

4ª EDIÇÃO

30 junho de 2025

*Comitê Técnico da
Primeira Infância do IRB*

Primeira Infância em Foco

**Tribunais de Contas
compartilhando conhecimento
para reduzir desigualdades**

*Cidades que cuidam: o papel
dos Municípios no desenvolvi-
mento da primeira infância*

Por: Claudia Vidigal



Resumo do artigo

O início da vida é uma fase **decisiva para o desenvolvimento humano**, e o ambiente em que a criança cresce exerce grande influência nesse processo. Com mais de **80%** das crianças brasileiras vivendo em áreas urbanas, torna-se essencial que as cidades sejam planejadas para promover bem-estar, segurança, acesso à natureza e oportunidades de aprendizado.

O artigo destaca que não apenas a relação familiar importa, mas todo o contexto urbano, **incluindo moradia, serviços públicos, espaços de convivência e mobilidade**. Políticas públicas intersetoriais, que envolvem saúde, educação, assistência social e urbanismo, são fundamentais para garantir os **direitos da primeira infância**.

Cidades que cuidam da criança desde o nascimento geram benefícios para toda a sociedade. Planejar **espaços mais verdes**, acessíveis e seguros, e garantir serviços próximos às famílias, fortalece o desenvolvimento infantil e amplia o senso de pertencimento e cuidado comunitário.

Uma cidade pensada para a infância é, portanto, uma cidade melhor para todos.

Claudia Vidigal

Fundação Van Leer no Brasil



O papel dos Municípios no desenvolvimento da primeira infância

Nos primeiros anos de vida, o cérebro de uma criança realiza mais de um milhão de conexões por segundo que revelam toda a sua potencialidade, em múltiplas dimensões. Trata-se de uma janela única e decisiva do desenvolvimento humano. É nesse período que a criança começa a falar, andar e compreender o universo ao seu redor, a partir das experiências em que está inserida. E que universo é esse, de que estamos falando?

Nas últimas décadas, grande parte dos esforços se concentravam em estudar e apoiar a díade mãe-criança, como fator quase exclusivo do desenvolvimento humano. No entanto, evidências atuais demonstram a importância de uma abordagem mais ampliada, que considere o ambiente todo ao redor dessa díade como algo importantíssimo também. É o que aponta o estudo “O lugar importa: o que nos rodeia nos define.” do Center of the Developing Child, da Universidade de Harvard, publicado em 2024. Desde a gravidez as condições em que crianças e cuidadores estão imersos, têm consequências em sua saúde mental e física e influenciam diretamente seu desenvolvimento.



No Brasil, segundo dados do IBGE (2023), mais de 80% das crianças vivem hoje em cidades, e esse número só tende a crescer. À medida que o mundo vai se urbanizando, torna-se crucial um olhar crítico para os ambientes urbanos, onde as pessoas nascem, crescem e se formam como sujeitos. A proposta é identificar os fatores de risco que a infância urbana pode trazer para cada família, mas também as oportunidades de acesso que cidades carregam em sua estrutura. Cidades podem ser vetores de fatores protetivos: maior facilidade de utilização de serviços de saúde, educação, assistência, atividades de cultura, esporte e lazer, mas vemos uma forte correlação entre a vulnerabilidade das famílias mais pobres e o ambiente em que estão inseridas. Espaços construídos de modo precário têm ainda retornos decrescentes da prestação de serviços para crianças ou, pior ainda, torna-os insustentáveis e inviáveis.

A qualidade do ambiente e a qualidade de vida das pessoas estão profundamente conectadas e influenciam o desenvolvimento integral. Cidades que promovem a insegurança e a hostilidade nas relações e vivências cotidianas, impactam negativamente a vida das crianças, influenciam sua visão de mundo e afetam a forma como organizam seus sentimentos e pensamentos. O espaço molda relações, estimula ou inibe iniciativas, convida ou restringe movimentos, dependendo de como é disposto e ocupado. Por isso, como mencionado no Plano Nacional para a Primeira Infância (2010) “o planejamento urbano deve considerar a infância como central — não periférica — na construção de espaços mais humanos, inclusivos e sustentáveis.”





“É preciso ver a cidade como um espaço educador, rico em natureza, com possibilidades de aprendizagens formais e informais. Todo e qualquer lugar, espaço ou elemento urbano é potencialmente cultural, histórico e educativo. Uma árvore, uma esquina, uma rua e uma praça podem possibilitar aprendizagens tão ricas quanto museus ou livros. É fundamental que a criança tenha a oportunidade de vivenciar experiências com a natureza durante a infância no seu dia a dia nas cidades. O brincar livre na natureza promove o desenvolvimento físico – as irregularidades do terreno são um desafio ao movimento –, desenvolve a capacidade imaginativa e a criatividade do brincar, contribui com sua autoestima, porque oferece desafios novos ao corpo, que, ao superá-los, fortalece seu aprendizado autônomo e traz bem-estar... A criança necessita criar uma relação afetiva com seu ambiente para querer cuidar e engajar-se em ações sustentáveis para o seu presente e futuro.”

Plano Nacional de Primeira Infância, 2010

Grande parte das crianças e das famílias que vivem hoje em nossas cidades, passam mais tempo dentro de suas casas, muitas vezes moradias precárias e insalubres. Confinando seus corpos, restringem também sua imaginação, seu engajamento com seu lugar e sua comunidade e são privados de interações com a natureza. Richard Louv cunhou o termo transtorno de déficit de natureza para descrever o alto impacto no desenvolvimento das crianças que a falta de interações com a natureza traz.

Os espaços públicos, com elementos naturais, favorecem encontros e trocas e são elementos fundantes de uma comunidade mais acolhedora. E uma comunidade que convive mais nos espaços públicos há evidente ampliação do bem-estar, não só nas crianças, mas também em seus cuidadores, elevando seu senso de pertencimento e de cuidado mútuo. Nesse sentido, com a institucionalização da infância, e segregação por faixa etária, a máxima da frase “lugar de criança é na escola” reduz sua existência de ser curioso, em formação a um aluno somente, como se a escola fosse a única via de aprendizagem. Ela é uma, importantíssima, entre muitas.

Nesse sentido, compreender a criança como sujeito cidadão, ativo e protagonista, dentro e fora da escola, ampliando e suavizando os muros que separam esses dois ambientes se torna imperativo. Escola e cidade devem estar integradas em um meio urbano educador, que se beneficia de museus, praças e parques, assim como de livros, currículos e atividades estruturadas.



Assim também, a delimitação dos parquinhos como únicos espaços de interação possível para a criança, rouba das infâncias urbanas, a riqueza das interações diversas, intergeracionais, a brincadeira criada e surpreendente, o aprendizado que pode ocorrer de forma não intencional, mas profundo e natural.

A busca é por refinarmos nosso olhar, nossa prática e nossas propostas para a construção de uma cidade educadora, brincante, repleta de natureza, segura e confortável. Assim, e só assim, nossas crianças serão capazes de atingir seu pleno potencial, acompanhadas de adultos mais engajados e pertencentes a seus territórios e comunidades.

Uma cidade boa para a primeira infância, é uma cidade melhor para todos. Ela será planejada considerando-se a qualidade do ar, a existência de saneamento básico, áreas verdes e naturais para que famílias possam interagir e oferecerá programas e serviços de qualidade próximos às famílias que mais precisam. Ao oferecer espaços comunitários de convivência, uma cidade reafirma o artigo 227 da Constituição Federal, em que é dever do Estado, Família e Sociedade, assegurar os direitos de crianças com absoluta prioridade. Não dever só da família, em seus ambientes particulares. Não responsabilidade só do Estado, com seus programas e instituições.



O favorecimento da convivência familiar e comunitária é o que permite que a Sociedade também se responsabilize pelos direitos de cada criança. A presença ou ausência de influências-chave no ambiente social de uma criança, como vínculos sociais e apoio comunitário, desempenha um papel fundamental no desenvolvimento integral.

As famílias mais pobres, que ocupam territórios de maior vulnerabilidade e risco, devem ser foco de maior atenção de gestores públicos. A equidade é conquistada também nas ofertas por territórios, trazendo mais oportunidades para quem mais precisa. Mapear as áreas de maior vulnerabilidade, com IDHs mais precários e vazios de ofertas de espaços públicos, programas e serviços, é o primeiro passo para que os gestores públicos municipais possam enfrentar a desigualdade dentro do próprio território urbano.

Com o agravamento da crise climática, torna-se ainda mais importante as lentes da justiça climática para se atingir maior justiça social. Quem será impactado por enchentes, por secas, por desmoronamentos? Como iremos reduzir danos para as crianças dos territórios mais vulneráveis, em momentos de eventos climáticos dramáticos? A resiliência climática, prevenção e mitigação de riscos são também estratégias fundamentais para assegurarmos os direitos das crianças e minimizarmos os impactos e sofrimentos gerados por esta nova realidade climática, que certamente atinge com mais força as famílias mais vulneráveis e periféricas. Uma família que está sob constante ameaça de perder sua casa e quiçá sua vida, está vivendo cotidianamente imersa em um stress tóxico, tão evidenciado como gerador de importante comprometimento de desenvolvimento integral.

Onde a vida acontece

É nos municípios que a vida acontece, ali que as mulheres engravidam, que crianças nascem, que o começo da vida se dá. Mesmo os 20% das crianças que estão hoje na zona rural, ainda assim fazem parte de um município e através dele que as políticas se materializam para a família. O compromisso de gestores públicos municipais se traduz em ações concretas que estruturam a política de primeira infância em três pilares. A seguir, apresentaremos ações específicas em cada um desses pilares, ilustradas por exemplos concretos de cidades que estão avançando nestes aspectos:

I. Governança e Sustentabilidade

A construção de políticas públicas duradouras, que ultrapassem gestões e governos, é fundamental para avançar em escala e qualidade nos programas e serviços para a primeira infância em cada uma das cidades brasileiras.

Daí a importância do comprometimento político de gestores municipais que se revela na ampliação e qualificação das ofertas para a primeira infância. Temos uma legislação de vanguarda, inovadora e forte, no que tange a garantia dos direitos da criança e do adolescente (ECA, 1990). Com o Marco Legal da Primeira Infância (2016), pudemos ver o começo da vida como “prioridade da prioridade” na letra da lei. Mas ainda enfrentamos um abismo para que a legislação se transforme em realidade. Como pontes para esse abismo, temos os comitês intersetoriais sendo criados e Planos Municipais pela Primeira Infância sendo aprovados e o importante apoio dos tribunais de contas, para que estes planos sejam executados.



A governança colaborativa é base para avançarmos em uma política pública intersetorial, que reconheça a primeira infância exige um olhar a partir de suas múltiplas dimensões. O modelo do cuidado integral apresenta cinco campos prioritários e indissociáveis: saúde, nutrição, proteção e segurança, cuidado responsivo e aprendizagem.

Uma boa governança requer orquestração refinada entre diversos setores. Isso implica em um alinhamento estratégico entre município e políticas estaduais e nacionais, articulação com legislativo e judiciário e participação ativa da sociedade civil organizada, das famílias e das próprias crianças.

Recomendações:

1. Criação de comitê intersetorial executivo para liderar a construção de diagnóstico da primeira infância na cidade.

Acesse: primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/

2. Construção e plano de implementação e monitoramento do Plano Municipal pela Primeira Infância.

A institucionalização do Plano é central para a sustentabilidade da política, assim como a definição de metas claras e factíveis. A dedicação de uma equipe para a coordenação e articulação da política instituída no Plano também é de suma importância. Se for aprovado como lei, maior a segurança de sua continuidade e implementação em outros governos.

3. Inclusão da Primeira Infância no ciclo orçamentário, a começar pelo Planejamento Plurianual.

O investimento em primeira infância deve estar presente no Plano Plurianual (PPA) e nas demais peças orçamentárias. É necessário identificar quanto está sendo investido em todas as áreas que impactam o público infantil, para melhorar a oferta e a qualidade dos programas e serviços.



Boas Práticas

Para implementar, monitorar e garantir a continuidade de políticas públicas de primeira infância, profissionais de diferentes hierarquias – da alta gestão aos profissionais que lidam diretamente com o público-alvo – precisam estar conceitualmente alinhados e engajados com relação à pauta. Para isso, é fundamental ofertar ações de sensibilização e formação para gestores e servidores de diferentes áreas e para a sociedade. Seja por meio de cursos, oficinas, rodas de conversa ou campanhas de comunicação, essas iniciativas permitem que as equipes técnicas se mantenham atualizadas, motivadas e confiantes para seguir com esse compromisso, e que a população esteja informada para demandar do poder público o cumprimento dos direitos de bebês, crianças pequenas e seus cuidadores.

Para viabilizar essas ações formativas, os municípios podem estabelecer parcerias com entidades como universidades, instituições de ensino locais, organizações que atuam na área da infância, especialistas, parceiros etc. A formação e a sensibilização podem se dar por meio de diversos formatos, como cursos (presenciais, on-line ou híbridos), palestras com especialistas, oficinas, rodas de conversa, visitas técnicas e outros. A escolha de parceiros e formatos dependerá das necessidades e realidades locais.

O envolvimento direto de prefeitos(as) e secretários(as), a participação de servidores de todas as áreas e de diferentes níveis hierárquicos e o compartilhamento de responsabilidades entre as secretarias nessas iniciativas são fatores que fazem a diferença. O apoio das altas lideranças estimula o quadro técnico a se comprometer com a pauta e a inclusão de outras secretarias, além da tradicional tríade saúde-educação-assistência, permite sua capilarização em toda gestão. Essa é uma forma de reforçar a primeira infância como uma prioridade contínua e transversal.

II. Programas e Serviços

É nos municípios que as crianças vivem, é lá que as políticas públicas se materializam. A depender da oferta de programas e de serviços, o começo da vida pode ser marcado por vulnerabilidades ou repleto de oportunidades que favorecem o desenvolvimento pleno. Uma cidade boa para a primeira infância oferece para as crianças e seus cuidadores serviços de qualidade, acessíveis e para todos.

O modelo do cuidado integral apresenta cinco campos prioritários e indissociáveis: saúde, nutrição, proteção e segurança, cuidado responsivo e aprendizagem. As políticas públicas de saúde, educação, assistência, bem como as ofertas da cultura, esporte e lazer, têm o poder de transformar fatores de risco em fatores protetivos, apoiando as famílias nesses primeiros anos de vida.



Recomendações

1. Garantir vagas em creches e pré-escolas com qualidade sempre.

O Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece que 60% das crianças de 0 a 3 anos devem ter acesso a creches e que a pré-escola, para crianças de 4 a 5 anos, deve ser universalizada. É fundamental investir em profissionais bem-preparados, práticas pedagógicas lúdicas, lugares que incentivem o brincar livre em interação com a natureza, e instrumentos de avaliação da qualidade

2. Garantir a atenção e o cuidado às gestantes e crianças, promovendo interações positivas

É importante investir na atenção básica do SUS, a porta de entrada para as gestantes, garantindo qualidade no pré-natal, puerpério e puericultura. A Estratégia Saúde da Família abarca o aleitamento materno, cuidados pré-natais, imunização e controle de doenças.

3. Implementar e ampliar programas de visita domiciliar

A visita domiciliar é uma estratégia bastante frutífera para integrar saúde, parentalidade e desenvolvimento humano. Esses programas contribuem com a diminuição de castigos físicos, potencialização do desenvolvimento integral infantil e fortalecimento de laços familiares.

4. Ampliar programas de parentalidade em grupo para famílias em situação de vulnerabilidade

Esses programas permitem que as famílias interajam e desenvolvam atividades que fortalecem vínculos e melhoram a interação entre adultos e crianças. É preciso promover a participação ativa das crianças, ampliando o senso de pertencimento e cuidado com o espaço público, além de envolver a comunidade e lideranças de bairro.

Boas Práticas

A implementação de programas que promovem a colaboração coordenada entre diferentes áreas emerge como uma estratégia fundamental na promoção do desenvolvimento pleno de bebês e crianças na primeira infância. É a tradução objetiva do entendimento da criança como ser integral – e que, portanto, precisa ser vista de forma integrada, criando uma rede de programas e serviços de saúde, educação, assistência social, cultura, mobilidade, infraestrutura, planejamento urbano, entre outros.

O objetivo dos programas intersetoriais é estabelecer uma visão holística que contemple as diversas dimensões da vida dos pequenos cidadãos desde a gestação até os primeiros anos de vida. Com isso, uma mesma família, sob o ponto de vista da gestão pública, deixa de ser vista como público da saúde, da assistência social ou da educação, e passa a ser considerada em sua totalidade. Para que isso se efetive, é necessário que sejam estabelecidos fluxos entre os serviços de um mesmo território, que eles se complementem e colaborem uns com os outros.

É importante destacar a importância de incluir o cuidador na política intersetorial de primeira infância, com ofertas que visem não apenas ao desenvolvimento cognitivo, emocional e social da criança, mas também à criação de condições favoráveis para que cuidadores desempenhem seu papel de forma plena e saudável. O bem-estar do cuidador é parte importante de uma política bem-sucedida de primeira infância.



Há diferentes formatos, modos de governança e objetivos de programas intersetoriais de primeira infância. O ponto de partida para construir um programa intersetorial é identificar quais as necessidades das famílias e crianças e, em seguida, definir o tipo de suporte que cada uma precisa. Um diagnóstico atualizado com os dados de serviços da cidade e as metas prioritárias definidas no Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) podem apoiar na identificação dessas necessidades e de possíveis suportes, além de trazer informações sobre o percentual da população que o programa irá abarcar.

A partir daí, é preciso saber quais pastas devem ser agregadas e se já existem setores trabalhando juntos em algum programa ou projeto que possa ser incluído.



III. Espaços Públicos e Natureza

Uma abordagem sistêmica que combine urbanismo a partir das lentes da primeira infância com mobilidade fácil e segura pode ser capaz de transformar a experiência cotidiana de uma família nas cidades. O desenho e a construção do espaço coletivo oferecem uma multiplicidade de oportunidades para que as cidades se comprometam com os direitos das crianças e com o planejamento urbano voltado à equidade

Ao conectar os desafios individuais, sociais e espaciais da vida urbana, gestores públicos podem desenvolver políticas que transformam a cidade uma forte aliada do desenvolvimento integral de cada criança e do bem-estar de seus cuidadores a partir da qualidade de interações que facilita. Parques e praças são promotores de uma maior e melhor convivência comunitária.

Recomendações

1. Assegurar espaços públicos verdes que incentivem o brincar livre e o contato com a natureza.

Atividades conectadas com a natureza são cruciais para um desenvolvimento infantil saudável. Criar parques naturalizados e espaços verdes que permitam brincar ao ar livre não só promove uma infância mais ativa, mas também melhora o bem-estar dos cuidadores e de toda comunidade. Não se trata de um luxo, mas de uma política que favoreça o bem-estar.

2. Garantir a proximidade entre equipamentos públicos e a moradia das famílias.

Uma cidade comprometida com a infância deve garantir que escolas, creches, Centros de Referência da Assistência (CRAS) Unidades Básicas de Saúde, praças e parques estejam próximos às residências. Reduzindo o tempo e os custos de deslocamento, facilitamos o acesso das crianças aos equipamentos públicos e seus direitos. Quando se trata de primeira infância, proximidade é cuidado.

3. Qualificar ruas e bairros, priorizando a arborização, a mobilidade ativa e a circulação segura e, se possível, lúdica, de crianças e cuidadores.

Onde a presença e o deslocamento infantil são mais frequentes, é possível promover intervenções urbanas que gerem interações entre crianças e adultos, o uso de bicicletas, a acessibilidade no transporte público.

Uma cidade mais verde, mais lúdica, mais segura e mais acolhedora, traz benefícios evidentes para a convivência familiar e o bem-estar de todos, que é condição importante para uma primeira infância plena.



Boas Práticas: Praças da Infância

O espaço de uma praça carrega um potencial transformador capaz de qualificar significativamente o meio urbano em que está. A praça não é apenas um local de desconpressão, é também um ponto de referência, um ambiente para o convívio e até um promotor de novos trajetos, permitindo que o caminhar a pé pelo bairro seja mais agradável. Essas características, quando observadas pela ótica da primeira infância, adquirem um poder ainda maior de transformação da cidade, ao incentivar as brincadeiras e as experiências ao ar livre e a ocupação do espaço urbano pelas crianças pequenas.

O desenvolvimento de uma praça com foco na primeira infância apresenta o desafio de tornar esse local inclusivo, que acolha não apenas bebês e crianças, mas também seus cuidadores e outros adultos. A atratividade do ambiente para os adultos que acompanham as crianças desempenha um papel fundamental, impactando tanto na decisão do cuidador de levar a criança à praça quanto no tempo de permanência ao ar livre.

Há quem diga que vaga-lumes são indicadores da saúde da floresta. Nós dizemos que, crianças nos espaços públicos, são indicadores de saúde das cidades. A simples presença das crianças pela cidade transforma radicalmente o espaço, gera sentimentos bons, traz alegria, desejo de cuidado, de respeito, nutre esperança. As crianças têm direito às cidades, da mesma forma, as cidades têm direito às crianças a tudo de bom que elas trazem para a convivência pública.

A pergunta que a iniciativa Urban95, da Fundação Van Leer tem feito para gestores públicos é simples: Se você fosse uma criança de 3 anos, com a altura média de 95 cm, em que cidade gostaria de viver? É essa questão que buscamos explorar nesse texto e que precisamos responder direta e explicitamente, em nossos orçamentos e políticas municipais.

A Urban95 é uma iniciativa global que busca incluir a primeira infância no planejamento urbano, estratégias de mobilidade e programas e serviços oferecidos nas cidades.

Acesse: urban95.org.br





Ficha Técnica

TEXTO

Claudia Vidigal

REVISÃO

Bruno Balduino
Halim Antonio Girade
Heloisa Lima

DESIGN GRÁFICO

Anderson de Castro

FOTOGRAFIA

Alicce Rodrigues
Gabriel Abreu
Igor Martins
Tainá Cavalcante
Sérgio Leão
Diane Sampaio
Isabela Bugmann
Mikaelly Arruda
Lethicia Galo
Luiza Aba

Primeira Infância em Foco

Tribunais de Contas compartilhando
conhecimento para reduzir desigualdades

Acesse a 2ª edição do livro
***A Primeira Infância e os Tribunais
de Contas: desigualdades***

