2009; GIL, 2010).

A escolha por uma pesquisa qualitativa, como tratado por Flick (2009) e Gil (2007;2010), reforça o compromisso do estudo em capturar a complexidade e as nuances locais, permitindo uma compreensão mais rica e detalhada das dinâmicas envolvidas (FLICK, 2009; GIL, 2007; GIL, 2010).

A investigação qualitativa, assim, focou em elementos da realidade que não são quantificáveis, concentrando-se na compreensão e interpretação da dinâmica das relações sociais. As particularidades da investigação qualitativa incluem: objetivação do fenômeno; priorização das ações de descrever, compreender, explicar (SILVEIRA & CÓRDOVA, 2009).

No entanto, entende-se que há algumas limitações e riscos da pesquisa qualitativa, como: confiança excessiva no investigador como meio de coleta de dados; risco de que a reflexão intensiva sobre as notas de campo tente abranger a totalidade do objeto estudado e controlar a influência do observador; falta de detalhamento sobre os processos que levaram às conclusões; convicção do pesquisador acerca de seus dados; sensação de profundo conhecimento do objeto de estudo; envolvimento do pesquisador na situação ou com os sujeitos estudados (SILVEIRA & CÓRDOVA, 2009).

A seleção do método de estudo de caso único, focado especificamente na Prefeitura de Maceió, facilitará uma exploração mais profunda e contextualizada das estratégias viáveis para a expansão de creches e pré-escolas, alinhadas com as exigências socioeconômicas e legais. A pesquisa por meio de estudo de caso é uma prática extensivamente aplicada dentro das ciências biomédicas e sociais. Tal método se define pela análise aprofundada de uma entidade claramente delimitada, seja ela um programa, instituição, sistema educativo, pessoa ou unidade social. O objetivo é explorar a fundo o 'como' e o 'porquê' de uma situação presumivelmente única em diversos aspectos, buscando desvendar suas características mais intrínsecas e fundamentais. O investigador, nesse contexto, não busca modificar o objeto de estudo, mas sim, desvendá-lo conforme sua percepção. (FONSECA, 2002; GIL, 2007)

Observa-se, ainda, que a pesquisa teve caráter exploratório, cujo propósito foi aprofundar o entendimento acerca do problema, visando esclarecê-lo ou formular pressupostos. Em suma, essas investigações englobam a análise aprofundada de literatura relevante, interações e conversas com pessoas que têm experiência direta

no tema estudado e avaliação de situações práticas que enriquecem o entendimento. Estas formas de estudo são classificadas como: pesquisa baseada em fontes bibliográficas e documentais, além de análise de casos específicos, conforme descrito por Gil (2007; 2010).

Por esse motivo, a pesquisa inspirou-se também na abordagem do Modelo de Práticas Baseadas em Evidência (MPBE) da John Hopkins University, que é amplamente aplicada no campo da saúde e na adoção de protocolos inovadores. O formulário contido dentre as ferramentas do MPBE enfatiza a importância de um título que identifique claramente o projeto como baseado em evidências. O resumo deve ser abrangente, incluindo a justificativa para o projeto de PBE, a pergunta de pesquisa, métodos de avaliação, resultados, síntese das melhores evidências e recomendações para tradução organizacional. A introdução do projeto deve detalhar a justificativa, apresentando o problema, validando-o com dados internos, e discutindo sua relevância e os riscos associados à sua não resolução. (JHU, 2022).

Diante disso, a presente pesquisa, em sua introdução, buscou delinear o problema, sua importância e o contexto em que se insere, abordando aspectos conexos, como, no caso do problema central desta pesquisa, o impacto do federalismo educacional no orçamento destinado à educação infantil. Além disso, a relevância desse problema e os motivos de sua inclusão na agenda política foram examinados, utilizando-se dos princípios teóricos estabelecidos por Kingdon (2003).

É necessário descrever as fontes de informação utilizadas, os critérios de inclusão e exclusão, os intervalos de datas e a justificativa para os limites da estratégia de pesquisa. As palavras-chave, frases ou conceitos utilizados para a pesquisa de literatura devem ser listados, e o processo de triagem de artigos deve ser detalhadamente descrito (JHU, 2022), assim como foi feito por Silva (2019) em sua pesquisa. A coleta de dados e o processo de avaliação de artigos necessitam de uma explicação clara. Na apresentação dos resultados, é importante indicar o número de artigos selecionados e incluídos na síntese e nas recomendações, fornecendo informações relevantes do resumo de evidências individuais para todos os artigos incluídos (JHU, 2022).

Por esse motivo, este trabalho de pesquisa fez um levantamento não sistemático de literatura e cotejou-o com a legislação sobre o tema. Isso incluiu

estudos acadêmicos, artigos, relatórios de instituições nacionais e internacionais, e documentos de políticas públicas relacionados a educação infantil, parcerias público-privadas, financiamento e legislação educacional. Para as pesquisas, foram utilizadas plataformas acadêmicas como SciELO, Portal de periódicos da Capes e Google Acadêmico. As palavras-chave mais usadas para encontrar os artigos e textos utilizados nesse trabalho foram: capacidades estatais, arranjos de implementação, inovação, federalismo, política educacional brasileira.

As conclusões devem formular brevemente o problema e trazer os achados relevantes. As implicações do projeto incluem a descrição de estratégias de tradução, recomendações específicas da organização, plano de ação e a medida usada para determinar o sucesso de quaisquer mudanças associadas ao projeto (JHU, 2022).

Para tanto, neste trabalho foram também analisados documentos oficiais e legislação pertinente ao tema, como a Constituição Federal e leis federais. Isso ajudou a compreender as políticas e regulamentações atuais, identificar lacunas e orientar pesquisas futuras sobre o tema de modo a auxiliar na melhoria das políticas públicas de educação infantil.

Em suma, foi conduzido um estudo de caso exploratório para entender o protótipo de solução do Programa “Coletivo Crianças da Lagoa” estruturado pela Prefeitura de Maceió em parceria com o terceiro setor apontando os principais pontos de como as parcerias entre o poder público e os demais setores da sociedade podem ser realizadas, utilizando metodologias inovadoras.

3.2 Universo e coleta de dados

O desenvolvimento do estudo de caso pode alinhar-se a uma abordagem interpretativa, buscando entender a realidade sob a ótica dos participantes, ou a uma abordagem pragmática, com o intuito de oferecer uma visão abrangente, coesa e o mais completa possível do objeto em estudo, sob a visão do pesquisador (FONSECA, 2002; GIL, 2007).

Ao adotar uma abordagem qualitativa e incorporar o Modelo de Práticas Baseadas em Evidência da Universidade de John Hopkins, a pesquisa fornece entendimentos importantes sobre como o protótipo desenhado pela Prefeitura de Maceió poderia servir de inspiração para outros municípios. Além disso, permitiu

identificar oportunidades e barreiras na destinação de recursos e na legislação atual, contribuindo para o desenvolvimento de soluções inovadoras e eficazes para enfrentar os desafios na área da educação infantil.

Nesse sentido, depreende-se de Gil (2007; 2010) e Flick (2009) que para um bom estudo de caso é necessário coletar informações diretamente com as principais figuras envolvidas na questão. Ademais, a metodologia para a coleta de dados deste estudo de caso baseia-se também nas orientações de Yin (2001), que considera as entrevistas como fonte de pesquisa para estratégia de pesquisa adotada, além dos arquivos e documentos, mencionados previamente. Nas entrevistas semiestruturadas, o pesquisador buscará captar a visão dos entrevistados a respeito do problema abordado. Para isso, foram elaboradas um conjunto de perguntas relacionadas ao assunto em estudo (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Dessa forma, seguindo um roteiro semiestruturado (GIL, 2010), contido no Apêndice A, entrevistas individuais remotas foram conduzidas com quatro colaboradores da prefeitura de Maceió que participaram do Programa de Treinamento em Inovação que deu origem ao protótipo do Programa “Coletivo Crianças da Lagoa”. Desses entrevistados, duas foram mulheres e dois foram homens, sendo dois ocupantes de cargo de gestão. Dos 4, três residem em Maceió, enquanto uma residiu na época do Programa, porém hoje mora fora.

Além desses, o consultor contratado pela Centro de Inovação Pública da John Hopkins para orientar a equipe da Prefeitura de Maceió ao longo do treinamento também foi entrevistado. Todos os entrevistados foram contatados via correio eletrônico para agendamento de conversa por meio da plataforma Google Meet e as entrevistas foram transcritas com auxílio da ferramenta Scribbl.

Os entrevistados foram organizados da seguinte forma para fins desse trabalho:

Tabela 1 – Relação de Entrevistados

Entrevistado	Cidade de Residência	Formação	Gênero	Faixa Etária	Participação no Programa Crianças da Lagoa	Função Ocupada
Entrevistado A	Maceió, Alagoas	Arquitetura e Urbanismo	Feminino	18-29 anos	Participação na fase de comunidade e desenvolvimento	Assessoria técnica
Entrevistado B	Maceió, Alagoas	Administração de Empresas e TI	Masculino	30-59 anos	Desenvolvimento de projetos inovadores e análise de dados	Assessoria técnica
Entrevistado C	Lisboa, Portugal	Arquitetura e Urbanismo, Web Design	Feminino	18-29 anos	Coordenação logística, mapeamento de pessoas e entrevistas	Gestão
Entrevistado D	Maceió, Alagoas	Engenharia Civil e Direito	Masculino	30-59 anos	Gerente de projeto, participação na criação do protótipo	Gestão
Entrevistado E	São Luís, Maranhão	Administração Pública e Políticas	Masculino	30-59 anos	Facilitador e mentor no desenvolvimento do projeto	Facilitação

Fonte: elaboração própria.

Ao entrevistar o Entrevistado A e o Entrevistado E, foi identificado que havia um repositório com todas as informações referentes as diferentes etapas do Programa de Treinamento que originou o protótipo estudado, além de ter também as informações coletadas na etapa do Programa em que foram entrevistadas das mães. Por esse motivo, enviou-se um correio eletrônico ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió solicitando autorização para acessar o repositório, hospedado na Plataforma Miro, e para utilizar as informações para fins acadêmicos, o que foi prontamente atendido pelo respondente.

Após a autorização para acessar o repositório hospedado na plataforma, e utilizar seu conteúdo no presente trabalho, foi realizada uma análise dos dados disponíveis em que se constatou que as informações obtidas eram fundamentais e atendiam aos objetivos das entrevistas que seriam realizadas com as mães. Dessa forma, em decorrência das informações encontradas no repositório e as informações

obtidas com as entrevistas que estavam bastante completas com relação a interação com as mães e suas impressões e participações no processo, além da dificuldade de contatar as mães, por não disporem de correio eletrônico, optou-se por não aplicar o roteiro previsto e contido no Apêndice B.

3.3 Modelo analítico

Para analisar o agendamento, desenho e a governança possível para implementação do “Coletivo Crianças da Lagoa”, este estudo adota um modelo analítico baseado na teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon (2003), combinado com a abordagem de arranjos de implementação de políticas públicas e capacidades estatais, proposta por Pires e Gomide (2021). Esse modelo busca avaliar como diferentes fluxos — problemas, soluções e contextos políticos — convergem para possibilitar a implementação de uma política pública inovadora.

A teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon (2003) sugere que a inclusão de um tema na agenda pública ocorre quando há uma convergência entre três fluxos: o fluxo de problemas, o fluxo de políticas e o fluxo político. No caso do “Coletivo Crianças da Lagoa”, o fluxo de problemas estava diretamente relacionado à falta de vagas em creches no município de Maceió, agravada pela pressão social e legal por soluções que ampliassem o acesso à educação infantil. O fluxo de políticas refletiu a disposição da prefeitura em adotar soluções inovadoras, como a criação de uma rede comunitária de cuidado, enquanto o fluxo político envolveu a mobilização de atores como a Bloomberg Philanthropies e a Universidade Johns Hopkins, que ofereceram suporte técnico e financeiro ao projeto.

Embora a teoria de Kingdon (2003) ofereça uma base sólida para compreender como problemas, políticas e contextos políticos interagem para abrir janelas de oportunidade, o presente estudo expande esse modelo ao integrá-lo com as teorias de inovação aberta e capacidades estatais. Isso permite refletir com mais precisão as dinâmicas de cooperação intersetorial e inovação social que caracterizam o “Coletivo Crianças da Lagoa”.

A abordagem analítica adotada também se baseia nos arranjos de implementação de Bali, Capano e Ramesh (2021) que identificam três dimensões principais em qualquer processo de implementação: analítica, operacional e política. A dimensão analítica busca entender o problema de forma detalhada, considerando

seus múltiplos aspectos e impactos; no caso de Maceió, tratou-se da falta de infraestrutura para atender à demanda de educação infantil. A dimensão operacional avalia a capacidade dos atores envolvidos em executar a solução proposta, como a preparação técnica das mães que atuariam como cuidadoras e o suporte oferecido pelas entidades parceiras. Já a dimensão política considera a aceitação da solução pelos atores políticos e pela comunidade, observando as barreiras e resistências encontradas durante a implementação, que no que tange Maceió, não chegou a ser executada justamente por essas barreiras.

No caso de Maceió, o déficit de vagas em creches para crianças de 0 a 5 anos foi identificado não apenas com base em dados oficiais e demandas judiciais, mas também com a colaboração ativa da comunidade local e de parceiros externos. Essa abordagem reflete a aplicação do conceito de inovação aberta, conforme discutido por Chesbrough (2003), em que a definição do problema envolve múltiplos atores. Isso permitiu que o governo municipal e seus parceiros desenvolvessem uma visão mais ampla e profunda do problema, indo além de uma abordagem institucional e abrangendo as reais demandas da população atendida.

No que diz respeito ao fluxo de políticas, o protótipo do “Coletivo Crianças da Lagoa” surgiu como uma solução inovadora, construída de forma colaborativa entre o setor público, o terceiro setor e a comunidade. A metodologia adotada, incluindo ferramentas ágeis como o design thinking, permitiu o desenvolvimento de uma proposta flexível e adaptável, que responde diretamente às necessidades levantadas durante o processo participativo. Ao incorporar a teoria da inovação aberta ao modelo de Kingdon, é possível entender como soluções inovadoras podem emergir da interação entre diferentes setores da sociedade. Nesse contexto, o papel do Estado, conforme argumentado por Mazzucato (2014), não é apenas de facilitador, mas também de protagonista na promoção de inovações que vão além das abordagens tradicionais.

O fluxo político, que envolve o contexto institucional e as forças que moldam a implementação das políticas, foi decisivo para a criação de uma janela de oportunidade para o “Coletivo Crianças da Lagoa”. A pressão política gerada pela decisão do Supremo Tribunal Federal, que determinou a obrigatoriedade de vagas para crianças em creches, exigiu que os municípios buscassem soluções imediatas e viáveis. No entanto, esse mesmo fluxo político revelou resistências significativas,

como a preferência por soluções tradicionais, representadas pelo programa “Gigantinho”, que competiam diretamente com a proposta inovadora do Coletivo. A teoria das capacidades estatais de Pires e Gomide (2021) complementa o modelo de Kingdon, ao mostrar como o Estado pode mobilizar e articular seus recursos para implementar soluções inovadoras, mesmo diante de barreiras institucionais. A ativação das capacidades estatais, por meio dos arranjos de implementação colaborativos, foi essencial para superar esses desafios políticos.

Assim, o modelo analítico proposto nesta dissertação combina a estrutura dos fluxos múltiplos de Kingdon (2003) com as teorias de inovação aberta e capacidades estatais, permitindo uma análise mais completa e dinâmica. A interação entre esses três fluxos — problemas, políticas e contexto político —, reforçada pela colaboração intersetorial e pelo uso de metodologias ágeis, possibilitou a criação de uma política pública inovadora. O protótipo do “Coletivo Crianças da Lagoa” não apenas atenderia de forma eficaz às demandas locais, mas também demonstra como a inovação aberta e a participação comunitária podem ampliar as janelas de oportunidade, gerando políticas mais inclusivas e adaptadas às capacidades institucionais do contexto brasileiro. Essa abordagem reforça a importância de, além da formulação de boas políticas, considerar a capacidade do Estado e dos arranjos colaborativos para ativar e sustentar soluções inovadoras em longo prazo.

Este modelo analítico permite explorar as dinâmicas políticas e institucionais que facilitam ou dificultam o desenho e a implementação de uma política pública inovadora. No caso do “Coletivo Crianças da Lagoa”, a interação entre essas três dimensões revela que, embora a solução fosse inovadora, o ambiente político local optou por uma alternativa mais tradicional, como o Programa Gigantinhos, que apresentou menor resistência política e maior aceitação administrativa.

4 O CASO DO "COLETIVO CRIANÇAS DA LAGOA"

No âmbito do Programa "*Innovation Training Program*" (ITP) (Programa de Treinamento em Inovação – PTI, em tradução livre), o qual é desenvolvido em cidades que buscam soluções inovadoras e criativas para problemas públicos, em parceria com seus residentes, foi desenvolvido um protótipo de solução para a carência de vagas de creches no Município de Maceió. Atualmente, o PTI faz parte do *Bloomberg Center for Public Innovation* na Johns Hopkins University (CPI) (Centro de Inovação Pública da Bloomberg na Universidade de Johns Hopkins (CIP), em tradução livre) e é uma oportunidade de treinamento para servidores públicos que dura um ano. O objetivo é ajudar as cidades a adotarem técnicas de inovação baseadas em *design* que envolvam os residentes no teste, adaptação e escalonamento de ideias criativas com impacto duradouro (BLOOMBERG CITIES, 2024).

A partir de informações obtidas a partir de entrevistas realizadas com os participantes e dos quadros solicitados à equipe da prefeitura de Maceió, que participou ativamente do PTI da *Bloomberg*, foi possível descrevê-lo, bem como a participação da equipe de Maceió.

As cidades selecionadas recebem suporte ao longo de todo o desenho de protótipo, sem custos, com objetivo de ajudar o pessoal a desenvolver novas ideias para o problema escolhido, fomentando assim habilidades de inovação aplicada ao setor público. Isso é feito por meio de uma abordagem equitativa e inclusiva para a resolução de problemas. Cada cidade trabalha com um consultor de *design* que lidera uma série de oficinas para ajudar as equipes a aplicarem a abordagem de inovação aos seus problemas. Além disso, as cidades têm acesso a um currículo de formação em inovação, bastante atual, desenvolvido pela *Bloomberg Philanthropies*.

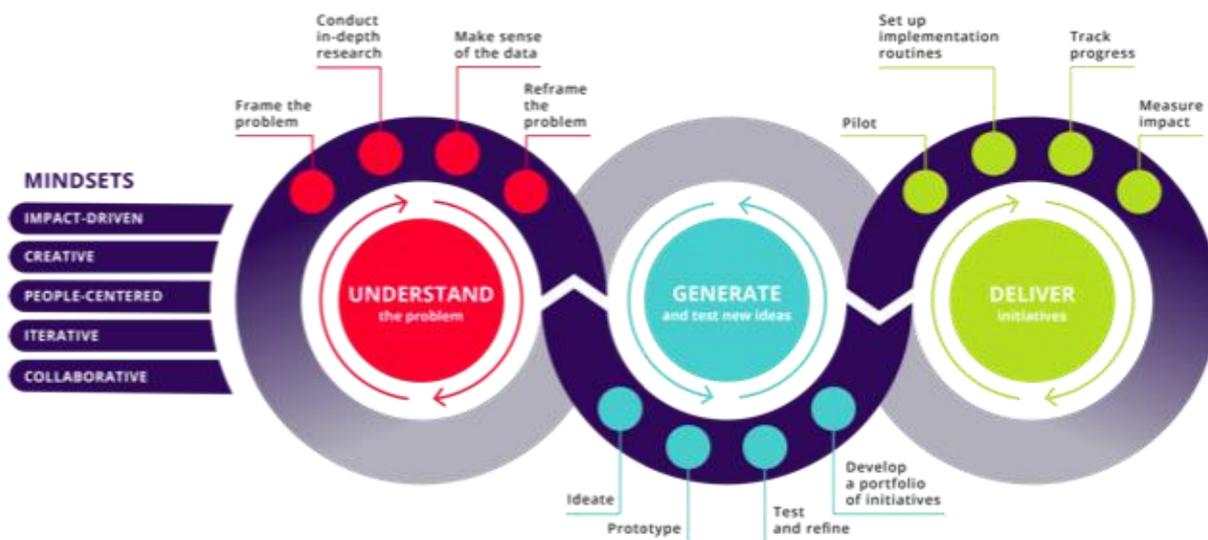
As cidades participantes recebem oportunidades direcionadas para aprender e construir relacionamentos com outras cidades, além de acessar conhecimento e suporte de uma rede mais ampla de cidades que utilizaram técnicas de inovação para enfrentar desafios.

4.1 O Programa de Treinamento em Inovação do Centro de Inovação Pública da Bloomberg

O *Innovation Training Program* - ITP (em tradução livre, Programa de Treinamento em Inovação - PTI) da Bloomberg traduz um processo de inovação

colaborativa, estruturado para enfrentar desafios sociais complexos por meio da prototipagem, testes e implementação de soluções. A metodologia adotada pela Bloomberg para o processo envolve três etapas macro, conforme Imagem 1: entender o problema, produzir e, por fim, entregar o piloto de solução ou soluções para o desafio encontrado (BLOOMBERG CITIES, 2024).

Figura 1 – Trilha de Inovação do Programa de Capacitação da Bloomberg



Fonte: ITP – CPI/John Hopkins (2022).

A fase *Understand the problem* (em tradução livre, Entender o problema) passa por escolher um problema e ir refinando-o até se chegar naquele que será o tema central a ser tratado nas próximas etapas.

A fase *Generate and test new ideas* (em tradução livre, Gerar e testar novas ideias) destaca-se por focar na ideação e no desenvolvimento de protótipos, enquanto a fase *Deliver initiatives* (em tradução livre, Entregar iniciativas) concentra-se na execução dessas soluções e no monitoramento de seus impactos, garantindo que sejam adaptadas às realidades locais e implementadas de maneira eficaz.

O programa, estruturado em fases bem definidas, visa enfrentar desafios sociais complexos por meio da prototipagem, testes e implementação de soluções inovadoras. Este texto apresenta uma análise detalhada das fases Gerar e Entregar, demonstrando como a equipe de Maceió adaptou o programa às suas necessidades locais, garantindo o envolvimento contínuo da comunidade e a aplicação prática das soluções desenvolvidas.

Na fase “Gerar”, o processo é iniciado com a construção de protótipos por meio de *storyboards*, permitindo que os participantes visualizem de forma clara como suas soluções serão aplicadas na prática. O uso dessa metodologia proporciona uma compreensão detalhada das etapas necessárias para a execução do protótipo, além de fomentar a análise crítica de possíveis desafios e necessidades dos usuários finais. Um dos *storyboards* mapeia as principais fases de desenvolvimento da solução, desde a identificação de participantes e tutores até a criação de locais apropriados para a realização das tutorias. O processo é enriquecido pela reflexão contínua sobre as suposições feitas durante o desenvolvimento dos protótipos, o que encoraja ajustes e melhorias antes da fase de testes.

O planejamento de testes é outra parte importante da fase “Gerar”, onde os participantes desenvolvem roteiros de teste detalhados, orientados para captar o retorno qualitativo dos usuários finais. Questões como "Qual o tipo ideal de tutor?" e "Como podemos envolver mais os pais?" exemplificam como o programa, no caso de Maceió, busca informações que permitem aprimorar as soluções. O ciclo de aprendizado contínuo é evidente: as soluções são testadas, modificadas e reavaliadas com base nas reações e na avaliação coletadas. A coleta sistemática de avaliação garante que os protótipos evoluam de acordo com as necessidades reais da comunidade.

O programa também promove uma forte cultura de reflexão, incentivando os participantes a aprenderem com os resultados dos testes. O uso de um guia para reflexões, por exemplo, permite que os participantes pensem sobre como o desenvolvimento de um portfólio de iniciativas pode reduzir riscos e gerar impactos mensuráveis. Questões estimulam os participantes a considerarem como os aprendizados podem ser aplicados em futuros projetos e como suas ideias contribuem para o desenvolvimento de metas coletivas e mensuráveis.

Após a fase de prototipagem e testes, a fase “Entregar” foca na implementação das soluções desenvolvidas e ajustadas. O envolvimento contínuo da comunidade é uma peça central, com os residentes sendo envolvidos em todas as etapas. Essa abordagem destaca a importância da parceria entre os cidadãos e os gestores públicos para a implementação eficaz das soluções.

Durante a fase de Planejamento da Implementação, são detalhadas as ações necessárias para garantir a entrega efetiva dos protótipos, incluindo cronogramas, responsabilidades e recursos necessários. O uso de gráficos e diagramas visuais para organizar as tarefas evidencia a complexidade e a precisão que o processo de implementação exige, garantindo que todos os envolvidos compreendam suas funções e responsabilidades.

A fase “Entregar” também aborda como fazer a medição do impacto das soluções a serem implementadas, de modo a permitir a avaliação futura tanto dos resultados quantitativos quanto qualitativos, levando em consideração indicadores como acessibilidade, participação comunitária e benefícios gerados para os grupos-alvo.

Em suma, as fases “Produzir” e “Entregar” oferecem uma abordagem completa e interativa para o desenho e implementação de soluções inovadoras. O processo promove o envolvimento contínuo da comunidade, a reflexão sobre os aprendizados adquiridos e a adaptação constante das soluções, garantindo que estas sejam efetivas e sustentáveis no longo prazo.

4.2 A participação da Prefeitura de Maceió e o protótipo do programa “Coletivo Crianças da Lagoa”

Nos meses finais do ano de 2021, a cidade de Maceió, por meio do extinto Gabinete de Governança², inscreveu-se no processo seletivo para participar do treinamento conduzido pelo Centro de Inovação Pública da Bloomberg na Universidade de Johns Hopkins. Em uma comunicação direcionada ao prefeito de Maceió, no início do ano de 2022, a Diretora Executiva do Centro de Inovação Pública da Bloomberg na Universidade de Johns Hopkins, celebra a seleção da cidade para o Treinamento de Inovação de 2022 e explica o cerne do programa que visa ensinar técnicas de inovação baseadas em design para uma equipe da cidade, envolvendo os residentes no teste, adaptação e escalonamento de ideias criativas com impacto duradouro.

² Em 19 de abril de 2023, foram publicadas pela administração municipal uma série de Lei Delegadas que alteraram a estrutura administrativa do Município de Maceió e extinguiu o Gabinete de Governança.

O programa, que ocorreu de fevereiro a dezembro de 2022, beneficiou uma equipe do Gabinete de Governança selecionada para participar da capacitação, oferecendo um currículo de inovação personalizado, um consultor externo dedicado, o qual foi contratado pela Bloomberg, sem custos para o Município, e uma rede de apoio com outras cidades participantes ou que já participaram do ITP.

A comunicação recebida enfatizou a importância do envolvimento e apoio do prefeito no fomento a cultura de inovação. Além disso, a carta também destacou alguns dos passos que deveriam ser seguidos daquele momento em diante, como chamadas introdutórias, montagem da equipe e lançamento do programa.

Ao longo de 2022, a equipe montada participou de diversas oficinas, palestras e compartilhamento de experiências com o consultor externo e com outras cidades participantes. Além disso, a metodologia adotada pela Bloomberg para o processo envolvia as três etapas macro supramencionadas e tratadas na Imagem 1.

Durante a fase de “entender o problema”, a equipe escolheu um tema macro e a partir dele foi refinando até chegar ao problema de empregabilidade das mulheres em uma região escolhida. Após várias entrevistas e conversa com as mulheres e o desenho de uma árvore de problema, percebeu-se que o cerne do problema era a impossibilidade de trabalhar por não ter com quem deixar as crianças em idade de creche, pela ausência de vagas.

Com isso, a equipe desenhou com a comunidade e o apoio da *Bloomberg* um protótipo de Programa o qual batizaram de “Coletivo Crianças da Lagoa” e que tinha como objetivo central ser uma alternativa de cuidado para as crianças utilizando em parte mães de crianças que participassem do Programa e tutores qualificados de modo a permitir essa integração e assegurar um processo completo. O programa não chegou a ser implementado pela prefeitura de Maceió.

Trata-se de proposta de solução inovadora que visa ampliar a independência das mães, proporcionando-lhes mais liberdade e oportunidades tanto no âmbito profissional quanto familiar. O projeto não só foca no empoderamento das mães, mas também se dedica a oferecer atividades educacionais, recreativas e culturais para as crianças nos períodos em que não estão na escola (contraturno) ou como alternativa para falta de vaga em escolas de educação infantil, promovendo assim um desenvolvimento abrangente e saudável.

Conforme observado nas entrevistas realizadas ao longo deste trabalho, para garantir o sucesso do programa, deve ser assegurada a presença de um coordenador pedagógico dedicado, responsável por orientar e coordenar todas as atividades educacionais. Além disso, o programa também deveria cobrir todos os custos de instalação e alimentação. Profissionais de saúde, incluindo psicólogos, dentistas, nutricionistas e assistentes sociais deveriam também acompanhar o desenvolvimento das crianças e mães participantes. Quando necessário, as famílias seriam encaminhadas para receber cuidados adicionais em órgãos e entidades da Prefeitura.

O programa ainda buscaria promover a cultura, oferecendo oficinas de artesanato para as crianças, incentivando o espírito empreendedor desde a infância. Haveria assistência específica para as mães e integração em programas já estabelecidos pela prefeitura. Projetos voltados para a atividade física e apoio na criação e manutenção de hortas também fariam parte de iniciativas do programa.

O local designado para a realização do programa deve ser um espaço que conte com salas para oficinas, área aberta, cozinha, refeitório e banheiros com chuveiro. Dentre as atividades sugeridas estão musicalização, atividades sensoriais/pedagógicas, contação/leitura de histórias, quebra-cabeças, jogos, atividades ao ar livre, jogos de construção, atividades esportivas, artesanato simples, aulas de dança, hortinha, higiene bucal e banho.

A equipe interdisciplinar do programa é composta por coordenador pedagógico, tutores, psicólogo, assistente social, dentista, nutricionista, educador físico e equipe da agricultura. Uma vez o protótipo desenhado, em sua fase de implementação, com a extinção do Gabinete de Governança, ficaria o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió (Iplan), por meio da Diretoria-Executiva de Estudos e Soluções para Grotas e Regiões Vulneráveis, responsável por estar à frente do processo de implementação do piloto do Programa em parceria com a Secretaria Municipal de Educação.

A partir das informações coletadas, observou-se que a participação das mães na construção do protótipo foi um elemento inovador e essencial para o sucesso do projeto. Além de serem beneficiárias do programa, as mães desempenharam um papel ativo na formulação das soluções propostas, especialmente no que diz respeito à operacionalização das atividades de cuidado. Conforme relatado pelo Entrevistado

A, a interação das mães com a equipe de desenvolvimento do protótipo foi fundamental para garantir que as soluções fossem adaptadas às suas realidades diárias, e seus feedbacks orientaram ajustes importantes no desenho final do projeto.

O envolvimento das mães ocorreu em duas frentes principais: a primeira foi a participação ativa nas oficinas de cocriação, onde contribuíram com sugestões práticas sobre os horários e a organização do atendimento às crianças, baseado em suas necessidades de conciliar trabalho e cuidado infantil. A segunda frente, talvez a mais inovadora, seria o envolvimento futuro e a capacitação das mães para atuarem como cuidadoras dentro do próprio programa. Ao assumirem essas funções, algumas mães não apenas ajudariam a resolver o problema da falta de vagas em creches, mas também teriam uma fonte de renda estável, promovendo sua inclusão econômica.

Esse modelo de participação comunitária é alinhado com a abordagem de inovação social, que enfatiza a importância da participação ativa de cidadãos na construção de soluções públicas. Além disso, a literatura de inovação aberta destaca que o engajamento dos beneficiários finais em projetos sociais é fundamental para o sucesso a longo prazo, uma vez que garante a adaptabilidade das soluções (Chesbrough, 2003).

Contudo, o protótipo "Coletivo Crianças da Lagoa" não foi implementado devido a uma série de fatores que influenciaram diretamente sua viabilidade. Primeiramente, restrições orçamentárias foram um obstáculo significativo, conforme evidenciado nas entrevistas com os gestores. De acordo com o Entrevistado D, um dos principais desafios era a falta de recursos financeiros suficientes para sustentar o modelo de cuidado coletivo proposto. Isso se deveu, em parte, à dependência do financiamento federal e à necessidade de conciliar os fundos disponíveis com outras iniciativas prioritárias.

Além disso, a gestão municipal decidiu priorizar outro programa com maior impacto imediato. Como destacou o Entrevistado A, o lançamento do Programa "Gigantinho" foi visto como uma solução mais abrangente e urgente para a falta de vagas em creches, uma vez que o programa oferecia maior capacidade de atendimento em curto prazo. O "Gigantinho" era uma demanda da população e atendia diretamente ao aumento do número de vagas, algo que o protótipo do "Coletivo" ainda não poderia entregar na mesma escala.

Outro fator que contribuiu para o redirecionamento de esforços foi a complexidade operacional do protótipo, que envolvia a capacitação e remuneração de mães e cuidadoras da comunidade para formar uma rede de cuidado. Apesar de o modelo ter sido bem recebido durante as fases iniciais de desenvolvimento, conforme apontado pelo Entrevistado B, a implementação exigiria um esforço contínuo de treinamento e monitoramento que, no momento, superava as capacidades técnicas e financeiras da Prefeitura.

Ademais, limitações estruturais e institucionais impactaram o andamento do protótipo. Conforme mencionou o Entrevistado C, o tempo necessário para que o programa atingisse sua maturidade, com as diversas rodadas de validação e ajustes na comunidade, acabou conflitando com a necessidade de resultados mais imediatos. A equipe do projeto percebeu que, para garantir a implementação de um programa sustentável, seria necessário resolver primeiro problemas de infraestrutura e coordenação federativa entre os níveis de governo, desafios que demandariam mais tempo e recursos do que o inicialmente previsto.

A decisão de encerrar o protótipo também refletiu a pressão política para apresentar soluções rápidas e tangíveis. A escolha por priorizar o "Gigantinho" — com seu foco em aumentar diretamente o número de vagas — foi vista como uma resposta mais eficiente à pressão pública e aos compromissos da gestão com a universalização da educação infantil. Ainda assim, o aprendizado e as metodologias ágeis desenvolvidas durante o processo do protótipo não foram perdidos, sendo incorporados em outras iniciativas futuras da Prefeitura.

Nesse sentido, infere-se que o programa "Crianças da Lagoa", em Maceió, foi um protótipo de solução inovadora que buscava contribuir para a resolução da escassez de vagas em creches e na melhoria da empregabilidade feminina. Nesse sentido, percebe-se que ele não foi implementado e ficou caracterizado como protótipo, trazendo elementos interessantes para serem analisados, o que será feito no capítulo seguinte. Contudo, por se tratar de uma proposta de solução ainda não adotada, não existe uma legislação específica que o regulamente de maneira direta até o momento.

5. ANÁLISES E RESULTADOS ENCONTRADOS

Este estudo de caso caracteriza-se como uma análise qualitativa que tem como objetivo específico explorar e entender o "Programa Coletivo Crianças da Lagoa", avaliando sua potencialidade como uma opção inovadora no campo da educação infantil. A análise busca oferecer uma visão aprofundada do programa, utilizando entrevistas semiestruturadas e ferramentas que sintetizam as principais descobertas de maneira clara.

A proposta desta análise é compreender em profundidade o "Programa Coletivo Crianças da Lagoa", sua eficácia como alternativa educacional e identificar pontos fortes e lacunas que impactariam em sua eventual implementação. Embora o estudo tenha limitações, como o número reduzido de participantes e o foco em um único programa ainda em fase de prototipagem, ele proporciona uma visão valiosa sobre como parcerias entre governos, comunidades e o setor privado podem enriquecer a oferta de educação infantil.

Nesse sentido, depreende-se de Arbix (2010) e do defendido por Mazzucato (2014) que a inovação pode ser utilizada pelos governos para trabalhar questões sociais, como no caso das creches. Schumpeter (1982) enfatiza a dicotomia entre estática e dinâmica, sendo que a última provoca a perturbação do equilíbrio existente. As mudanças na técnica e na organização produtiva são essenciais nesse contexto, mostrando que a inovação é um elemento central para o desenvolvimento.

No entanto, considerando o que tratam Bali, Capano e Ramesh (2019), a implementação e ajustes em políticas públicas requerem uma análise cuidadosa em três dimensões principais: analítica, operacional e política.

Na dimensão analítica, seria importante compreender a fundo o problema da falta de vagas em creches e suas implicações na empregabilidade das mulheres. A seleção dos instrumentos de desenho de política pública mais adequados para abordar esta questão é essencial. Este entendimento aprofundado ajudará na escolha de estratégias eficazes que possam ser aplicadas no contexto específico de Maceió.

Quanto à dimensão operacional, é importante considerar a capacidade técnica e o conhecimento necessário para implementar estas estratégias. Esta fase envolve a avaliação da habilidade das agências e indivíduos encarregados da implementação, assegurando que eles possam não apenas aplicar, mas também adaptar as

ferramentas políticas conforme necessário. No caso do "Crianças da Lagoa", isso significaria avaliar a capacidade do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió e da Secretaria Municipal de Educação, além de identificar outros órgãos e secretarias municipais que precisarão ser envolvidos para garantir uma execução eficaz do programa.

A dimensão política, por sua vez, ressalta a necessidade de viabilidade política e aceitação social das medidas adotadas. Para o sucesso do programa, é fundamental que ele seja não apenas tecnicamente viável, mas também aceito e apoiado pela comunidade e pelos atores políticos locais. Isso inclui a busca de soluções para o financiamento das mães que participarão do programa, uma possível abordagem seria utilizar legislações existentes que permitam o pagamento de auxílio a pessoas em situação de vulnerabilidade pela Assistência Social, o que poderia ser uma solução para remunerar as mães selecionadas.

Como se pode perceber, com relação aos atores envolvidos, observa-se a presença de entes do terceiro setor, academia e poder público com papéis e funções definidos. A concepção do protótipo é um claro exemplo de cooperação entre diferentes entidades, cada uma trazendo habilidades e responsabilidades específicas que são cruciais para o sucesso do projeto.

No cerne desse empreendimento está a Prefeitura de Maceió, atuando por meio do extinto Gabinete de Governança, o qual teve a função vital de liderar o grupo envolvido no Programa de Treinamento em Inovação do Centro de Inovação Pública e de identificar claramente o problema que o protótipo busca solucionar. A participação deste Gabinete foi fundamental para garantir que o desenvolvimento e o teste do protótipo fossem coerentes com as demandas locais e os objetivos estratégicos mais amplos.

Contribuindo igualmente está o Centro de Inovação Pública da Universidade de John Hopkins, encarregado de administrar o Programa de Treinamento em Inovação. Este Centro desempenha um papel importante ao fornecer conhecimento técnico e direcionamento metodológico durante a formulação do protótipo, assegurando que as propostas sejam tanto inovadoras quanto embasadas em sólida evidência científica e prática.

A *Bloomberg Philanthropies* desempenha outro papel essencial ao financiar essa iniciativa por meio do Centro de Inovação Pública, proporcionando os meios financeiros necessários e conferindo uma maior legitimidade e alcance às ações propostas. Este apoio é decisivo para a contratação de especialistas qualificados que são fundamentais para oferecer uma formação eficaz ao longo do programa.

Por fim, as mães e responsáveis, que são o foco do Programa "Crianças da Lagoa", ocuparam uma posição central em todas as etapas do processo. Sua participação ativa e suas opiniões foram cruciais para refinar o protótipo de modo a atender às suas necessidades concretas, garantindo que as soluções fossem práticas, efetivas e adaptadas ao contexto local.

Essa estrutura de implementação sublinha a importância de um método coletivo e integrado na formulação de políticas públicas. A sinergia entre as autoridades locais, acadêmicos, financiadores e a comunidade alvo é vital para desenvolver intervenções que não só respondam às necessidades imediatas, mas que também sejam sustentáveis e replicáveis em outros contextos similares.

O "Crianças da Lagoa" é um protótipo pioneiro no que tange o engajamento das mães no processo educacional e que está navegando por um território ainda não regulamentado especificamente por leis ou normas. Sua implementação bem-sucedida depende de uma análise cuidadosa e da colaboração entre várias entidades governamentais e da comunidade, garantindo assim que o programa não apenas atenda às necessidades imediatas, mas também se estabeleça como um modelo sustentável e replicável para outras regiões enfrentando problemas semelhantes.

5.1 Parcerias público-privadas no desenvolvimento do protótipo

O desenvolvimento do "Coletivo Crianças da Lagoa" reflete um exemplo claro de como as parcerias público-privadas podem gerar soluções inovadoras para problemas complexos, entendendo que, no caso estudado, não se trata do caso de PPP abordado na Lei n. 11.079, de 2004. O protótipo, desenhado em colaboração com o Centro de Inovação Pública da Universidade Johns Hopkins e financiado pela Bloomberg Philanthropies, apresentou uma abordagem única para suprir a carência de vagas em creches. A proposta baseia-se na criação de grupos de atendimento estruturados com profissionais da educação, pais e tutores de crianças de até cinco anos, treinados e remunerados para atuar como cuidadores.

Conforme apontado pelo Entrevistado E, facilitador do projeto, a parceria trouxe "suporte técnico e metodológico" fundamental, permitindo a aplicação de metodologias ágeis, como o design thinking e design sprint. Essas ferramentas, junto ao uso de plataformas colaborativas digitais, possibilitaram uma validação contínua do protótipo. A integração da comunidade no desenvolvimento foi destacada como um dos fatores de sucesso do projeto, com a participação ativa das mães da região do Vergel do Lago, que enfrentavam dificuldades para equilibrar o trabalho com o cuidado dos filhos.

A Prefeitura de Maceió, por meio do Gabinete de Governança, foi responsável pela coordenação e definição do problema central. Como enfatizado pelo Entrevistado A, o envolvimento das mães e responsáveis foi essencial para garantir que as soluções fossem adequadas à realidade local.

5.2 Metodologias ágeis e inovadoras no desenvolvimento de soluções sociais

As metodologias ágeis desempenharam um papel central no desenvolvimento do protótipo. Como descrito pelo Entrevistado C, a flexibilidade dessas abordagens permitiu que o programa evoluísse de forma dinâmica em resposta aos feedbacks da comunidade. Além disso, o uso de ferramentas visuais, como cartões ilustrados, foi fundamental para garantir que as mães compreendessem o funcionamento do programa e pudessem contribuir com sugestões de melhoria. Essas metodologias foram essenciais não apenas para o desenvolvimento do protótipo, mas também para ajustar o programa conforme as necessidades emergiam.

A inovação aberta, conceito amplamente difundido por Chesbrough (2003), é um dos princípios que norteou o desenvolvimento do "Coletivo Crianças da Lagoa". Nesse contexto, a inovação aberta refere-se à capacidade de integrar conhecimentos e práticas de diversos atores, internos e externos à administração pública, para criar soluções sociais inovadoras. No caso de Maceió, a inovação foi aplicada na colaboração entre o poder público, a comunidade local e entidades do terceiro setor, como a Universidade *Johns Hopkins* e a *Bloomberg Philanthropies*.

O projeto seguiu uma abordagem de *design thinking*, que é caracterizado por processos de cocriação, onde a própria comunidade local, especialmente as mães das crianças, foi consultada e envolvida em todas as etapas do processo de desenvolvimento do protótipo. O resultado foi um modelo de solução que não só

atendia às necessidades específicas da população-alvo, mas também explorava formas alternativas de implementação e gestão comunitária. A abertura para contribuições externas e a flexibilidade no ajuste de soluções são características centrais da inovação aberta e foram cruciais para o desenvolvimento do protótipo (CHESBROUGH, 2003; MAZZUCATO, 2014).

Os resultados dessa aplicação se mostraram efetivos na formulação de uma proposta que não apenas visava ampliar o acesso à educação infantil, mas também promovia a inclusão econômica e social das mães, que passariam a atuar como cuidadoras. O caráter inovador dessa solução reside na capacidade de gerar impacto positivo tanto na oferta de vagas em creches quanto na empregabilidade feminina, demonstrando a aplicabilidade dos princípios da inovação aberta no campo das políticas sociais.

Um ponto de grande convergência entre os entrevistados foi o reconhecimento do valor das metodologias ágeis e inovadoras utilizadas na construção do protótipo. Todos os entrevistados citaram a importância dessas ferramentas para o desenvolvimento do projeto. O Entrevistado B explicou que o uso de plataformas digitais como o Miro e a aplicação do design sprint permitiram que a equipe trabalhasse de forma colaborativa e dinâmica, testando ideias e ajustando soluções em tempo real com base no feedback da comunidade. Ele destacou que essas metodologias possibilitaram um ambiente de trabalho interativo e visual, facilitando o desenvolvimento do protótipo de forma mais eficiente.

De maneira semelhante, o Entrevistado C apontou que essas ferramentas criaram um ciclo constante de validação e ajuste, permitindo que a equipe retornasse à comunidade para validar hipóteses e refinasse as abordagens, sempre focando nas necessidades reais das crianças e das famílias locais. O Entrevistado D acrescentou que o uso de metodologias ágeis, como o design thinking, possibilitou que a equipe se aprofundasse nas questões estruturais da comunidade, garantindo que as soluções propostas fossem relevantes e impactantes.

A opinião de que essas metodologias foram fundamentais para o sucesso do desenvolvimento do protótipo é unânime. O Entrevistado E reforçou que, sem essas abordagens ágeis, a equipe dificilmente teria conseguido sair da fase inicial de entendimento do problema para chegar a um protótipo validado e pronto para ser

testado. Para ele, essas ferramentas criaram um processo de aprendizagem contínuo que foi essencial para garantir que o projeto fosse construído com base em evidências e necessidades reais.

As entrevistas revelam que, apesar dos avanços alcançados no desenvolvimento do Programa Crianças da Lagoa, desafios estruturais — como a falta de continuidade das equipes e dificuldades logísticas — impediram a implementação completa do protótipo. Entretanto, a utilização de metodologias ágeis e inovadoras foi amplamente reconhecida como uma das chaves para o sucesso do desenvolvimento do projeto até sua fase final de prototipagem. O aprendizado gerado por esse processo deixa claro que, para que programas como o Crianças da Lagoa sejam efetivamente implementados, será necessário um maior alinhamento institucional e um investimento mais robusto em infraestrutura, garantindo que as soluções inovadoras possam ser transformadas em políticas públicas efetivas.

Nesse sentido, a colaboração entre múltiplos atores, incluindo a Prefeitura de Maceió, a Universidade Johns Hopkins e a *Bloomberg Philanthropies*, destacou a importância da cooperação intersetorial. Segundo o Entrevistado B, a participação desses atores foi essencial para garantir que o protótipo fosse desenvolvido com qualidade e baseado em evidências.

5.3 Desafios e possibilidades para a implementação de grupos de cuidado e apoio

A análise revela que, embora o protótipo tenha enfrentado dificuldades na implementação plena, ele oferece um modelo promissor para a criação de redes comunitárias de cuidado. Essas redes, quando implementadas, permitiriam que membros da comunidade, especialmente mães, fossem treinadas para cuidar de crianças, ampliando o acesso à educação infantil e promovendo a inclusão social e econômica.

Diante do exposto, entende-se que a deficiência na oferta de creche e pré-escola afeta não apenas o desenvolvimento infantil, mas também a empregabilidade de pais e responsáveis, especialmente mulheres, como evidenciado por estudos da FMCSV (2020). O Entrevistado D destacou que a criação de grupos de cuidado locais pode aliviar essa pressão, proporcionando um ambiente seguro e adequado para as crianças, enquanto as mães conseguem retomar suas atividades profissionais.

A decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ-SC), ratificada pelo STF, que obrigou a criação de vagas na educação infantil, exemplifica a teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon (2003), ao evidenciar como uma questão pode entrar na agenda pública após eventos chave. Segundo o Entrevistado E, a decisão judicial pressionou os gestores públicos a buscarem soluções mais urgentes.

Além disso, observa-se que implementação do “Coletivo Crianças da Lagoa” também enfrentou barreiras administrativas e políticas que foram além das limitações orçamentárias. A resistência de setores mais tradicionais da administração municipal, conforme relatado pelo Entrevistado A, foi um dos principais entraves para a continuidade do projeto. Essas resistências estão diretamente relacionadas à preferência por soluções convencionais, como o Programa Gigantinhos, que teve maior apoio político e foi considerado mais alinhado às políticas educacionais vigentes.

Barreiras administrativas, como a burocratização dos processos de contratação de cuidadores e a necessidade de aprovação de orçamentos em diferentes instâncias, também atrasaram a execução do protótipo. A análise das entrevistas mostra que a falta de flexibilidade nas estruturas administrativas municipais contribuiu para a dificuldade de implementar uma solução inovadora e comunitária como o “Coletivo Crianças da Lagoa”. Esses desafios refletem o abordado em Bali, Capano e Ramesh (2019) sobre a necessidade de uma maior integração entre os diferentes órgãos municipais e de uma flexibilização dos processos administrativos para permitir a experimentação de políticas públicas.

O acesso à educação infantil no Brasil, particularmente em regiões vulneráveis, ainda é um desafio significativo para a implementação de políticas públicas eficazes. O desenvolvimento do Programa Crianças da Lagoa, na cidade de Maceió, fruto de uma parceria entre a Prefeitura e a Bloomberg Philanthropies, procurou enfrentar esses desafios através de metodologias inovadoras. A análise das entrevistas com os gestores e colaboradores envolvidos no programa revela três pontos principais de convergência: as melhorias no acesso, os desafios persistentes, a importância das metodologias ágeis e inovadoras, e as barreiras que impediram a implementação completa do protótipo.

Embora o programa tenha apontado avanços no acesso à educação infantil em Maceió, todos os entrevistados reconheceram que persistem dificuldades estruturais significativas. O Entrevistado A destacou que, com o lançamento de novos programas municipais, como o "Gigantinho", houve um aumento perceptível na oferta de vagas e oportunidades para as crianças da cidade. No entanto, ele ressaltou que, no início do desenvolvimento do protótipo, o cenário era marcado por uma escassez generalizada de vagas, refletindo um dos problemas centrais do acesso universal à educação infantil. De maneira semelhante, o Entrevistado B reforçou essa visão ao apontar a existência de longas filas de espera para creches e escolas na região, e que, mesmo com os esforços da Prefeitura, a demanda por vagas ainda superava a oferta.

Além disso, o Entrevistado C explicou que a continuidade das crianças na escola era um dos maiores desafios. Ele observou que, muitas vezes, o problema não era apenas a falta de vagas, mas também a dificuldade das famílias em manter as crianças matriculadas de forma contínua. Para ele, essa questão estava ligada não só à infraestrutura escolar limitada, mas também ao incentivo inadequado para que os pais mantenham seus filhos na escola.

Apesar do sucesso no desenvolvimento do protótipo, todos os entrevistados concordaram que a implementação do programa foi barrada por diversos fatores estruturais. O Entrevistado A explicou que, embora o protótipo estivesse pronto para ser testado, ele não foi implementado devido a mudanças na equipe da Prefeitura e à falta de integração com outras iniciativas municipais. Ele observou que essa falta de continuidade prejudicou o avanço do programa, pois muitas das pessoas que inicialmente participaram do projeto foram realocadas para outras funções, deixando a implementação sem liderança adequada.

Além disso, o Entrevistado D destacou que havia desafios logísticos e financeiros que impediram a execução do protótipo. Ele mencionou que, embora o projeto tivesse sido desenhado de forma robusta, a infraestrutura disponível nas áreas vulneráveis de Maceió não era suficiente para suportar a implementação de um programa de cuidados para crianças em grande escala. O Entrevistado E também mencionou que a falta de parceiros locais dispostos a colaborar na execução do projeto foi um dos principais obstáculos, além das limitações impostas pela regulamentação federal sobre o uso de recursos.

Por fim, o Entrevistado C ressaltou que a falta de um espaço físico adequado para testar o protótipo foi uma das principais razões para a não implementação. Segundo ele, o projeto chegou a ser estruturado, com perfis e capacitação para os profissionais, mas não foi possível encontrar um local apropriado para o início das atividades.

5.4 Proposta de construção de grupos de cuidado e apoio

A proposta é que a criação de grupos de cuidado e apoio seja implementada em formato de projetos-piloto, coordenados por prefeituras em parceria com instituições especializadas. Esses grupos poderiam ser formalmente integrados ao sistema educacional, com certificação e capacitação adequadas para os cuidadores.

No entanto, como mencionado pelo Entrevistado A, a Prefeitura de Maceió optou por implementar o Programa Gigantinhos, uma solução diferente da rede de cuidados inicialmente proposta. O Programa Gigantinhos ampliou o número de vagas em creches municipais em mais de 100%, com investimentos significativos voltados à construção de novas unidades de educação infantil. De acordo com o Entrevistado A, essa escolha política reflete a preferência por uma abordagem tradicional para resolver a falta de vagas em creches, que já contava com apoio político e administrativo estabelecido.

Essa decisão ilustra a complexidade das dimensões políticas, conforme discutido por Bali, Capano e Ramesh (2019). Embora a rede de cuidados comunitária representasse uma solução inovadora e de baixo custo, a adoção de uma abordagem como o Programa Gigantinhos sugere que fatores políticos, como a aceitação pública e a viabilidade de financiamento, pesaram mais nas escolhas políticas do município. A teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon (2003) também pode explicar essa decisão, mostrando como a oportunidade de adotar soluções mais conhecidas e de fácil execução pode ter prevalecido em relação a iniciativas experimentais e inovadoras.

Ainda segundo a teoria de Bali, Capano e Ramesh (2019), o sucesso de qualquer intervenção política depende da integração das dimensões analítica, operacional e política. No caso do Programa Gigantinhos, pode-se inferir que a dimensão operacional, envolvendo a capacidade técnica e a infraestrutura existente, favoreceu essa escolha. O financiamento substancial e a construção de novas creches podem ter sido vistos como uma solução mais robusta e escalável a curto

prazo, especialmente em termos de aceitação política, conforme observado pelo Entrevistado A.

Embora o Programa Gigantinhos tenha respondido à demanda por vagas de maneira eficaz, o Coletivo Crianças da Lagoa apresentou uma alternativa complementar, que poderia ter oferecido uma solução inovadora e mais inclusiva para grupos vulneráveis. A escolha entre essas abordagens reflete, em última instância, as pressões e limitações políticas e econômicas que moldam a implementação de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou compreender e analisar a interação entre o federalismo brasileiro e a oferta de educação infantil, com especial foco na colaboração intersetorial e nas inovações voltadas para a superação das desigualdades no acesso a creches e pré-escolas. Ao longo do trabalho, ficou evidente que a descentralização das responsabilidades educacionais, promovida pela Constituição Federal de 1988, embora tenha potencial para atender melhor às necessidades locais, também expôs os municípios a desafios significativos, especialmente em termos de financiamento e capacidade administrativa.

A análise do protótipo do Programa "Coletivo Crianças da Lagoa" revelou como a inovação aberta e a cooperação entre o setor público, o privado e o terceiro, setor podem ser catalisadores de soluções criativas e sustentáveis para enfrentar problemas estruturais na educação infantil. Embora o programa ainda não tenha sido implementado, ele oferece uma visão promissora sobre como redes comunitárias de cuidado infantil, quando devidamente organizadas e apoiadas por políticas públicas, podem ampliar o acesso à educação infantil em regiões vulneráveis. O desenvolvimento do protótipo, em colaboração com o Centro de Inovação Pública da Bloomberg, destacou a importância do envolvimento comunitário e da aplicação de metodologias ágeis no desenho de soluções adaptadas às realidades locais.

Ao longo da dissertação, foram discutidos três eixos centrais. Primeiro, o papel do federalismo brasileiro na educação, destacando a importância de uma repartição mais justa dos recursos entre os entes federativos e a necessidade de um diálogo mais profundo sobre o financiamento da educação infantil. Segundo, a aplicação da inovação aberta como uma estratégia fundamental para enfrentar os desafios do setor público, especialmente em tempos de restrições orçamentárias e alta demanda por serviços de qualidade. Terceiro, a análise de políticas públicas voltadas à primeira infância, sublinhando a importância de iniciativas que promovam equidade social e garantam o desenvolvimento integral das crianças em seus primeiros anos de vida.

A pesquisa conclui que o desenvolvimento de políticas públicas inovadoras, como o protótipo do 'Coletivo Crianças da Lagoa', pode oferecer uma alternativa viável para enfrentar o déficit de vagas em creches, sobretudo em regiões vulneráveis. Contudo, o sucesso de iniciativas como essa depende de uma sólida articulação entre

os diferentes setores da sociedade, da mobilização de capacidades estatais adequadas e do estabelecimento de arranjos institucionais que favoreçam a inclusão social e a sustentabilidade das ações propostas.

Os resultados apresentados no capítulo 5 evidenciam que a adoção de metodologias ágeis e a promoção de parcerias público-privadas podem atuar como alavancas significativas para a inovação no campo da educação infantil. O protótipo do “Coletivo Crianças da Lagoa” demonstra como arranjos colaborativos, que envolvem o setor público, o privado e a comunidade, são capazes de enfrentar os desafios impostos pela descentralização administrativa e pelas desigualdades socioeconômicas. A proposta não só responde à necessidade de ampliação do acesso às creches e pré-escolas, mas também sinaliza um caminho promissor para a inclusão social, ao integrar ações que atendem diretamente às demandas das populações mais vulneráveis.

Adicionalmente, as análises realizadas reafirmam a importância de fortalecer as capacidades estatais para lidar com a complexidade das políticas públicas de educação infantil, especialmente no contexto municipal. A experiência relatada demonstra que o envolvimento ativo dos cidadãos e a utilização de abordagens inovadoras podem potencializar a eficácia das soluções desenvolvidas. Assim, conclui-se que o modelo apresentado não apenas pode ser uma alternativa para o atendimento à educação infantil, mas também contribui para o avanço das políticas públicas de forma mais inclusiva e alinhada às necessidades locais.

Nesse sentido, sugere-se que futuros estudos avaliem o impacto do programa “Gigantinhos” da Prefeitura de Maceió, unidades de ensino infantil em larga escala, e como esses centros poderiam ser aperfeiçoados ao integrar redes de cuidado mais próximas à comunidade. A adoção de uma estratégia que combine essas grandes estruturas educacionais com redes menores de cuidado, como as propostas no protótipo do “Coletivo Crianças da Lagoa”, pode fomentar mudanças legislativas necessárias para regulamentar novos arranjos de prestação de serviços educacionais. Essa integração pode potencialmente atender à crescente demanda por creches e pré-escolas, ao mesmo tempo em que promove maior participação comunitária e apoio ao desenvolvimento infantil.

Com intuito de fomentar outras pesquisas e o conhecimento sobre o protótipo desenvolvido, o Apêndice C deste trabalho apresenta um *policy brief* elaborado com base na análise do protótipo Coletivo Crianças da Lagoa, desenvolvido pela Prefeitura de Maceió em parceria com o Centro de Inovação Pública da Bloomberg. O *policy brief* foi incluído como um documento estratégico para sintetizar os achados da pesquisa e propor diretrizes práticas voltadas à implementação de soluções inovadoras no campo da educação infantil. Buscou-se com sua elaboração facilitar a comunicação entre gestores públicos e outros atores interessados, oferecendo uma visão concisa e acessível das principais recomendações geradas pelo estudo, com o objetivo de contribuir diretamente para o aprimoramento de políticas públicas locais.

Por fim, este estudo contribui significativamente para o debate sobre a inovação aberta como um catalisador para o aprimoramento das capacidades estatais, através da criação de arranjos de implementação que integram diferentes setores da sociedade e promovem uma governança colaborativa. O uso de metodologias ágeis e a cooperação entre os atores, públicos, privados e do terceiro setor, demonstraram ser eficazes para superar barreiras institucionais e garantir a execução de políticas públicas mais inclusivas e eficazes. Ao explorar novas formas de cooperação e inovação, o trabalho oferece um modelo de governança que pode ser aplicado em outros contextos municipais, contribuindo para a construção de políticas públicas capazes de responder de forma mais eficiente às demandas por educação de qualidade no Brasil.

REFERÊNCIAS CONSULTADAS

I. Referências acadêmicas e institucionais

ABRUCIO, F. L. (2005). A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. (2012). **Por que as nações fracassam: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ARBIX, G. (2010). Estratégias de inovação para o desenvolvimento. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.22, n.2, p.167-185, Dec. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702010000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 3 ago. 2023.

ARRETCHE, M. (2012). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BALI, A. S.; CAPANO, G; RAMESH, M. (2019). Anticipating and designing for policy effectiveness, **Policy and Society**, v. 38, n.1, pp. 1-13, DOI: 10.1080/14494035.2019.1579502.

BLOOMBERG CITIES. (2024). **Innovation Training**. Bloomberg Center for Public Innovation at Johns Hopkins University, 2024. Disponível em: <https://bloombergcities.jhu.edu/innovation-training>. Acesso em: 12 jul. 2024.

CAMPOS, M. M. et al. (2011). **A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental**. In: *Educação e Pesquisa, Revista da Faculdade de Educação da USP*, São Paulo, v.37, n.1, 220p. 15-33, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/vhL4FGMRF6pbyHPb6SsdLkv/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CARVALHO, M. G. (2021). Impactos das Parcerias Público-Privadas no transporte público em regiões periféricas. **Revista Brasileira de Infraestrutura**, v. 16, n. 2, p. 45-62, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/DWzmdHmNMdyGTykzx4mZ9Tn/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

CHESBROUGH, H. (2003). **Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology**. Harvard Business School Press, 2003.

COELHO, M. C. N. (2009). Federalismo, democracia e políticas públicas no Brasil. In: ZIMMERMANN, P. R.; COELHO, M. C. N. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009, p.13-32.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. CCNCPI (2014). **Estudo nº 1: O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem**. CCNCPI: São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.ncpi.org.br>. Acesso em: 13 fev. 2024.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DOSI, G. (1988). Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation. **Journal of Economic Literature**, v. 26, n. 3, 1988, pp. 1120–1171. JSTOR, Disponível em: www.jstor.org/stable/2726526. . Acesso em 3 ago. 2023.

FERNANDES, L.; ALMEIDA, R. A. Inclusão social e Parcerias Público-Privadas: Um desafio para o século XXI. **Gestão Pública e Desenvolvimento Sustentável**, v. 8, n. 3, p. 98-113, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ifro.edu.br/items/d0e7ea57-93bb-49a4-880b-76d9be089902/full>. Acesso em: 13 nov. 2024.

FERRAZ, C. O. (2016). **O federalismo no Brasil: Tensões e desafios na construção de um sistema político-administrativo complexo**. Cadernos ENAP, n.47, 2016, p.15-32.

FLICK, U. (2009). "Introdução à Pesquisa Qualitativa." 3ª edição. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, J. J. S. (2002). **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. FNP (2022). **Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil/Publicação da Frente Nacional de Prefeitos**. Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2022. Disponível em:

<https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/1009-multicidades-ano-18-2023>. Acesso em: 15 set. 2023.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. FMCSV. (2020). **Desafios do acesso à creche no Brasil: subsídios para o debate**. São Paulo, FMCSV, 2020. 69p. Disponível em: <http://www.fmcsv.org.br>. Acesso em: 23 out. 2023.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. FMCSV. (2022). **Portal Primeira Infância Primeiro**. Página principal e menus acessórios. Disponível em: <<https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/>>. Acesso em: 13 fev. 2024.

GIL, A. C. (2007). **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, A. C. (2010). **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, S. (2009). Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, 2009, pp. 659-690.

GOMIDE, A. A.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. (2021). **Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais**. Cad. EBAPE.BR, v. 19, Edição Especial, Rio de Janeiro, Nov. 2021, pp. 689-704.

GONÇALVES, R. G. (2019) **Federalismo e políticas públicas: um olhar sobre a descentralização no Brasil**. Revista de Administração Pública, v.53, n.2, 2019, p.203-222.

HAGEDOORN, J. (1996). Innovation and Entrepreneurship: Schumpeter Revisited, **Industrial and Corporate Change**, v. 5, n. 3, 1996, Pages 883–896, Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icc/5.3.883>. Acesso em 3 ago. 2023.

HILL, M. (2005). **The policy process in the modern capitalist state**. Pearson Education, 2005.

HILL, M. (2017) **The public policy process**. 4. ed. Londres: Routledge, 2017.

- HOSPERS, G.J. (2005). Joseph Schumpeter and his legacy in innovation studies. **Knowledge, Technology and Policy** n. 18, 2005, p. 20–37. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12130-005-1003-1>. Acesso em 3 ago. 2023.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. (2017). **Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- HOWLETT, M.; CAPANO, G; RAMESH, M.. (2018). Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design. **Policy and Society**, v.37:4, 2018, pp. 405-421, DOI: 10.1080/14494035.2018.1504488.
- JOHNS HOPKINS HEALTH SYSTEM/JOHNS HOPKINS SCHOOL OF NURSING. JHU. (2022). **Johns Hopkins EBP Model and Tools**. John's Hopkind University, 2022. Disponível em: <https://www.ijhn-education.org/>. Acesso em 22 set. 2023.
- KRITZ, J. (2023). **Redefining Development: Resolving Complex Challenges in a Global Context**. Cambridge: Cambridge University Press. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781009394833>. Acesso em: 29 mar. 2024.
- LE GALÈS, P. (2010). Policy instruments and governance. In M. Bevir (Ed.), **The SAGE Handbook of Governance**. London: Sage, 2010, pp. 1-18.
- LOPREATO, F. L. C. (2002). **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp; IE Unicamp, 2002.
- LOPREATO, F.L.C. (2022) Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 1-41, Jan 2022.
- MACEIÓ. (2024). **Prefeitura garante educação, espaços de lazer e cultura para as crianças de Maceió**. Prefeitura de Maceió, 12 out. 2024. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/gp/prefeitura-garante-educacao-espacos-de-lazer-e-cultura-para-as-criancas-de-maceio/>. Acesso em: 14 out. 2024.
- MAZZUCATO, M. (2014). **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Penguin, 2014.
- PACHECO, M. R. S. P (2022). **A educação infantil e sua importância no desenvolvimento e a aprendizagem da criança**. Trabalho de Conclusão de Curso, Instituto Federal Goiano – Campus Urutaí, 2022. Disponível em:

https://repositorio.ifgoiano.edu.br/bitstream/prefix/3155/1/tcc_M%C3%A1rcia%20Pacheco.pdf. Acesso em: 07 mar. 2024.

PASCHOAL, J. D. et al. (2016). A educação infantil em foco: desafios e perspectivas para a educação dos bebês. In: **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 11, n. 4, p. 2174-2190, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21723/riaee.v11.n4.8530>. Acesso em: 12 mar. 2024.

PETERS, B. G. (2015). **The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration**. Routledge, 2015.

PIVOTO, D.; CARUSO, C.; NIEDERLE, P. (2016). Schumpeter e a Teoria do Desenvolvimento Econômico. In: NIEDERLE, P.; RADOMSKY, G. (orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

RHODES, R. A. (2017). **Understanding governance: Ten years on**. Policy Press, 2017.

RIBEIRO, J. S. (2020). Tarifas e exclusão: os desafios sociais das PPPs no saneamento básico. **Cadernos de Políticas Públicas**, v. 12, n. 4, p. 234-250, 2020. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2022-04/Os-impactos-fiscais-dos-contratos-de-parceria-publico-privada-estudo-de-caso-do-ambiente-institucional-e-da-pratica-n.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2024.

RISSARDI, D.; SHIKIDA, P.; DAHMER, V. (2009). Inovação, tecnologia e concorrência: um revisita ao pensamento neoschumpeteriano. **Revista Economia & Tecnologia**, ano 5, vol. 16, jan./mar. de 2009. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27308>. Acesso em 3 ago. 2023.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (Orgs.). (2014). **Theories of the policy process**. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.

SCHUMPETER, J. (1982). **A Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Economistas, 1982.

SCOTT, J. C. (1998). **Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed**. Yale University Press, 1998.

- SILVA, A. C. B. R.. **Gerenciamento de riscos em instituição de ensino superior pública**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2019, 128f.
- SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F.P. (2009). Unidade 2 – A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- SØRENSEN, E. (2012). Governance and innovation in the public sector. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, 2012, pp. 215-227.
- SOUZA, P. A. PPPs no setor de transportes: O caso da Linha 4 do metrô de São Paulo. **Estudos em Administração Pública**, v. 4, n. 1, p. 75-89, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/B6m44qrNPcHQ8Q56cWLK69n/>. Acesso em: 13 nov. 2024.
- STONE, D. (2002). Global public policy, transnational policy communities, and their networks. **Journal of Policy Sciences**, v.35, n.3, pp. 269-286, 2002.
- TAVARES DE ALMEIDA, M. H. (2005). Recentralizando a Federação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.
- TEIXEIRA, A. C. (2014). Federalismo, cooperação e descentralização: uma análise das políticas públicas de assistência social no Brasil. In: RODRIGUES, J. A. (Org.). **Federalismo, desenvolvimento regional e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014, p. 41-62.
- VILLAR, G.; GARCEZ, C. Parcerias Público-Privadas no Brasil: Um balanço crítico. **Revista de Direito Administrativo**, v. 276, n. 2, p. 10-25, 2020. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn%3Aalex%3Abr%3afederal%3alei%3A2004-12-30%3B11079>. Acesso em: 13 nov. 2024.
- YIN, R. K. (2001). **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Editora Bookman, 2001.

II. Referências legais e jurisprudenciais

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. (1996). **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – LDB**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. (2004). **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. (2014). **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de jun. 2014. Seção 1, Edição Extra.

BRASIL. (2020). **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2020.

BRASIL. (2021). Superior Tribunal de Justiça. **Os amigos da corte: requisitos para admissão, funções e limites, segundo a jurisprudência do STJ**. Notícia especial. 22 ago. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Comunicacao>. Acesso em 15 ago. 2023.

BRASIL. (2022a). Supremo Tribunal Federal. **STF decide que oferta de creche e pré-escola é obrigação do poder público**. Nota à imprensa. 22 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494613&ori=1>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. (2022b). Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1008166**, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 21/09/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=548>. Acesso em: 23set 2023.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES E COLABORADORES DA PREFEITURA DE MACEIÓ E DA UNIVERSIDADE DE JOHN HOPKINS

Este roteiro de entrevista pretende guiar as conversas com gestores e colaboradores envolvidos na construção do Programa Crianças da Lagoa, na cidade de Maceió, que contou com a parceria da Bloomberg Philanthropies por meio do Centro de Inovação Pública da Universidade de John Hopkins.

Todos os entrevistados serão contatados via e-mail para agendamento de conversa por meio de plataforma de reuniões virtual, a fim de que sejam realizadas as entrevistas.

Para os colaboradores da Universidade de John Hopkins, quando não fluentes em português, o entrevistador guiará a conversa em inglês.

Entrevistador: Olá. Sou aluno do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública. Estou fazendo uma pesquisa para identificar alternativas para oferta de educação infantil no Brasil. Esta pesquisa fará parte do meu Trabalho de Conclusão de Curso e é parte dos requisitos para a conclusão do mestrado.

Informo que todas as informações e opiniões tratadas aqui serão anonimizadas de forma a preservar a identidade dos entrevistados, neste caso, você. Você me permite gravar e usar as informações dessa entrevista na pesquisa?

Questões iniciais para formação de perfil sociodemográfico dos respondentes

1. Você poderia falar a cidade em que você reside e me contar qual a sua formação?
2. Você poderia falar como você se identifica com relação ao gênero?
3. Você se enquadra em qual faixa etária? 18-29 anos / 30-59 anos / 60 anos ou mais.
4. Qual foi sua participação na construção do Protótipo do Programa Crianças da Lagoa?

5. Você poderia falar sobre a função que você ocupava na Prefeitura de Maceió quando foi construído o protótipo do Programa Crianças da Lagoa?

Questões relacionadas ao Objetivo Geral

6. Como você descreveria o cenário atual de acesso à educação infantil em Maceió? (apenas para os residentes em Maceió).
7. A Constituição Federal Brasileira prevê acesso universal à educação infantil. Na sua opinião, quais são os principais desafios para garantir o acesso universal à educação infantil?

Questões relacionadas aos Objetivos Específicos A e C: Análise do Programa “Coletivo Crianças da Lagoa” e Proposta de Construção de Grupos de Cuidado e Apoio

8. Você poderia contar como iniciou e o que motivou a parceria entre a Prefeitura de Maceió e o terceiro setor para a criação do protótipo do Programa “Coletivo Crianças da Lagoa”?
9. Quais foram as etapas para chegar ao protótipo do Programa?
10. Você poderia descrever as etapas pelas quais passaram até a chegar ao protótipo do Programa?
11. Você poderia falar mais sobre quais metodologias ágeis e inovadoras foram utilizadas no desenho do programa?
12. Você poderia descrever como elas foram utilizadas?
13. Na sua opinião, qual a importância dessas metodologias para a construção do protótipo?
14. Quais foram as principais facilidades e dificuldades encontrados durante o desenho do programa?
15. O protótipo foi implementado? Se não, quais fatores fizeram com que ele não fosse implementado?
16. O que poderia ser modificado para fazer com que o protótipo fosse implementado? Como você imagina um processo ideal para a construção de grupos de cuidado e apoio para crianças em idade pré-escolar?

**Questões relacionadas ao Objetivo Específico B: Modificações Legislativas
(apenas com os residentes no Brasil)**

17. Você considera a legislação atual sobre repartição de recursos e de responsabilidades com relação à educação infantil adequada?
18. Você considera que o Programa Crianças da Lagoa teria potencial para ser uma alternativa complementar a creches que pudesse facilitar o acesso universal à educação infantil? Quais critérios deveriam ser considerados para que esses grupos sejam reconhecidos oficialmente como parte da educação infantil? Comente.
19. A partir das suas últimas respostas, quais mudanças legislativas você entende que seriam necessárias para facilitar a implementação de alternativas às creches na educação infantil e ampliar o acesso à educação infantil? (Se sim, na 16 ou 17).

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MÃES E RESPONSÁVEIS QUE PARTICIPARAM DAS ATIVIDADES DE CONSTRUÇÃO DO PROTÓTIPO DO PROGRAMA “CRIANÇAS DA LAGOA”

Este roteiro de entrevista pretende guiar as conversas com mães e responsáveis que participaram de alguma atividade durante a construção do Programa Crianças da Lagoa, na cidade de Maceió, que contou com a parceria da Bloomberg Philanthropies por meio do Centro de Inovação Pública da Universidade de John Hopkins.

Todos os entrevistados serão contatados via telefone para agendamento de conversa presencial, a fim de que sejam realizadas as entrevistas.

Destaca-se que a linguagem desse instrumento foi adaptada para ser o mais simples possível para os entrevistados, por isso alguns termos e expressões podem fugir da linguagem acadêmica, cabendo ao autor, a sua posterior adaptação.

Entrevistador: Olá. Sou aluno do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública. Estou fazendo uma pesquisa para identificar alternativas para oferta de educação infantil no Brasil. Esta pesquisa fará parte do meu Trabalho de Conclusão de Curso e é parte dos requisitos para a conclusão do mestrado.

Não se preocupe, que, em momento algum, você será identificado(a). Assim, posso gravar nossa conversa e usar as informações dessa entrevista na pesquisa já que você não vai ser identificado(a) em momento algum?

Questões iniciais para formação de perfil sociodemográfico dos respondentes

1. Você mora em Maceió?
2. Você estudou até que ano?
3. Você poderia falar quantos filhos você tem com menos de 6 anos de idade?
4. Você tem quantos anos?
5. Você trabalha com carteira assinada?

Questões relacionadas ao Objetivo Geral

6. Seus estão na creche? Foi fácil encontrar vaga? Me conta um pouco mais sobre sua dificuldade e o ensino que seus filhos com menos de 6 anos teve?
7. O que falta para garantir ter creche com vaga, na sua opinião?

Questões relacionadas aos Objetivos Específicos A e C: Análise do Programa “Coletivo Crianças da Lagoa” e Proposta de Construção de Grupos de Cuidado e Apoio

8. Você lembra de sua participação em conversas com funcionários da prefeitura de Maceió para falar sobre vagas de creche?
9. O que você achou das conversas?
10. Você acha que grupos de cuidado e apoio para crianças com participação das mães como cuidadoras junto com professoras capacitadas seriam alternativas para a creche? Me fale um pouco mais sobre isso.
11. Você teria interesse em ser tutora em um grupo de cuidado como esse?

APÊNDICE C – POLICY BRIEF: PROTÓTIPO DO PROGRAMA “COLETIVO CRIANÇAS DA LAGOA”

Contexto e Problema

A oferta de educação infantil no Brasil enfrenta desafios estruturais devido à descentralização das responsabilidades entre os municípios. Esse problema é particularmente evidente em grandes cidades como Maceió, onde há uma carência significativa de vagas em creches e pré-escolas. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) indicam um déficit de milhares de vagas na educação infantil em Maceió, especialmente nos bairros com alta vulnerabilidade social. A iniciativa Coletivo Crianças da Lagoa surge como uma proposta para enfrentar esses desafios, buscando colaborações inovadoras entre setores para ampliar o acesso ao cuidado infantil.

Objetivo do Protótipo

O protótipo do programa Coletivo Crianças da Lagoa foi idealizado para enfrentar a escassez de vagas em creches por meio da criação de grupos de cuidado infantil. A proposta envolve a formação de grupos locais de pais e cuidadores da comunidade, que seriam treinados e remunerados para oferecer cuidados parciais ou em tempo integral a crianças de 3 a 5 anos. O objetivo é desenvolver uma solução alternativa e complementar ao sistema formal de creches, principalmente em áreas de alta vulnerabilidade social.

Abordagem Inovadora

Este programa faz parte do Innovation Training Program (ITP), desenvolvido pelo Centro de Inovação Pública da Bloomberg. Embora ainda esteja na fase de prototipagem, o Coletivo Crianças da Lagoa foi desenhado com base em uma abordagem colaborativa entre a Prefeitura de Maceió, as comunidades locais e parceiros internacionais, como a Bloomberg Philanthropies. A metodologia proposta enfoca processos ágeis, colaboração intersetorial e o envolvimento ativo dos residentes na construção e teste da solução.

Componentes Principais

Grupos de Cuidado Infantil Colaborativo: A proposta prevê a organização de grupos comunitários onde pais e voluntários seriam treinados para cuidar das crianças, com apoio de profissionais da educação.

Parcerias Intersetoriais: O protótipo envolve a colaboração entre o setor público, o terceiro setor e a comunidade local para co-criar a solução.

Empoderamento e Oportunidades: O programa propõe remunerar cuidadores locais, promovendo tanto a oferta de educação infantil quanto oportunidades de emprego para mulheres da comunidade.

Resultados Potenciais e Implicações

Embora o programa não tenha sido implementado, espera-se que o protótipo possa aliviar parte da pressão sobre o sistema de educação infantil em Maceió, oferecendo uma alternativa ao serviço de creches formais.

O capítulo 5 da dissertação que deu origem a esse *Policy Brief* apresenta uma análise aprofundada do protótipo “Coletivo Crianças da Lagoa”, desenvolvido pela Prefeitura de Maceió em parceria com o Centro de Inovação Pública da *Bloomberg Philanthropies*. Esta solução inovadora busca enfrentar os desafios críticos de acesso à educação infantil, especialmente em contextos marcados por vulnerabilidades socioeconômicas e déficits estruturais na oferta de creches e pré-escolas.

O protótipo baseia-se na formação de grupos locais de cuidado, compostos por tutores capacitados e remunerados, em conjunto com pais da comunidade. Essa abordagem visa garantir um atendimento integral às crianças de 3 a 5 anos, oferecendo suporte para necessidades psicomotoras, alimentares e afetivas. Os resultados indicam que, além de ampliar o acesso ao cuidado infantil, a proposta pode fortalecer a inclusão social ao integrar a comunidade no desenho e execução das políticas públicas.

Entre os principais aprendizados destacam-se:

A eficácia das metodologias ágeis para o desenho de políticas públicas adaptadas às realidades locais;

O papel estratégico das parcerias intersetoriais na superação de limitações financeiras e administrativas dos municípios;

O potencial de modelos híbridos, como o proposto, para complementar a educação formal e reduzir barreiras ao ingresso no mercado de trabalho para mães e responsáveis.

Com base na experiência relatada, sugere-se a replicação e escalabilidade do modelo “Coletivo Crianças da Lagoa” em outros contextos municipais. Para tanto, é fundamental adaptar a solução às especificidades locais, garantir o treinamento contínuo dos envolvidos e implementar sistemas robustos de monitoramento e avaliação. Adicionalmente, incentiva-se a formulação de políticas públicas que integrem ações de inovação aberta e engajamento comunitário como pilares para a transformação social.

Se bem-sucedido, o modelo poderia ser escalável e replicável em outros municípios brasileiros. Além disso, a proposta de criar empregos locais, particularmente para mulheres, poderia contribuir para a inclusão social e a equidade, alinhando-se aos objetivos das políticas públicas de educação infantil no Brasil.

Recomendações para Próximos Passos

Apoio Político e Normativo: Fortalecer o apoio das políticas municipais e nacionais para viabilizar a implementação do protótipo em larga escala, principalmente em áreas com grande demanda.

Testes e Monitoramento: Realizar fases de teste controladas para avaliar a viabilidade da proposta e sua adaptação às realidades locais.

Parcerias Sustentáveis: Garantir a continuidade da colaboração entre o setor público, privado e a comunidade, buscando também o envolvimento de financiadores externos para viabilizar a implementação.

Conclusão

O Coletivo Crianças da Lagoa é um protótipo que propõe uma abordagem inovadora para enfrentar os desafios da educação infantil em Maceió. Por meio de parcerias intersetoriais e o uso de metodologias ágeis, o programa tem o potencial de gerar uma alternativa viável ao sistema formal de creches. A implementação deste modelo, no entanto, depende de uma fase rigorosa de testes, ajustes e suporte político para assegurar seu sucesso e sustentabilidade.