

DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO URBANO: O CASO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM SÃO PAULO



CHALLENGES IN IMPLEMENTING EDUCATIONAL POLICIES IN THE URBAN CONTEXT: THE CASE OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION IN SÃO PAULO

JEAN CARLOS VILAS BOAS SASSO

Graduação em engenharia civil e licenciatura em matemática pela Universidade Nove de Julho (2015) e Faculdade Aldeia de Carapicuíba (2017), respectivamente; Especialista em gestão escolar pela Faculdade Paulistana (2019); Coordenador pedagógico na prefeitura de São Paulo.

RESUMO

A Educação Infantil em São Paulo enfrenta desafios ligados à desigualdade socioespacial, à dualidade entre unidades diretas e conveniadas, à urbanização acelerada e à precariedade da infraestrutura. Superar essas barreiras exige políticas que integrem expansão e qualidade, com valorização docente, financiamento adequado e planejamento territorial articulado ao urbano.

Descritores: Educação Infantil; Desigualdade; Políticas Públicas.

ABSTRACT

Early childhood education in São Paulo faces challenges related to socio-spatial inequality, the duality between direct and partner institutions, rapid urbanization, and precarious infrastructure. Overcoming these barriers requires policies that integrate expansion and quality, with teacher appreciation, adequate funding, and territorial planning aligned with urban planning.

Keywords: Early Childhood Education; Inequality; Public Policies.

INTRODUÇÃO

A Educação Infantil, reconhecida como a primeira etapa da Educação Básica, constitui um direito fundamental das crianças e um dever do Estado, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996). No entanto, a concretização desse direito em grandes centros urbanos, como São Paulo, apresenta desafios significativos, que vão além da simples expansão do número de vagas. A complexidade da metrópole, marcada por intensas desigualdades socioespaciais, precariedade urbana e diversidades territoriais, influencia diretamente a qualidade da educação oferecida nos primeiros anos de vida.

Nesse contexto, a rede municipal de Educação Infantil paulistana reflete a dualidade entre instituições diretas e conveniadas, revelando diferenças estruturais, pedagógicas e de gestão que impactam o desenvolvimento das crianças. Além disso, a urbanização acelerada e os fluxos migratórios internos ampliam a demanda por creches e pré-escolas, muitas vezes sem o devido planejamento educacional e territorial. Tais fatores tornam evidente a necessidade de políticas públicas capazes de articular acesso e qualidade, valorizando profissionais, assegurando financiamento adequado e promovendo integração intersetorial.

Assim, compreender os desafios da implementação das políticas educacionais na Educação Infantil em São Paulo é fundamental para refletir sobre caminhos possíveis para a superação das desigualdades e para a efetivação do direito a uma educação pública, gratuita e de qualidade desde a primeira infância.

MÉTODOS, RESULTADO E DISCUSSÃO

Historicamente, as creches e instituições de Educação Infantil emergiram como resposta a demandas sociais relacionadas ao cuidado das crianças pequenas, especialmente das camadas populares, cujas mães precisavam ingressar no mercado de trabalho. Inicialmente marcadas por um forte viés assistencialista, essas instituições serviam, em grande medida, como locais de proteção e guarda das crianças, tendo como principal objetivo garantir a sobrevivência em contextos urbanos marcados por pobreza, ausência de saneamento básico e elevada mortalidade infantil (OLIVEIRA, 2012). Contudo, ao longo do tempo, essas instituições passaram a ser compreendidas como espaços educativos fundamentais para a formação integral da criança, o que representou uma mudança significativa na forma como se concebe a infância e seu direito à educação.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Educação Infantil passou a ser reconhecida como direito da criança e dever do Estado, sendo institucionalizada como a primeira etapa da Educação Básica por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n. 9.394/1996). Esse reconhecimento legal representou um marco histórico na valorização da infância e na consolidação da Educação Infantil como espaço de socialização, aprendizagem e desenvolvimento integral. Conforme o Ministério da Educação (BRASIL, 2009), a creche e a pré-

escola devem promover não apenas o cuidado, mas também práticas pedagógicas intencionais e contextualizadas que respeitem as singularidades das crianças e favoreçam sua formação como sujeitos sociais e históricos.

As evidências da neurociência e da psicologia do desenvolvimento também reforçam a importância dos primeiros anos de vida como período sensível para a constituição de habilidades cognitivas, emocionais, motoras e sociais. Nesse sentido, a Educação Infantil desempenha papel estratégico na formação de uma base sólida para o desenvolvimento futuro das crianças. Segundo estudiosos como Cunha (2018), experiências educativas de qualidade na primeira infância são capazes de influenciar positivamente o desempenho escolar posterior, reduzir desigualdades sociais e contribuir para a construção de trajetórias de vida mais bem-sucedidas. Assim, políticas públicas voltadas à expansão do acesso e à qualificação do atendimento na Educação Infantil se apresentam como medidas de grande impacto social.

Além de beneficiar diretamente o desenvolvimento infantil, a ampliação e valorização das creches e pré-escolas impactam de maneira significativa a sociedade como um todo. O investimento nessa etapa educacional está relacionado ao fortalecimento da equidade, da justiça social e da redução das desigualdades históricas entre diferentes grupos sociais. Conforme destaca Heckman (2006), economista e prêmio Nobel, os investimentos na primeira infância têm alto retorno social e econômico, pois contribuem para a formação de cidadãos mais preparados, com maior inserção no mercado de trabalho e menor propensão a situações de vulnerabilidade social. Portanto, garantir o direito à Educação Infantil de qualidade não se restringe a um benefício individual, mas representa um compromisso com o desenvolvimento sustentável e inclusivo da sociedade.

Em síntese, o papel histórico das creches e da Educação Infantil revela uma trajetória de lutas, conquistas e ressignificações. De instituições voltadas à assistência e ao controle social, passaram a ser reconhecidas como espaços educativos de grande relevância para o desenvolvimento humano e para o fortalecimento da cidadania. A consolidação de uma Educação Infantil de qualidade exige não apenas marcos legais adequados, mas também investimento em formação docente, infraestrutura, currículos sensíveis às necessidades das crianças e participação ativa das famílias e comunidades. Ao promover o desenvolvimento integral das crianças desde os seus primeiros anos de vida, a sociedade caminha para a construção de um futuro mais justo, equitativo e promissor.

Educação Infantil no Brasil tem passado por significativas transformações ao longo das últimas décadas, sendo marcada por avanços no que tange ao reconhecimento da criança como sujeito de direitos e à consolidação de políticas públicas que buscam assegurar o acesso à educação desde os primeiros anos de vida. Nesse sentido, as políticas públicas desempenham papel central na ampliação do atendimento e na garantia da qualidade da Educação Infantil, entendida como a primeira etapa da Educação Básica. O processo de expansão dessa etapa educacional, sobretudo a

partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n. 9.394/96), está atrelado a um movimento de valorização da infância, à democratização do ensino e ao fortalecimento da justiça social (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996).

A promulgação da Constituição de 1988 representou um marco na história da educação brasileira ao estabelecer, no artigo 208, o dever do Estado de garantir a educação básica obrigatória e gratuita, incluindo a Educação Infantil como um direito das crianças de zero a seis anos. Posteriormente, a LDBEN de 1996 consolidou a Educação Infantil como etapa integrante da Educação Básica, estabelecendo princípios norteadores para sua organização pedagógica, institucional e administrativa. Essas legislações contribuíram para orientar a formulação de políticas públicas voltadas à ampliação da oferta de creches e pré-escolas, bem como para a qualificação dos serviços prestados às crianças pequenas (BRASIL, 1996).

Dentre as políticas públicas mais relevantes para a expansão da Educação Infantil, destaca-se o Plano Nacional de Educação (PNE), especialmente nas metas estabelecidas para o período de 2014 a 2024. A Meta 1 do PNE prevê a universalização da pré-escola para crianças de quatro a cinco anos de idade e a ampliação da oferta de creches para atender, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos. Tais metas evidenciam o esforço do Estado brasileiro em ampliar o acesso à Educação Infantil e reduzir desigualdades históricas que afetam, sobretudo, as crianças em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2014). No entanto, o cumprimento dessas metas tem esbarrado em diversos desafios, como a falta de financiamento adequado, a carência de profissionais qualificados e a ausência de infraestrutura adequada em muitos municípios.

A expansão da Educação Infantil, embora essencial, não deve ocorrer apenas em termos quantitativos. A qualidade do atendimento é um fator determinante para que essa etapa cumpra sua função social e educativa de forma efetiva. Por isso, políticas públicas que visem à valorização e à formação contínua dos profissionais da Educação Infantil, à elaboração de propostas pedagógicas que respeitem as especificidades da infância, bem como ao monitoramento e à avaliação das instituições são imprescindíveis. Segundo Campos, Füllgraf e Wiggers (2006), a expansão com qualidade exige compromisso político, planejamento articulado e investimento público consistente.

Portanto, o papel das políticas públicas na expansão da Educação Infantil é fundamental tanto para garantir o direito das crianças à educação quanto para promover a equidade social. A construção de uma rede pública de Educação Infantil que seja acessível, inclusiva e de qualidade constitui uma das estratégias mais eficazes para o combate às desigualdades sociais e para o desenvolvimento sustentável do país. Investir na infância, por meio de políticas públicas bem estruturadas, é investir no presente e no futuro da sociedade, reconhecendo que o cuidado e a educação nos primeiros anos de vida são indispensáveis para a formação de sujeitos plenos, autônomos e críticos.

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL: INDICADORES E PADRÕES DE QUALIDADE

A discussão sobre a qualidade na Educação Infantil envolve múltiplas dimensões e tem sido objeto de análise por estudiosos e formuladores de políticas públicas, especialmente diante da expansão do atendimento e da crescente valorização da infância como etapa fundamental do desenvolvimento humano. A qualidade nessa etapa educativa não pode se restringir a parâmetros estruturais e quantitativos; ela deve considerar também aspectos pedagógicos, emocionais, sociais e formativos que compõem a experiência educativa da criança (ROSEMBERG, 2013).

O conceito de qualidade na Educação Infantil deve ser compreendido de maneira ampliada, englobando não apenas os recursos físicos, mas também as interações, os processos pedagógicos, a formação dos professores, o envolvimento das famílias e o respeito às especificidades do desenvolvimento infantil. De acordo com Kramer (2003), qualidade na educação para a infância está intrinsicamente ligada à escuta das crianças, à valorização das culturas infantis e ao compromisso com a justiça social. Isso significa reconhecer a criança como sujeito de direitos e o educador como profissional reflexivo, crítico e socialmente comprometido.

A avaliação da qualidade na Educação Infantil, portanto, deve considerar indicadores múltiplos. Modelos internacionais como o Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS) e o Infant/Toddler Environment Rating Scale (ITERS) têm influenciado experiências brasileiras, propondo critérios que vão desde a organização dos espaços até as práticas pedagógicas e o bem-estar emocional das crianças. No Brasil, iniciativas como a Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI) e o Indicador de Qualidade da Educação Infantil têm buscado adaptar esses modelos à realidade local, articulando infraestrutura, formação, gestão democrática e currículo (BRASIL, 2009).

Nesse contexto, destaca-se a iniciativa da Rede Municipal de Educação de São Paulo, que estabeleceu os "Padrões Básicos de Qualidade da Educação Infantil Paulistana". Esse documento, lançado pela Secretaria Municipal de Educação, propõe um conjunto de critérios a serem observados em todas as unidades de Educação Infantil da rede direta e conveniada. Os padrões estão organizados em sete dimensões: Planejamento e Gestão, Formação Profissional, Interações e Práticas Pedagógicas, Currículo e Avaliação, Participação das Famílias e da Comunidade, Infraestrutura e Ambientes Educativos, e Material Didático-Pedagógico.

A dimensão de Planejamento e Gestão valoriza a organização institucional, o acompanhamento das ações pedagógicas e a gestão democrática, prevendo mecanismos de monitoramento e avaliação contínua. A Formação Profissional, por sua vez, reconhece a centralidade do professor na garantia da qualidade, exigindo formação inicial adequada e propostas sistemáticas de formação continuada. Como destaca Campos et al. (2011), a qualidade da Educação Infantil

depende diretamente da valorização dos profissionais da educação, que devem contar com condições de trabalho dignas e oportunidades de desenvolvimento profissional.

As dimensões Interações e Práticas Pedagógicas e Currículo e Avaliação refletem um entendimento mais aprofundado da criança como protagonista do processo educativo. Defende-se um currículo integrado, que respeite os saberes infantis, promova a ludicidade e considere o desenvolvimento integral. A avaliação, nesse contexto, deve ter caráter formativo, sendo orientada por observações sistemáticas que respeitem os tempos e ritmos das crianças. Segundo Barbosa (2006), práticas pedagógicas de qualidade na Educação Infantil exigem escuta atenta, planejamento intencional e mediações sensíveis que respeitem a infância em sua pluralidade.

A dimensão Participação das Famílias e da Comunidade reforça o princípio da corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade na educação das crianças pequenas. Esse envolvimento não deve se restringir à frequência em reuniões, mas incluir a construção de relações de parceria e diálogo constante. Já a Infraestrutura e Ambientes Educativos, embora seja uma dimensão mais tradicionalmente associada à qualidade, é pensada de forma ampliada, considerando ambientes acolhedores, seguros, acessíveis e estimulantes, que promovam a autonomia e a exploração. Finalmente, a dimensão Material Didático-Pedagógico enfatiza a diversidade, adequação e uso intencional dos materiais como mediadores do processo educativo.

Apesar da relevância desses padrões, sua implementação apresenta desafios, sobretudo nas unidades conveniadas. Enquanto as unidades diretas costumam contar com equipes mais estáveis e maior investimento público, as conveniadas enfrentam dificuldades relacionadas à rotatividade de profissionais, baixa remuneração e fragilidade na supervisão pedagógica. Esses fatores impactam diretamente a qualidade das interações e das práticas pedagógicas. Segundo Diniz e Carvalho (2018), o modelo de terceirização na Educação Infantil compromete a equidade no atendimento e dificulta a consolidação de uma identidade pedagógica comum à rede.

Além disso, a efetivação dos padrões depende de políticas públicas que assegurem financiamento adequado, formação continuada consistente e acompanhamento sistemático das práticas institucionais. É necessário fortalecer mecanismos de monitoramento que articulem os indicadores quantitativos e qualitativos, de forma a garantir que a expansão do atendimento não se dê em detrimento da qualidade. Como aponta Rosemberg (2013), a busca por qualidade na Educação Infantil exige um pacto social amplo que reconheça o valor da infância e da educação pública como direito universal.

Portanto, discutir qualidade na Educação Infantil é enfrentar questões estruturais e históricas que permeiam o campo educacional brasileiro. A consolidação de padrões como os estabelecidos pela Rede Paulistana representa um avanço importante, mas requer compromisso político, investimento

financeiro e mobilização social para que se transformem em realidade cotidiana das instituições. A qualidade na Educação Infantil é um direito da criança, mas também um compromisso da sociedade com seu futuro

A implementação de políticas educacionais no contexto urbano é permeada por uma série de desafios que vão além da simples expansão de vagas e construção de unidades escolares. Em cidades com alta densidade populacional, como São Paulo, os problemas decorrentes das desigualdades socioeconômicas e da precariedade da infraestrutura urbana são elementos estruturantes que impactam diretamente a qualidade da Educação Infantil. Esse cenário impõe ao poder público o desafio de elaborar políticas educacionais que respondam às múltiplas demandas sociais e territoriais. No município de São Paulo, as desigualdades são expressivas tanto no acesso quanto na qualidade da Educação Infantil oferecida às crianças. A cidade, marcada por intensa urbanização e profunda segmentação socioespacial, apresenta realidades muito distintas entre bairros centrais e periféricos. Nessas áreas, a escassez de equipamentos públicos, a dificuldade de mobilidade urbana, a violência e a precariedade das moradias influenciam o processo educativo desde os primeiros anos de vida.

A rede municipal de Educação Infantil paulistana é composta por instituições diretas (administradas pela Secretaria Municipal de Educação) e conveniadas (geridas por organizações da sociedade civil com repasse de recursos públicos). Embora ambas façam parte do sistema público, há diferenças significativas entre elas no que se refere à infraestrutura, à formação dos profissionais, à gestão pedagógica e ao financiamento. Estudos apontam que as unidades diretas, em geral, possuem maior estabilidade de profissionais, melhores salários e condições mais adequadas de funcionamento (DINIZ; CARVALHO, 2018).

Essa dualidade dentro da rede pública de São Paulo acentua a desigualdade no atendimento, especialmente nas regiões mais vulneráveis da cidade, onde predominam as unidades conveniadas. A lógica de terceirização, ainda que tenha contribuído para a ampliação do número de vagas, impõe limites à consolidação de um projeto pedagógico coerente com os princípios de equidade e qualidade. A rotatividade de profissionais, a dificuldade de controle social e a ausência de supervisão sistemática dificultam a implementação de práticas pedagógicas consistentes (CAMPOS et al., 2011). Além disso, o crescimento acelerado da urbanização em São Paulo gerou uma demanda crescente por vagas na Educação Infantil, especialmente em creches. A dinâmica demográfica urbana, marcada por fluxos migratórios internos e pela formação de novos núcleos familiares em regiões periféricas, nem sempre é acompanhada por políticas de planejamento educacional adequadas. Isso resulta em listas de espera prolongadas, superlotação de unidades e desigualdade na distribuição territorial das instituições.

As desigualdades socioeconômicas afetam diretamente o acesso das crianças à Educação Infantil de qualidade. Crianças oriundas de famílias em situação de pobreza têm mais dificuldade de acesso

às unidades mais estruturadas e, quando conseguem uma vaga, muitas vezes frequentam instituições com recursos escassos e práticas educativas fragilizadas. Além disso, a condição socioeconômica da família influencia o desenvolvimento integral da criança, limitando suas oportunidades de aprendizagem e socialização. A qualidade da infraestrutura das instituições de Educação Infantil é outro ponto crítico no contexto urbano. Muitas unidades, especialmente as conveniadas, funcionam em imóveis adaptados, sem espaços adequados para o brincar, a alimentação, o descanso e a convivência.

Essa precariedade compromete as práticas pedagógicas e o bem-estar das crianças. Como destaca Kramer (2003), a Educação Infantil de qualidade exige espaços físicos que promovam a autonomia, a exploração e a segurança. Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de políticas públicas que articulem a ampliação do acesso com a garantia da qualidade. Isso implica investimento em formação continuada dos profissionais, valorização do magistério, acompanhamento pedagógico sistemático, financiamento adequado e planejamento territorial. É preciso também fortalecer os mecanismos de avaliação e monitoramento das instituições conveniadas, garantindo maior transparência e controle social (BRASIL, 2009).

As políticas públicas precisam considerar a diversidade dos territórios urbanos e suas especificidades. Em São Paulo, há regiões com grande concentração de crianças pequenas e quase nenhuma oferta de unidades escolares. O planejamento educacional deve ser integrado ao planejamento urbano, considerando fatores como mobilidade, acesso a serviços e indicadores de vulnerabilidade social. Como aponta Caldeira (2000), a segregação urbana brasileira é um fator estruturante da desigualdade e precisa ser enfrentada de maneira intersetorial. Em suma, os desafios da implementação de políticas educacionais no contexto urbano são complexos e interdependentes.

A cidade de São Paulo, com sua diversidade e desigualdade, ilustra a necessidade de um olhar sensível, planejado e comprometido com a equidade. A superação das desigualdades na Educação Infantil requer ações integradas entre diferentes setores do poder público, participação da sociedade civil e um compromisso real com o direito das crianças a uma educação pública, gratuita e de qualidade desde os primeiros anos de vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos desafios da Educação Infantil no município de São Paulo evidencia que a ampliação do acesso, por si só, não garante a efetivação do direito das crianças a uma educação de qualidade. A forte desigualdade socioespacial, a fragmentação entre unidades diretas e conveniadas, a precariedade de infraestrutura em determinadas regiões e a ausência de um planejamento educacional articulado ao planejamento urbano permanecem como barreiras centrais.

Superar tais entraves requer políticas públicas que integrem equidade e qualidade, assegurando financiamento adequado, valorização profissional e mecanismos efetivos de acompanhamento

pedagógico. É indispensável fortalecer o controle social e a transparência na gestão das unidades conveniadas, de modo a reduzir disparidades e garantir condições mais homogêneas de atendimento.

Além disso, torna-se necessário adotar uma perspectiva intersetorial, que considere as especificidades territoriais, a mobilidade urbana, a oferta de serviços e os indicadores de vulnerabilidade social. Apenas com um planejamento sensível às diversidades locais será possível avançar na consolidação de uma rede de Educação Infantil que, de fato, contribua para a redução das desigualdades e para a promoção do desenvolvimento integral das crianças.

Em suma, os desafios enfrentados por São Paulo ilustram a complexidade da implementação de políticas educacionais em contextos urbanos marcados pela desigualdade, reforçando a urgência de compromissos políticos e sociais que assegurem o direito das crianças à educação pública, gratuita e de qualidade desde os primeiros anos de vida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. BRASIL.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Educação. Currículo da educação infantil 2019. Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/51927.pdf>. Acesso 22 de set. 2025.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira. *Políticas públicas e qualidade da educação infantil: reflexões sobre os sentidos das práticas*. In: ZABALA, Antoni; ARIAS, Maria da Glória. (Org.). **Como trabalhar os conteúdos procedimentais na sala de aula**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Qualidade na Educação Infantil: princípios e práticas**. Revista Educação & Sociedade, Campinas, v. 34, n. 123, p. 21-38, 2013.

ROSEMBERG, Fúlvia. *Profissionais da educação infantil: formação, condições de trabalho e identidade*. In: SOUZA, Sônia Maria Vanzella de (Org.). **Educação infantil: desafios e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 2013.

Políticas Públicas; Práticas Pedagógicas.