

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS**

**ISABELA GRILO PESSONI**

**CIDADES ACOLHEDORAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: CAMINHOS PARA O  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE  
SÃO PAULO**

**São Paulo**

**2023**

**Isabela Grilo Pessoni**

**CIDADES ACOLHEDORAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: CAMINHOS PARA O  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE  
SÃO PAULO**

**WELCOMING CITIES FOR EARLY CHILDHOOD: PATHS TO SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT – THE EXPERIENCE OF THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis**

ORIENTADOR: PROFA. DRA. CINTIA ELISA DE CASTRO MARINO

**São Paulo**

**2023**

Pessoni, Isabela Grilo.

Cidades acolhedoras para a primeira infância: caminhos para o desenvolvimento sustentável – a experiência do município de São Paulo. / Isabela Grilo Pessoni. 2023.

68 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2023.

Orientador (a): Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cintia Elisa de Castro Marino.

1. Cidades acolhedoras. 2. Primeira infância. 3. Desenvolvimento sustentável.

I. Marino, Cintia Elisa de Castro.

II. Título.

CDU 711.4

**CIDADES ACOLHEDORAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: CAMINHOS PARA O  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE  
SÃO PAULO**

**Por**

**Isabela Grilo Pessoni**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, sendo a banca examinadora formada por:

---

Prof. Dr. Thaisa Leal da Silva –Atitus Educação – ATITUS

---

Prof. Dr. Cintia Elisa de Castro Marino– Universidade Nove de Julho – UNINOVE

---

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

São Paulo, 29 de junho de 2023.

Dedico à Olivia e à todas as crianças que despertam o sentimento de esperança para a construção de uma sociedade mais equânime, justa e acolhedora.

## AGRADECIMENTOS

*Todos estes que aí estão  
Atravancando o meu caminho,  
Eles passarão. Eu passarinho!*  
(*Poeminha do Contra – Mario Quintana*)

Os meses que se passaram desde o início desse percurso acadêmico foram marcados por intensas transformações profissionais e pessoais, portanto, não poderia encerrar este ciclo, sem agradecer àqueles com os quais, convivi, aprendi, cresci, sonhei e chorei e que contribuíram para a concretização de mais uma etapa da minha vida, materializada neste trabalho que fala, sobretudo, de esperança.

À minha irmã, Camila, à minha mãe e ao meu pai, pelo amor, pela presença constante, pelo acolhimento, pelo apoio incondicional, por vibrarem com as minhas conquistas, por me fazerem acreditar que posso mais do que imagino.

À minha avó, pelo exemplo de força e resiliência e ao meu avô, que deixou uma imensa saudade, (*in memoriam*) por ter agraciado meus dias com seus sorrisos e carinhos.

À minha sobrinha, Olivia, que enche meus dias de amor e alegria e me inspira a lutar por um mundo mais acolhedor e justo para todas as crianças.

Às minhas amigas, pelas palavras de conforto e de incentivo, por me ajudarem a passar por esse período com afeto, descontração e leveza. Em especial, à Marisse, pelo exemplo, pelos conselhos e por me manter motivada.

Agradeço à Professora Doutora Cintia Marino, minha orientadora, pela disponibilidade, pela, pela solidariedade e pelo estímulo permanente, que contribuíram de forma determinante para a conclusão desse trabalho.

Ao Professor Doutor Wilson Levy, diretor do Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis e membro da banca avaliadora, que desde meu ingresso no Programa, acompanha minha trajetória acadêmica e profissional com estima. Estendo meu agradecimento a todos os docentes, funcionários e colegas da Universidade Nove de Julho que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão deste percurso acadêmico.

Às colegas da Prefeitura Municipal de São Paulo, especialmente à equipe da Comissão Técnica da Primeira Infância, por serem referências de comprometimento

com a política pública, por todas as valiosas contribuições e por compartilharem comigo esse universo desafiador e encantador que é a primeira infância.

Às famílias, aos usuários assistidos pelas políticas públicas municipais e às crianças atendidas direta ou indiretamente por mim, por contribuírem com a minha formação profissional e por me permitirem participar de suas vidas.

À Deus, por me dar condições de traçar esse caminho e me cercar de cuidado e amor.

E por fim, a todos aqueles que de alguma forma me apoiaram ao longo desse percurso, com palavras de carinho e de incentivo.

Muito obrigada!

## RESUMO

A primeira infância é uma fase crucial para o desenvolvimento humano e as cidades desempenham um papel fundamental na criação de ambientes acolhedores que promovam seu crescimento saudável. O estudo busca compreender como a política integrada da primeira infância, estabelecida na capital contribui para a construção de cidades mais acolhedoras e sustentáveis. Para tanto, utilizou-se de um levantamento bibliográfico, tendo como parâmetro diretrizes para os gestores públicos no planejamento urbano, considerando as necessidades da primeira infância: I) tomada de decisões com base em dados, II) espaços públicos e natureza, III) mobilidade para famílias e IV) utilização dos serviços. Foi realizada uma análise para identificar de que forma estes parâmetros foram incorporados à Política Integrada da Primeira Infância no município de São Paulo. Através de uma análise exploratória a partir de documentos e relatórios de monitoramento e avaliação da administração pública com essa temática, foi possível identificar quais as principais medidas adotadas pela municipalidade e como elas abrangem o fortalecimento de um sistema de governança e ampliação da oferta de serviços. Há desafios em garantir a intersetorialidade das políticas e de estabelecer o monitoramento e avaliação das ações forma integrada. Ficou demonstrado como as metas e previsões da política municipal estão alinhadas com a agenda global de desenvolvimento sustentável, seus avanços e limitações entre os anos de 2019 e 2021

**PALAVRAS-CHAVE:** CIDADES ACOLHEDORAS; PRIMEIRA INFÂNCIA; DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

## ABSTRACT

Early childhood is a crucial phase for human development and cities play a key role in creating nurturing environments that promote healthy growth. The study seeks to understand how the integrated early childhood policy established in the capital contributes to the construction of more welcoming and sustainable cities. For that, a bibliographic survey was used, having as a parameter guidelines for public managers in urban planning, considering the needs of early childhood: I) decision-making based on data, II) public spaces and nature, III) mobility for families and IV) use of services. An analysis was carried out to identify how these parameters were incorporated into the Integrated Early Childhood Policy in the city of São Paulo. Through an exploratory analysis based on documents and reports on monitoring and evaluation of the public administration with this theme, it was possible to identify the main measures adopted by the municipality and how they cover the strengthening of a governance system and expansion of the offer of services. There are challenges in ensuring the intersectoriality of policies and in establishing the monitoring and evaluation of actions in an integrated manner. It was demonstrated how the goals and forecasts of the municipal policy are aligned with the global sustainable development agenda, its advances and limitations between the years 2019 and 2021

**KEYWORDS:** WELCOMING CITIES; EARLY CHILDHOOD; SUSTAINABLE DEVELOPMENT.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 .....	452
----------------	-----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 .....	37
Quadro 2 .....	50

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDC	Convenção dos Direitos da Criança
OCA	Orçamento da Criança e do Adolescente
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OPI	Orçamento Primeira Infância
OSC	Organização da Sociedade Civil
PMPI	Plano Municipal pela Primeira Infância
PMSU	Prefeitura do Município de São Paulo
PTRF	Programa de Transferência de Recursos Financeiros
SEME	Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMIT	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia
SMPED	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SMSUB	Secretaria Municipal das Subprefeituras
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1 PRIMEIRA INFÂNCIA: SEUS POR QUÊS E PARA QUÊS</b> .....	<b>16</b>
1.1 COMO CRIANÇAS SE TORNARAM PRIORIDADE ABSOLUTA .....	16
1.2 O DESENVOLVIMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	24
1.3 CIDADES ACOLHEDORAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – O DESAFIO DAS DESIGUALDADES .....	27
<b>2 PRIMEIRA INFANCIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b> .....	<b>32</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>37</b>
3.1 CONTEXTO DE ESTUDO .....	37
3.2 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS .....	38
3.3 ORGANIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS DADOS .....	39
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PRIMEIRA INFANCIA – O CASO DE SÃO PAULO 42</b>	
4.1 ANÁLISE DOS BALANÇOS MUNICIPAIS – AVANÇOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO .....	47
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>62</b>
<b>6 REFERÊNCIAS</b> .....	<b>66</b>

## INTRODUÇÃO

Há evidências científicas que corroboram com a premissa de que o desenvolvimento integral na primeira infância contribui para a redução de desigualdades e para a construção de uma sociedade mais justa e saudável. Assim, tendo em vista que na primeira infância os estímulos têm efeitos no desenvolvimento integral e que considerando ainda, que as cidades devem prover espaços que estimulem o desenvolvimento saudável, identifica-se a oportunidade de compreender em que medida, as políticas públicas municipais atreladas à organização das cidades impactam na primeira infância.

As crianças, conforme apontam estudos científicos (HECKMAN ET AL., 2014; BRONFENBRENNER, 2004; HADDAD, 2016; WINNICOTT, 1975) anseiam por liberdade e experimentação. Por meio de experiências, repetições e testes, as crianças tentam entender como o mundo funciona. E esse entendimento se dá no brincar, na interação com outras crianças e adultos e na interação com o ambiente em que estão inseridas.

As crianças na primeira infância, invariavelmente, necessitam de cuidados e, portanto, de cuidadores. Infere-se, assim, que ao estruturar um ambiente propício ao pleno desenvolvimento infantil, as necessidades de seus responsáveis devem ser também consideradas. Logo, uma cidade boa para a primeira infância é boa para todos os seus moradores (TONUCCI, 2008).

A partir do cenário apresentado, é possível identificar os elementos para compreensão da primeira infância e sua interface com o desenvolvimento sustentável, reconhecendo o potencial que o investimento em ações focalizadas nesta fase do desenvolvimento humano exerce na construção de uma sociedade mais sustentável e equânime nas esferas econômica, social e ambiental.

Diante de todo o exposto, o estudo ora proposto tem como objetivo central analisar a política da primeira infância no município de São Paulo e de que maneira as ações previstas nesta política contribuem para a construção de cidades mais acolhedoras e sustentáveis.

Os objetivos específicos se estruturam da seguinte forma:

I) Compreender sobre o tema das cidades acolhedoras, buscando questões teóricas relevantes em artigos científicos atualizados;

II) Identificar os elementos que conectam a infância e o desenvolvimento sustentável elencando os possíveis mecanismos para que as cidades se tornem acolhedoras à primeira infância;

III) Analisar os marcos legais, o contexto histórico e os conceitos que definiram o atual modelo de atenção à infância no Município de São Paulo;

IV) Apresentar os avanços e os desafios da cidade de São Paulo na implementação de ações que contribuam para a construção de cidades acolhedoras para primeira infância e seus cuidadores a partir da análise documental de dados extraídos dos balanços publicados pelo município.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos que seguem uma sequência lógica. O primeiro capítulo discute a importância da primeira infância e a perspectiva teórica que enfoca sua inserção em cidades acolhedoras. O segundo capítulo explora a relação entre sustentabilidade e primeira infância, destacando a segunda abordagem teórica investigada. O terceiro capítulo apresenta a metodologia desenvolvida para avaliar as políticas públicas relacionadas ao tema. Por fim, o quarto capítulo analisa os progressos alcançados e os desafios enfrentados pelas políticas públicas na cidade de São Paulo, no contexto da primeira infância.

## **1. PRIMEIRA INFÂNCIA: SEUS POR QUÊS E PARA QUÊS**

A infância, hoje reconhecida socialmente como fase peculiar de desenvolvimento e alvo de zelo e investimento, já teve desafios profundos para ocupar esse lugar de atenção. Durante décadas, crianças foram vistas como adultos pequenos e, que, por isso, não necessitavam de cuidados específicos à sua faixa etária (ARIÈS, 1981). Os mais variados campos das ciências – humanas, sociais, econômicas e biológicas – se debruçaram para apresentar à sociedade argumentos que apontassem para novas perspectivas de cuidado às crianças, à primeira infância com inúmeros desafios ainda interpostos, o campo da infância se consolidou como objeto prioritário de atenção.

### **1.1 COMO CRIANÇAS SE TORNARAM PRIORIDADE ABSOLUTA**

A primeira infância é diferente da infância em geral, porque é um período de desenvolvimento muito específico e delicado, onde as experiências e os cuidados recebidos têm um impacto profundo na formação da criança. A fase, que corresponde ao desenvolvimento humano entre zero e seis anos, tem sido objeto de inspiração para políticas públicas e alvo de investimento privado. No sentido de aprofundar o tratamento das questões da primeira infância no município de São Paulo, faz-se aqui um resgate das legislações e referências internacionais que embasaram o modelo de atenção da gestão pública municipal contemporânea. Embora as três últimas décadas tenham sido basais para as definições do modelo atual de proteção à infância, remontar aos primórdios da civilização brasileira é necessário, à medida em que elucidam as raízes dos desafios ainda enfrentados pela sociedade contemporânea, principalmente, no que se refere às questões sociais (ÀRIES, 1986).

A chegada dos colonizadores no ano de 1500, aliada à influência católica, dizimou a cultura e os costumes da população indígena que aqui vivia, sob a premissa que os nativos eram seres sem cultura e sem alma, e que deveriam assim, ser convertidos e civilizados, com respaldo da moral cristã (RIZZINI E PILLOTTI, 2009). Os conceitos de “propriedade privada” e de “família patriarcal” foram introduzidos, a língua nativa foi proibida e as crianças, por meio da catequização, foram ensinadas a disseminar a religião católica (ÀRIES, 1986). Revela-se, portanto,

que a identidade da cultura brasileira atrelada aos valores religiosos, moldaram a formação cultural e social do país, atribuindo à caridade, o modelo de atenção às crianças e adolescentes no Brasil. Essa concepção, demarca os rumos do trato à grande parcela da infância (FUZIWARA, 2013).

Em razão da moral cristã dominante na época, as crianças nascidas fora do casamento, provenientes de relações extraconjugais, não eram aceitas socialmente, a partir do entendimento de que essas crianças eram ilegítimas, apresentando-se como um risco à honra das famílias. Por essa razão, acabavam sendo abandonadas ou usadas como mão de obra barata. O abandono de crianças era reflexo também de problemas sociais, entre eles, a pobreza. As famílias economicamente vulneráveis, diante da impossibilidade de manter os cuidados básicos com os filhos, os abandonavam em locais públicos ou na porta de casas. Essa situação, juntamente com o alto índice de mortalidade de crianças abandonadas, começou a preocupar as autoridades e, diante disso, foram criadas medidas para enfrentar essa situação, entre elas, o “recolhimento dos expostos”(RIZZINI e PILOTTI, 2009).

A elite portuguesa trazia o pensamento atrelado aos princípios da Igreja Católica, entendendo que as desigualdades sociais eram naturais, na medida em que algumas famílias eram mais favorecidas por Deus e outras menos. Partindo desta concepção de sociedade, algumas crianças abandonadas eram comumente encaminhadas para o trabalho. Rizzini e Pilotti (2009), numa reflexão acerca dessa situação, evidenciam a distinção entre ricos e pobres, sendo estes incumbidos de trabalho e desenvolvimento educacional e profissional de baixo nível, enquanto aos outros, caberia a preparação intelectual, cultural, política e de desenvolvimento da sociedade.

O período da história brasileira iniciado com a Proclamação da Independência em 1822, inaugurou a fase imperial do país. Embora não tenha havido avanços significativos em relação ao sistema escravista, no que se refere às crianças, manteve-se o modelo colonial da roda dos expostos, bem como a prática de enviar às famílias ricas as crianças abandonadas para exercer atividades domésticas.

O ponto de maior relevância do período se dá com a Lei Aurea em 1888. As crianças oriundas da escravidão permaneceram em condições degradantes e de trabalho. Aquelas que não permaneceram nas fazendas em troca de alimento e teto,

ocuparam os centros urbanos, em situação semelhante aos demais: trocando trabalho por alimento ou pequenas quantias. Cumpre destacar que as instituições se negaram a receber os descendentes de escravos em seus espaços de acolhida, acarretando dezenas de crianças vivendo nas ruas, suscetíveis a violências, a condições degradantes e pobreza extrema, configurando um cenário semelhante ao período anterior (RIZZINI e PILOTTI, 2009).

O período republicano instaurou algumas mudanças na estrutura social brasileira, apesar da permanência dos valores tradicionais cristãos e do eurocentrismo. Foi em 1916 que o sistema jurídico brasileiro, através do Código Civil (lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916), considerou em seus dispositivos os então chamados menores, ou seja, aqueles com idade inferior a 16 anos. O Código Civil representou um primeiro contato dos aparatos do Estado com esse grupo populacional, atribuindo-lhes direitos (HARTUNG, 2022).

Na década seguinte, há um novo destaque em relação às legislações pertinentes à temática. Em 1923 foi criado o primeiro Juizado de Menores do Brasil, elaborado e conduzido pelo jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos. Quatro anos mais tarde, em 1927, foi instituído o Código de Menores, dispositivo legal que trouxe algumas contribuições a respeito do papel do Estado e da sociedade com as pessoas de idade inferior a 18 anos, como a regulamentação do trabalho infantil e medidas cabíveis para os atos infracionais cometidos por crianças e adolescentes (BRASIL, 1927)

O Código de Menores consolidava a proteção aos “menores”, entendendo-os como alicerce da família. O Estado, por sua vez, deveria garantir sua assistência, reconhecendo-os como futuro da sociedade. Também nesta perspectiva, os “menores” que representavam ameaça à ordem social, eram encaminhados para instituições a fim de que fossem “recuperados”. Esta lei indicou possibilidades para reconfigurar a concepção de crianças e adolescentes, entendendo-os como sujeitos com características próprias da idade (RIZZINI e PILOTTI, 2009)

Esta lei não possuía ainda uma noção de criança e adolescente como sujeitos de direitos, mas indicou possibilidades para reconfigurar essa concepção, entendendo-os como sujeitos com características próprias da idade. Nos anos seguintes, já no Governo de Getúlio Vargas, a questão da infância ganhou novos capítulos.

Em 1932, a Consolidação das Leis Penais reconhece crianças menores de catorze anos como “não criminosas” em um avanço no entendimento da infância como fase de desenvolvimento e, portanto, com medidas distintas dos adultos. Na década seguinte, foi implantado o Serviço de Assistência ao Menor - SAM, primeiro órgão federal que responsabiliza o Estado pela atenção e assistência às crianças e adolescentes.

O Código Penal de 1940 estabeleceu penas mais rigorosas para crimes cometidos contra crianças, como abuso sexual e maus-tratos. Surgiram também, instituições voltadas à proteção da infância, como os Juizados de Menores, que visavam proteger crianças e adolescentes em situação de risco e prevenir a delinquência juvenil, bem como a criação de creches e escolas infantis, que tinham como objetivo garantir o acesso à educação e cuidados básicos para as crianças mais pobres.

O Brasil viveu um momento político intenso, com o Golpe e instauração da Ditadura Militar em 1964. Em 1968, com o Ato Institucional nº 5, decretado em 13 de dezembro, durante o governo do General Costa e Silva, constituiu-se o período mais duro da Ditadura, com o cerceamento de todos os direitos civis e punição aos opositores do regime. Até este momento da história, não existia a concepção de criança como sujeito de direitos, razão pela qual as ações direcionadas a essa parcela da população tinham um caráter moralizador e autoritário àquelas que eram consideradas em “situação irregular” (ANDRADE e LIRA, 2021). Por outro lado, observa-se que a censura e a repressão afetaram a cultura, os meios de comunicação e as brincadeiras das crianças, que mesmo em situações corriqueiras, tiveram suas atividades cotidianas permeadas pela tensão do contexto político. Havia ainda um longo caminho a percorrer até que a infância fosse reconhecida, de fato, como uma fase peculiar de desenvolvimento e, que necessita de atenção e cuidados distintos dos adultos (MASIERO E SILVA 2006).

O processo de redemocratização do Brasil resultou em mudanças na legislação de proteção à infância. Em 1985, a Ciranda da Constituinte levou 20 mil meninas e meninos ao Congresso Nacional, quando foi aprovada a Emenda da Criança. Anos depois, a Constituição Federal foi aprovada, representando um momento histórico de luta política da sociedade brasileira que, após esse longo período de ditadura e privação de direitos, conquistou a democracia. A constituinte

inaugurou a doutrina atual sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil. Pela primeira vez, foram reconhecidos direitos específicos à criança e ao adolescente. O artigo 227 da Constituição Federal apresenta o princípio da prioridade absoluta e da corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade na garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, a saber: o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1988).

A prioridade absoluta nas decisões do Estado, sociedade e famílias, representa uma revolução para o entendimento jurídico e social sobre crianças e adolescentes. A criança passa a ter um status constitucional de titular de direitos fundamentais e, inclusive, direitos fundamentais específicos como o convívio familiar e comunitário, o direito ao lazer e ao brincar.

A Convenção dos Direitos da Criança (CDC), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, constitui-se tratado internacional de proteção à infância, consolidando-a como pauta primordial dos direitos humanos. “Foi o primeiro marco institucional a articular de maneira ampla todos os aspectos de direitos relevantes para a criança - econômicos, sociais, culturais e políticos” (UNICEF, 2019, pág. 7).

Composta por 54 artigos, a CDC se fundamenta em quatro princípios básicos: não discriminação, prioridade para o melhor interesse da criança, direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento e respeito pela opinião das crianças. Enfatiza-se no tratado o conceito de indivisibilidade dos direitos, que significa que estes não têm maior ou menor relevância, todos são igualmente relevantes. O Brasil foi atuante na elaboração dessa Convenção, apresentando a concepção de que crianças em situação de vulnerabilidade precisam de atendimento especial – destacando o princípio da equidade, posicionamento fundamental no contexto histórico e político em que foi concebido o tratado, para que países ricos não impusessem “valores e programas incompatíveis com nossas capacidades e recursos na área dos direitos das crianças.” (UNICEF, 2019, pág. 10).

A luta pelos direitos da criança e do adolescente no Brasil teve como expoente a participação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, organismo político essencial no processo de elaboração do Estatuto da Criança e do

Adolescente - ECA (Lei N. 8069 de 13 de julho de 1990), que substituiu o Código de Menores em vigor.

O ECA representa um avanço na proteção e na garantia de direitos de crianças e adolescentes, como primeiro documento legal construído a partir da organização dos setores da sociedade atuantes no segmento. O ECA reconhece crianças e adolescentes como cidadãos, garantindo sua prioridade na formulação de políticas públicas e aponta desdobramentos do conceito de proteção integral no princípio da responsabilidade compartilhada entre Estado, sociedade e famílias, e especialmente, na direção do foco deste estudo, o direito à convivência familiar e comunitária. Destaca-se no artigo 4º da lei, a prioridade da prioridade, ou seja, no escopo de prioridade absoluta, reconhece-se a primazia de crianças e adolescentes na proteção e socorro em qualquer circunstância, no atendimento em unidades públicas, na formulação e na execução de políticas públicas sociais e na destinação orçamentária dos recursos públicos.

Além disso, o ECA explicita a importância da articulação de diferentes órgãos no atendimento e na elaboração de todas as políticas públicas, inclusive aquelas que não têm a criança e o adolescente como objeto direto. Em suma, a importância do ECA se dá, principalmente, no reconhecimento da prioridade como um dever legal, não sendo passível de questionamentos ou recusas. “É por meio do cuidado de crianças e adolescentes que nosso projeto político constitucional, voltado à garantia da dignidade e superação das desigualdades, tão urgente para o Brasil, será possível. Não se trata de idealismo ou utopia: é nosso mandamento constitucional, é nossa responsabilidade como nação.” (DANTAS, 2020)

Ao longo do processo de implementação da lei, acadêmicos, juristas e especialistas se aprofundaram nas diferentes fases do desenvolvimento infantil, reconhecendo que diferentes faixas etárias necessitavam de estímulos e cuidados específicos. Em 2010, a Rede Nacional da Primeira Infância apresentou ao Governo Federal a proposta do Plano Nacional para a Primeira Infância, que evidenciou a necessidade de legislações e políticas públicas direcionadas às gestantes e crianças de até seis anos.

O programa federal Brasil Carinhoso aprovado em 2012 pela presidente Dilma Rousseff, consolidou o Plano, estabelecendo as diretrizes e atuação das esferas governamentais na atenção prioritária da infância. À época do lançamento,

foi apresentado que, no Brasil, a taxa de extrema pobreza era 23 vezes maior para crianças de 0 a 5 anos de idade, se comparado ao índice das pessoas com 65 anos de idade ou mais. Diante deste dado, o Programa Bolsa Família, estabeleceu como critério prioritário de elegibilidade, famílias que tenham em sua composição crianças (até 12 anos) com o reconhecimento, portanto, do princípio da prioridade absoluta nesse programa de transferência de renda.

A Lei n. 13.257 de 8 de março de 2016, conhecida como o Marco Legal da Primeira Infância, na linha do tema deste estudo, consolida a produção científica sobre crianças desde seu nascimento até os seis anos de idade, e as diretrizes para construção e implantação de políticas públicas específicas à primeira infância. Considera-se relevante, para o tema desta pesquisa, seu artigo 5º, que incorpora às crianças na primeira infância, o direito ao brincar, ao lazer, ao espaço e ao meio ambiente, reconhecendo tais elementos como indissociáveis ao seu pleno desenvolvimento. Reconhece ainda a necessidade de manter crianças de 0 a 6 anos protegidas de todas as formas de violência e de pressão consumista, a partir de estratégias que limitem a exposição desta faixa etária à comunicação mercadológica.

A lei, em seu 13º artigo, apresenta o protagonismo da proteção e do cuidado às famílias, considerando os diferentes contextos sociofamiliares e comunitários, na perspectiva do fortalecimento de vínculos.

Entre as inovações do Marco Legal da Primeira Infância, destaca-se ainda o direito de brincar e o direito a ocupar os espaços de uso comunitários. Para tanto, prevê que as ações dos diferentes entes federados sejam implementadas por meio de articulação intersetorial. A lei institui a responsabilidade das esferas governamentais em propiciar espaços que contribuam para o pleno desenvolvimento infantil, reforçando o direito das crianças e seus cuidadores (pais, familiares, educadores...) à cidade e à convivência comunitária, a partir da criação de espaços lúdicos e na oferta de ambientes livres e seguros.

As prerrogativas do Marco Legal contribuem para a formulação desta política, com apoio dos órgãos ligados ao meio ambiente, segurança viária, cultura e mobilidade urbana, além das diretamente envolvidas com a pauta, como assistência social, saúde e educação. Significa, portanto, a efetivação da articulação de

diferentes políticas e não somente aquelas que têm a criança como objeto direto de intervenção.

## 1.2 O DESENVOLVIMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

As crianças nascem e crescem nas cidades e, considerando os diferentes contextos sociais, econômicos e territoriais em que estão inseridas, sua relação com o meio ambiente e, conseqüentemente, seu desenvolvimento, estão sujeitos a variações (BRONFENBRENNER, 2004; YOUNG, 2011). Há uma convenção social de que “as crianças são o futuro do país”. Essa premissa corrobora com diferentes argumentos e estudos que defendem que investir na primeira infância é basal para uma sociedade mais equânime, sustentável e com maior potencial econômico.

Estudos baseados na neurociência (HECKMAN, 1960; HADDAD, 2016;), apontam que o desenvolvimento cerebral na fase definida entre a gestação e os seis anos, ou seja, na primeira infância e, em especial na primeiríssima infância (de zero a três anos) ocorre mais rapidamente do que qualquer outra fase da vida e isso implica diretamente nas definições das competências cognitivas, sociais, físicas e emocionais.

Estudos produzidos pelo Núcleo Ciência pela Infância – (NCPI, 2016) apontam que nos primeiros 100 dias de vida há uma intensa desenvoltura cerebral, que pode ser definida como a capacidade do cérebro de se transformar a partir dos estímulos e experiências às quais crianças nesta fase são submetidas. Essas vivências propiciam o desenvolvimento de habilidades que serão necessárias ao seu crescimento e à sua formação como sujeito. Essas desenvolturas se referem, por exemplo, à audição e à visão e, por isso, há a necessidade de nesse período, promover estímulos para desenvolvimento dessas habilidades estruturantes, que vão incidir, futuramente, em outras capacidades, como autonomia, memória e comunicação.

Segundo Bronfenbrenner (2014), o desenvolvimento humano é moldado a partir da interação entre o indivíduo e seus micros e macro ambientes. O cérebro humano começa a se desenvolver a partir de semanas após a concepção e permanece se desenvolvendo até a adolescência e o início da vida adulta. Isso significa que o cérebro pode ir se adaptando por meio das diferentes experiências às quais a pessoa é exposta ao longo da vida. Há experiências que são individuais e que dependem exclusivamente dos estímulos recebidos, especialmente na primeira infância, como, por exemplo, o idioma, a prática de atividades físicas e o tipo de

leitura que tem acesso, às manifestações de afeto, dentre outras. Quanto mais as crianças tiverem expostas a estímulos positivos, melhor será seu desenvolvimento cerebral. Cabe ressaltar que nem todas as crianças precisam ter os mesmos estímulos, considerando a diversidade das famílias, comunidades e culturas nas quais estão inseridas, mas há o reconhecimento de que a variedade das experiências individuais bem como os estímulos esperados para cada fase do desenvolvimento, constituem a base do desenvolvimento cerebral de cada ser (HADDAD, 2016). Assim, oferecer às crianças diferentes referências, sejam elas pessoas, espaços, culturas e crenças, é fundamental para que elas consigam exercer o máximo de suas potencialidades.

Os estudos na área econômica contribuem com a ciência no que diz respeito a propiciar estímulos positivos na primeira infância. Uma referência é o estudo Perry Preschool Project (HECKMAN, 2022), desenvolvido pelo economista James Heckman, professor emérito de economia “Henry Schultz” da Universidade de Chicago, ganhador do Prêmio Nobel de Economia e especialista em economia do desenvolvimento humano, que demonstra que o rendimento financeiro médio de um adulto que teve condições de se desenvolver plenamente na infância é substancialmente maior do que aqueles que não tiveram.

Todos os esforços merecem ser concentrados nos primeiros anos de vida, quando se verifica uma taxa de retorno maior do investimento realizado. A pesquisa de caráter inovador realizada pelo economista demonstra que o crescimento em contextos adversos nos primeiros anos de vida pode afetar o desenvolvimento de aptidões e capacidades da criança, incidindo em déficits de competências e habilidades necessárias na fase economicamente ativa (HECKMAN; KARAPAKULA, 2019).

Neste sentido, o presente estudo relaciona a primeira infância com as desigualdades sociais. Isso porque, o aumento da escolaridade impacta no desempenho profissional, o que, posteriormente, representa uma redução de custos com reforço escolar e gastos no combate à violência e no sistema penal, além de oportunidades de trabalho e de crescimento profissional, acesso à saúde e de mobilidade social e econômica. (HECKMAN, 2014))

A mesma lógica se aplica ao investimento no combate à mortalidade e desnutrição infantil, que reverbera nos recursos utilizados no sistema de saúde em

todos os níveis de atenção e na incidência de doenças crônicas não transmissíveis. O estudo de Heckman, Perry Preschool Project, recomenda que investir em crianças entre zero e seis anos é estratégico para o desenvolvimento econômico e, aponta ainda, que existe uma continuidade geracional nos benefícios deste investimento, uma vez que os filhos destes adultos, crescem em condições igualmente mais favoráveis para o pleno desenvolvimento (HECKMAN, 2017).

Sob a perspectiva social, destaca-se o argumento da equidade. O investimento em condições amplas e equitativas de desenvolvimento tende a reduzir as desigualdades sociais. O médico Daniel Becker (2019) defende que o investimento em políticas públicas na primeira infância se mostra eficaz ao incidir em contextos de desigualdade às quais crianças de 0 a 6 anos e suas famílias são expostas e cria condições para romper com ciclos de violação de direitos fundamentais.

Conforme expõe McCloyd (1998), “quanto mais severa e persistente for a pobreza, maior será a repercussão negativa sobre o desenvolvimento infantil.” O impacto das condições socioeconômicas nos diversos contextos familiares, são intrínsecos às condições do seu entorno, reproduzindo o ciclo de violências e de violações de direitos. A garantia da proteção de uma criança não se estabelece de forma isolada.

Partindo do pressuposto de que quem cuida das crianças são adultos, especialmente pais e mães, pensar em uma sociedade mais equânime, implica também em pensar na atenção dada às famílias e, portanto, é imperativo repensar as relações entre adultos cuidadores e crianças. (URBAN95, 2022). Estas relações em uma sociedade desigual implicam também em recorte de classe, gênero, raça e de pessoas com deficiência. Ações efetivas, que reduzam as desigualdades, incidem em relações familiares e comunitárias mais saudáveis e sustentáveis.

### 1.3 CIDADES ACOLHEDORAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – O DESAFIO DAS DESIGUALDADES

Em 1996, o UNICEF criou a iniciativa “Cidades Amigas das Crianças” (UNICEF, 2022) que apoia os governos municipais na elaboração de políticas de atenção aos direitos das crianças. De acordo com a iniciativa, uma cidade amiga da criança é aquela em que as crianças têm, desde os seus primeiros anos de vida, seus direitos fundamentais garantidos e livres de qualquer violência. Reconhece-se, ainda, que uma cidade acolhedora é aquela que dispõe de ambientes - sejam eles físicos ou de convívio social - adequados ao seu pleno desenvolvimento e, que, independentemente de sua origem social, econômica, cultural e religiosa, tenha assegurado a possibilidade de ter uma boa vida (UNICEF, 2022).

O autor, psicopedagogo e especialista em educação, Francesco Tonucci, oferece em sua obra, *A cidade das crianças* (2008) uma análise contundente sobre como as cidades podem ser repensadas para melhor atender às necessidades e interesses das crianças, garantindo um ambiente urbano mais inclusivo e voltado para o bem-estar infantil. Tonucci argumenta que, as crianças têm sido negligenciadas no planejamento urbano, resultando em ambientes hostis, inseguros e pouco adaptados às suas necessidades. Essa negligência impacta não só as crianças como a comunidade. Jane Jacobs, em *“Morte e vida de grandes cidades* (2011) reforça essa concepção quando diz:

‘As crianças da cidade precisam de uma boa quantidade de locais onde possam brincar e aprender. Precisam, entre outras coisas, de oportunidades para praticar todo tipo de esporte e exercitar a destreza física – e oportunidades mais acessíveis do que aquelas de que desfrutam na maior parte dos casos. Ao mesmo tempo, no entanto, precisam de um local perto de casa, ao ar livre, sem um fim específico, onde possam brincar, movimentar-se e adquirir noções do mundo’ (JACOBS, 2011).

A construção de cidades acolhedoras para a primeira infância se dá na gestão de cidades que consideram a dinâmica das crianças e de seus cuidadores na vida urbana. A diversidade territorial, aliada às diversas formas de organização social das famílias, das construções sociais e culturais e das desigualdades socioeconômicas da população impõe aos gestores públicos e demais atores envolvidos na atenção à primeira infância o desafio de estabelecer mecanismos de

coleta de dados que subsidiem a destinação de recursos e a proposição de ações que sejam adequadas ao contexto dos moradores em toda a sua heterogeneidade.

As autoras Cardoso e Daroda (2011) introduzem o conceito de “múltiplas infâncias”, que propõe uma análise de padrões de apropriação do espaço urbano pelas crianças, tendo como referência o estudo realizado na cidade de São Paulo, por Oliveira (2004), sobre a relação das crianças com a rua e modelos de ocupação do espaço urbano. O estudo identificou três categorias, a saber: há crianças que interagem com seu entorno, utilizando os espaços públicos de lazer, como parques, quadras e outros locais de troca e interação comunitária; há aquelas em que a interação se dá apenas de passagem de um lugar (privado) a outro e, por fim, aquelas que estão em condições de risco, que têm a cidade como espaço de sobrevivência (OLIVEIRA, 2004 in CARDOSO&DARODA, 2011). Essa relação entre criança e cidade revela as desigualdades sociais presentes nos territórios e a necessidade de os espaços públicos e privados coexistirem de maneira que promovam o exercício do cuidado e do afeto, mas também da diversão, do lazer e da convivência comunitária - direito exclusivo de crianças e adolescentes, conforme estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1991)

O contexto urbano tem como prerrogativa favorecer a ocupação dos espaços que garantam às crianças o desenvolvimento pleno, uma vez que se constitui como espaço onde a convivência comunitária se estabelece. E, para que as crianças possam ter a experiência de exercer a interação com a comunidade, a cidade se constitui como eixo estruturante de acesso a esse direito.

Segundo Harvey, o direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos, é um direito de “mudarmos a nós mesmos, mudando a cidade”. Além disso, é um direito coletivo, e não individual, visto que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, um dos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados (HARVEY, 2013).

O espaço urbano é estruturante para o desenvolvimento da criança. A socialização e o desenvolvimento integral dependem de a criança estar em contato e com outras pessoas e com o entorno para além da moradia e do núcleo familiar. Em um cenário de extrema vulnerabilidade no qual muitas crianças estão inseridas, não

há estímulo dentro de casa, e por isso se torna ainda mais necessário que a cidade proveja um ambiente que seja ainda mais estimulante e seguro.

Planejar e projetar cidades amigáveis às crianças se consolida como medida essencial no combate às desigualdades. Os espaços urbanos influenciam diretamente a experiência e o desenvolvimento das crianças, assim investir na primeira infância envolve não apenas fornecer acesso a serviços de qualidade, como educação e saúde, mas também criar ambientes seguros e estimulantes que favoreçam a exploração, a brincadeira e a interação social. Quando a primeira infância é negligenciada ou subestimada no planejamento urbano, as crianças podem enfrentar barreiras ao desenvolvimento saudável. Espaços inseguros, falta de áreas de lazer e recreação, e dificuldades no acesso a serviços essenciais podem impactar negativamente seu bem-estar e desenvolvimento.

Ressalta-se, neste ponto, a percepção do direito à convivência comunitária e o direito à cidade, à medida em que se reconhece que o desenvolvimento da criança se dá a partir da ocupação da cidade, do exercício de transitar pelas ruas, da convivência e troca com diferentes atores sociais, sejam eles crianças, adultos ou idosos, de maneira segura e em espaços que promovam seu desenvolvimento (DIAS E FERREIRA, 2015).

A formação e desenvolvimento da criança é essencialmente construído a partir da convivência familiar e comunitária, ou seja, a partir dos espaços e pessoas que interage. Quando se fala da faixa etária de zero a seis anos, refere-se a indivíduos que estão prioritariamente acompanhados por algum responsável, ou seja, pensar na qualidade de vida das crianças desse grupo etário implica, também, em pensar na qualidade de seus cuidadores sejam eles jovens, adultos ou idosos, na perspectiva de que estes participam do processo inicial de socialização das crianças e necessitam de condições adequadas para exercer de maneira responsável o cuidado às crianças. Weedy (2020) afirma que em uma sociedade em que as crianças nascem e vivem em contextos urbanos, é imperativo que as cidades sejam projetadas e construídas a fim de atender às suas necessidades, mediante aquilo que desejam.

James Gibson (1978), à luz da teoria da ecologia da percepção, expõe que, quando as pessoas interagem com o ambiente contribuem para sua percepção como indivíduos, ou seja, a percepção não é um processo passivo de receber

informações, mas sim uma atividade ativa e dinâmica em que o organismo e o ambiente estão conectados. Na primeira infância, este conceito se torna mais evidente, à medida que o desenvolvimento das habilidades motoras, sensoriais e socioemocionais estão associadas ao entendimento da criança do que ela é capaz de fazer e do que determinada ação gera de reação no espaço e em seus cuidadores, ampliando sua capacidade de percepção e ação. Assim, a exposição a espaços que promovam essas experiências são essenciais para o desenvolvimento da primeira infância.

*“Quando uma criança brinca, joga, finge, está criando um outro mundo. Mais rico, mais belo e muito mais repleto de possibilidades e invenções do que o mundo onde de fato vive”* (CHAUÍ, 2000, p 112). Evidenciada a condição peculiar de desenvolvimento da primeira infância, parte-se para um outro panorama: como essas crianças serão tratadas no espaço urbano? Essa questão perpassa o entendimento do que são cidades e o que se entende por cidades acolhedoras para a primeira infância.

O sociólogo e urbanista David Harvey (2013) afirma que a cidade “é a tentativa mais bem-sucedida do homem de refazer o mundo em que vive mais de acordo com os desejos do seu coração.” Neste sentido, se estabelece o direito à convivência comunitária, que pressupõe o direito da criança em se relacionar com no seu ambiente. Torna-se imperativo pensar que esse direito, representa a possibilidade de a criança percorrer espaços e encontrar pessoas que vão auxiliar o seu desenvolvimento integral.

A convivência deve extrapolar o ambiente privado e familiar e a cidade deve ser pensada e construída por, para e com crianças. Tonucci (2008) defende que a participação ativa das crianças no processo de planejamento urbano reflete o princípio fundamental do investimento na primeira infância: considerar as crianças como protagonistas de seu próprio desenvolvimento. Essa abordagem participativa assegura que as decisões tomadas levem em conta as perspectivas e necessidades das crianças, permitindo criar cidades que melhor atendam a elas e a toda a comunidade.

A vida das crianças sofreu profundas transformações nas últimas décadas e tais mudanças representam uma redução das perspectivas e possibilidades da infância (JACOBS, 2011). As mudanças sociais e econômicas observadas desde a

revolução industrial, seguem a lógica de uma urbanização centrada na redução das áreas verdes, na verticalização e na privatização dos espaços. Assim, as crianças são diretamente atingidas, tendo seus espaços de brincar e sua interação com a natureza limitados. O controle dos espaços é uma característica da urbanização observada nas últimas décadas. Neste ínterim, as crianças na primeira infância têm seu potencial de desenvolvimento restrito e questões de saúde e de socialização despontam, à medida em que crianças que vivem em espaços controlados ficam mais suscetíveis a problemas de saúde, e o adoecimento está diretamente associado ao contexto no qual está inserido (DIAS; FERREIRA, 2015).

E, apesar de todas as evidências que apontam os prejuízos decorrentes processo, a urbanização é um processo em expansão. Uma nova configuração de cidade precisa emergir para conter os danos à vida humana.

## 2. PRIMEIRA INFANCIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A primeira infância e o desenvolvimento sustentável estão intrinsecamente relacionados, uma vez que, a garantia de um desenvolvimento saudável e sustentável das crianças nessa fase da vida é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e equilibrada, tanto no presente quanto no futuro. A Constituição Federal em seu artigo 225, diz que todos “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, retoma-se a premissa de que os seres humanos são agentes relacionais e que se desenvolvem a partir da interação com outras pessoas e com o espaço que ocupam no mundo. Essa ideia reforça o direito constitucional de preservação e respeito às liberdades individuais, entretanto, é possível expandir este conceito para as interações relações sociais, econômicas, culturais, ambientais e especialmente ao cuidado com as gerações futuras expresso a lei, sendo tais relações de cuidado possíveis a partir de uma sociedade sustentável.

O percurso para definição da agenda global, tem suas bases no conceito apresentando pela médica Gro Harlem Brundtland, em abril de 1987, publicado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas. O relatório, intitulado “Nosso Futuro Comum” em abril de 1987, conceitua o desenvolvimento sustentável como:

desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades. (...) Um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas, estará sempre propenso a crises ecológicas, entre outras. O desenvolvimento sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos (BRUNDTLAND in WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987).

Assim, uma sociedade sustentável é aquela cujo desenvolvimento esteja pautado em ações ecologicamente corretas, economicamente viáveis, socialmente justas e culturalmente diversas.

A pauta da sustentabilidade evidencia a limitação dos recursos naturais e aponta para os riscos da exploração excessiva ou irresponsável desses recursos pode levar à degradação do meio ambiente e à escassez no futuro. E não somente, a sustentabilidade aspectos sociais e econômicos (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987). Infere-se, portanto, que o desenvolvimento sustentável deve levar em consideração a equidade social, a erradicação da pobreza, a promoção da justiça social, a inclusão e o respeito aos direitos humanos.

O desenvolvimento sustentável envolve, ainda, a promoção da participação e engajamento da dos diferentes atores sociais – governos, empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos. Diante dos desafios contemporâneos, introduzir o conceito de sustentabilidade nas práticas cotidianas, na cultura empresarial e sobretudo, nas políticas públicas revela-se com uma estratégia potente (ONU, 2022).

Tal definição estabeleceu as bases para as discussões globais e compromissos assumidos ao longo de décadas, inclusive com a os compromissos assumidos na Convenção dos Direitos das Crianças, que reconhece o direito de todas as crianças de acessarem condições adequadas de saúde e de viverem em um ambiente que favoreça o seu bem-estar, até a definição em 2015, da Agenda 2030 (ONU, 2022). Garantir o bem-estar das crianças no presente, portanto, perpassa a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente para que as futuras gerações também possam desfrutá-los, reconhecendo-os como necessários para o desenvolvimento saudável.

A Agenda 2030. A agenda é um plano de ação assumido por 193 nações, incluindo o Brasil, e se constituiu como um compromisso de tornar o mundo mais sustentável. Com o lema “Ninguém deixado para trás” o documento baseia-se em cinco princípios orientadores: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias (5 Ps). São definidos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e cento e sessenta e nove metas a serem atingidas no período de 2016 a 2030, relacionadas a efetivação dos direitos humanos e promoção do desenvolvimento sustentável (ONU, 2022).

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS se constituem como diretrizes para nortear as ações, de organismos governamentais e sociais, que se

refletem no cuidado à infância. Trata-se de uma agenda global, estabelecida e referendada por diversos países, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015, composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidas até 2030.

Os ODS, à exceção do compromisso estabelecido no objetivo 4– Educação de Qualidade, que busca "garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário" (ONU, 2022) embora não façam alusão direta, abordam temas transversais ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. De maneira articulada, a Agenda 2030 prevê uma abordagem integral para garantir os direitos das crianças, à medida em que as metas englobam dimensões sociais, relacionadas às necessidades fundamentais dos seres humanos; ambientais, voltadas à preservação e conservação do meio ambiente; econômica, contemplando a exploração de recursos e as formas de consumo, que envolve todos os atores responsáveis pela aplicabilidade dos ODS.

As ações contemporâneas têm impacto direto no ambiente em que as crianças viverão no futuro. Portanto, medidas para proteger os oceanos e os ecossistemas, desenvolver cidades sustentáveis, investir em energia e infraestrutura, e fortalecer as instituições têm um papel significativo na vida das crianças. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) visam garantir, ainda, que as políticas de mudança climática sejam integradas às estratégias e planos nacionais, além de assegurar serviços de energia acessíveis, confiáveis e modernos para todos, para que as crianças possam herdar um planeta mais sustentável. Além disso, o acesso a espaços seguros e a interação com a natureza são elementos essenciais para o desenvolvimento infantil.

O relatório *Countdown to 2030*, produzido em parceria entre o Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o UNICEF, analisa o progresso de 138 países em relação a essas metas, com uma seção dedicada à primeira infância. De acordo com o relatório, no Brasil, embora a proporção de crianças em risco de baixo desenvolvimento tenha diminuído, ainda existem desafios, como a baixa taxa de aleitamento materno exclusivo.

Retomando os estudos abordados nos capítulos anteriores, como Haddad (2016), Heckman (2014), Tonucci (2008), evidencia-se que sem oportunidades

justas para crianças não há condições para desenvolvimento sustentável. A inclusão de pautas como violência, saúde – mais especificamente, nutrição e mortalidade infantil, educação, redução das desigualdades e cidades sustentáveis são intrínsecas ao desenvolvimento integral da primeira infância e por isso, há a necessidade de ações articuladas entre os diferentes atores da sociedade. Não obstante, as intervenções realizadas durante a primeira infância têm a capacidade de promover uma neurobiologia mais saudável, estimular a resiliência nas crianças e cultivar valores e comportamentos que podem contribuir para a redução da violência no futuro e para a promoção da paz.

Richard Louv (2016) traz contribuições teóricas que evidenciam a dicotomia entre cidade e natureza, bem como a relação da primeira infância com o desenvolvimento. O autor cunhou o conceito de “Transtorno do Déficit de Natureza” que de maneira objetiva evidencia os efeitos prejudiciais da falta de contato com ambientes naturais na saúde das crianças.

Neste sentido, para além das proteções sociais, Joseph Cornell, autor de *"Sharing Nature with Children"*(1979) destaca a importância de conectar as crianças à natureza como uma forma de promover uma relação de cuidado e respeito com o meio ambiente. Cornell, enfatiza o potencial da natureza como fonte de aprendizagem e estimula a realização de momentos de imersão na natureza, despertando as crianças na exploração e descoberta do ambiente natural. Louv destaca que a natureza suscita a imaginação e conseqüentemente o brincar livre, estimulando a prática de atividades físicas, o desenvolvimento de habilidades motoras, a interação com o mundo natural e o despertar de um senso de admiração e respeito pela vida. Assim, estimular a consciência ambiental, contribui para o desenvolvimento de valores relacionados à sustentabilidade e a participação de crianças em práticas sustentáveis, importantes para o desenvolvimento integral da primeira infância e para a sustentabilidade, à medida em que tais experiências permitem às crianças construir, criar e modificar o ambiente natural de forma responsável, desenvolvendo habilidades práticas e uma conexão emocional com a natureza (HAAS E ASHMAN, 2014).

Não obstante, é importante ressaltar que a concepção de ambientes saudáveis deve, necessariamente, considerar a existência de diferentes realidades

socioeconômicas, muitas das quais não dispõem de condições básicas de saneamento ou moradia.

Crianças que crescem em ambientes saudáveis, e necessariamente, com seus direitos fundamentais garantidos têm mais chances de se tornarem adultos saudáveis, produtivos e engajados em suas comunidades.

Assim, propiciar momentos e espaços de conexão com a natureza, educação ambiental e participação ativa das crianças como agentes de mudança, são cruciais para um desenvolvimento sustentável a longo prazo e para a promoção de sociedade mais justa.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada nesta pesquisa se respalda no interesse de aprofundamento das ações desenvolvidas na cidade de São Paulo, por meio da identificação de leis, regulamentos, planos de ação e projetos que buscaram alternativas para o desenvolvimento da primeira infância, especificamente as ações do poder executivo, previstas no Plano Municipal da Primeira Infância - PMPI. O PMPI apresenta uma temporalidade de execução até 2030, em consonância com os compromissos internacionais assumidos na Agenda 2030, apresentados no capítulo anterior.

#### 3.1 CONTEXTO DE ESTUDO

Dados do Observatório da Primeira Infância, demonstram que cerca de 1,1 milhão de crianças entre 0 e 6 anos vivem na capital paulista, representando cerca de 9,4% da população. Neste cenário, emergem diferentes atores sociais intervindo na Primeira Infância (OBSERVA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2022).

O programa Cidades Sustentáveis, desenvolveu o Índice do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras – IDSC, que tem como intuito apresentar um panorama geral dos municípios em relação às metas do desenvolvimento sustentável. Através da plataforma, é possível identificar os principais desafios de cada município para cada ODS. O IDSC define cinco níveis, sendo eles: muito alto - 80 a 100 pontos; alto - 60 a 79,99 pontos; médio - 50 a 59,99 pontos; baixo - 40 a 49,99 pontos; muito baixo - 0 a 39,99 pontos. Assim, considerando os indicadores contemplados (saúde, educação, renda, moradia, assistência social, igualdade de cor e gênero, acesso à água e ao esgotamento sanitário, energia, segurança pública, emissões e diversas outras) a cidade de São Paulo apresenta um nível alto de desenvolvimento (62,1 pontos). Ainda que ocupe uma posição alta em relação aos demais municípios brasileiros, a capital paulista apresenta diversos desafios, entre eles, a questão urbana (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2023).

Observando os índices ligados ao ODS 11 – Cidades Sustentáveis, a cidade de São Paulo apresenta uma pontuação muito baixa nos indicadores relacionados

ao deslocamento urbano, à porcentagem de pessoas vivendo em aglomerados subnormais e em favelas, além da oferta de espaços esportivos. Tais indicadores incidem diretamente na qualidade de vida das crianças na primeira infância, afetando o exercício da parentalidade, as condições de desenvolvimento saudável em territórios vulneráveis e com dificuldade de acesso a espaços de convivência. Tendo em vista que a maior parcela do grupo etário ao qual esse estudo se debruça, concentra-se nas áreas mais vulneráveis da cidade (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2022), estabelece-se uma relação causal entre o investimento na primeira infância e o desenvolvimento sustentável.

O investimento em políticas sociais de educação, saúde e assistência social impactam nos índices de desenvolvimento da população infantil e de seus cuidadores. O Mapa da Desigualdade da Primeira Infância 2022 aponta as diferenças entre os distritos da cidade de São Paulo. Indicadores como lista de espera em creches, oferta de espaços culturais e áreas de lazer, acesso a serviços de saúde, exposição à violência, a oferta de espaços verdes, as condições de moradia e de saneamento básico, entre outros fatores, são intrínsecas à qualidade de vida dos moradores das áreas. Neste sentido, conforme será apresentado e detalhado no próximo capítulo, a cidade de São Paulo, ao implementar o Plano Municipal da Primeira Infância 2018-2030 (PMPI), utiliza-se destes indicadores para priorizar as políticas públicas intersetoriais considerando os territórios mais vulneráveis do município.

### 3.2 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

As ações do PMPI são apresentadas no Balanço do Plano Municipal da Primeira Infância - 2018-2030, publicado anualmente pela prefeitura de São Paulo, por meio do Comitê Gestor Intersectorial de Primeira Infância, cujas representações estão vinculadas às secretarias de Governo, Assistência e Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Direitos Humanos e Cidadania, e Inovação e Tecnologia, sistematizando todas as ações diretas e transversais à primeira infância.

Os relatórios observados são referentes aos anos de 2019, 2020 e 2021. Cumpre salientar que os relatórios não seguem um padrão, inviabilizando que as informações sejam apresentadas de forma comparativa. Entretanto, em cada

relatório é possível elencar alguns pontos principais de análise, sendo, o primeiro (2019) uma observação do primeiro ano de implementação do PMPI e os principais desafios no que se refere à definição de um modelo de monitoramento e avaliação. O segundo relatório (2020) demonstra, principalmente os impactos da pandemia da COVID 19 e as ações da administração pública para lidar com o cenário de acirramento de violências e desigualdades. O último relatório (2021) se consolida em um modelo mais detalhado de análise das metas e estratégias estabelecidas no PMPI, além de apresentar um plano de ação para a gestão municipal atual (2021-2024).

### 3.3 ORGANIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS DADOS

A análise das informações coletadas nos relatórios municipais, têm como parâmetro os eixos estruturantes do Urban 95, iniciativa da Fundação Bernard Van Leer, que se propõe a reconhecer a perspectiva da criança em relação à sua vivência na cidade (URBAN 95, 2022).

O Urban95, experiência de abrangência internacional, contribui para que a gestão das cidades, sejam elas iniciativas públicas ou privadas, considerem a perspectiva da criança e de seus cuidadores na elaboração do planejamento urbano. “Bebês, crianças e seus cuidadores precisam de ambientes seguros, onde serviços cruciais sejam facilmente acessíveis e interações responsivas com adultos sejam possíveis (URBAN95, 2022).

De tal modo, a metodologia de análise foi desenvolvida com base nos referenciais teóricos, apresentado no capítulo teórico, e sua relação convergente aos quatro eixos estratégicos do programa: (i) tomada de decisões com base em dados, (ii) espaços públicos e natureza, (iii) mobilidade para famílias e (iv) utilização dos serviços, conforme segue:

Quadro 1 – Construção teórico-metodológica

Eixos	Ferramentas Urban95	Discussão conceitual
Tomada de decisões com	Coletar dados sobre crianças pequenas e	Estudos demonstram que a construção de políticas públicas efetivas perpassa

base em dados	seus cuidadores em cada bairro e usá-los para melhorar a alocação de recursos e facilitar a coordenação entre os diferentes setores.	um levantamento de dados das diferentes ocupações territoriais e padrões de ocupação urbano pelas crianças e o compromisso dos gestores públicos em priorizar a agenda de atenção a primeira infância na tomada de decisões e destinação orçamentária. (ANDRADE, 2016, HADDAD, 2016
Espaços públicos e natureza	Transformar os espaços físicos existentes em lugares onde as crianças pequenas brinquem sem perigo e explorem a natureza, e para que seus cuidadores se encontrem e descansem.	Considerando o desenvolvimento integral da criança, destaca-se a importância da convivência comunitária, da apropriação do espaço urbano e da interação intergeracional (TONUCCI, 2008; BRONFENBRENNER, 2004; LOUV, 2019).
Mobilidade para famílias	Permitir que cuidadores e crianças pequenas possam caminhar ou andar de bicicleta até serviços de saúde e creches, assim como a lugares onde seja possível brincar sem perigo, e a encontrar fontes de alimentação saudável.	As cidades estruturadas sob a perspectiva das crianças propiciam o exercício do direito à cidade, à medida em que o espaço urbano, organizado para acolher crianças – especialmente na primeira infância, e seus cuidadores, provê estímulos positivos para o um desenvolvimento mais próspero para as famílias e toda a sociedade (JACOBS, 2011; HARVEY, 2012).
Utilização de serviços	Apoiar programas e políticas que informem os pais e cuidadores sobre o desenvolvimento da primeira infância e	O desenvolvimento saudável perpassa as diferentes esferas da vida em sociedade, assim é imperativo desenvolver políticas públicas intersetoriais (HADDAD, 2016).

	compartilhem estratégias e boas práticas para o desenvolvimento infantil.	
--	---	--

Fonte: elaborado pela autora

#### **4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PRIMEIRA INFANCIA – O CASO DE SÃO PAULO**

Em relação à administração pública municipal de São Paulo, as ações aqui estudadas, no que se refere a políticas públicas específicas à primeira infância tem origem na gestão 2013-2016, quando o poder executivo da cidade de São Paulo, por meio do Programa São Paulo Carinhosa – Decreto Municipal N. 54287, de 28 de agosto de 2013, instituiu a Política Municipal para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância e deu os primeiros passos em relação ao tema. A proposta consistia em articular, coordenar, divulgar e ampliar as ações realizadas no município para a promoção do desenvolvimento infantil integral de zero aos seis anos de idade, com ênfase na primeiríssima infância (zero a três anos).

Neste sentido, a gestão estabeleceu as questões prioritárias para compor o Programa de Metas 2013 e, em parceria com as secretarias municipais, identificou as ações setoriais que incidiram na infância, caracterizando a atenção a este público, prioridade do Governo em ações articuladas internamente. Para efetivar a articulação das políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, e em especial, à primeira infância, foi criada a Coordenação de Políticas para Crianças e Adolescentes, vinculada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos, institucionalizada no mesmo ano.

São Paulo Carinhosa é um programa da prefeitura da cidade de São Paulo, lançado em 2013, que tem como objetivo promover ações e políticas públicas voltadas para a primeira infância, ou seja, para crianças de zero a seis anos de idade. O programa foi criado com base na crença de que o investimento na primeira infância é fundamental para o desenvolvimento pleno das crianças, contribuindo para uma sociedade mais justa e igualitária. Para isso, São Paulo Carinhosa promove diversas ações, programas e políticas públicas voltadas para a promoção da saúde, nutrição, educação, cultura, esporte, lazer e segurança das crianças nessa fase da vida. Entre as ações desenvolvidas pelo programa, destacam-se a implantação de espaços públicos e brinquedotecas para as crianças, a capacitação de profissionais que trabalham com a primeira infância, o incentivo à amamentação e à alimentação saudável, a criação de programas de

assistência social e a promoção de eventos culturais e esportivos voltados para as crianças e suas famílias.

O programa teve como principal meta tornar a cidade de São Paulo cada vez mais amiga das crianças e das famílias, garantindo o direito à infância plena e saudável para todas as crianças da cidade. Em sua implementação, considerou estudos de diversas áreas do conhecimento, como neurociência, economia, direito, saúde e desenvolvimento social, e integrou ações em áreas distintas da administração municipal, como por exemplo, o consumismo infantil atrelado ao Procon; o luto parental, vinculado à Secretaria Municipal de Serviços, por meio do Serviço Funerário; planejamento urbano, estruturado pelas Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Engenharia de Trânsito – CET, além de parcerias com diferentes atores da sociedade civil e entidades privadas. Envolveram ainda ações no fortalecimento da educação infantil e oferta de vagas em creches, programa de qualidade nutricional escolar, qualificação da atenção primária à saúde, adaptação dos espaços culturais e urbanos para a presença de crianças, criação de programas setoriais e instrumentos regulatórios de atenção à primeira infância, entre outras no âmbito das políticas sociais.

À época do programa, os dados do Censo do IBGE indicavam que crianças de 0 a 5 anos representavam cerca de 8% da população total do município de São Paulo. Dados sociodemográficos, indicadores de saúde e educação aliados ao Mapa da Exclusão e Inclusão Social dos territórios da cidade, indicaram as regiões sob as quais deveriam ser destinadas as ações sociais prioritárias da São Paulo Carinhosa. Assim, foram elencados os distritos de Cidade Tiradentes, Guaianases, Itaim Paulista e Iguatemi, na região leste; Brasilândia, na região norte; Grajaú, na região sul, Sé e Brás, na região central.

As ações do programa tinham como prioridade o desenvolvimento infantil integral e o apoio às famílias em extrema vulnerabilidade, reconhecendo a importância do vínculo no exercício do cuidado e o potencial do investimento da primeira infância na redução das desigualdades (HADDAD, 2016).

Além das medidas no âmbito das políticas sociais – Saúde, Educação e Assistência Social, a São Paulo Carinhosa tinha como prerrogativa democratizar o acesso à cultura. Sob a premissa de “devolver a cidade às crianças e humanizar o território” (Haddad, 2016, p. 207), a política de proteção integral à criança traçou

estratégias de garantia do direito ao brincar. Combate às violências, articulação dos territórios, participação social e desenvolvimento urbano foram premissas importantes para construir uma estratégia de intervenção. Através de um processo de escuta com profissionais da cultura e sociedade civil, identificou-se a necessidade de ampliar a oferta de atividades nos espaços públicos e nos equipamentos municipais.

Assim, surgiu o Circuito São Paulo de Cultura como uma resposta as problemáticas expostas, ampliando a programação cultural da cidade através da música, dança, teatro, circo e outras atrações artísticas. Outra prerrogativa do programa constituía na descentralização dessas atividades, ou seja, um diálogo entre os espaços centrais e as periferias, propiciando maior acesso às produções pelos públicos mais vulneráveis e estimulando as manifestações culturais locais e sua circulação pela cidade. Com mais de 200 pontos culturais, o projeto identificou que o acesso à cultura contribui no fortalecimento das famílias, especialmente as mais vulneráveis para superação das violências.

Uma política de destaque da mesma gestão foi a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE), marco regulatório que orienta a política municipal de desenvolvimento urbano. O PDE dispõe de propostas estruturantes e estratégicas que impactam na vida urbana e apresenta como eixo norteador a ocupação dos espaços públicos pelos moradores. Uma das estratégias adotadas foi a abertura de ruas para circulação de pedestres, com ofertas de atividades culturais para todas as faixas etárias, reduzindo a circulação de veículos motorizados. A estratégia teve como objetivo “garantir a função social da cidade para todos os seus moradores” (HADDAD, 2016, p. 373).

Entre as disposições do PDE foi criada a Rede de Estruturação Local, iniciativa que prevê a integração entre os equipamentos sociais, a fim de construir uma rede de atendimento integral às diferentes necessidades dos cidadãos, considerando os contextos sociais aos quais estão inseridos, às configurações familiares e momento de vida. Assim, o PDE tem como objetivo, otimizar e qualificar a ocupação dos espaços públicos e urbanos e o deslocamento dos moradores entre os serviços dos quais necessitam. Pode-se considerar que houve a premissa de devolver a cidade às crianças, três artigos da lei apresentam diretrizes voltadas para priorizar a inclusão das crianças e redução das

desigualdades socio territoriais, juntamente com a garantia do acesso às necessidades básicas e à fruição de bens, equipamentos e serviços socioculturais e urbanos. Assim como a eliminação de barreiras físicas que possam representar riscos à circulação do usuário.

A gestão seguinte, por meio da lei municipal n. 16.710 de 11 de outubro de 2017 retoma o disposto no programa São Paulo Carinhosa, e institui a Política Integrada da Primeira Infância, gerida através da criação do Comitê Intersecretarial e do Plano Municipal pela Primeira Infância - PMPI, que se efetivou, em 2018 pelo Decreto n. 58.514.

O Plano Municipal da Primeira Infância prevê a estruturação das ações a longo prazo, a fim de que as iniciativas de atenção à Primeira Infância não sejam comprometidas com as mudanças nas gestões públicas. Assim, como citado anteriormente, o município de São Paulo optou por construir o PMPI alinhado substancial e temporalmente aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), assumindo compromisso da cidade com o acordo internacional firmado entre Brasil e demais países signatários da ONU. A Primeira Infância é um tema transversal à agenda global e, portanto, a estruturação do plano teve o desafio de buscar as referências que se encaixam aos eixos estratégicos do Plano Municipal. Assim, foram estabelecidos para cada eixo, os ODS correspondentes, conforme segue:

Eixo Estratégico I: Garantir as condições para a articulação intersetorial dos programas, projetos e ações para o atendimento integral da primeira infância | ODS 10 – Redução das Desigualdades, ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação

Eixo Estratégico II: Garantir a todas as crianças na primeira infância educação, cuidados e estímulos que contribuam para seu desenvolvimento integral | ODS 4 – Educação de Qualidade, ODS 5 – Igualdade de Gênero, ODS 10 – Redução das Desigualdades, ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação

Eixo Estratégico III: Garantir a proteção e dar condições para o exercício dos direitos e da cidadania na primeira infância | ODS 1 – Erradicação da Pobreza, ODS 5 – Igualdade de Gênero, ODS 10 – Redução das Desigualdades, ODS 11 –

Cidades e Comunidades Sustentáveis, ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação.

Eixo IV: Garantir o direito à vida, à saúde e à boa nutrição a gestantes e crianças na primeira infância | ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável, ODS 3 – Saúde e Bem-estar, ODS 4 – Educação de Qualidade, ODS 10 – Redução das Desigualdades, ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação

Tais indicações merecem destaque uma vez que representam a correspondência do Plano Municipal com os compromissos para construção de uma sociedade mais sustentável.

O PMPI foi construído de forma participativa com sociedade civil e a visão destes atores corroborou para o alinhamento do Plano à Agenda 2030. Para consolidar a participação do público-alvo – crianças, famílias e comunidades, foram realizados no ano de 2018, quatorze seminários regionais e oficinas com as crianças, sendo identificadas as demandas dos territórios que subsidiaram também a elaboração do plano. No documento, são apresentados desenhos que expressam o que gostam e o que não gostam na cidade e as respostas estão totalmente atreladas à percepção da cidade, dos espaços públicos e do lúdico

#### 4.1 ANÁLISE DOS BALANÇOS MUNICIPAIS – AVANÇOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Os Balanços Municipais compõem as estratégias de controle social, monitoramento e avaliação do Plano Municipal da Primeira Infância e se estabelecem como ferramenta indispensável no âmbito da política pública de atenção à primeira infância no município, a medida em que torna possível verificar se as medidas adotadas são viáveis, sustentáveis e eficazes.

Conforme indicado, a atenção à Primeira Infância no município atingiu seu maior reconhecimento a partir do Decreto nº 58514/18, a partir da publicação do Plano Municipal da Primeira Infância, em novembro de 2018. O decreto prevê que sejam realizados, anualmente, ciclos de avaliação do PMPI, tendo os relatórios divulgados na Semana Municipal da Primeira Infância, que ocorre no início do mês de agosto. Tal previsão se respalda na Lei Municipal 16.701/17, em seu inciso VI, artigo 4º que estabelece o “monitoramento permanente, avaliação periódica e ampla publicidade das ações e dos resultados” (PMSP, 2017).

Entretanto, para fins desta pesquisa, será considerado apenas o relatório do poder executivo municipal, tendo em vista a responsabilidade pela execução da política. Foram observados os balanços referentes aos anos de 2019, 2020 e 2021, disponibilizados no site da Prefeitura Municipal de São Paulo. Será apresentada uma análise geral do documento e os principais dados que se correlacionam às diretrizes do programa Urban95. Cumpre-nos destacar aqui que o PMPI apresenta como estrutura quatro eixos estratégicos, trinta e uma metas e suas respectivas estratégias, sendo que, algumas delas, não se conectam com estudo ora proposto. Sendo assim, foram destacadas as metas e estratégias que se alinham à argumentação conceitual defendida ao longo deste estudo, que serão apresentadas em um quadro de análise comparativa.

Embora o documento seja uma previsão legal, as publicações foram sofrendo alterações e atualizações concernentes à estrutura e à sistematização dos dados, o que inviabiliza um quadro comparativo entre os três documentos.

O envolvimento de múltiplas secretarias desponta como um dos principais desafios identificados na estruturação e execução da política municipal integrada

pela primeira infância em seu primeiro ano de implementação. A gestão integrada dos serviços e programas no âmbito da atenção à primeira infância pela municipalidade demandou a criação de uma estrutura de governança capaz de fazer a articulação intersetorial. Assim, a governança da política foi estruturada de forma a envolver diferentes níveis administrativos e hierárquicos sendo, o Comitê Gestor Intersetorial, representado pelos secretários municipais (SGM, SMADS, SME, SMS, SMDHC e SMIT), o responsável por exercer um papel estratégico, articulador e de tomada de decisão.

Em um segundo nível, está a Comissão Técnica Intersetorial, composta por profissionais técnicos representantes das mesmas Secretarias que compõem o Comitê Gestor. Essa equipe é responsável pela operacionalização da política, desde a articulação intersetorial às proposições técnicas.

Em última escala, estão os Comitês Gestores Regionais, cujo papel se dá, especialmente no apoio à implementação da política nos territórios. A cidade possui 32 Comitês, seguindo a divisão administrativa das subprefeituras, compostos por representantes das secretarias de Saúde, Educação e Assistência e Desenvolvimento Social. Essa configuração se dá na perspectiva de que as ações cheguem à “ponta”, ou seja, na população de cada território. Estes profissionais estão próximos aos usuários e beneficiários das políticas sociais, e têm o papel de promover e articular os serviços voltados à primeira infância, de acordo com suas necessidades e especificidades. Idealmente, as três instâncias dialogam e, dentro de seu escopo, consolidam a atenção à primeira infância.

No primeiro ano de implementação do PMPI, a política integrada pela primeira infância foi incluída no Plano de Metas da Prefeitura, documento que sistematiza as principais pautas que terão destaque na gestão municipal. Assim, reduzir a vulnerabilidade na primeira infância foi contemplada no Plano de Metas. A inclusão da atenção à primeira infância no documento, sinaliza um compromisso da gestão com a pauta, sendo, portanto, uma medida política estratégica, garantindo à pauta uma visibilidade maior pelas pastas municipais, além de uma destinação orçamentária superior, uma vez que desponta como uma pauta prioritária no município. A transparência na destinação de recursos públicos teve um progresso significativo com a elaboração do Orçamento da Criança e do Adolescente - OCA, ferramenta desenvolvida pela administração pública que identifica os valores

destinados e gastos pelo município em ações de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes.

Na perspectiva técnica, destaca-se a definição dos distritos prioritários da primeira infância, identificados a partir de uma relação de dez indicadores de vulnerabilidade social específicos da primeira infância, no sentido de orientar as ações nos territórios de maior incidência de crianças e famílias em situação de vulnerabilidade. Os indicadores considerados são: mortalidade infantil, baixo peso ao nascer, gravidez na adolescência, mortalidade materna, demanda por creche, percentual de nascidos vivos cujas mães fizeram pelo menos 7 consultas pré-natal, percentual de crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do programa de transferência de renda (PTR), Bolsa-Família, expectativa de vida, porcentagem de domicílios em favelas e Índice Paulista de Vulnerabilidade.

A garantia da participação social na implementação do plano se dá a partir da criação da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância, composta pelas secretarias municipais, poder legislativo municipal, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) – que representam órgãos de controle social - e por entidades da sociedade civil, cuja principal atribuição é avaliar a implementação das ações previstas no Plano. Através dessa estrutura é que se tornou possível a realização dos relatórios de avaliação, que se traduzem no Balanço Municipal, publicado no ano seguinte, como uma oportunidade de identificar as ações realizadas na vigência anual.

Um dos desafios inerentes ao processo de monitoramento e avaliação consiste em avançar na delimitação de indicadores para as metas e estratégias estabelecidas, levando em conta as disparidades e assimetrias entre os territórios, além de aprimorar os mecanismos de comunicação e divulgação das informações, visando fortalecer a transparência.

Tais aspectos contemplam o eixo estratégico I do PMPI, que se refere a garantir condições para a articulação Intersecretarial dos programas, projetos e ações para o atendimento integral na primeira infância. Conectam-se ainda, ao eixo do *Urban 95* relacionado à tomada de decisões baseadas em dados. Isso porque demonstra que a estrutura de governança estabelecida, privilegia o acompanhamento da execução da política pelos principais órgãos envolvidos,

fazendo com que as estratégias sejam adotadas mediante devolutiva e informações obtidas in loco.

Identifica-se que as informações contidas no relatório municipal referente ao ano de 2019, embora componham uma política intersetorial, estão segmentados pelas ações que cada secretaria desenvolveu em cada uma das metas e estratégias definidas no Plano, o que se configura como um desafio para a gestão da política, que tem como prerrogativa a integralidade e intersetorialidade.

O ano seguinte, interpôs ao município desafios ainda mais profundos na atenção à primeira infância e à execução das políticas públicas. Em 2020, o mundo foi impactado pela pandemia do novo coronavírus, a Covid 19, o que significou um redesenho das ações e estabelecimento de medidas emergenciais de controle e combate da doença. Há que se considerar que o impacto da pandemia atingiu não só o público-alvo das ações, mas também os executores da política. Profissionais das políticas de saúde, assistência social e educação, especialmente por exercerem suas atividades “na ponta”<sup>1</sup>, tiveram que inovar as práticas de atendimento, uma vez que os mecanismos, instrumentais e estratégias até então utilizadas não se aplicavam ao contexto de emergência sanitária e social. Assim, as ações e programas de atendimento concentraram-se em ofertar condições de acesso a direitos básicos como segurança alimentar, fortalecimento da rede de proteção e de cuidados às gestantes e crianças de 0 a 6 anos.

Apesar das adversidades, a implementação da Política Integrada pela Primeira Infância avançou em aspectos de governança e transparência. A estrutura de monitoramento e avaliação da política, bem como o acompanhamento da comissão técnica se consolidou e se fortaleceu, estabelecendo consistência de reuniões e continuidade no monitoramento do PMPI.

No âmbito da transparência dos recursos públicos, o ano de 2020 foi marcado pela elaboração do primeiro Orçamento da Primeira Infância - OPI, uma metodologia criada a partir do OCA que permite um recorte das destinações e execuções orçamentárias do município específicas à primeira infância. A publicação do OCA e do OPI se dá no ano subsequente ao de sua elaboração, dada a necessidade de encerrar a execução orçamentária anual para sua conclusão. Um ponto de destaque

---

<sup>1</sup> Termo utilizado na administração pública para se referir aos profissionais que executam a política pública no atendimento direto ao cidadão.

foi a elaboração e publicação do Protocolo Integrado de Atenção à Primeiríssima Infância, instrumento que visa contribuir para a comunicação intersetorial, formação de redes de atenção integral e fluxos de atendimento orientadores aos profissionais da rede de serviços públicos municipais voltados a este público. Os dados do balanço de 2020, de maneira geral, demonstram o fortalecimento e continuidade das ações no período pandêmico e a necessidade de avançar na definição de indicadores que contribuam para monitorar o alcance das metas e estratégias do plano, considerando as desigualdades territoriais.

Como previsto no PMPI, a cada nova gestão municipal eleita, seria elaborado um plano de ação com os compromissos prioritários do mandato. Assim, o Plano de Ação 2021-2024, com a participação de diversas secretarias municipais estabeleceu o conjunto de ações intermediárias relacionadas às metas previstas para 2030, que é apresentado no Balanço seguinte (2021). Para este plano de ação foram priorizadas ações que contemplassem as seguintes diretrizes: redução das desigualdades, com foco para a questão racial e enfrentamento aos impactos negativos da pandemia, além da priorização de ações territoriais e especificidade do público. Neste ínterim, a taxa padronizada de mortalidade por Covid-19 foi abarcada entre os indicadores de definição dos distritos prioritários. A partir da metodologia estabelecida anteriormente, considerando o cenário de pandemia e o maior impacto das vulnerabilidades sociais entre crianças de 0 a 6 anos, foram incluídos novos distritos, ficando definidas as prioridades aos quinze territórios: Perus, Jaraguá, Brasilândia, Sapopemba, São Rafael, Iguatemi, Cidade Tiradentes, Lajeado, Itaim Paulista, Jardim Helena, Capão Redondo, Jardim Ângela, Pedreira, Grajaú e Parelheiros. É interessante observar que, considerando as macrorregiões da capital (Zona Norte, Zona Leste, Zona Oeste e Centro e Zona Sul), as regiões mais periféricas, nos extremos da cidade estão elencadas como mais vulneráveis, conforme demonstrado no mapa abaixo:

Figura 1 – Distritos prioritários para a primeira infância – São Paulo



Fonte: PMSP (2021) 3º Balanço do Plano Municipal da Primeira Infância

Cabe destacar ainda que a população em situação de rua foi elencada como prioridade nas iniciativas do novo ciclo de avaliação, embora a maioria dessas pessoas se encontre em distritos distintos aos 15 priorizados. Tal definição se respalda nas prioridades das ações do plano da gestão atual, tendo em vista que esse grupo tem sido particularmente afetado pela pandemia de Covid-19.

Por fim, em relação ao último balanço analisado está indicado uma síntese quantitativa do processo de monitoramento e avaliação do PMPI. De acordo com os dados, a prefeitura endereçou estratégias para 30 das 31 metas estabelecidas, o que representa uma taxa de atendimento de 96,8%. Essas estratégias foram implementadas por meio de novas ações ou ações continuadas, envolvendo

diversas secretarias municipais e organizações parceiras. Das 135 estratégias do plano, 108 (80%) já estavam sendo executadas em 2021, indicando um progresso significativo na implementação do plano.

O Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030 de São Paulo tem como objetivo promover o desenvolvimento integral das crianças na cidade. Para relacionar as metas e estratégias dos eixos estratégicos desse plano com os eixos estruturantes do Programa Urban95, foi elaborado o seguinte quadro:

Quadro 2 – Quadro analítico PMPI e Urban95

Eixos Urban 95	Eixos e Metas PMPI	Análise comparativa
Tomada de decisões com base em dados	<p>Gerir de forma integrada os serviços, benefícios e programas voltados à primeira infância. (Eixo Estratégico I, Meta 1)</p> <p>Implantar padrões de qualidade para o atendimento na primeira infância, considerando o desenvolvimento individual das crianças e a especificidade de cada serviço. (Eixo Estratégico I, Meta 2).</p>	<p>A tomada de decisões com base em dados é uma estratégia fundamental para promover o desenvolvimento integral das crianças. Ao integrar as bases de dados e acompanhar o percurso da criança nos serviços municipais, é possível obter informações valiosas para orientar políticas públicas e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos. Os protocolos integrados de atendimento buscam facilitar a política insetersecurarial estabelecendo diretrizes claras para o encaminhamento e acesso aos serviços de visitação domiciliar, assistência social e saúde da família.</p>

Espaços públicos e natureza	<p>Diversificar as fontes de recursos para o atendimento integral na primeira infância. (Eixo Estratégico I, Meta 5)</p> <p>Tornar o ambiente da cidade mais acolhedor para as crianças de 0 a 6 anos. (Eixo Estratégico II Meta 5)</p>	<p>A criação de espaços públicos adequados e a conexão com a natureza são fatores essenciais para o desenvolvimento saudável das crianças. As parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil podem contribuir para a promoção de ações que proporcionem ambientes e experiências enriquecedoras para a primeira infância. Garantir ainda, que crianças e seus responsáveis possam realizar os trajetos cotidianos com segurança, estímulos lúdicos e acessibilidade contribuem para o desenvolvimento da autonomia e para o exercício da parentalidade positiva.</p>
Mobilidade para famílias	<p>Garantir atendimento a todas as crianças de 0 a 3 anos (Eixo Estratégico II, Meta1)</p> <p>Garantir atendimento integral a todas as crianças de 4 e 5 anos (eixo Estratégico II, Meta 2)</p>	<p>Os padrões de ocupação das cidades variam de acordo com as configurações socioeconômicas. A mobilidade das famílias, principalmente no contexto da primeira infância, é um aspecto importante para garantir o acesso aos serviços fundamentais como saúde, educação e assistência social</p>
Utilização de serviços	<p>Promover a participação social no monitoramento e na implementação do PMPI/</p>	<p>A participação das famílias e crianças nos processos de construção das políticas públicas</p>

	<p>São Paulo. (Eixo Estratégico I, Meta 4)</p> <p>Ampliar o envolvimento das famílias e da sociedade na valorização dos cuidados e vínculos na primeira infância. (Eixo Estratégico II, Meta 4)</p> <p>Ampliar a participação de gestantes, crianças de 0 a 6 anos e suas famílias/cuidadores em atividades voltadas à primeira infância, que estimulem e favoreçam o desenvolvimento humano (Eixo Estratégico II, Meta 6)</p> <p>Garantir o acesso aos serviços públicos dispostos neste plano a todas as crianças em situação de vulnerabilidade. (Eixo Estratégico III, Meta I)</p> <p>Articular as políticas para a primeira infância às políticas da agenda do desenvolvimento sustentável. (Eixo Estratégico III, meta 9)</p>	<p>são elementos estruturantes para a atenção à primeira infância, à medida em que representam a parte interessada deste processo.</p>
--	---	--

Fonte: elaborado pela autora

A partir do primeiro eixo de análise, que versa sobre implementar nos municípios estratégias que contribuam para o processo de tomada de decisões baseadas em dados, foi possível identificar que a cidade de São Paulo adotou, de acordo com os relatórios dos balanços municipais dos anos de 2019, 2020 e 2021, certos avanços, como o estabelecimento de uma estrutura de governança intersetorial robusta e sólida. Essa estrutura é composta pela equipe intersetorial que atua diretamente com a população, nas diversas políticas sociais - em especial saúde, educação e assistência social, perpassa o as assessorias técnicas das Secretárias que compõe a governança da Política Integrada da Primeira Infância, sendo esta responsável por subsidiar o Comitê Gestor Intersetorial, ou seja, os Secretários Municipais, responsáveis pelos processos de tomada de decisão. Destaca-se que, as estratégias de articulação intersetorial foram fortalecidas no decorrer dos relatórios, especialmente com a criação de ferramentas importantes para subsidiar os processos de definição de prioridades: o desenvolvimento do Orçamento da Criança e do Adolescente – OCA e do Orçamento da Primeira Infância - OPI, implantação do Sistema Integrado da Primeira Infância e a elaboração do Protocolo Integrado de Atenção à Primeiríssima Infância. Tais ferramentas se constituem como imprescindíveis para a gestão intersetorial, e contribuem de forma significativa para o atendimento no município, uma vez que estabelecem fluxos de atendimento, sistematização de informações e estratégias de monitoramento das redes de atendimento.

Embora, até o ano de 2021 a estruturação dessas ações tenha se desenvolvido, sua implementação se mostra desafiadora, à medida em que se identifica no município uma rede de servidores e de demais atores envolvidos no atendimento bastante complexa, com vários níveis de especialização, além de numerosa. Sendo assim, capacitar e implementar os protocolos exige uma gama de recursos materiais, humanos e logísticos. Além disso, o Sistema Integrado funciona como painel onde as informações das secretárias de Saúde, Educação e Assistência Social são sistematizadas trimestralmente e disponibilizadas, entretanto, não há, efetivamente um sistema que integre essas informações, que possa ser alimentado pelas equipes técnicas e conseqüentemente, se estabelecer como uma base de dados integrada. A comunicação entre as equipes fica, portanto, comprometida. Há,

porém, alguns indicativos de que seja possível avançar neste ponto, até o final de atual gestão, em 2024.

O segundo eixo, espaços públicos e natureza, tem como prerrogativa adequar a cidade para que sejam ofertados espaços de brincar e de lazer, onde as crianças na primeira infância e seus cuidadores tenham a possibilidade de exercer a convivência comunitária, em contato com a natureza. Neste sentido, desataca-se a meta do PMPI que versa sobre tornar o ambiente da cidade mais acolhedor para as crianças na primeira infância. A Secretaria da Cultura implantou espaços lúdicos e educativos em seus equipamentos, levando em consideração os distritos prioritários e as necessidades das crianças na primeira infância. Foram realizadas obras de readequação de geometria e requalificação das calçadas nos distritos da Brasilândia e Cidade Tiradentes, visando tornar esses espaços mais adequados e seguros para as crianças. Os relatórios apresentam ainda que, visando ampliar os estímulos para o desenvolvimento integral das crianças de 0 a 6 anos na cidade de São Paulo, foram iniciadas obras em praças públicas para instalação de parquinhos acessíveis. Além disso, foram inaugurados parques municipais com rotas internas acessíveis e espaços adequados para brincadeiras na primeira infância. Foram elaborados projetos de intervenção viária e instalação de equipamentos e mobiliários adequados para a primeira infância nas proximidades de unidades educacionais em distritos prioritários. Outro destaque se dá para os programas de estímulo à leitura e o lançamento do Programa de Iniciação Artística para Primeira Infância (PIAPI), pela secretaria Municipal de Cultura -SMC e do Programa Bem Viver na Infância, da Secretária do Verde e do Meio Ambiente – SVMA.

A pandemia, entretanto, agravou a sobrecarga de horas em telas e TV, ocasionando a redução do contato intergeracional e com outras crianças, além de inviabilizar o acesso presencial a espaços culturais e comunitários, bem como redução do acesso a áreas verdes gratuitas e redução do universo experiencial das crianças com a natureza. Neste sentido, surge como desafio estabelecer estratégias para restringir a exposição das crianças a mecanismos mercadológicos, envolvendo ações não apenas do poder público, mas de toda a sociedade.

O terceiro eixo tem aborda a mobilidade para famílias, propondo a construção e estratégias que permitam que cuidadores e crianças pequenas possam se locomover a pé ou de bicicleta até serviços de saúde, creches e locais seguros para

brincar. Para tornar a cidade acolhedora para primeira infância é essencial que crianças e seus cuidadores consigam se deslocar usufruir dos espaços públicos disponíveis. Entre as estratégias do PMPI está a implementação dos Territórios Educadores (Eixo II, meta 5), ação que dialoga intimamente com o terceiro eixo do Programa Urban 95 – Mobilidade para as famílias. O programa é uma das medidas previstas da Prefeitura para promover o desenvolvimento integral de crianças de zero a seis anos, tornando o ambiente da cidade mais acolhedor e seguro, a partir da criação de um ambiente favorável para as relações sociais, familiares e a interação com o espaço público. O programa procura estabelecer um modelo de intervenção urbana que contribua para o desenvolvimento das crianças na primeira infância e na requalificação do espaço urbano nas proximidades de equipamentos de educação infantil, com intervenções de segurança viária e instalação de “trilhas” e “estações” educadoras com mobiliário lúdico educativo que estimule o desenvolvimento das crianças e a interação com seus pais/cuidadores. A proposta sistematiza intervenções de mobiliários considerando às considerando as diferentes fases do desenvolvimento infantil – colo, engatinhador, trepador, caminhanças-, bem como áreas adequadas aos cuidadores, priorizando gestantes, lactantes, pessoas com crianças de colo e pessoas com mobilidade reduzida. A intenção do projeto é de qualificar os espaços públicos utilizados pela comunidade como espaços de convivência, permitindo que as crianças e seus cuidadores tenham mais oportunidades de brincar ao ar livre, estimulando seu desenvolvimento integral e propiciando o exercício da parentalidade positiva. Especificamente em relação aos territórios educadores, os relatórios apontam o avanço nos projetos de segurança viária e das estações educadoras em territórios vulneráveis.

O quarto eixo destaca a importância da utilização dos serviços pelas famílias e reforça que O acesso aos serviços públicos básicos na cidade e espaços públicos de lazer e de convivência, é fundamental para as crianças e seus cuidadores. No contexto urbano, a forma como diferentes grupos sociais são tratados afeta sua capacidade de usufruir desses serviços. Dado que os cuidadores com crianças pequenas estão entre os mais vulneráveis, assim é importante observar como eles utilizam esses serviços e identificar a necessidade de intervenções específicas, especialmente aos grupos mais vulneráveis. A falta de acesso aos serviços públicos resulta em perda de oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem durante os

anos críticos da infância, perpetuando ciclos de desigualdade e exclusão social. Entre as ações do PMPI foi implementação de um curso sobre paternidade responsável, como parte da ampliação da licença-paternidade para servidores municipais de São Paulo. A participação nesse curso permite prorrogar a licença-paternidade por 14 dias, além dos seis dias estabelecidos por lei e ampliar para 3 meses no caso de crianças com deficiência. Tal medida se consolida como estratégia importante para as famílias no que tange ao exercício da parentalidade positiva. Outra estratégia que demonstrou se fortalecer no decorrer dos anos de implementação do PMPI foram as Semana do Brincar, agenda estabelecida mundialmente na última semana de agosto e Semana Municipal da Primeira Infância, que ocorre anualmente na primeira semana de agosto. Além de divulgar a pauta da primeira infância e estimular o envolvimento da sociedade e das famílias na nos cuidados da primeira infância, são ofertados debates e oficinas sobre temas relacionados ao desenvolvimento de crianças de 0 a 6 anos além de atividades descentralizadas, ou seja, ações ofertadas pelas equipes técnicas nas unidades de saúde, escolas e equipamentos socioassistenciais, a fim de propiciar a participação das famílias no seu território. As ações contemplam ainda a participação de especialistas, acadêmicos, trabalhadores, organizações sociais e demais atores da sociedade engajados com a agenda da primeira infância. Os relatórios demonstram que tais ações tem tido adesão significativa da população.

A análise dos três relatórios demonstrou que existe uma gama de atores e articulações necessárias para que o desenvolvimento da primeira infância aconteça de maneira saudável. O primeiro ponto de destaque é que, as crianças entre zero e seis anos, são inquestionavelmente cuidadas por adultos. Assim, pensar no desenvolvimento integral da primeira infância pressupõe dar condições para que estes adultos consigam exercer os cuidados de maneira positiva, e isso acontece para além dos limites do ambiente familiar.

As políticas públicas intersetoriais se consolidam como instrumento para redução das desigualdades estabelecendo, medidas que incidem desde a oferta de atendimento às necessidades fundamentais, como saúde, alimentação, educação e assistência social, até estratégias que infiram na qualidade de vida das crianças e cuidadores, como mobilidade, segurança viária, iluminação, calçamento de vias e acesso a serviços públicos.

Há que fazer uma ressalva em relação ao contexto da pandemia que assolou o mundo e repercutiu diretamente na definição das políticas públicas prioritárias e no desenvolvimento de ações de mitigação dos impactos da pandemia. Tal cenário atingiu não só o público-alvo das ações, mas também os executores da política. Profissionais das políticas de saúde, assistência social e educação, especialmente por exercerem suas atividades “na ponta”, tiveram que inovar as práticas de atendimento, uma vez que os mecanismos, instrumentais e estratégias até então utilizadas não se aplicavam ao contexto de emergência sanitária e social. Assim, as ações e programas de atendimento concentraram-se em oferecer condições de acesso a direitos básicos como segurança alimentar, fortalecimento da rede de proteção e de cuidados às gestantes e crianças de zero a seis anos.

A cidade de São Paulo apresenta dimensões territoriais desafiadoras. E diante dessa constatação, fica evidente o desafio de se construir políticas públicas articuladas e intersetoriais. Ainda assim, os dados apresentados nos balanços demonstram que a cidade dispõe de uma governança robusta, envolvendo diversos atores sociais e diferentes níveis hierárquicos no âmbito da administração pública.

Embora a análise dos balanços corresponda a apenas um terço do período estabelecido para cumprimento do PMPI – 2018 a 2030, confirma-se que há ações potentes e que as partes interessadas têm desempenhado um trabalho articulado para a atenção a primeira infância, como prevê os eixos do programa Urban95, especialmente das políticas de saúde, educação e assistência social, da articulação e governança das secretarias de Direitos Humanos e Governo Municipal, além da expansão de espaços e atividades culturais destinadas às crianças e cuidadores. Há que se ponderar, entretanto, que políticas estratégicas como habitação, urbanismo e esporte e lazer têm um papel na definição de cidades acolhedoras demonstram ainda limitações para avançar e endereçar suas ações correspondentes. A dificuldade de obter informações concisas sobre a qualidade da oferta das políticas e a efetiva participação das crianças nas políticas que lhes dizem respeito permanece como um desafio e ponto de atenção para a gestão, retomando neste ponto o exposto por Tonucci (2008) que constata a importância de que as cidades apresentem espaços e equipamentos considerando as necessidades dos adultos consonantes aos desejos e necessidades das crianças. Depreende-se ainda, sobre a importância de avançar na definição de indicadores para monitorar e mensurar o

alcance das metas e estratégias do plano, considerando as desigualdades territoriais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi apresentado no início do trabalho, a partir do resgate histórico das legislações, a infância foi adquirindo diferentes significados ao longo do tempo. Apesar das intensas mudanças advindas com o processo de redemocratização do país, as crianças e suas famílias, notadamente as mais vulneráveis, ainda enfrentam profundas barreiras sociais para ter assegurado seus direitos. Desde o início do século passado, é perceptível os impactos das desigualdades sociais, uma vez que, as crianças, cujas famílias não conseguiam exercer sua função protetiva e de cuidado, ficavam expostas às ações coercitivas e moralistas do Estado. Durante o período da ditadura militar, as crianças pobres ficaram ainda mais expostas, tendo suas vulnerabilidades tratadas no âmbito da segurança pública, cabendo às instituições a responsabilidade de moldar (e punir) estas crianças à adequação aos parâmetros socialmente impostos.

Longos anos se passaram até que crianças fossem reconhecidas não mais como pequenos adultos, e entendidos como sujeitos de direitos. Somente com Constituição de 1988, as crianças foram reconhecidas como prioridade absoluta, instituindo ao Estado, à família e à sociedade a responsabilidade pelo seu cuidado. Cabe ressaltar que a discussão da proteção à infância estava sendo discutida, neste período, no âmbito internacional, ratificada pela Convenção dos Direitos da Criança, em 1989. O ECA, por sua vez, se configura como principal legislação brasileira vigente na proteção às crianças e adolescentes e considerada a lei mais avançada a nível mundial. O Estatuto prevê, para além da prioridade absoluta, como direito privativo a crianças e adolescentes: a convivência familiar e comunitária. A sociedade civil teve um papel fundamental para estas conquistas. Os movimentos sociais organizados conseguiram exercer pressão social que se materializaram em importantes dispositivos legais na proteção à infância, como o Marco Legal da Primeira Infância, que estabelece as diretrizes para as políticas públicas específicas ao objeto deste estudo: crianças de zero a seis anos. Diferentes frentes de conhecimento reconheceram cuidado à primeira infância como fundamental para o enfrentamento às desigualdades sociais e construção de uma sociedade mais equânime e sustentável. Para tal, contribuem os estudos científicos, econômicos e sociais, que comprovam o retorno deste investimento.

Neste sentido, a discussão no campo do desenvolvimento sustentável se torna decisiva para que os direitos das crianças sejam efetivados, uma vez que a promoção de ambientes saudáveis e o acesso à natureza é são agentes determinantes para o desenvolvimento integral da primeira infância. Conforme demonstrado, a primeira infância é um tema transversal à pauta global definida pela Agenda 2030 em seus 17 ODS. Esse compromisso assumido por diversos países, em 2015, se traduz nas ações do município de São Paulo, que desde 2013 tem incluído nas metas de governo, intervenções de atenção à primeira infância, como o programa São Paulo Carinhosa, seguido pela implementação do Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030, intencionalmente estruturado com a mesma temporalidade dos ODS.

A estruturação das políticas públicas de atenção à primeira infância na cidade de São Paulo remonta ao ano de 2013, entretanto, a partir da instituição do Plano Municipal da Primeira Infância, houve uma definição clara dos compromissos administração pública com a pauta, a partir da definição de metas e estratégias para que sejam efetivados os direitos de crianças na primeira infância. Os mecanismos legais como leis e decretos conforme apresentados ao longo do estudo se consolidam como importante ferramenta de garantia que as ações desenvolvidas sejam continuadas, independente da gestão política.

A partir da pesquisa foi possível reconhecer que há um comprometimento da administração pública com a pauta e com a construção de políticas públicas e medidas de cuidado e proteção à primeira infância e que elas estão intimamente alinhadas ao programa urban95. Entretanto, foi possível reconhecer os limites institucionais e dificuldades de manutenção das propostas, bem como no monitoramento e avaliação dos dados e informações pelas pastas envolvidas nas metas e estratégias do Plano Municipal.

No primeiro eixo de análise, destacam-se os avanços da cidade de São Paulo na implementação de estratégias intersetoriais baseadas em dados para a tomada de decisões. A cidade estabeleceu uma estrutura de governança sólida, composta por equipes intersetoriais, assessores técnicos e um Comitê Gestor Intersetorial. Foram criadas ferramentas como o Orçamento da Criança e do Adolescente e o Sistema Integrado da Primeira Infância, que contribuem para a definição de prioridades, o monitoramento das redes de atendimento e a sistematização de

informações. No entanto, a implementação dessas estratégias é desafiadora devido à complexidade e ao número de atores envolvidos, exigindo recursos materiais, humanos e logísticos.

No segundo eixo, o foco é adequar a cidade de São Paulo para oferecer espaços de brincar e lazer, conectados com a natureza, para as crianças na primeira infância e seus cuidadores. A cidade implantou espaços lúdicos e educativos em equipamentos culturais, realizou obras de readequação de calçadas e criou parquinhos acessíveis em praças públicas. Além disso, foram inaugurados parques municipais com espaços adequados para brincadeiras e programas de estímulo à leitura. No entanto, a pandemia agravou a exposição das crianças a dispositivos eletrônicos, limitando o contato intergeracional, o acesso a espaços culturais e comunitários, áreas verdes e experiências com a natureza. É necessário estabelecer estratégias para restringir a exposição das crianças a esses dispositivos e envolver toda a sociedade nesse desafio.

No terceiro eixo, destaca-se a importância da mobilidade para famílias, permitindo que cuidadores e crianças possam se deslocar a pé ou de bicicleta para serviços e espaços de lazer. A implementação dos Territórios Educadores é uma das estratégias do Programa Urban 95, visando criar um ambiente favorável para as relações sociais e a interação com o espaço público. Essa iniciativa busca requalificar o espaço urbano próximo a unidades de educação infantil, com intervenções de segurança viária e instalação de mobiliário lúdico educativo. No entanto, a cidade enfrenta desafios devido às suas dimensões territoriais e à necessidade de construir políticas públicas articuladas e intersetoriais.

No quarto eixo, enfatiza-se a importância do acesso aos serviços públicos e espaços de lazer para as famílias. O acesso a esses serviços é fundamental para o desenvolvimento das crianças e a redução das desigualdades sociais. Foram implementadas medidas como a ampliação da licença-paternidade para servidores municipais e a realização de eventos como a Semana do Brincar e a Semana Municipal da Primeira Infância, que estimulam a participação das famílias. No entanto, ainda há desafios em relação ao acesso aos serviços públicos, especialmente para grupos vulneráveis, e a necessidade de definir indicadores para monitorar o alcance das metas e estratégias do plano, considerando as desigualdades territoriais.

O PMPI e eixos do programa urban95, embora apresentem estratégias que garantem um desenvolvimento saudável e sustentável à primeira infância e seus cuidadores, encontra ainda desafios para sua aplicação e consolidação que tem como raiz primordial as desigualdades sociais. Destaca-se ainda que, a crise política e a pandemia pelo novo coronavírus, revelou camadas ainda mais severas das desigualdades sociais no país, com a maior exposição de crianças a condições de vulnerabilidade e risco social. Os cuidadores e comunidade, que tinham sua função primária de cuidado, proteção e afeto limitados, viram sua situação agravada em decorrência do acirramento das desigualdades sociais.

Neste sentido, o presente estudo contribui para que gestores públicos, profissionais das diversas áreas de conhecimento se sensibilizem e reconheçam as oportunidades de desenvolvimento – social, ambiental e econômico que advêm da atenção à primeira infância. Afinal, as crianças são as responsáveis por assumir os processos de tomadas de decisão de uma sociedade e ela só vai fazer isso de forma responsável no futuro, se for cuidada no presente.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Danilo. **Conheça os ciclos das políticas públicas**. Politize. São Paulo, 23 de fev 2016. Disponível em < <https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>> Acesso em: 19 de set 2022.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 de mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990

BRONFENBRENNER, Urie. **Making human beings human: biological perspectives on human development**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004.

CARDOSO, Bianca B.C; DARODA Raquel F. **Cidade da Infância: Lugar e Cotidiano na Contemporaneidade**. XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em < <https://www.ufrgs.br/gpit/wp-content/uploads/2011/04/cardoso-daroda-cidade-da-infancia.pdf>> Acesso em: 21 de ago 2022.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/533894/mod\\_resource/content/1/ENP\\_155/Referencias/Convitea-Filosofia.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/533894/mod_resource/content/1/ENP_155/Referencias/Convitea-Filosofia.pdf)> Acesso em: 01 de jun 2023.

CORNELL, Joseph. **Sharing Nature with Children**. Nevada City, CA: Dawn Publications, 1979. Disponível em < <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED374994.pdf>>. Acesso em 12 de jun 2023

DANTAS, Thais. **Por uma advocacia capaz de promover a superação de desigualdades desde a infância**. Estadão, 2020 – Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-uma-advocacia-capaz-de-promover-a-superacao-de-desigualdades-desde-a-infancia/>. Acesso em: 13 de agosto de 2022

DIAS, Marina S; FERREIRA, Bruna R. **Espaços públicos e infâncias urbanas: a construção de uma cidadania contemporânea**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais, Recife, v.17, n.3, p.118-133, out./dez. 2015

HADDAD, A.E.(Org.): **São Paulo Carinhosa: o que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância**. São Paulo, SP: Secretaria Municipal de Cultura, 2016.

HARVEY, David. **O Direito a Cidade**. PIAUI, 2013. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade>> Acesso em: 21 de ago 2022

HAAS, C., & ASHMAN, G. **Kindergarten Children's Introduction to Sustainability through Transformative, Experiential Nature Play**. Australasian Journal of Early Childhood, 39(2), 21–29., 2014.

HECKMAN, James J; MOSSO, Stefano. **The economics of human development and social mobility**. NBER Working Paper, 2014. Disponível em <[https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w19925/w19925.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19925/w19925.pdf)> Acesso em: 21 ago 2022

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011

LOUV, Richard. **Last Child in the Woods: Saving Our Children from Nature-Deficit Disorder**. Chapel Hill: Algonquin Books, 2008

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: < <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>> Acesso em 19 de set 2022.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil**. Disponível em < <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>> Acesso em: 10 de mar 2023.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da Desigualdade 2022**. Disponível em: < [https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Mapa-da-Desigualdade-2022\\_Tabelas.pdf](https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Mapa-da-Desigualdade-2022_Tabelas.pdf)>. Acesso em: 25 de nov de 2022.

SÃO PAULO. Decreto nº 54278, de 28 de agosto de 2013. Institui a Política Municipal para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância na Cidade de São Paulo – São Paulo Carinhosa e cria seu Comitê Gestor. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 29 de ago. 2013. n.163.

SÃO PAULO. **Plano Municipal da Primeira Infância 2018-2030 de São Paulo**. São Paulo, SP: Prefeitura Municipal de São Paulo. 2018.

TONUCCI, Francesco. **A cidade das crianças**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

UNICEF. **Child Friendly Cities Initiative**. Disponível em < <https://www.childfriendlycities.org/>>. Acesso em: 10 de jul de 2022.

URBAN 95. **Guia Urban95: ideias para a ação**. Disponível em <<https://urban95.org.br/pdfs/guia-urban95-ideias-para-acao.pdf>> Acesso em: 19 de set 2022.

WEEDY, Simon. **Play access in cities is critical to children's development** – report. Child in the City, 2020. Disponível em:  
<<https://www.childinthecity.org/2020/02/13/play-access-in-cities-is-critical-to-childrens-development-report/>> Acesso em: 19 de set 2022.

WINNICOTT, Donald W. **O brincar & a realidade**. Tradução. J. O. A. Abreu e V. Nobre. Rio de Janeiro, RJ: Imago. 1975. Disponível em:  
<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4184247/mod\\_resource/content/0/brincar\\_e\\_a\\_realidade\\_winnicott.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4184247/mod_resource/content/0/brincar_e_a_realidade_winnicott.pdf)> Acesso em: 01 de jun de 2023

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. 1987. Disponível em  
<<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987ourcommonfuture.pdf>> Acesso em: 14 de set 2022