

**O desenvolvimento da Primeira Infância na cidade de São Paulo –
possibilidades e desafios para uma cidade acolhedora**

*The development of Early Childhood in the city of São Paulo – possibilities and
challenges for a welcoming city*

*El desarrollo de la Primera Infancia en la ciudad de São Paulo – posibilidades y desafíos
para una ciudad acogedora*

Isabela Grilo Pessoni

Discente, UNINOVE, Brasil
isagpessoni@gmail.com

Cintia Elisa Marino Castro

Professora Doutora, UNIVOVE, Brasil.
cintiacmarino@uni9.pro.br

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. Este artigo 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: tomada de decisões com base em dados, espaços públicos e natureza, mobilidade para famílias e 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 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. São Paulo

SUMMARY

Early childhood is a crucial phase for human development, and cities play a key role in creating nurturing environments that promote healthy growth. This article seeks to understand how the integrated early childhood policy, established in the capital city, contributes to the construction of more welcoming and sustainable cities. To this end, a literature review was conducted, using guidelines for public officials in urban planning, considering the needs of early childhood: data-informed decision-making, public spaces and nature, mobility for families, and service utilization. An analysis was carried out to identify how these parameters were incorporated into the Integrated Early Childhood Policy in the municipality of São Paulo. Through exploratory analysis of documents, monitoring reports, and evaluations from public administration on this topic, it was possible to identify the main measures adopted by the municipality and how they encompass the strengthening of a governance system and the expansion of service provision. There are challenges in ensuring intersectoral policies and establishing integrated monitoring and evaluation of actions. It has been demonstrated how the goals and provisions of the municipal policy align with the global sustainable development agenda, its progress, and limitations between the years 2019 and 2021.

KEYWORDS: Welcoming cities, Early childhood, Sustainable development, São Paulo

RESUMEN

La primera infancia es una etapa crucial para el desarrollo humano y las ciudades desempeñan un papel fundamental en la creación de entornos acogedores que promuevan su crecimiento saludable. Este artículo busca comprender cómo la política integrada de la primera infancia, establecida en la capital, contribuye a la construcción de ciudades más acogedoras y sostenibles. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica, utilizando directrices para los gestores públicos en la planificación urbana, considerando las necesidades de la primera infancia: toma de decisiones basada en datos, espacios públicos y naturaleza, movilidad para las familias y utilización de servicios. Se llevó a cabo un análisis para identificar cómo se incorporaron estos parámetros en la Política Integrada de la Primera Infancia en el municipio de São Paulo. A través de un análisis exploratorio de documentos e informes de seguimiento y evaluación de la administración pública sobre este tema, fue posible identificar las principales medidas adoptadas por el municipio y cómo abarcan el fortalecimiento de un sistema de gobernanza y la expansión de la oferta de servicios. Existen desafíos para garantizar la intersectorialidad de las políticas y establecer la vigilancia y evaluación de acciones de forma integrada. Se ha demostrado cómo los objetivos y disposiciones de la política municipal se alinean con la agenda global de desarrollo sostenible, sus avances y limitaciones entre los años 2019 y 2021.

PALABRAS CLAVE: Ciudades acogedoras, Primera infancia, Desarrollo sostenible, São Paulo

1 INTRODUÇÃO

A primeira infância é um período fundamental para o desenvolvimento humano, durante o qual as crianças aprendem e se desenvolvem em um ritmo rápido. Evidências científicas (HECKMAN e MOSSO, 2014; BRONFENBRENNER, 2004; HADDAD, 2016; WINNICOTT, 1975) corroboram com a premissa que o desenvolvimento integral na primeira infância contribui para a redução de desigualdades e para a construção de uma sociedade mais justa e saudável.

Nesse contexto, as cidades desempenham um papel fundamental na promoção de um ambiente acolhedor e seguro para as crianças e que, portanto, devem prover espaços que estimulem o desenvolvimento saudável de crianças na primeira infância (TONUCCI, 2005). Há que se considerar ainda que, as crianças nesta faixa etária, 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. Assim, identifica-se a oportunidade de compreender em que medida as políticas públicas municipais atreladas à organização das cidades impactam na primeira infância.

É possível reconhecer os elementos para compreensão da primeira infância e sua interface com o desenvolvimento sustentável, evidenciando 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. O artigo ora proposto, tem como objetivo central apresentar como a política da primeira infância foi definida no município de São Paulo, bem como avaliar quais medidas contribuem para a construção de uma cidade mais acolhedora e sustentável para essa faixa etária.

2 CIDADES ACOLHEDORAS E SUSTENTABILIDADE PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Cidades acolhedoras são aquelas que são projetadas e organizadas de forma a promover a inclusão social, a acessibilidade e a qualidade de vida para todos os seus habitantes, independentemente de sua origem, idade, gênero, etnia ou status socioeconômico. A cidade acolhedora é uma cidade onde todas as pessoas se sentem bem-vindas, seguras e valorizadas e onde a diversidade é celebrada como uma força positiva.

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).

Esta concepção de cidade é criada por meio de políticas públicas que incentivam a diversidade, a inclusão e a igualdade de oportunidades, e que valorizam a participação ativa da comunidade na tomada de decisões. Também é construída com base em uma visão de futuro sustentável, que promove a proteção do meio ambiente e a adoção de práticas responsáveis em relação aos recursos naturais e à infraestrutura urbana. São, portanto, aquelas que buscam garantir que todos os seus habitantes possam desfrutar de uma vida digna e plena e que promovem uma cultura de respeito, tolerância e solidariedade entre as pessoas.

Ao pensar nesta perspectiva para a primeira infância, considera-se as cidades que fornecem um ambiente seguro, saudável e estimulante para as crianças. Isso inclui acesso a espaços públicos de qualidade, como parques, espaços públicos de lazer, aquelas que priorizam as necessidades das crianças e suas famílias em políticas públicas, programas e serviços (FUNDAÇÃO BERNARD VAN LEER, 2022). Além disso, é importante que as cidades sejam projetadas para facilitar a mobilidade e a acessibilidade das famílias com crianças pequenas.

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 (DIAS e FERREIRA, 2015). 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).

Assim, a gestão das cidades deve ser pensada de maneira a promover políticas que protejam os direitos das crianças e suas famílias, como o direito à alimentação saudável, à educação e à proteção contra a violência. Além disso, as cidades devem garantir a acessibilidade a serviços públicos, como creches e escolas de qualidade, parques e espaços públicos seguros, além de transporte público eficiente e acessível (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2021).

Neste sentido, as cidades acolhedoras para a primeira infância e a agenda de desenvolvimento sustentável estão intimamente relacionadas à medida em que ambas buscam promover o bem-estar das pessoas e garantir um futuro sustentável para as gerações futuras. De acordo com publicação do programa Child Friendly Cities, do UNICEF (2019), desenvolver cidades amigáveis à primeira infância é basal para o desenvolvimento sustentável, considerando que investir na infância é investir no futuro das cidades e do planeta como um todo (UNICEF, 2019).

A primeira infância é um período crítico de desenvolvimento humano e durante esse período, as crianças estão mais vulneráveis e sensíveis às condições do ambiente ao seu redor. A criação de ambientes urbanos que sejam acolhedores e seguros para a primeira infância é essencial para o desenvolvimento saudável e equitativo das crianças. (BRONFENBRENNER, 2004; HECKMAN e MOSSO, 2014)

Por outro lado, a agenda de desenvolvimento sustentável visa promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental, com base na ideia de que é possível crescer economicamente sem comprometer o meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas. A agenda estabelece 17 objetivos globais, conhecidos como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que visam erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir a prosperidade para todos (ONU, 2022).

As cidades acolhedoras para a primeira infância podem contribuir significativamente para a realização dos ODS à medida em que promovem um ambiente urbano mais saudável e sustentável, alcançando objetivos como a saúde e o bem-estar, igualdade de gênero, cidades e comunidades sustentáveis e parcerias para o desenvolvimento.

2 MÉTODO DE ANÁLISE

A metodologia exploratória 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, principalmente as ações do executivo, previstas no Plano Municipal da Primeira Infância² PMPI. Este plano apresenta uma temporalidade de execução até 2030, em consonância com os compromissos internacionais assumidos na Agenda 2030.

A análise das informações obtidas no Plano Municipal da Primeira Infância, 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 (URBAN95, 2022). Uma iniciativa de experiência de abrangência internacional contribuir 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 convergentes 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, alinhada a discussão conceitual, conforme segue:

Tomada de decisões com base em dados: Coletar dados sobre crianças pequenas e seus cuidadores em cada bairro e usá-los para melhorar a alocação de recursos e facilitar a coordenação entre os diferentes setores. Estudos demonstram (ANDRADE, 2016; HADDAD, 2016), que a construção de políticas públicas efetivas perpassa 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.

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; BONFENBRENNER, 2004; LOUV, 2008)

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, 2013).

Utilização de serviços: Apoiar programas e políticas que informem os pais e cuidadores sobre o desenvolvimento da primeira infância e compartilhem estratégias e boas práticas para o desenvolvimento infantil. O desenvolvimento saudável perpassa as diferentes esferas da vida em sociedade, assim é imperativo desenvolver políticas públicas intersetoriais (HADDAD, 2016).

3 PRIMEIRA INFÂNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO

De acordo com dados do Observatório da Primeira Infância, mais de 1 milhão de crianças entre 0 e 6 anos vivem na capital paulista, representando cerca de 9,4% da população. Neste cenário, emerge a necessidade de propor ações que contribuam para seu desenvolvimento, em consonância com os estudos científicos ora apresentados, bem como com os marcos regulatórios que preconizam a prioridade absoluta de crianças e adolescentes na definição das agendas de políticas públicas, em especial, ao Marco Legal da Primeira Infância que estabelece o brincar, o acesso ao lazer e ao meio ambiente como direitos das crianças na Primeira Infância (BRASIL, 2016).

Considerando o desenvolvimento integral da criança, reforça-se, inicialmente a necessidade de propiciar a interação da criança comunidade, com o espaço e com outras pessoas, conforme sinaliza o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) e o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016), no que tange ao direito à convivência familiar e comunitário, o direito ao brincar, o direito ao lazer e o direito ao meio ambiente. Neste sentido, ações que promovam a convivência familiar e comunitária, contribui também no direito de ir e vir, de explorar e de se relacionar com a comunidade – espaço físico e pessoas de forma segura e saudável. 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 (TONUCCI, 2008)

O Mapa da Desigualdade da Primeira Infância (2022) apontou as diferenças entre os distritos da cidade de São Paulo e entre eles destaca-se que a mortalidade infantil, é 23 vezes maior no Distrito de Marsilac, extremo sul da capital do que em Perdizes, na Região Oeste. Coincidentemente, outros 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, categorizadas entre os dez distritos mais vulneráveis do município. Esses dados apontam a desigualdade econômica, social, educacional e estrutural entre os distritos.

Tal cenário evidencia a importância de reconhecer, no processo de definição das ações, bem como, da oferta de serviços, considerar as realidades sociais e os “muros invisíveis” que a cidade carrega. Está garantido no Marco Legal as três prioridades dentro do conceito de prioridade absoluta estabelecida no Artigo 227 da Constituição Federal e ratificada no Artigo 4 do ECA: primeira infância, crianças em situação de risco e vulnerabilidade e crianças com deficiência. Assim, o combate às desigualdades deve estar no centro das atenções nas iniciativas voltadas a primeira infância pela gestão pública. Diminuir estas desigualdades e possibilitar políticas públicas que deem estrutura para que os pais exerçam suas funções parentais de forma positiva. A cidade é o palco onde o cuidado se estabelece. Quem cuida de crianças são pessoas, são mães e pais, cuidadores. Assim, as políticas, inclusive as políticas urbanas devem possibilitar que esse cuidado ocorra da melhor forma possível.

Em relação à administração pública municipal, as ações mais relevantes remontam à gestão 2013-2016. O poder executivo da cidade de São Paulo, por meio do Programa São Paulo Carinhosa – Decreto Municipal nº 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) (PMSP, 2013).

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 incidissem 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. A São Paulo Carinhosa, em sua implementação considerou estudos de diversas áreas do conhecimento, como neurociência, economia, direito, saúde e assistência 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 Secretaria 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 a saúde, adaptação dos espaços culturais e urbanos para a presença de crianças, criação de programas setoriais e instrumentos regulatórios de atenção a primeira infância, entre outras no âmbito das políticas sociais. A gestão seguinte, por meio da lei municipal N. 16710 de 11 de outubro de 2017 retoma o disposto no programa São Paulo Carinhosa, e institui a criação do Comitê Intersecretarial e do Plano Municipal pela Primeira Infância - PMPI, que se efetivou, em 2018 pelo Decreto nº 58514. (SÃO PAULO, 2016)

O Plano Municipal da Primeira Infância, prevê a estruturação das ações no 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, assumindo compromisso da cidade com o acordo internacional firmado entre Brasil e demais países signatários da ONU.

O PMPI foi construído de forma participativa com a sociedade civil e 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.

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, assim como orienta o programa *Urban 95*.

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.

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. 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 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) e por entidades da sociedade civil, cuja principal atribuição é avaliar a implementação das ações previstas no Plano. Tal estrutura torna possível o processo de monitoramento e avaliação, que se traduzem no Balanço Municipal, sendo, portanto, uma oportunidade de identificar e acompanhar o andamento das ações até 2030.

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 mais 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 vivo cujas mães fizeram pelo menos 7 consultas pré-natal, percentual de crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do programa Bolsa-Família, expectativa de vida, porcentagem de domicílios em favelas e Índice Paulista de Vulnerabilidade.

A cada nova gestão municipal eleita, deve ser 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.

Figura 1 – Distritos Prioritários para a Primeira Infância



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo – Balanço do Plano Municipal pela Primeira Infância, 2021

4 RESULTADOS E DISCUSÃO

Diferentes frentes de conhecimento reconheceram o 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.

A discussão no campo da sustentabilidade se torna crucial para que os direitos das crianças sejam efetivados. Isso porque, 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, e mais recentemente, a implementação do Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030, que não por acaso, foi estruturado temporalmente alinhado aos ODS.

As crianças nascem e crescem nas cidades e é neste espaço que se desenvolvem e estabelecem suas relações. Por isso, torna-se importante reconhecer como as cidades se organizam para acolher estas crianças. A pesquisa sobre cidades acolhedoras demonstrou que a interação da criança com a comunidade influencia diretamente na formação cognitiva, motora e psicossocial, uma vez que a família e o entorno são os responsáveis por prover os estímulos necessários ao desenvolvimento integral destas capacidades.

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 - OPI¹, implantação do Sistema Integrado da Primeira Infância² e a elaboração do Protocolo Integrado de Atenção à Primeiríssima Infância³. 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 esses bases de dados, 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, desatata-se a meta do PMPI que versa sobre tornar o ambiente da cidade mais acolhedor para as crianças na primeira infância (Eixo Estratégico II Meta 5). 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

¹ O Orçamento da Criança e do Adolescente é uma ferramenta que possibilita identificar o quanto o município destina e gasta na promoção dos direitos e no desenvolvimento dessa população, mediante a aplicação de uma metodologia padronizada. O Orçamento da Primeira Infância – OPI, identifica, a partir do OCA, os recursos específicos destinados à primeira infância.

² O Sistema Integrado desenvolvido pela empresa pública PRODAM, que se utiliza da ferramenta *Business Intelligence* (BI) para sistematizar as bases de dados das áreas da assistência social, educação e saúde.

³ Os Protocolos Integrados são um conjunto de três instrumentos que contribuem para a atenção integral da primeira infância: Jornada de Ofertas Básicas, Integração para Acesso e Fluxos de Alertas.

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, caminantes, 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 educadores 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 6 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 da casa.

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 0 a 6 anos.

Tal situação evidenciou a consistência dos agentes públicos nas articulações intersetoriais, e necessidade de fortalecimento e continuidade das ações no período pandêmico,

além de avançar na definição de indicadores para monitorar o alcance das metas e estratégias do plano, considerando as desigualdades territoriais.

Assim, confirma-se que há ações potentes e que os diferentes atores sociais devem trabalhar de maneira articulada para a atenção a primeira infância, como prevê os eixos do programa *Urban95*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa foi possível reconhecer que há um comprometimento da gestão 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.

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.

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>>

HECKMAN, James J; MOSSO, Stefano. **The economics of human development and social mobility**. Annual Review of Economics, v.6, p.689-733, Aug 2014.

<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade> Acesso em: 10 de jul de

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>>Aceso 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>. 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, F. **La ciudad de los niños**. Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata, 2007

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 julho 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.

WINNICOTT, Donald W. **O brincar & a realidade** Trad. J. O. A. Abreu e V. Nobre. Rio de Janeiro: Imago. 1975.