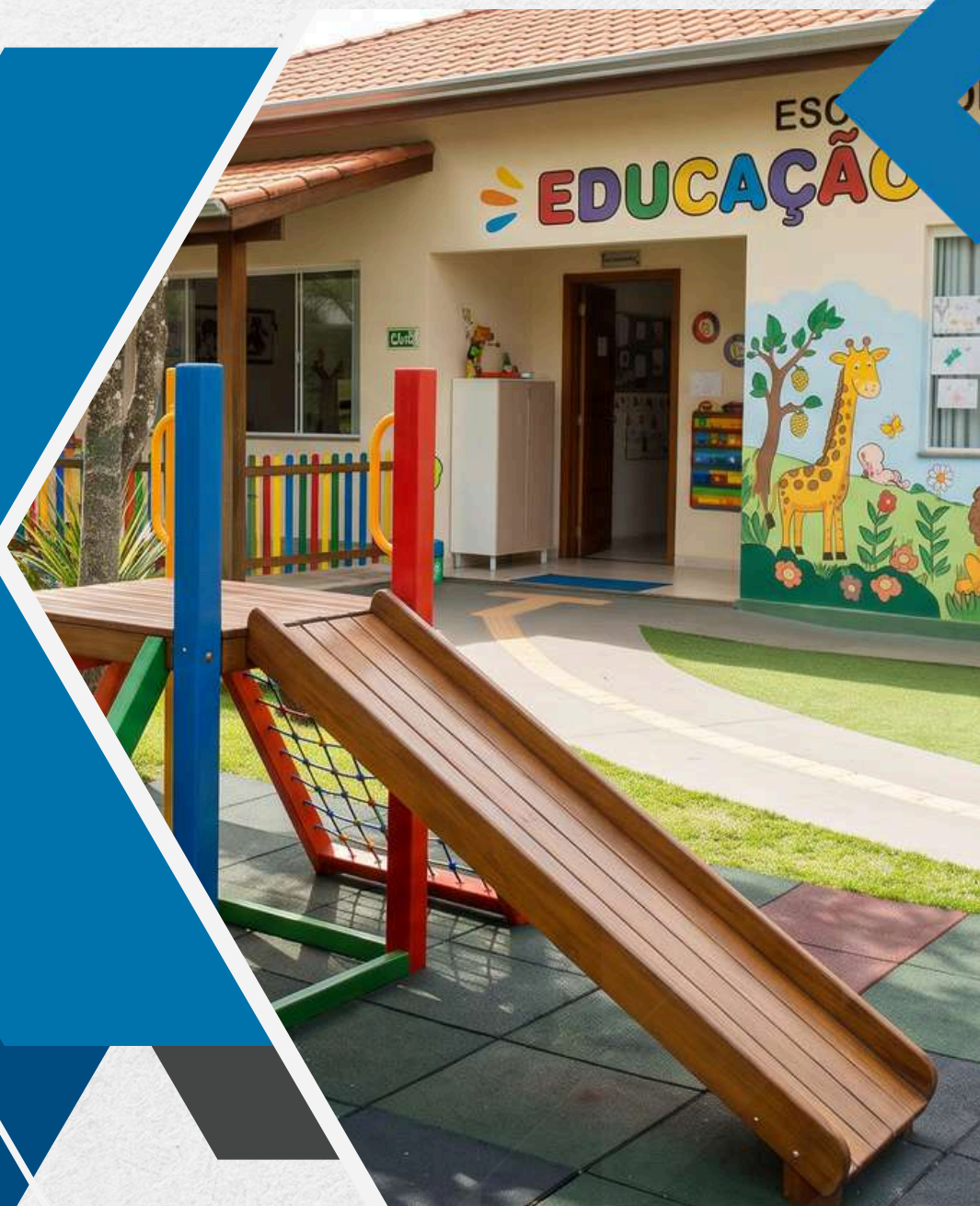
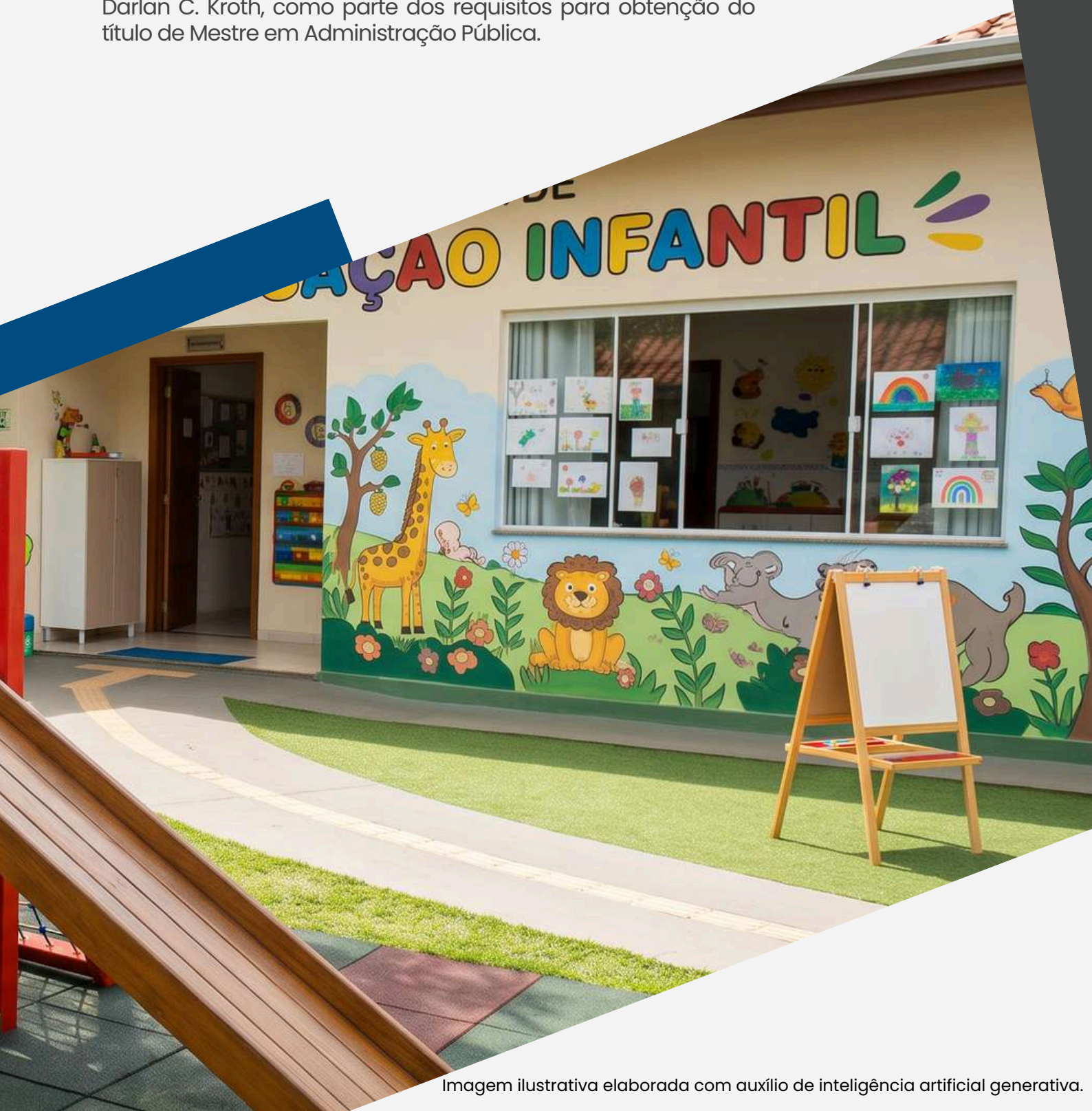




MANUAL PARA GESTÃO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL DA DEMANDA POR VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

MANUAL PARA GESTÃO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL DA DEMANDA POR VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Relatório técnico apresentado pela mestrandia Fernanda do Nascimento Bezerra Bonfanti ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Darlan C. Kroth, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo

04

Contexto e/ou organização e/ou
setor da proposta

05

Público-alvo da proposta

06

Descrição da situação-problema

07

Objetivos da proposta de intervenção

09

Diagnóstico e análise

11

Proposta de intervenção

13

Responsáveis pela proposta de
intervenção e data

15

Referências

16

Protocolo de recebimento

18

RESUMO

O Manual para Gestão e Planejamento municipal da Demanda por Vagas na Educação Infantil foi desenvolvido para apoiar gestores públicos na implantação de um processo permanente de planejamento da demanda por vagas na Educação Infantil. O material reúne orientações técnicas, fluxogramas, checklists, fontes de dados, indicadores e recomendações operacionais que auxiliam as Secretarias Municipais de Educação na organização da oferta, no planejamento da expansão da rede e no monitoramento contínuo dos resultados.

Destina-se principalmente a prefeitos, secretários municipais de educação, equipes técnicas e gestores escolares, podendo também subsidiar a atuação de órgãos de controle, conselhos municipais,

Ministério Público e demais instituições envolvidas na garantia do direito à Educação Infantil.

O manual busca responder às dificuldades enfrentadas pelos municípios relacionadas à identificação da demanda, organização das listas de espera, transparência das informações e planejamento da expansão da oferta, oferecendo uma metodologia estruturada e alinhada às exigências da Lei nº 14.851/2024.

Sua metodologia está organizada em um ciclo contínuo composto pelas etapas de diagnóstico da demanda, divulgação das informações, organização da oferta, planejamento da expansão, monitoramento e institucionalização do processo, promovendo a gestão baseada em evidências.



Transformando dados em planejamento para garantir o direito à Educação Infantil.

CONTEXTO

A Educação Infantil constitui a primeira etapa da Educação Básica e representa um direito fundamental das crianças e um dever do Estado, exigindo dos municípios planejamento contínuo para garantir o acesso, a permanência e a qualidade do atendimento. Entretanto, a organização da oferta de vagas ainda representa um desafio para muitas administrações municipais, que enfrentam dificuldades relacionadas à identificação da demanda, à atualização das listas de espera, à integração das bases de dados e ao planejamento da expansão da rede.

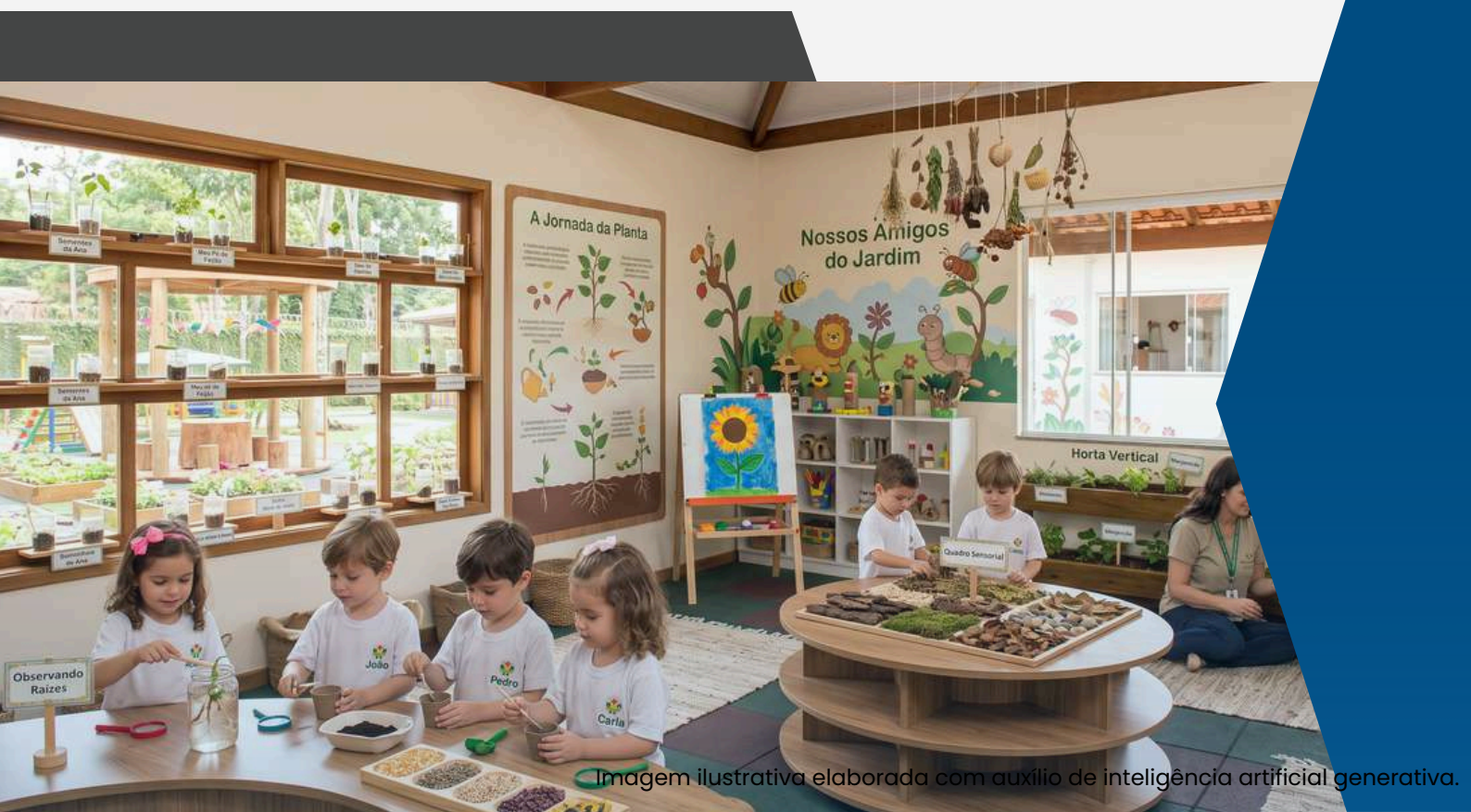
A publicação da Lei nº 14.851/2024 reforçou a necessidade de institucionalizar processos permanentes de levantamento e divulgação da demanda por vagas na Educação Infantil, ampliando a transparência e fornecendo subsídios para um planejamento mais eficiente e equitativo. Alinhado a essa legislação e às diretrizes da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, o planejamento da demanda passa a ocupar papel estratégico na formulação de políticas públicas voltadas à primeira infância.

Nesse cenário, foi desenvolvido o Manual para Gestão e Planejamento municipal da Demanda por Vagas na Educação Infantil, um produto técnico que reúne diretrizes práticas, fluxogramas, checklists, indicadores e instrumentos de apoio para orientar os municípios na implantação de um processo permanente de gestão da demanda.

O manual busca fortalecer a capacidade institucional das Secretarias Municipais de Educação, promovendo a tomada de decisão baseada em evidências, a transparência da gestão e o planejamento estratégico da oferta de vagas, contribuindo para a efetivação do direito à Educação Infantil com qualidade, eficiência e equidade.



Conhecer a demanda é o primeiro passo para garantir o acesso à Educação Infantil.



PÚBLICO-ALVO

O Manual para Gestão e Planejamento municipal da Demanda por Vagas na Educação Infantil foi desenvolvido para apoiar gestores públicos municipais na implementação de processos permanentes de planejamento, organização da oferta e monitoramento da demanda por vagas, promovendo uma gestão mais eficiente, transparente e baseada em evidências.

➤ PÚBLICO-ALVO PRINCIPAL

Prefeitos Municipais

Utilizam o manual como instrumento de apoio à definição de diretrizes estratégicas, à institucionalização do processo de gestão da demanda e ao planejamento de investimentos para ampliação da oferta de vagas.

Secretários Municipais de Educação

Utilizam o manual para orientar o planejamento da oferta, a organização dos processos de matrícula, a gestão da demanda, a distribuição das vagas e o planejamento da expansão da rede municipal de Educação Infantil.

Equipes Técnicas das Secretarias Municipais de Educação

Utilizam as orientações, fluxogramas, checklists e indicadores para operacionalizar o levantamento da demanda, organizar as informações, produzir diagnósticos, acompanhar indicadores e apoiar a tomada de decisão.

Diretores e Gestores das Unidades de Educação Infantil

Utilizam o manual para subsidiar o fornecimento e a atualização das informações sobre matrículas, capacidade de atendimento, listas de espera e necessidades de expansão, contribuindo para o planejamento municipal.

PÚBLICO-ALVO SECUNDÁRIO

Conselhos Municipais de Educação

Utilizam o manual como referência para acompanhar a implementação da política educacional, avaliar critérios de atendimento e fortalecer o controle social.

Ministério Público

Pode utilizar o manual como instrumento de apoio ao acompanhamento da transparência, da organização da demanda e do cumprimento do direito à Educação Infantil.

Controladorias e Órgãos de Controle Interno

Utilizam os procedimentos e indicadores apresentados para apoiar ações de monitoramento, auditoria e avaliação da gestão da oferta de vagas.

Outros Órgãos e Instituições Parceiras

Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Planejamento, Conselhos Tutelares, Defensorias Públicas e demais instituições parceiras podem utilizar o manual para fortalecer a integração de informações, o planejamento intersetorial e a identificação da demanda por atendimento, contribuindo para políticas públicas voltadas à primeira infância.

➤ Guia para integrar gestores, fortalecer a governança e qualificar o planejamento da Educação Infantil.



Imagem ilustrativa elaborada com auxílio de inteligência artificial generativa.



DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Apesar dos avanços legais relacionados ao direito à Educação Infantil, muitos municípios brasileiros ainda enfrentam dificuldades para estruturar processos de planejamento capazes de acompanhar a evolução da demanda por vagas em creches e pré-escolas. Em grande parte das administrações municipais, inexistem procedimentos padronizados para identificação, registro, atualização e monitoramento da demanda, o que compromete a eficiência do planejamento e da gestão da oferta.

Outro desafio recorrente refere-se à transparência das informações. Em diversos municípios, as listas de espera não são publicadas ou não permanecem atualizadas, dificultando o acesso da população às informações sobre disponibilidade de vagas, critérios de priorização e ordem de atendimento. Essa situação reduz a transparência da gestão pública e dificulta o controle social previsto na legislação.

A ausência de mecanismos permanentes de levantamento da demanda também limita a capacidade dos gestores de estimar necessidades futuras. Na maioria dos casos, o planejamento da expansão da rede ocorre apenas em resposta à procura espontânea das famílias durante o período de matrículas, sem considerar informações demográficas, socioeconômicas e territoriais capazes de antecipar o crescimento da demanda e orientar investimentos de médio e longo prazo.

Além disso, a desorganização dos cadastros e das listas de espera dificulta a identificação da demanda real por atendimento, podendo gerar duplicidade de registros, informações desatualizadas e distorções na distribuição das vagas. Essas fragilidades comprometem a definição de prioridades, reduzem a eficiência da utilização dos recursos públicos e dificultam o atendimento equitativo das crianças que mais necessitam da Educação Infantil.

Outro aspecto relevante é a limitada utilização de indicadores para subsidiar a tomada de decisão. Embora existam diversas bases de dados públicas e administrativas que possam apoiar o planejamento municipal, sua utilização ainda ocorre de forma fragmentada, restringindo a capacidade dos gestores de acompanhar indicadores como demanda potencial, demanda manifesta, demanda efetiva, cobertura de atendimento, capacidade instalada, tempo de espera e necessidade de expansão da rede.

Nesse contexto, a implementação da Lei nº 14.851/2024 reforça a necessidade de que os municípios adotem processos permanentes para levantamento e divulgação da demanda por vagas na Educação Infantil, promovendo maior transparência, planejamento e eficiência administrativa. Entretanto, a inexistência de metodologias padronizadas para operacionalizar essas exigências evidencia a necessidade de instrumentos que orientem os gestores na organização desse processo.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Objetivo Geral

Desenvolver um Manual para Gestão e Planejamento municipal da Demanda por Vagas na Educação Infantil, contendo diretrizes práticas para orientar os municípios na implementação de processos permanentes de diagnóstico, organização da oferta, planejamento da expansão e monitoramento da demanda, em conformidade com a Lei nº 14.851/2024 e com as diretrizes da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 15.388/2025).



Objetivos Específicos

- orientar a institucionalização da gestão da demanda por vagas;
- padronizar procedimentos para o levantamento da demanda potencial, manifesta e efetiva;
- apoiar o planejamento e a organização da oferta de vagas na Educação Infantil;
- fortalecer a transparência e a divulgação das informações sobre demanda e disponibilidade de vagas;
- subsidiar a tomada de decisão por meio de indicadores e evidências;
- disponibilizar instrumentos práticos, como fluxogramas, checklists e recomendações operacionais;

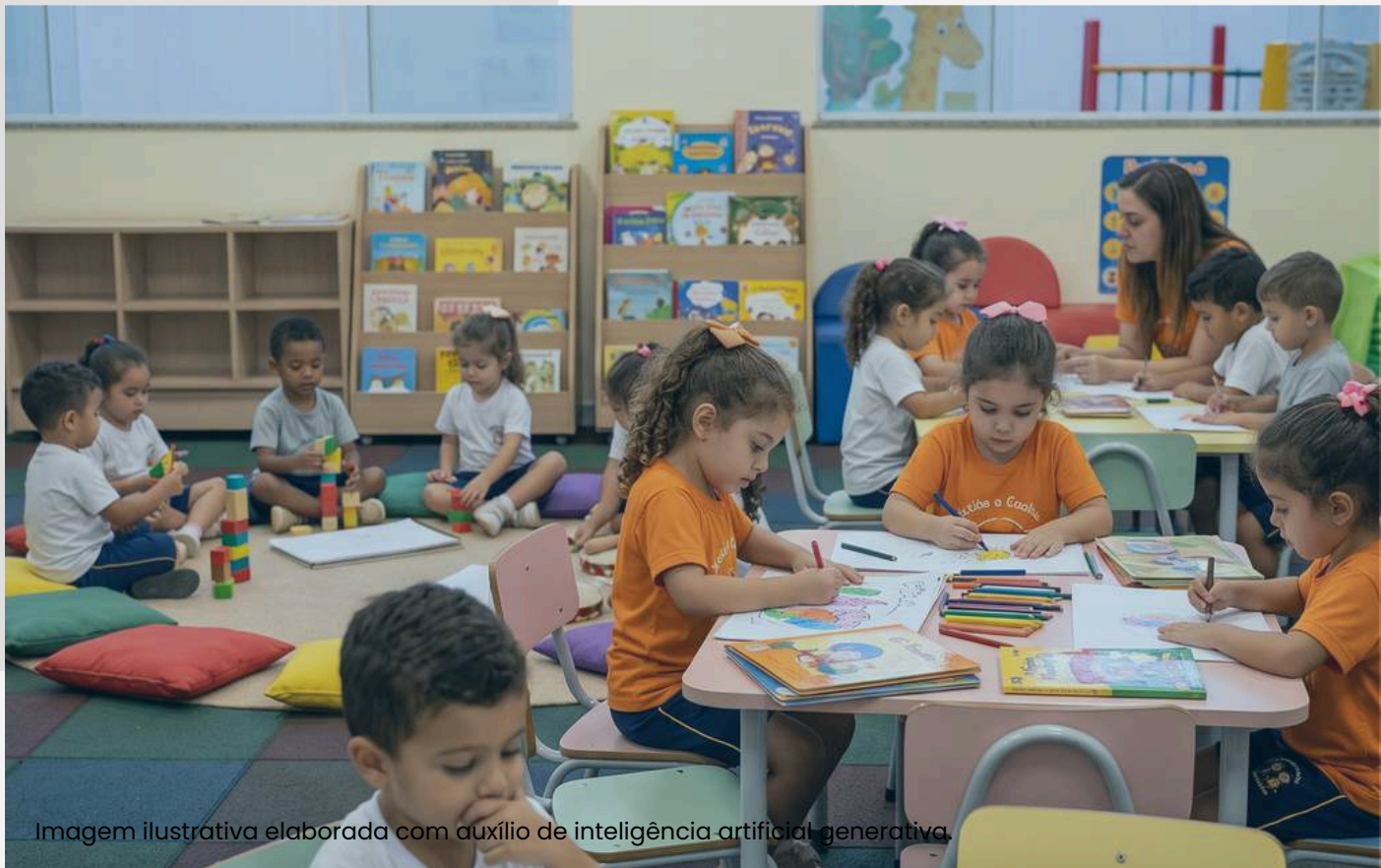


Imagem ilustrativa elaborada com auxílio de inteligência artificial generativa.

Resultados Esperados

Espera-se que o manual seja utilizado como:

- ✓ ferramenta de apoio à gestão municipal;
- ✓ instrumento para o planejamento estratégico da Educação Infantil;
- ✓ referência para a institucionalização de processos permanentes de gestão da demanda;
- ✓ modelo replicável por municípios de diferentes portes;
- ✓ apoio ao cumprimento da Lei nº 14.851/2024 e da Meta 1 da Lei nº 15.388/2025 (Plano Nacional de Educação 2026–2036);
- ✓ subsídio para o monitoramento de indicadores e para a tomada de decisão baseada em evidências;
- ✓ referência para o fortalecimento de políticas públicas voltadas à garantia do direito à Educação Infantil.



Diretrizes práticas para transformar a gestão da demanda em planejamento estratégico.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

O desenvolvimento do Manual para Gestão e Planejamento municipal da Demanda por Vagas na Educação Infantil foi fundamentado em um diagnóstico realizado junto a 20 municípios da área de abrangência da Agência do IBGE de Chapecó (SC), complementado por revisão da literatura, análise da legislação vigente e entrevistas com gestores públicos. Essa etapa permitiu identificar como os municípios organizam o planejamento da demanda por vagas, os instrumentos utilizados na gestão da oferta e as principais limitações enfrentadas na implementação de processos permanentes de planejamento.

Como parte desse diagnóstico, foram analisados indicadores demográficos, econômicos e sociais que influenciam diretamente a demanda por vagas na Educação Infantil, tais como taxa de urbanização, participação da população infantil, fecundidade, participação feminina no mercado de trabalho, Produto Interno Bruto (PIB) per capita e indicadores de atendimento à população infantil, apresentados no Quadro 1. Esses indicadores evidenciam que a demanda por Educação Infantil está relacionada às características demográficas e socioeconômicas de cada município, reforçando a necessidade de planejamento baseado em evidências e adequado às especificidades locais.

QUADRO 1 – Indicadores socioeconômicos e demográficos dos 20 municípios analisados

Os indicadores apresentados a seguir referem-se à caracterização dos 20 municípios pertencentes à área de abrangência da Agência do IBGE de Chapecó (SC), analisados na pesquisa de campo desenvolvida nesta dissertação. Os valores representam médias obtidas a partir das bases do IBGE, INEP e demais fontes oficiais utilizadas no estudo.

	Indicador	Valor médio
	Taxa de urbanização Percentual da população residente em áreas urbanas.	61,00%
	População de 0 a 3 anos Valor absoluto médio: 1.212 Equivale a 5,2% da população total.	1.212 (5,2% da população)
	Taxa de frequência escolar bruta (%) 0 a 3 anos (Censo 2022)	42,74%
	População de 4 e 5 anos Valor absoluto médio: 617 Equivale a 2,7% da população total.	617 (2,7% da população)
	Taxa de frequência escolar bruta (%) 4 e 5 anos (Censo 2022)	92,58%
	Taxa de fecundidade (filhos por mulher) Número médio de filhos nascidos vivos por mulher em idade fértil (15 a 49 anos).	1,77
	Participação feminina na PEA Percentual de mulheres na População Economicamente Ativa.	54,99%
	PIB per capita (R\$) Produto Interno Bruto per capita (valores correntes).	61.889,82

Os resultados da pesquisa revelaram importantes fragilidades na gestão da demanda por vagas. Em grande parte dos municípios analisados, o planejamento ainda ocorre de forma reativa, concentrando-se no período de matrículas e utilizando informações fragmentadas para subsidiar a tomada de decisão. Embora tenham sido identificadas iniciativas positivas, como ações de busca ativa e utilização de dados demográficos em parte dos municípios, verificou-se baixa adoção de procedimentos sistemáticos para levantamento da demanda, utilização de ferramentas de georreferenciamento e divulgação transparente das listas de espera e das vagas disponíveis. Esses resultados são apresentados no Infográfico abaixo.

A análise evidenciou ainda limitações relacionadas à integração entre bases de dados das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, ao monitoramento contínuo da demanda e à institucionalização de procedimentos permanentes para planejamento da oferta.

Essas fragilidades dificultam a antecipação das necessidades futuras, comprometem a eficiência da alocação de recursos públicos e reduzem a capacidade dos municípios de garantir o atendimento equitativo às crianças da primeira infância.

Nesse contexto, o diagnóstico realizado demonstrou que os desafios enfrentados pelos municípios vão além da ampliação da oferta de vagas, envolvendo principalmente a necessidade de estruturar processos permanentes de planejamento, monitoramento e transparência, em consonância com a Lei nº 14.851/2024 e com as diretrizes da Meta 1 do Plano Nacional de Educação. As evidências produzidas nesta etapa orientaram diretamente a elaboração do manual, definindo suas oito etapas, instrumentos operacionais e recomendações para apoiar a implementação de uma gestão da demanda mais integrada, eficiente e baseada em evidências.

RESULTADOS DA PESQUISA

Práticas de diagnóstico e gestão da demanda por vagas na Educação Infantil



Os dados abaixo apresentam o percentual de municípios que adotam cada prática relacionada ao diagnóstico e à gestão da demanda por vagas na Educação Infantil.



68,4%

dos municípios realizam busca ativa de crianças fora da escola.



52,6%

dos municípios utilizam dados demográficos para estimar a demanda.



36,8%

dos municípios realizam levantamento formal da demanda por vagas.



36,8%

dos municípios utilizam georreferenciamento na análise da demanda.



36,8%

dos municípios divulgam listas de espera e informações sobre vagas disponíveis.



Os resultados evidenciam avanços importantes, mas também desafios a serem superados para garantir maior transparência, planejamento e equidade no acesso à Educação Infantil.

Fonte: Pesquisa desenvolvida para esta dissertação (2025).

Etapa 3 – Levantamento da Demanda Efetiva

Descreve estratégias para identificar a demanda manifesta por vagas por meio de cadastros, listas de espera, busca ativa e integração de informações provenientes das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social.

Etapa 4 – Divulgação da Demanda e das Vagas

Estabelece orientações para ampliar a transparência da gestão, mediante divulgação periódica das listas de espera, critérios de atendimento, disponibilidade de vagas e canais de acesso às informações pela população.

Etapa 5 – Organização da Oferta e Distribuição das Vagas

Apresenta procedimentos para distribuição das vagas disponíveis de forma padronizada, observando critérios previamente definidos, equidade no atendimento e publicidade das decisões administrativas.

Etapa 6 – Planejamento da Expansão da Oferta

Orienta a utilização dos resultados do diagnóstico para subsidiar o planejamento da ampliação da rede, definição de prioridades de investimento, construção de novas unidades, ampliação de infraestrutura ou celebração de parcerias quando necessárias.

Etapa 7 – Monitoramento e Avaliação

Propõe indicadores para acompanhamento contínuo da demanda, da oferta e do atendimento, possibilitando o monitoramento dos resultados, a atualização periódica das informações e o apoio ao Plano Municipal de Educação e ao Plano Municipal pela Primeira Infância.

Etapa 8 – Institucionalização dos Procedimentos

Apresenta recomendações para formalizar os processos de gestão por meio de atos normativos, definição de responsabilidades, elaboração de manuais operacionais e criação de mecanismos permanentes de governança, assegurando a continuidade das ações independentemente de mudanças administrativas.



RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Fernanda do Nascimento Bezerra Bonfanti

Mestranda em Administração Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).
Servidora pública do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

Dr. Darlan Christiano Kroth

Professor do PROFIAP/UFFS

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para estabelecer mecanismos de levantamento e divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 6 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 3 de julho de 2026. Institui o Plano Nacional de Educação para o decênio 2026–2036. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 4 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Retrato da Educação Infantil no Brasil – Relatório de Análises (2025). Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: https://gaepebrasil.com.br/wp-content/uploads/2025/12/Retrato-EI_09_12.pdf

Apêndice A

MANUAL PARA GESTÃO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL DA DEMANDA POR VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

MANUAL PARA GESTÃO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL DA DEMANDA POR VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Sumário

	1	Sobre o manual		6	Planejamento da expansão da oferta
	2	Desafios da educação infantil no Brasil		7	Monitoramento
	3	Diagnóstico de demanda		8	Institucionalização do processo
	4	Divulgação da demanda e das vagas		9	Considerações Finais
	5	Organização da oferta e distribuição das vagas		10	Referências

1	Sobre o manual
---	----------------

Este manual foi elaborado para apoiar gestores públicos municipais no planejamento, gestão e monitoramento da demanda por vagas na Educação Infantil, oferecendo orientações práticas para a implementação de processos permanentes de diagnóstico, organização da oferta e expansão do atendimento.

O material reúne diretrizes técnicas, instrumentos de planejamento, fontes de dados, questões de apoio, checklists, fluxogramas e recomendações operacionais que auxiliam as Secretarias Municipais de Educação na tomada de decisões baseadas em evidências. Seu propósito é contribuir para que os municípios desenvolvam políticas públicas mais eficientes, transparentes e equitativas, em conformidade com a legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.851, de 2024, que estabelece a realização do levantamento da demanda por vagas na Educação Infantil, e com as diretrizes do Plano Nacional de Educação (Lei nº 15.388/2026).

Mais do que apresentar conceitos, este manual oferece um roteiro prático para apoiar gestores na identificação da demanda por vagas, na organização da oferta, no planejamento da expansão da rede e no monitoramento contínuo dos resultados, fortalecendo a garantia do direito à Educação Infantil.

A metodologia proposta está organizada em um processo contínuo de gestão, no qual cada etapa fornece informações essenciais para a etapa seguinte. O diagnóstico da demanda subsidia a divulgação das informações às famílias, que orienta a

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

A

Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC)

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “MANUAL PARA GESTÃO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL DA DEMANDA POR VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL”, derivado da dissertação de mestrado “GESTÃO ESTRATÉGICA DA DEMANDA POR VAGAS na educação infantil: aplicação em MUNICÍPIOS”, de autoria de Fernanda do Nascimento Bezerra Bonfanti.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um Processo e Material (manual) não patenteáveis e seu propósito é otimizar a gestão e planejamento de vagas da educação infantil visando ampliar bem-estar da população local, potencializar efeitos da educação no município e atender os dispositivos legais (Leis 14.685/2023, 14.851/2024 e, principalmente, 15.388/2026 (meta 1)).

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço posg.profiap@uffs.edu.br.

Chapecó, SC 03 de setembro de 2026

Registro de recebimento

Assinatura, nome e cargo (detalhado) do recebedor

Discente: Fernanda do Nascimento Bezerra Bonfanti

Orientador: Darlan Christiano Kroth, Dr.

Universidade Federal da Fronteira Sul

28 de agosto de 2026



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Rodovia SC 484, km 02, Fronteira Sul, Chapecó-SC, CEP 89815-899, 49 2049-3700
prograd@uffs.edu.br, propepg@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br



PROTOCOLO DE RECEBIMENTO DO PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

A

Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC)

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “MANUAL PARA GESTÃO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL DA DEMANDA POR VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL”, derivado da dissertação de mestrado “GESTÃO ESTRATÉGICA DA DEMANDA POR VAGAS na educação infantil: aplicação em MUNICÍPIOS”, de autoria de Fernanda do Nascimento Bezerra Bonfanti.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um Processo e Material (manual) não patenteáveis e seu propósito é otimizar a gestão e planejamento de vagas da educação infantil visando ampliar bem-estar da população local, potencializar efeitos da educação no município e atender os dispositivos legais (Leis 14.685/2023, 14.851/2024 e, principalmente, 15.388/2026 (meta 1).

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço posg.profiap@uffs.edu.br.

Chapecó, SC 28 de setembro de 2026.

Registro de recebimento.



3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Chapecó
R. Augusta Muller Boner, 300-D - Passo dos Fortes - 89805-900 - Chapecó - SC
<http://www.mpsc.mp.br>

Recibo de Protocolo
022026001184471
29/09/2026

Tipo de documento
Protocolo

Volumes
1

Folhas
1

Documento de origem
Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

Órgão/Origem
UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul

CPF/CNPJ

RG

Telefone

E-mail

Recebido por
Josiane Andréia Ruhmke



02.2026.00118447-1

APÊNDICE A - MANUAL PARA GESTÃO E PLANEJAMENTO DA DEMANDA POR VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL: GUIA PARA IMPLEMENTAÇÃO MUNICIPAL

Sumário

	1	Sobre o manual		6	Planejamento da expansão da oferta
	2	Desafios da educação infantil no Brasil		7	Monitoramento
	3	Diagnóstico de demanda		8	Institucionalização do processo
	4	Divulgação da demanda e das vagas		9	Considerações Finais
	5	Organização da oferta e distribuição das vagas		10	Referências

1 Sobre o manual

Este manual foi elaborado para apoiar gestores públicos municipais no planejamento, gestão e monitoramento da demanda por vagas na Educação Infantil, oferecendo orientações práticas para a implementação de processos permanentes de diagnóstico, organização da oferta e expansão do atendimento.

O material reúne diretrizes técnicas, instrumentos de planejamento, fontes de dados, questões de apoio, checklists, fluxogramas e recomendações operacionais que auxiliam as Secretarias Municipais de Educação na tomada de decisões baseadas em evidências. Seu propósito é contribuir para que os municípios desenvolvam políticas públicas mais eficientes, transparentes e equitativas, em conformidade com a legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.851, de 2024, que estabelece a realização do levantamento da demanda por vagas na Educação Infantil, e com as diretrizes do Plano Nacional de Educação (Lei nº 15.388/2026).

Mais do que apresentar conceitos, este manual oferece um roteiro prático para apoiar gestores na identificação da demanda por vagas, na organização da oferta, no planejamento da expansão da rede e no monitoramento contínuo dos resultados, fortalecendo a garantia do direito à Educação Infantil.

A metodologia proposta está organizada em um processo contínuo de gestão, no qual cada etapa fornece informações essenciais para a etapa seguinte. O diagnóstico

da demanda subsidia a divulgação das informações às famílias, que orienta a organização da oferta de vagas. A identificação dos déficits de atendimento permite o planejamento da expansão da rede e, posteriormente, o monitoramento dos resultados alcançados, promovendo a atualização permanente das informações e o aperfeiçoamento das estratégias adotadas. Dessa forma, o planejamento deixa de ser uma atividade pontual e reativa, baseada apenas nas demandas imediatas, e passa a constituir um ciclo permanente de gestão baseada em evidências, permitindo que o município atue de forma preventiva, antecipando necessidades e orientando a tomada de decisão.

A Figura 1 apresenta, de forma esquemática, esse ciclo de gestão e planejamento da demanda por vagas na Educação Infantil, evidenciando a integração entre as etapas propostas neste manual.



Figura 1 - Ciclo de gestão e planejamento da demanda por vagas na Educação Infantil.

Os capítulos seguintes detalham cada uma das etapas do ciclo, apresentando orientações, instrumentos e recomendações que podem ser adaptados às características e às necessidades de cada município, contribuindo para uma gestão mais eficiente da oferta de vagas e para o fortalecimento do planejamento da Educação Infantil.

2**Desafios da educação infantil no Brasil****2.1 A Educação Infantil como direito**

A Educação Infantil constitui a primeira etapa da Educação Básica e representa um direito fundamental da criança, assegurado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). Além de promover o desenvolvimento integral nos aspectos físico, cognitivo, afetivo e social, essa etapa desempenha papel estratégico na redução das desigualdades educacionais e sociais, especialmente entre crianças em situação de vulnerabilidade.

Diversos estudos demonstram que investimentos realizados na primeira infância produzem impactos positivos ao longo de toda a vida, refletindo em melhores indicadores de aprendizagem, maior permanência escolar, aumento da produtividade econômica e redução das desigualdades sociais (Núcleo ciência pela infância, 2014; Melhuish, 2013). Além dos benefícios para o desenvolvimento infantil, a ampliação da oferta de vagas na educação infantil favorece a inserção e a permanência das mulheres no mercado de trabalho, contribuindo para o desenvolvimento econômico (Núcleo ciência pela infância, 2014).

Nesse contexto, garantir o acesso à Educação Infantil não significa apenas disponibilizar vagas, mas assegurar que o atendimento ocorra com qualidade, equidade e respeito às necessidades das crianças e de suas famílias. Para isso, torna-se indispensável que os municípios desenvolvam processos permanentes de planejamento capazes de identificar a demanda existente, organizar a oferta e acompanhar a evolução das necessidades da população infantil.

2.2 O desafio da expansão das vagas

Embora o acesso à Educação Infantil tenha apresentado avanços nas últimas décadas, a expansão da oferta de vagas na educação infantil permanece como um dos principais desafios da gestão educacional brasileira. O Retrato da Educação Infantil no Brasil: Relatório de Análises (2025) evidencia que a demanda por atendimento ainda supera a capacidade de oferta em muitos municípios. Segundo o levantamento, mais de 826 mil crianças aguardavam atendimento em listas de espera na Educação Infantil, revelando a persistência de uma significativa demanda reprimida. O estudo ressalta ainda que esse quantitativo não representa a totalidade da necessidade existente, uma vez que há uma demanda não atendida, composta por crianças cujas famílias desejam uma vaga, mas que não estão cadastradas nas listas de espera ou não conseguem acessar os mecanismos de solicitação disponibilizados pelos municípios.

Esse cenário evidencia que o desafio da expansão não está restrito à criação de novas vagas, mas também à capacidade do poder público de identificar a demanda real e planejar a oferta de forma antecipada. Quando o planejamento considera apenas as listas de espera, parte da demanda permanece invisível à administração pública, comprometendo a definição de prioridades e a alocação eficiente dos recursos.

Outro desafio refere-se à utilização limitada de informações demográficas, socioeconômicas e territoriais no processo decisório. Dados sobre nascimentos, crescimento populacional, migração, vulnerabilidade social, participação das mulheres no mercado de trabalho e distribuição espacial da população infantil ainda são pouco explorados pelos municípios, embora sejam fundamentais para projetar a demanda futura e orientar a expansão da rede de forma mais eficiente.

Além disso, o Relatório de Análises (2025) destaca que a ausência de processos estruturados para gestão da demanda, de critérios transparentes para administração das listas de espera e de articulação entre as áreas de educação, saúde e assistência social dificulta o planejamento da expansão e reduz a efetividade das políticas públicas. Sem informações consolidadas e atualizadas, a gestão tende a atuar de forma reativa, respondendo apenas às demandas imediatas, em vez de antecipar necessidades e planejar a ampliação da oferta de maneira estratégica.

Diante desse cenário, torna-se essencial que os municípios adotem metodologias permanentes de diagnóstico da demanda, monitoramento da oferta e planejamento da expansão da rede, integrando diferentes bases de dados, fortalecendo a tomada de decisão baseada em indicadores e principalmente, institucionalizando o processo de gestão e planejamento, para que se internalize na rotina do município, criando uma cultura de fomento a esse nível de educação.

2.3 Marco Legal para o Planejamento da Oferta de Vagas na Educação Infantil

O planejamento da oferta de vagas na Educação Infantil deve observar um conjunto de normas que orientam os municípios quanto ao levantamento da demanda, à transparência das listas de espera, à definição de critérios de priorização e à expansão da rede de atendimento.

Nos últimos anos, a legislação brasileira avançou significativamente ao estabelecer instrumentos que fortalecem a gestão baseada em evidências e ampliam a transparência dos processos de matrícula, conferindo maior segurança jurídica às decisões dos gestores municipais.

O Quadro 1 apresenta os principais dispositivos legais que fundamentam este manual.

Quadro 1 – Principais normas relacionadas ao planejamento da demanda por vagas na Educação Infantil

 NORMA	 PRINCIPAIS DETERMINAÇÕES PARA A GESTÃO MUNICIPAL
 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996	Define a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica e atribui aos municípios a responsabilidade prioritária pela oferta. Permite que os sistemas de ensino regulamentem procedimentos de matrícula, organização das turmas e gestão da demanda.
 Plano Nacional de Educação – Meta 1 (PNE 2026–2036)	Estabelece a ampliação do atendimento em creches e a universalização da pré-escola, orientando os municípios a desenvolver mecanismos permanentes de identificação da demanda, planejamento da expansão da oferta e monitoramento dos resultados.
 Lei nº 14.685/2023	Determina a divulgação das listas de espera para vagas em creches, promovendo maior transparência e controle social. Sua implementação exige registros organizados, atualizados e integrados entre as unidades escolares e a Secretaria Municipal de Educação.
 Lei nº 14.851/2024	Institui a obrigatoriedade do levantamento permanente da demanda por vagas para crianças de 0 a 3 anos e determina que os municípios planejem a expansão da oferta sempre que houver demanda não atendida. Também estabelece que os critérios de priorização considerem aspectos territoriais e socioeconômicos, fortalecendo a equidade no acesso.

2.3.1 Critérios legais de priorização do atendimento

Além da organização das listas de espera, a legislação federal estabelece situações que devem ser consideradas na definição dos critérios de prioridade para acesso às vagas em creches. Recomenda-se que esses critérios sejam regulamentados pelo município por meio de lei, decreto ou ato normativo específico, garantindo transparência e segurança jurídica ao processo de matrícula.

Quadro 2 – Exemplos de critérios de priorização previstos na legislação federal

 LEGISLAÇÃO	 CRITÉRIO DE PRIORIZAÇÃO
 Lei nº 14.851/2024	Consideração de critérios territoriais, socioeconômicos e situações de vulnerabilidade, como famílias monoparentais e baixa renda.
 Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência)	Prioridade de atendimento para crianças com deficiência.
 Lei nº 13.257/2016, alterada pela Lei nº 14.880/2024	Prioridade para crianças de 0 a 3 anos com condições de risco ou necessidade de atenção precoce ao desenvolvimento infantil.
 Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)	Prioridade de matrícula para filhos de mulheres em situação de violência doméstica, preferencialmente em unidade próxima à residência ou ao trabalho da responsável.
 Lei nº 14.344/2022 (Lei Henry Borel)	Garante prioridade de matrícula para crianças vítimas de violência, visando assegurar proteção integral e continuidade do atendimento educacional.
 Lei 12.594/2012 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo)	Prevê a garantia do direito à educação para filhos e filhas de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, em articulação com as políticas públicas de atendimento.
 Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e Adolescente -ECA)	Assegura atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos e prevê proteção integral às crianças em situação de vulnerabilidade, incluindo filhos e filhas de mães privadas de liberdade, conforme o art. 8º, § 10.

3

Diagnóstico de demanda

Objetivo: Identificar a demanda atual e futura por vagas na Educação Infantil, produzindo informações confiáveis que subsidiem o planejamento da oferta, a organização das listas de espera e a definição de estratégias para expansão da rede municipal.

Por que realizar o diagnóstico?

O diagnóstico da demanda é a etapa que fundamenta todas as decisões relacionadas à Educação Infantil. É por meio dele que o município identifica quantas

crianças necessitam de atendimento, onde elas estão localizadas, que apresentam maior vulnerabilidade social e como a demanda tende a evoluir nos próximos anos.

Essa análise deve considerar não apenas a lista de espera existente, mas também a população residente na faixa etária de atendimento, sua distribuição territorial (bairros, distritos e comunidades), os nascimentos, os movimentos migratórios e as projeções demográficas. Dessa forma, o planejamento deixa de ser reativo (baseado apenas na procura espontânea das famílias) e passa a antecipar necessidades futuras.

Um dos principais desafios desse processo é a subnotificação da demanda. As listas de espera normalmente registram apenas as famílias que conhecem seus direitos e conseguem acessar os canais formais de inscrição. Muitas crianças permanecem fora dos cadastros municipais, especialmente em territórios de maior vulnerabilidade social, o que pode mascarar a real necessidade de vagas.

Para reduzir esse problema, recomenda-se que o município desenvolva estratégias permanentes de Busca Ativa Escolar, em consonância com as estratégias 1.15, 1.16 e 1.17 da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE)¹. Essas ações devem envolver diferentes setores da administração pública, como Educação, Saúde e Assistência Social, além de campanhas de divulgação do direito à Educação Infantil e dos procedimentos para solicitação de vagas.

Outro aspecto essencial é a manutenção de um cadastro unificado e permanentemente atualizado da demanda. A integração entre os registros das unidades escolares, os sistemas de matrícula, os cadastros da saúde, da assistência social e as bases demográficas permite construir um diagnóstico mais preciso, identificar áreas prioritárias para expansão da oferta e orientar a tomada de decisão baseada em evidências.

¹ 1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos; 1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento; 1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Conceitos fundamentais

 CONCEITO	 DEFINIÇÃO
 Demanda potencial	Total de crianças residentes na faixa etária de atendimento da Educação Infantil, independentemente da intenção de matrícula.
 Demanda manifesta	Crianças cujos responsáveis demonstraram interesse em obter uma vaga, independentemente da efetivação da matrícula.
 Demanda efetiva	Crianças com solicitação formal de vaga registrada no sistema municipal ou em lista oficial de espera.
 Demanda atendida	Crianças efetivamente matriculadas em instituições de Educação Infantil.
 Demanda reprimida	Crianças que necessitam de vaga, mas permanecem sem atendimento por insuficiência da oferta ou por não terem conseguido acessar os mecanismos de cadastro.

Para realizar o diagnóstico da demanda, é importante distinguir alguns conceitos utilizados ao longo deste manual.

3.1 Como realizar o diagnóstico da demanda

O diagnóstico deve contemplar cinco passos principais.

1. Levantamento da demanda potencial

Objetivo: Identificar a população infantil residente que poderá demandar atendimento na Educação Infantil.

Questões de apoio

- Qual é o número estimado de crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos residentes no município?
- Como essa população está distribuída entre bairros, distritos e comunidades?
- Existem territórios com maior vulnerabilidade social ou déficit de atendimento?
- Quais são as projeções de crescimento populacional para os próximos anos?
- Essas projeções são consideradas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA)?

2. Levantamento da demanda manifesta

Objetivo: Identificar as famílias que já demonstraram interesse em obter vaga na Educação Infantil.

Questões de apoio

- Quantas crianças aguardam vaga na lista de espera?
- Existe um sistema único de cadastro da demanda?
- As escolas atualizam periodicamente essas informações?
- As listas de espera são públicas e atualizadas?
- Há sistema informatizado para acompanhamento das inscrições?

3. Caracterização das famílias

Objetivo: Conhecer o perfil socioeconômico das crianças e responsáveis para subsidiar critérios de priorização.

Questões de apoio

- Quais informações são coletadas durante o cadastro?
- A família está inscrita no Cadastro Único?
- A criança possui deficiência ou necessidades específicas?
- Os responsáveis trabalham em tempo integral?
- Existem famílias monoparentais?
- Qual é a distribuição territorial das famílias?

4. Critérios de priorização

Objetivo: Verificar se existem critérios transparentes e formalizados para classificação da demanda.

Questões de apoio

- O município possui legislação específica sobre priorização?
- Os critérios são públicos?
- A classificação considera situações de vulnerabilidade social?
- Existe procedimento para revisão ou recurso?

5. Busca Ativa Escolar Informativa

Objetivo: Identificar crianças que necessitam de vaga, mas ainda não estão cadastradas.

Questões de apoio

- O município realiza ações de busca ativa?
- Existe integração entre Educação, Saúde e Assistência Social?
- São realizadas visitas domiciliares?
- Há campanhas periódicas de divulgação do direito à Educação Infantil?
- Os resultados da busca ativa são incorporados ao cadastro municipal?

3.2 Principais fontes de dados

As informações necessárias para o planejamento da demanda por vagas na Educação Infantil estão disponíveis em diferentes bases de dados, de abrangência nacional e municipal. A utilização integrada dessas fontes permite construir um diagnóstico mais consistente sobre a população infantil, a oferta existente, a demanda manifesta e as características socioeconômicas das famílias, subsidiando a tomada de decisão pelos gestores municipais.

Fonte	Principais informações	Aplicação	Acesso
Censo Escolar (INEP)	Matrículas, infraestrutura, profissionais e turmas	Identificar a capacidade instalada da rede municipal.	Painel Censo Escolar https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojN2ViNDIjNDIjMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWVhNGIjZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9
Censo Demográfico (IBGE)	População, distribuição etária e características territoriais	Estimar a demanda potencial e analisar a distribuição espacial das crianças.	Panorama https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?localidade=BR
SIDRA/IBGE	Tabelas estatísticas e indicadores demográficos	Produzir estimativas populacionais e análises territoriais.	https://sidra.ibge.gov.br/
Painel Primeira Infância Primeiro (FMCSV)	Indicadores municipais da primeira infância	Apoiar o diagnóstico integrado da educação, saúde e assistência social.	Painel de dados a nível municipal: https://primeirainfanciaemdados.org.br/app/painel-diagnostico/ Mapa interativo: https://primeirainfanciaemdados.org.br/app/mapa-interativo/
CECAD (Cadastro Único)	Perfil socioeconômico das famílias	Identificar vulnerabilidades sociais e subsidiar critérios de priorização.	https://cecad.cidadania.gov.br/painei03.php
SINASC (Ministério da Saúde)	Registros de nascimentos	Projetar a demanda futura por vagas.	https://sinasc.saude.gov.br/
Cadastros Municipais	Listas de espera, matrículas e registros administrativos	Monitorar a demanda efetiva e apoiar o planejamento da oferta.	Base de dados municipais

Embora as bases nacionais forneçam informações padronizadas e comparáveis entre os municípios, os registros administrativos municipais desempenham papel fundamental no planejamento local. Sistemas de gestão escolar, listas de espera, cadastros de intenção de matrícula, registros da Secretaria Municipal de Educação e informações compartilhadas pelas áreas de Saúde e Assistência Social permitem identificar a demanda efetiva por vagas, acompanhar sua evolução e localizar territorialmente as famílias que necessitam de atendimento.

Recomenda-se que os municípios promovam a integração dessas diferentes fontes de informação, realizando atualizações periódicas e procedimentos de validação dos dados. Essa prática contribui para aumentar a confiabilidade das estimativas, identificar mudanças no perfil da demanda e fornecer evidências para o planejamento da expansão da oferta de vagas, a definição de prioridades de atendimento e o monitoramento das políticas públicas de Educação Infantil.

4**Divulgação da demanda e das vagas**

Objetivo: Garantir que as famílias tenham acesso às informações sobre o direito à Educação Infantil, ao processo de solicitação de vagas e à situação da fila de espera, promovendo transparência e ampliando a identificação da demanda.

A transparência das informações relacionadas à Educação Infantil constitui um dos pilares para o planejamento eficiente da oferta de vagas. Além de garantir o direito de acesso à informação, a divulgação dos procedimentos de matrícula, da disponibilidade de vagas e da lista de espera permite que as famílias compreendam como ocorre o atendimento, fortalece o controle social e reduz a percepção de falta de equidade no processo de distribuição das vagas.

A divulgação também exerce papel estratégico na identificação da demanda manifesta. Muitas famílias deixam de solicitar vaga por desconhecerem seus direitos ou os procedimentos adotados pelo município, o que pode resultar em subestimação da demanda real. Nesse sentido, campanhas permanentes de informação, associadas às ações de busca ativa, contribuem para ampliar o cadastramento das crianças e produzir diagnósticos mais consistentes para o planejamento da expansão da rede de Educação Infantil.

Para apoiar a organização dessas ações, o Quadro 3 apresenta um checklist com as principais atividades relacionadas à divulgação da demanda e das vagas, indicando a periodicidade recomendada e os setores responsáveis por sua execução. Esse instrumento pode ser adaptado à realidade de cada município, servindo como referência para o planejamento, a execução e o monitoramento das ações de transparência e comunicação com as famílias.

Quadro 3 – Checklist para divulgação da demanda e das vagas

 AÇÃO	 PERIODICIDADE	 RESPONSÁVEL
 Divulgar calendário de matrículas	Anual	Secretaria de Educação
 Atualizar vagas disponíveis	Semanal ou conforme necessidade	Setor de Matrículas
 Atualizar lista de espera	Mensal ou em tempo real	Setor de Matrículas
 Divulgar critérios de atendimento	Permanente	Secretaria de Educação
 Realizar campanhas de informação	Antes das matrículas e continuamente	Educação, Saúde e Assistência Social
 Monitorar canais de atendimento às famílias	Permanente	Secretaria de Educação

4.1 Divulgação do direito à Educação Infantil

O primeiro passo para garantir o acesso às vagas é assegurar que todas as famílias conheçam seus direitos. A divulgação deve ocorrer de forma contínua, utilizando linguagem simples e acessível, alcançando principalmente famílias em situação de vulnerabilidade social.

As campanhas informativas devem esclarecer:

- o direito de acesso à Educação Infantil;
- quem pode solicitar vaga;
- quais documentos são necessários;
- os prazos para inscrição e matrícula;
- os canais de atendimento disponibilizados pelo município;
- os critérios de priorização adotados quando a demanda superar a oferta.

Sempre que possível, as campanhas devem ser realizadas antes do período de matrículas e permanecer disponíveis ao longo de todo o ano, permitindo o cadastramento contínuo das crianças.

Estratégias recomendadas

Os municípios podem utilizar diferentes canais de comunicação para ampliar o alcance das informações, tais como:

- redes sociais oficiais da Prefeitura;
- site institucional;
- rádios e emissoras locais;
- escolas municipais;
- Unidades Básicas de Saúde (UBS);
- Centros de Referência de Assistência Social (CRAS);
- Conselhos Tutelares;
- visitas domiciliares realizadas por equipes da saúde e assistência social;
- associações comunitárias e lideranças locais.

4.2 Divulgação das vagas disponíveis

A divulgação das vagas disponíveis permite maior organização do processo de matrícula, reduz dúvidas das famílias e fortalece a transparência da gestão pública. Recomenda-se que as informações sejam atualizadas periodicamente e disponibilizadas em canais oficiais do município.

As informações mínimas incluem:

- unidade escolar;
- endereço;
- faixa etária atendida;
- quantidade de vagas disponíveis;
- turno de funcionamento;
- modalidade de atendimento (integral ou parcial);
- período de matrícula;
- critérios de atendimento;
- canais para solicitação da vaga.

Sempre que possível, essas informações podem ser disponibilizadas em painéis eletrônicos ou sistemas informatizados de matrícula, permitindo atualização em tempo real.

4.3 Transparência da lista de espera

Quando a demanda por vagas for superior à capacidade de atendimento da rede municipal, recomenda-se que a gestão mantenha uma lista única de espera, organizada por critérios previamente definidos e divulgados à população.

A Lei nº 14.685/2023 estabelece a obrigatoriedade de divulgação das listas de espera para vagas em creches, promovendo maior transparência e possibilitando o acompanhamento pelas famílias e pelos órgãos de controle. A manutenção de registros atualizados e organizados constitui requisito fundamental para o planejamento da expansão das vagas e para o cumprimento da Lei nº 14.851/2024.

Entretanto, a divulgação deve observar integralmente a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), preservando a identidade das crianças e de seus responsáveis.

Informações recomendadas

A consulta pública poderá apresentar, por exemplo:

- número de protocolo ou código identificador;
- posição na fila;
- data da inscrição;
- faixa etária;
- unidade pretendida;
- critérios de priorização aplicados;
- situação da solicitação (aguardando vaga, convocado ou matrícula efetivada).

A utilização de códigos de identificação, em substituição aos nomes das crianças, permite conciliar transparência e proteção de dados pessoais.

Objetivo: Distribuir as vagas existentes de forma eficiente, equitativa e transparente.

Após o levantamento da demanda e sua divulgação, o município deve organizar a oferta existente para garantir que as vagas disponíveis sejam distribuídas de forma eficiente, transparente e alinhada às necessidades da população. Essa etapa envolve conhecer a capacidade instalada da rede, monitorar continuamente a ocupação das unidades e adotar critérios objetivos para a alocação das crianças, priorizando aquelas em situação de maior vulnerabilidade e respeitando os direitos assegurados pela legislação.

Uma gestão eficiente da oferta contribui para reduzir vagas ociosas, otimizar a utilização da infraestrutura existente e minimizar deslocamentos desnecessários das famílias, favorecendo o acesso e a permanência das crianças na Educação Infantil.

Para apoiar a implementação dessas ações, o Quadro 4 apresenta um checklist com as principais atividades relacionadas à organização da oferta e à distribuição das vagas, indicando a periodicidade recomendada e os responsáveis por sua execução. Complementando esse instrumento, a Figura 2 ilustra o fluxo operacional do processo de distribuição das vagas, desde o cadastro da criança até a atualização do sistema de matrículas e da lista de espera, servindo como referência para a padronização dos procedimentos adotados pelos municípios.

Quadro 4 – Checklist para organização da oferta e distribuição das vagas

 AÇÃO	 PERIODICIDADE	 RESPONSÁVEL
 Atualizar a capacidade das unidades escolares	Anual ou quando houver alterações	Secretaria de Educação
 Monitorar vagas ocupadas e disponíveis	Contínuo	Setor de Matrículas
 Aplicar critérios de distribuição das vagas	A cada nova matrícula	Comissão ou Setor de Matrículas
 Atualizar lista de ocupação das unidades	Mensal	Direção Escolar
 Registrar desistências e transferências	Contínuo	Unidade Escolar
 Readequar a distribuição das vagas quando necessário	Contínuo	Secretaria de Educação

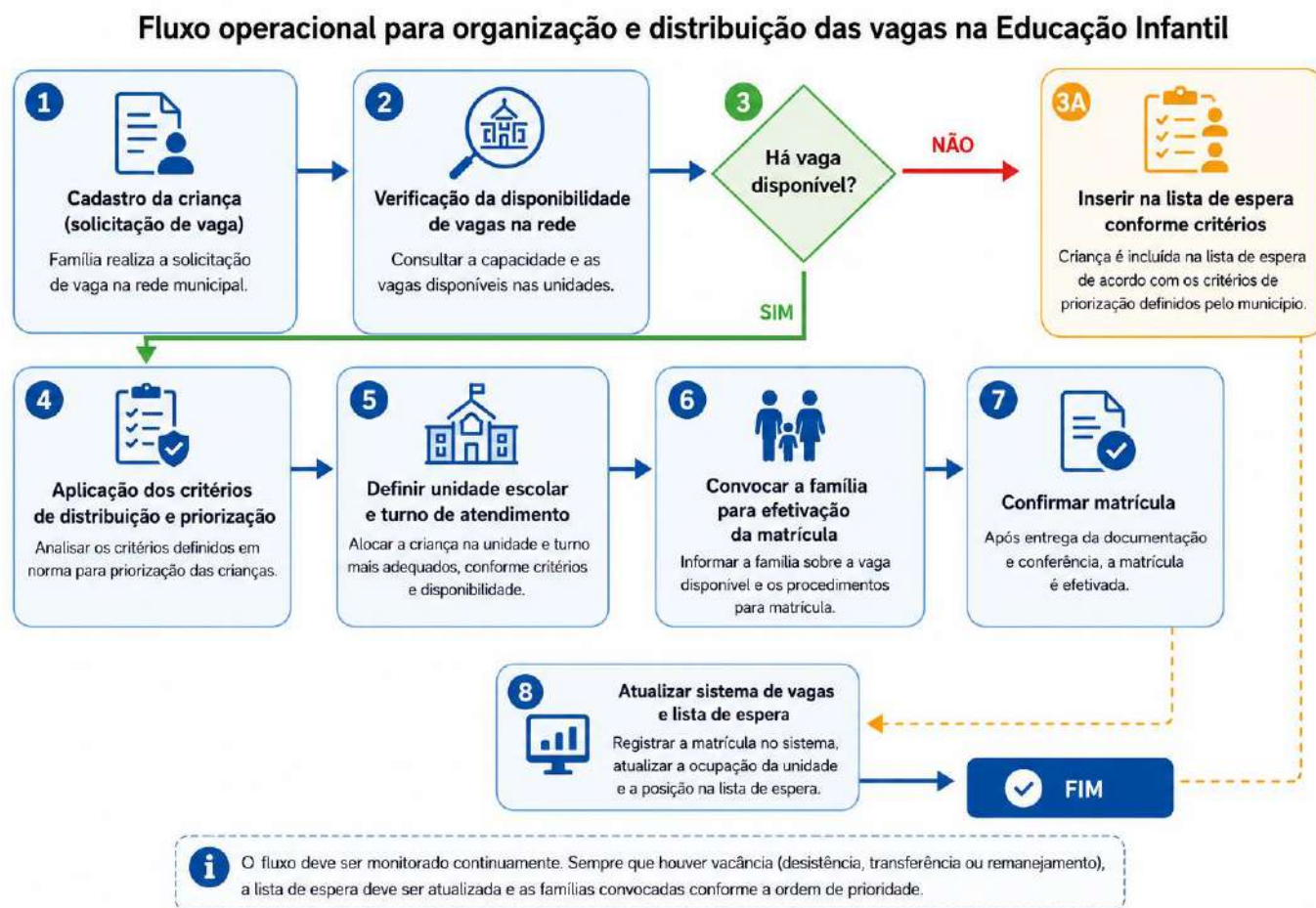


Figura 2 - Fluxo operacional para organização e distribuição das vagas na Educação Infantil.

5.1 Levantamento da oferta existente

O planejamento da distribuição das vagas depende de informações atualizadas sobre a capacidade de atendimento da rede municipal. Para isso, recomenda-se que a Secretaria Municipal de Educação mantenha um cadastro consolidado de todas as unidades escolares, permitindo acompanhar a utilização da infraestrutura e identificar possibilidades de ampliação da oferta.

O levantamento deve contemplar, entre outros aspectos:

- número de unidades escolares;
- capacidade instalada de cada unidade;
- quantidade de vagas ocupadas e disponíveis;
- turmas e turnos ofertados;
- atendimento em período parcial e integral;
- condições da infraestrutura física;

- disponibilidade de recursos humanos;
- existência de espaços passíveis de ampliação ou reorganização.

Essas informações podem ser obtidas por meio dos registros administrativos da Secretaria Municipal de Educação, complementadas pelos dados do Censo Escolar e por visitas técnicas às unidades.

5.2 Distribuição das crianças

A distribuição das vagas deve seguir critérios previamente definidos e amplamente divulgados, assegurando tratamento isonômico às famílias e maior transparência no processo de matrícula.

Sempre que possível, recomenda-se considerar:

- proximidade da residência da criança;
- proximidade do local de trabalho dos responsáveis;
- situação de vulnerabilidade social;
- critérios legais de prioridade estabelecidos pelo município;
- existência de irmãos matriculados na mesma unidade escolar;
- necessidades específicas relacionadas à inclusão e à acessibilidade.

Além dos critérios individuais, recomenda-se que a distribuição considere a organização territorial da rede, buscando reduzir deslocamentos, otimizar o transporte escolar e equilibrar a ocupação entre as unidades.

Nos casos em que a demanda superar a capacidade disponível, os critérios de priorização devem estar regulamentados em ato normativo municipal e ser amplamente divulgados às famílias, garantindo transparência e segurança jurídica.

5.3 Gestão da ocupação das vagas

A gestão das vagas não se encerra com a matrícula inicial. Ao longo do ano letivo, ocorrem desistências, transferências, mudanças de endereço e remanejamentos que alteram continuamente a ocupação das unidades escolares.

Por esse motivo, recomenda-se que o município mantenha um sistema de monitoramento permanente, permitindo identificar rapidamente vagas disponíveis e realizar novas convocações da lista de espera.

Esse acompanhamento deve contemplar:

- registro de desistências;
- controle de transferências entre unidades;
- remanejamentos internos;
- identificação de vagas ociosas;
- atualização contínua da lista de espera;
- atualização permanente do sistema informatizado de matrículas.

A utilização de sistemas informatizados integrados possibilita maior agilidade na ocupação das vagas, reduz inconsistências cadastrais e fortalece a transparência do processo.

6

Planejamento da expansão da oferta

Objetivo: Planejar ações para reduzir ou eliminar o déficit de atendimento identificado no diagnóstico.

O planejamento da expansão da oferta representa a etapa em que as informações produzidas nas fases anteriores são convertidas em estratégias concretas para ampliar o acesso à Educação Infantil. Quando a demanda identificada for superior à capacidade de atendimento da rede municipal, recomenda-se que o município elabore um plano de expansão, contemplando ações de curto, médio e longo prazo, considerando as características demográficas, territoriais, socioeconômicas e orçamentárias locais.

Esse planejamento deve ser fundamentado em evidências, utilizando dados sobre a demanda manifesta, projeções populacionais, distribuição espacial das crianças, capacidade instalada das unidades escolares e disponibilidade de recursos financeiros. A adoção dessa abordagem contribui para que a expansão da rede ocorra de forma gradual, sustentável e alinhada às prioridades do município, evitando

investimentos desnecessários e direcionando os recursos para os territórios com maior necessidade.

Para apoiar esse processo, o Quadro 5 apresenta um checklist com as principais ações relacionadas ao planejamento da expansão da oferta. Complementando essas orientações, a Figura 3 apresenta um fluxo simplificado para elaboração do plano de expansão, desde a identificação do déficit até o monitoramento das ações implementadas.

Quadro 5 – Checklist para planejamento da expansão da oferta

 AÇÃO	 PERIODICIDADE	 RESPONSÁVEL
 Atualizar o diagnóstico do déficit de vagas	Anual	Secretaria de Educação
 Identificar regiões prioritárias	Anual	Equipe de Planejamento
 Definir estratégias de curto, médio e longo prazo	Anual	Secretaria de Educação
 Estimar custos e fontes de financiamento	Anual	Educação e Secretaria de Finanças
 Inserir ações no PPA, LDO e LOA	Conforme calendário orçamentário	Planejamento Municipal
 Monitorar a execução do plano	Semestral	Secretaria de Educação



Figura 3 - Fluxo para elaboração do plano de expansão da oferta de vaga

6.1 Avaliação do déficit

O primeiro passo para o planejamento da expansão consiste em identificar o déficit de atendimento existente no município. Essa análise deve considerar não apenas o número total de crianças sem vaga, mas também sua distribuição territorial, faixa etária e perfil socioeconômico, permitindo direcionar os investimentos para as regiões com maior necessidade.

Entre os principais aspectos a serem analisados destacam-se:

- quantidade de crianças em lista de espera;
- estimativa da demanda manifesta não atendida;
- bairros ou comunidades com maior déficit;
- faixa etária com maior necessidade de expansão;
- existência de áreas com crescimento populacional;
- concentração de famílias em situação de vulnerabilidade social.

Sempre que possível, recomenda-se utilizar informações georreferenciadas para identificar áreas prioritárias e subsidiar a definição dos locais de implantação de novas vagas.

6.2 Estratégias de curto prazo

Antes da construção de novas unidades, recomenda-se avaliar alternativas capazes de ampliar rapidamente a oferta utilizando a infraestrutura já existente.

Entre as estratégias que podem ser adotadas destacam-se:

- reorganização das turmas;
- otimização da ocupação das unidades escolares;
- ampliação de turnos;
- adaptação de espaços disponíveis;
- utilização de imóveis públicos ociosos;
- convênios com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos;
- aquisição de vagas na rede privada, quando prevista na legislação municipal.

Essas medidas podem reduzir o tempo de espera das famílias enquanto são executadas ações estruturantes de expansão da rede.

6.3 Estratégias de médio e longo prazo

Quando as alternativas de curto prazo forem insuficientes para atender à demanda identificada, torna-se necessário planejar investimentos estruturantes para ampliar permanentemente a capacidade da rede municipal.

Entre as principais estratégias destacam-se:

- construção de novas unidades escolares;
- ampliação de creches existentes;
- retomada de obras paralisadas;
- aquisição de terrenos ou imóveis adequados;
- realização de concursos públicos;
- formação continuada dos profissionais;

- aquisição de mobiliários e equipamentos;
- fortalecimento da acessibilidade e da inclusão nas novas unidades.

Essas ações devem estar articuladas ao planejamento urbano, às projeções demográficas e às políticas públicas voltadas à primeira infância, garantindo que a expansão ocorra de forma sustentável e compatível com o crescimento da demanda.

6.4 Planejamento financeiro

A expansão da Educação Infantil exige planejamento financeiro compatível com as metas estabelecidas pelo município. As ações previstas devem ser incorporadas aos instrumentos de planejamento governamental, assegurando recursos para sua implementação e continuidade.

Recomenda-se que o plano de expansão esteja articulado com:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Plano de Ações Articuladas (PAR);
- programas e financiamentos do FNDE;
- emendas parlamentares;
- programas estaduais de apoio à Educação Infantil;
- outras fontes de financiamento disponíveis.

Além da previsão orçamentária, recomenda-se que o município estabeleça metas, indicadores, cronograma físico-financeiro e mecanismos de monitoramento, permitindo acompanhar a execução das ações e avaliar periodicamente os resultados alcançados.

7 Monitoramento

Objetivo: Acompanhar continuamente a evolução da demanda, da oferta e dos resultados alcançados.

O monitoramento constitui a etapa final² e permanente do processo de gestão da demanda por vagas na Educação Infantil. Seu principal objetivo é acompanhar a evolução dos indicadores relacionados à demanda, à oferta e ao atendimento, permitindo identificar mudanças no perfil da população, avaliar os resultados das ações implementadas e subsidiar a tomada de decisões pelos gestores municipais.

Por se tratar de um processo dinâmico, o monitoramento deve ocorrer de forma contínua, alimentando novamente o diagnóstico e possibilitando a revisão das estratégias de distribuição das vagas e de expansão da rede sempre que necessário. Dessa forma, o planejamento deixa de ser uma atividade pontual e passa a integrar um ciclo permanente de gestão baseada em evidências.

Para auxiliar esse acompanhamento, o Quadro 6 apresenta uma sugestão de periodicidade para atualização das informações. Complementando esse processo, a Figura 4 apresenta o ciclo contínuo de monitoramento da demanda por vagas, evidenciando como os dados produzidos subsidiam continuamente o planejamento municipal.

Quadro 6 – Periodicidade recomendada para atualização das informações

 ATIVIDADE	 MENSAL	 TRIMESTRAL	 ANUAL
Atualização das matrículas	✓		
Atualização da lista de espera	✓		
Atualização da ocupação das unidades	✓		
Atualização dos indicadores do painel	✓	✓	
Avaliação da demanda manifesta		✓	
Revisão do diagnóstico municipal			✓
Revisão do plano de expansão			✓

Legenda: ✓ Periodicidade recomendada.

² Embora se localize ao final do “CGP 1ª Infância”, o monitoramento é um processo contínuo e dinâmico, que ocorre desde o início.



Figura 4 - Ciclo Contínuo de monitoramento da demanda e da oferta de vagas.

7.1 Indicadores de monitoramento

O acompanhamento sistemático de indicadores permite avaliar a efetividade das políticas públicas, identificar tendências e orientar decisões sobre a ampliação da oferta de vagas.

Entre os principais indicadores que podem compor o sistema de monitoramento destacam-se:

- demanda potencial;
- demanda manifesta;
- demanda reprimida;
- taxa de cobertura da Educação Infantil;
- taxa de atendimento;
- tempo médio de espera por vaga;

- número de vagas criadas;
- taxa de ocupação das unidades escolares;
- número médio de crianças por unidade;
- percentual de ocupação da capacidade instalada;
- evolução da lista de espera;
- distribuição territorial da demanda.

A análise conjunta desses indicadores possibilita identificar regiões prioritárias para expansão da rede, acompanhar os resultados das políticas implementadas e avaliar se as metas municipais estão sendo alcançadas.

8**Institucionalização do processo**

Para assegurar a continuidade das ações de gestão e planejamento da demanda por vagas na Educação Infantil, recomenda-se que o município adote mecanismos de institucionalização que integrem essas atividades à rotina administrativa da Secretaria Municipal de Educação, reduzindo a dependência de iniciativas individuais e garantindo maior segurança jurídica, transparência e continuidade das políticas públicas.

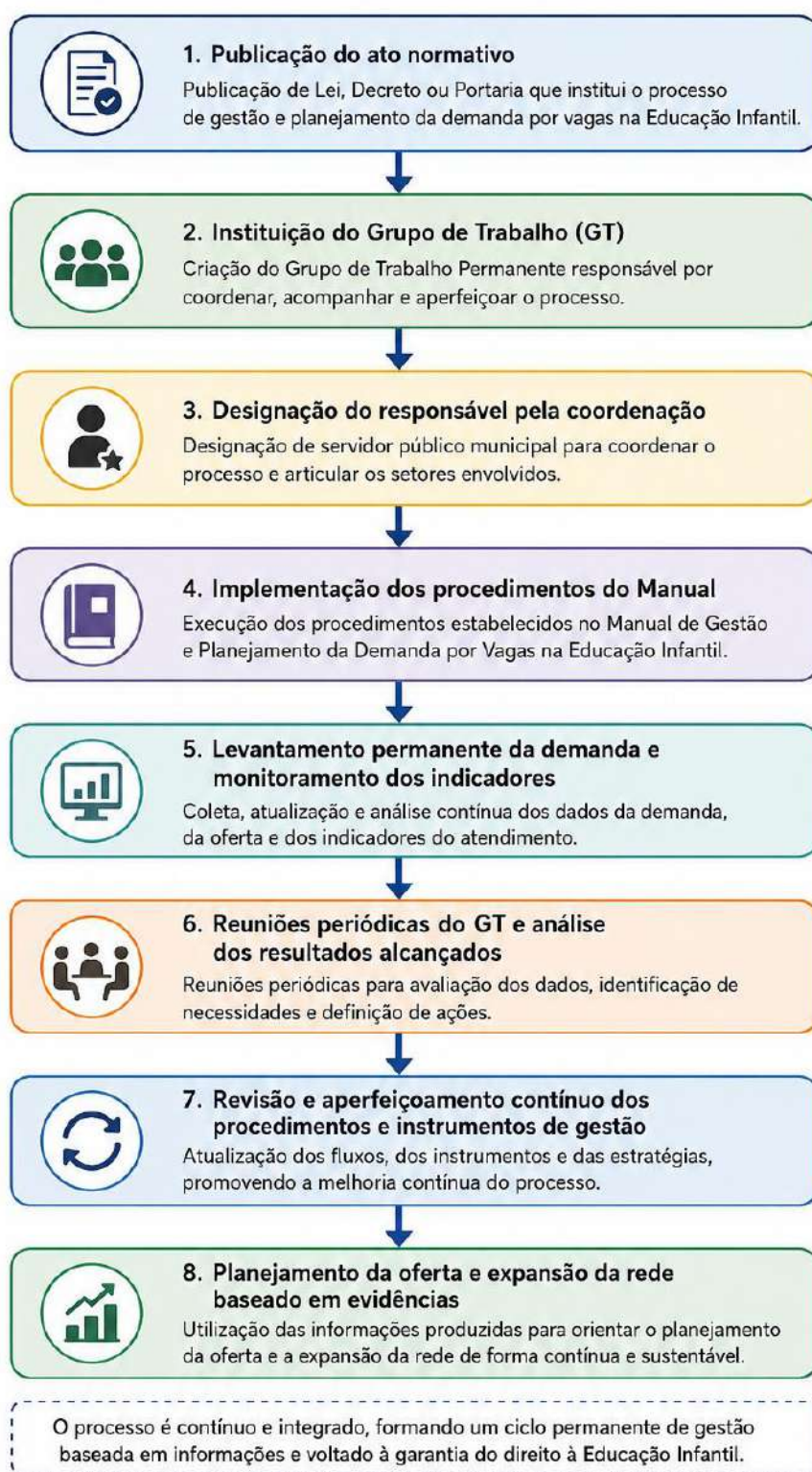


Figura 5 - Fluxo de institucionalização da gestão e planejamento da demanda por vagas na Educação Infantil.

Nesse sentido, recomenda-se:

Instituição de ato normativo

Publicar Lei, Decreto ou Portaria, conforme a estrutura administrativa do município, regulamentando o processo de gestão e planejamento da demanda por vagas na Educação Infantil e definindo as responsabilidades dos setores envolvidos. Um modelo de Portaria é apresentado no **Anexo A** deste manual.

Criação de Grupo de Trabalho Intersetorial (GTI)

Instituir Grupo de Trabalho Permanente responsável por coordenar a execução, o acompanhamento e o aperfeiçoamento do processo de gestão da demanda por vagas. Entre suas atribuições, recomenda-se:

- coordenar o levantamento periódico da demanda por vagas, em atendimento à Lei nº 14.851/2024;
- acompanhar a atualização dos cadastros e das listas de espera;
- analisar indicadores e subsidiar o planejamento da expansão da oferta;
- propor melhorias nos procedimentos e instrumentos de gestão;
- elaborar relatório anual com os principais resultados e recomendações.

O GTI possui caráter intersetorial, com representantes da Secretaria Municipal de Educação e de outras áreas estratégicas, como Saúde, Assistência Social e Planejamento, além de prever a participação de representantes da sociedade civil e do Ministério Público, fortalecendo a integração entre os órgãos públicos, a transparência e o controle social.

Designação de responsável técnico

Designar, por ato formal, servidor público municipal responsável pela coordenação do processo de gestão e planejamento da demanda por vagas, competindo-lhe articular os setores envolvidos, acompanhar o cumprimento dos procedimentos estabelecidos, consolidar as informações produzidas e coordenar a elaboração dos relatórios e indicadores de monitoramento.

Avaliação periódica

Realizar avaliação anual do processo, coordenada pelo Grupo de Trabalho, com o objetivo de revisar procedimentos, atualizar fluxos de trabalho e promover melhorias contínuas na gestão da demanda por vagas.

9

Considerações Finais

O planejamento da demanda por vagas na Educação Infantil constitui um processo contínuo que requer informações confiáveis, integração entre diferentes setores da administração pública e monitoramento permanente dos resultados. Nesse contexto, este manual apresentou um conjunto de orientações práticas destinadas a apoiar os municípios na implantação de um processo sistemático de identificação da demanda, organização da oferta, planejamento da expansão e acompanhamento dos indicadores relacionados ao atendimento da Educação Infantil.

A metodologia proposta está fundamentada em um ciclo contínuo de gestão baseada em evidências, no qual o diagnóstico da demanda, a divulgação das informações, a organização da oferta, o planejamento da expansão e o monitoramento permanente constituem etapas interdependentes. Essa abordagem permite que o município atue de forma preventiva, antecipando necessidades, qualificando a tomada de decisão e promovendo maior eficiência na utilização dos recursos públicos.

Além dos procedimentos técnicos, o manual propõe mecanismos para a institucionalização desse processo, por meio da formalização de atos normativos, da criação de Grupo de Trabalho Permanente, da designação de responsável técnico e da realização de avaliações periódicas. Essas medidas contribuem para incorporar o planejamento da demanda à rotina administrativa da Secretaria Municipal de Educação, fortalecendo a segurança jurídica, a transparência, a continuidade das ações e o controle social, independentemente de mudanças de gestão.

As orientações apresentadas podem ser adaptadas às características, capacidades administrativas e realidade de cada município, constituindo um instrumento de apoio à gestão pública e à implementação das diretrizes previstas na Lei nº 14.851/2024. Espera-se que este manual contribua para o fortalecimento do planejamento educacional, para a melhoria da gestão da oferta de vagas e para a

ampliação do acesso das crianças à Educação Infantil, garantindo que as decisões sejam orientadas por evidências e voltadas à efetivação do direito à educação.

Legislação

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.

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

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Marco Legal da Primeira Infância.

BRASIL. Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022. Lei Henry Borel.

BRASIL. Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024. Dispõe sobre o levantamento da demanda por vagas na educação infantil para crianças de zero a três anos de idade.

Documentos oficiais

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Brasília: MEC, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação 2024–2034. Brasília: MEC, 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Retrato da Educação Infantil no Brasil: Relatório de Análises (2025). Brasília: MEC, 2025.

Desenvolvimento infantil

HECKMAN, James J. Giving Kids a Fair Chance. Cambridge: MIT Press, 2013.

MELHUISH, Edward. The impact of early childhood education and care on improved wellbeing. Londres: IFSW, 2013.

NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem. São Paulo: NCPI, 2014.

Planejamento e gestão

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2025. São Paulo: Moderna, 2025.

Estatísticas

IBGE. Censo Demográfico 2022.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2025.

INEP. Censo Escolar da Educação Básica 2025.

ANEXO A – Modelo de Portaria para Institucionalização da Gestão da Demanda por Vagas na Educação Infantil

PORTARIA Nº ____/20__

Institui o Processo Permanente de Gestão e Planejamento da Demanda por Vagas na Educação Infantil no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, cria o Grupo de Trabalho Permanente e dá outras providências.

O(A) **SECRETÁRIO(A) MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**, no uso das atribuições que lhe confere a legislação municipal,

Considerando o disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional);

Considerando a Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024, que determina o levantamento da demanda por vagas na educação infantil para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade;

Considerando as diretrizes da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 15.388/2026);

Considerando a necessidade de fortalecer o planejamento da oferta de vagas na Educação Infantil por meio de procedimentos permanentes, integrados e baseados em evidências,

RESOLVE:

Art. 1º Fica instituído o **Processo Permanente de Gestão e Planejamento da Demanda por Vagas na Educação Infantil**, com a finalidade de organizar o levantamento da demanda, subsidiar o planejamento da oferta, orientar a expansão da rede municipal e promover o monitoramento contínuo dos indicadores relacionados ao atendimento da Educação Infantil.

Art. 2º O processo será desenvolvido em conformidade com as diretrizes estabelecidas neste ato normativo e no **Manual de Gestão e Planejamento da Demanda por Vagas na Educação Infantil**, que passa a constituir referência técnica para a execução das atividades.

Art. 3º Fica instituído o **Grupo de Trabalho Intersetorial para Gestão e Planejamento da Demanda por Vagas na Educação Infantil**, com a finalidade de coordenar, acompanhar, avaliar e aperfeiçoar continuamente os procedimentos relacionados ao planejamento da demanda e da oferta de vagas.

Art. 4º Compete ao Grupo de Trabalho:

- I – coordenar o levantamento periódico da demanda por vagas, em conformidade com a legislação vigente;
- II – acompanhar a atualização dos cadastros de demanda e das listas de espera;
- III – analisar indicadores demográficos, educacionais, territoriais e socioeconômicos relacionados à demanda por vagas;
- IV – propor estratégias para organização da oferta e expansão da rede municipal;
- V – acompanhar a implementação das ações previstas no planejamento municipal;
- VI – elaborar relatório anual contendo diagnóstico, indicadores, resultados alcançados e recomendações para o aperfeiçoamento da gestão;
- VII – promover a integração entre os diferentes setores envolvidos no planejamento da Educação Infantil.
- VIII – auxiliar e contribuir na divulgação das vagas disponíveis e da conscientização do direito à creche.

Art. 5º O Grupo de Trabalho será coordenado por servidor público designado pelo(a) Secretário(a) Municipal de Educação, responsável por:

- I – executar o Manual de Gestão e Planejamento da Demanda por Vagas na Educação Infantil;
- I – Convocar e coordenar as reuniões;
- II – Acompanhar a execução dos procedimentos previstos nesta Portaria;
- III – Consolidar as informações produzidas pelos setores envolvidos;
- IV – Coordenar a elaboração dos relatórios e indicadores de monitoramento;
- V – Encaminhar propostas de aperfeiçoamento dos procedimentos.

Art. 6º O Grupo de Trabalho deverá ser composto por representantes dos seguintes órgãos ou setores:

- I – Secretaria Municipal de Educação;
- II – Setor responsável pelas matrículas;

- III – Setor de planejamento da Secretaria Municipal de Educação;
- IV – Secretaria Municipal de Saúde;
- V – Secretaria Municipal de Assistência Social;
- VI – Setor responsável pela tecnologia da informação, quando existente.

Parágrafo único. Sempre que considerado pertinente, poderão ser convidados representantes do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Tutelar, do Ministério Público, de organizações da sociedade civil ou de outros órgãos públicos, com o objetivo de fortalecer a articulação interinstitucional, a transparência e o controle social.

Art. 7º Compete às unidades escolares e aos setores envolvidos fornecer ao Grupo de Trabalho as informações necessárias para o levantamento da demanda, atualização dos cadastros, monitoramento das listas de espera e planejamento da oferta de vagas.

Art. 8º O processo de gestão da demanda deverá ser avaliado, no mínimo, uma vez por ano, visando à atualização dos procedimentos, dos indicadores e das estratégias de planejamento.

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Município de _____, ____ de _____ de 20__.