



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Retrato da Educação Infantil no Brasil 2025

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO



**Compromisso Nacional pela
Qualidade e Equidade
na Educação Infantil**



Retrato da Educação Infantil no Brasil - Relatório de Análises (2025)

Levantamento nacional sobre a gestão da Educação Infantil nos municípios brasileiros

FICHA TÉCNICA

Presidente da República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério da Educação

Camilo Sobreira de Santana

Secretário Executivo

Leonardo Barchini

Secretário Executivo-Adjunto

Rodolfo de Carvalho Cabral

Secretaria de Educação Básica

Katia Helena Serafina Cruz Schweickardt

Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica

Alexsandro do Nascimento Santos

Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica

Valdoir Pedro Wathier

Diretora de Apoio à Gestão Educacional

Anita Gea Martinez Stefani

Coordenação-Geral de Educação Infantil

Rita de Cássia de Freitas Coelho

Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação da Educação Básica

Luciana da Silva Castro

Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Escolar

Pedro Henrique de Almeida Barreto

Parceiros no apoio Técnico e Pedagógico

Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação (GAEPE-Brasil)

Coordenação

Alessandra Gotti

Coordenação de Comunicação

Bárbara Benatti

Coordenação de Conhecimento

José Mauricio Avilla Carvalho

Coordenação-Geral

Tatiana Bello Djrdjrjan

EQUIPE TÉCNICA DO RELATÓRIO

Ana Carolina Vaz

Bárbara Benatti

Bruna Garcia da Cruz Canellas

José Mauricio Avilla Carvalho

Joyce Soares Rodrigues Petrus

Luciana da Silva Castro

Luciane Figueiredo dos Santos Marques

Luiza Sassi Affonso Ferreira

Maria Genilda Alves de Lima

Mauro Lucio de Barros

Táisa Rodrigues Dantas

Revisão Técnica das Análises e do Relatório

Alessandra Gotti

Danilo Pinheiro Guimarães

Luciana da Silva Castro

Rita de Cássia de Freitas Coelho

Valdoir Pedro Wathier

Esta publicação deverá ser citada da seguinte forma: BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Retrato da Educação Infantil no Brasil – Relatório de Análises (2025). Brasília, DF: MEC, 2025.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	CONTEXTO E DESAFIOS À GARANTIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL	12
2.1	Acesso, com equidade, à Creche	14
2.2	Desafios à Universalização da Pré-escola	15
3	METODOLOGIA DO LEVANTAMENTO NACIONAL	18
3.1	Análise e Apresentação dos Resultados	18
4	DIAGNÓSTICO E GESTÃO DA DEMANDA POR CRECHE	20
4.1	Conscientização sobre o Direito à Creche	20
4.2	Identificação da População de 0 a 3 anos	20
4.3	Perfil das famílias das crianças não matriculadas na Creche	22
4.4	Idade Mínima para Matrícula na Creche	23
4.5	Existência de Lista de Espera	23
4.5.1	Levantamento de solicitações não atendidas em Creche	23
4.5.2	Gestão da demanda não atendida em Creche	24
4.5.4	Transparência da Lista de Espera em Creche	28
4.5.5	Motivos para a Lista de Espera na Creche	28
4.6	Crerios de Priorização para solicitações em Listas de Espera para Vagas na Creche	29
4.6.1	Integração com a Política de Proteção Social	32
5	ATENDIMENTO NA PRÉ-ESCOLA	33
5.1	Levantamento por meio de mecanismos de busca ativa na Pré-escola	33

6	PLANEJAMENTO E COLABORAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	36
6.1.	Planos de Expansão de Vagas	36
6.2.	Frequência do Planejamento	37
6.3	Impactos Migratórios no Atendimento	38
7	COOPERAÇÃO E ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL	39
7.1	Colaboração com o Estado	39
7.2	Relação Interinstitucional com o Sistema de Justiça e Órgãos de Controle	40
7.3	Papel do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) na articulação	40
8	SÍNTESE COMPARATIVA	42
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
10	REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

A educação está assegurada na Constituição Federal (CF), que prevê, em seu artigo 208, IV, o dever do Estado de garantir a Educação Infantil, em **Creche** e **Pré-escola**, às crianças até 5 anos de idade¹, considerando as que completam 6 anos após 31 de março, conforme o corte etário vigente no território nacional para o ingresso no primeiro ano do ensino fundamental. Tal direito é reafirmado em tratados internacionais e em diversos marcos legais, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Marco da Primeira Infância.

De acordo com a Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (BRASIL, 1996), a **Educação Infantil**, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

As Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (CNE, 2024) complementam que a oferta dessa etapa educacional ocorre na etapa da Creche e da Pré-escola, em estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 6 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.

Desde a Emenda Constitucional 59/2009, a matrícula e frequência na Pré-escola é obrigatória às crianças entre 4 e 6 anos de idade. Já a Creche é de frequência e matrícula facultativa às crianças entre 0 e 3 anos, havendo o dever do Estado de prover vagas às famílias que desejarem.

Na busca de garantir o fluxo adequado desta provisão, as Leis nº. 14.685/2023 e 15.001/24, que alteraram a LDB, previram que é dever do poder público divulgar a lista de espera por vagas nos estabelecimentos de Educação

¹ De acordo com o artigo 2º da Resolução do CNE nº. 2, de 2018, “a data de corte etário vigente em todo o território nacional, para todas as redes e instituições de ensino, públicas e privadas, para matrícula inicial na Educação Infantil aos 4 (quatro) anos de idade, e no Ensino Fundamental aos 6 (seis) anos de idade, é aquela definida pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, ou seja, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos completos ou a completar até 31 de março do ano em que se realiza a matrícula”. Isso significa que as crianças que completem 6 anos após a data de corte devem ser matriculadas na pré-escola.

Básica, quando houver, de sua rede, inclusive na Creche, por ordem de colocação e, sempre que possível, por unidade escolar, bem como divulgar os critérios para a elaboração da lista.

A Lei nº 14.851/2024 dispôs especificamente sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos de idade. Esta lei ratificou que a realização de tais levantamentos cabe aos municípios e ao Distrito Federal. Aos estados e à União cabe prestar apoio a essas ações, sendo o presente trabalho parte do monitoramento articulado como apoio técnico da União, previsto no art. 2º da Lei nº 14.851/2024.

O **Retrato da Educação Infantil no Brasil** é um levantamento realizado em âmbito nacional, desde 2024, pelo Ministério da Educação (MEC) e o Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil (Gaepe Brasil)², com o apoio técnico do Instituto Articule, que se insere nas ações de apoio técnico da União junto a Municípios e o Distrito Federal. Este trabalho não se confunde, porém, com o levantamento a cargo dos municípios e do DF.

O objetivo deste levantamento é coletar informações complementares a outros (Censo Escolar e Censo Demográfico, por exemplo) e produzir conhecimento sobre os mecanismos de gestão adotados no tocante às: i) ações realizadas para conscientização do direito à Educação Infantil; ii) gestão da demanda por vagas em Creche e critérios adotados para priorização da lista de espera; iii) informações sobre crianças não matriculadas na Pré-escola; e iv) mecanismos de gestão e colaboração para o atendimento na Educação Infantil.

Assim como na edição de 2024, em 2025 houve 100% de participação, totalizando 5.570 respondentes, englobando todos os municípios e o Distrito Federal³.

² O Gaepe Brasil é uma governança colaborativa, não prevista em lei, que reúne, em um ambiente plural e democrático, representantes de gestores da educação dos entes federativos, de conselhos de educação, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do sistema dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da sociedade civil, sob a mediação e coordenação técnica do Instituto Articule, em parceria com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), com objetivo de promover o diálogo interinstitucional e construir ações articuladas para superar os desafios da educação pública brasileira, com incremento na segurança jurídica e na eficiência.

³ Fernando de Noronha só foi considerado na edição de 2024. Em 2025, foi incluído como respondente o município de Boa Esperança do Norte (MT), recentemente emancipado.

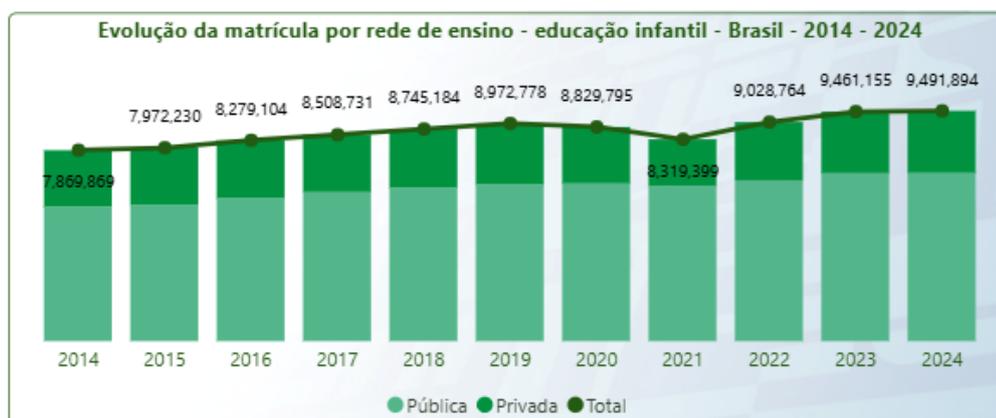
A iniciativa faz parte do **Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil** (Conaquei). Nos princípios deste Compromisso estão a colaboração entre os entes federativos e o fortalecimento das formas de cooperação com os municípios para a garantia dos direitos de aprendizagem e do desenvolvimento integral dos bebês e das crianças matriculados na Educação Infantil. Além disso, a política busca a promoção da equidade educacional, considerando aspectos regionais, territoriais, socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero, além do respeito às diversidades, deficiências e necessidades específicas.

Desse modo, é também imprescindível que os resultados do **Retrato da Educação Infantil no Brasil** sejam interpretados à luz dos princípios do Conaquei, que, por sua vez, dialoga com o estímulo ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e das Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil.

2 CONTEXTO E DESAFIOS À GARANTIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

De acordo com dados levantados por meio do Censo Escolar, o atendimento na Educação Infantil avançou ao longo da vigência do Plano Nacional de Educação 2014-2025, à exceção dos anos de 2020 e 2021, que trouxeram quedas, notadamente em razão da Pandemia de Covid-19. O patamar de atendimento alcançado em 2024 foi de 9.491.884 matrículas, superando em 20,6% o quantitativo de 2014 (7.869.869 matrículas). Essa variação representa aumento de 1,6 milhão de matrículas na Educação Infantil entre 2014 e 2024.

Gráfico 01: Série Histórica das Matrículas na Educação Infantil (2014 – 2024)

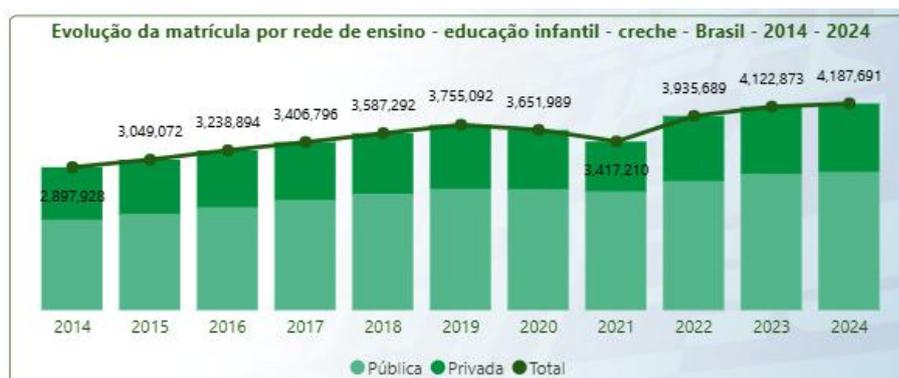


Fonte: Painel de dados do Censo Escolar – Inep.

Na faixa etária correspondente à Creche, em 2014, havia 2.897.928 matrículas; alcançando-se 4.187.691 em 2024, uma ampliação de 1.289.763 matrículas, o que representa um crescimento percentual de 44,5%.

Outra indicação relevante de variações é que, enquanto em 2014 as matrículas em Creche representavam 58,4% das matrículas em Pré-escola, em 2024, esse percentual foi de 78,9%.

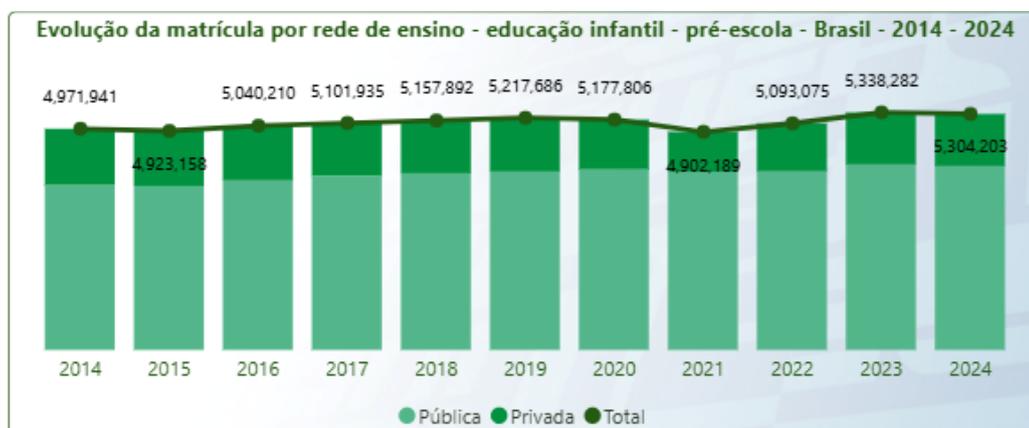
Gráfico 02: Série Histórica das Matrículas na Creche (2014 – 2024)



Fonte: Painel de dados do Censo Escolar – Inep.

Como já indicado, a partir dos 4 anos, a frequência e a matrícula na Educação Infantil passam a ser obrigatória, conforme instituído desde a Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Em 2014, a Pré-escola tinha 4,9 milhões de matrículas. Em 2024, chegou-se a 5,3 milhões de matrículas, o que representa um aumento de 332.262 matrículas, cerca de 8% a mais do que havia em 2014.

Gráfico 03: Série Histórica das Matrículas na Pré-escola (2014 – 2024)



Fonte: Painel de dados do Censo Escolar – Inep.

O crescimento acumulado na Educação Infantil nesse período (2014-2024) foi de 1.622.015. Observando as etapas em separado nesse conjunto, é possível afirmar que 79,5% do crescimento da Educação Infantil no período adveio da evolução de matrículas da Creche, correspondendo a 1.289.763 de novas matrículas do total de 1.622.015.

A Pré-escola, por sua vez, responde pelos outros 20,5%, ou 332.262. Este quadro reflete, por um lado, a progressiva conscientização do direito à educação para bebês e crianças de 0 a 3 anos, e o avanço na universalização do

atendimento das crianças de 4 e 5 anos, consoante previsto pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

2.1 Acesso, com equidade, à Creche

Conforme já mencionado, a Constituição Federal assegura a oferta da Creche pelo Estado brasileiro⁴, sendo a matrícula facultativa às famílias das crianças de 0 a 3 anos.

A harmonização entre o dever de prover vaga e a não obrigatoriedade da matrícula requer diálogo entre Estado e sociedade, de modo que não haja bebê ou criança desatendida quando a família tem o interesse ou a necessidade de atendimento na Creche. Porém, paralelamente, é necessário respeitar a posição dos adultos responsáveis pelo bebê ou criança quando a decisão é pela não matrícula, desde que devidamente conscientes do direito e garantidos os cuidados essenciais à primeira infância.

Em razão disso, o **Retrato da Educação Infantil no Brasil** procura identificar as ações sistemáticas realizadas pelos municípios para informar e sensibilizar a população sobre o direito à Creche.

Conforme já apresentado, o atendimento na Creche tem crescido no Brasil nos últimos anos. Embora ainda não tenha sido alcançada a Meta 01 do PNE, nos últimos 2 anos a cobertura passou de 37,3% para 41,2% de bebês e crianças de até 3 anos matriculadas nesta etapa. Portanto, um crescimento de 3,9 pontos percentuais (p.p.) em dois anos. Caso esse ritmo tivesse sido seguido ao longo de todo o Plano, o Brasil poderia ter superado a meta de atendimento de 50% dessa população.

Os dados indicam diferenças expressivas no acesso à Creche entre regiões e entre diferentes públicos, segundo os níveis socioeconômicos. Atualmente, o percentual de atendimento na etapa da Creche pelas redes de ensino da região Norte (23,7%) é menor, por exemplo, do que o percentual da população rural brasileira (25,2%) e do que o da população indígena (33,5%). Portanto, é preciso avançar na compreensão das peculiaridades da Região

⁴ O art. 211, nos §§2º e 3º coloca a Educação Infantil como âmbito de atuação prioritária apenas dos municípios. Porém, ao se estabelecer o dever de oferta dessa etapa, a Constituição Federal define que se trata de dever do Estado brasileiro. Assim, esse compromisso deve ser interpretado como parte do regime de colaboração, não como responsabilidade exclusiva dos entes municipais.

Norte, a fim de distinguir o componente cultural que pode afetar a demanda por Creche de eventuais barreiras logísticas ou estruturais que precisam ser reconhecidas e superadas.

Outra questão está na grande distância entre a taxa de atendimento na Creche comparando a população do estrato dos 25% mais pobres e o estrato dos 25% mais ricos. O fato de que o quartil mais privilegiado economicamente tem 60,1% dos bebês e crianças matriculados na Creche, enquanto o quartil menos privilegiado tem 30,2%, expressa o reconhecimento do valor da Educação Infantil, mesmo nas famílias mais abastadas economicamente, para o desenvolvimento das crianças. Com isso, é ainda mais relevante que as matrículas públicas sejam acompanhadas de critérios objetivos e transparentes de prioridade para ocupação das vagas na Creche, em contextos nos quais há lista de espera para o atendimento.

Além de avançar quantitativamente é preciso também assegurar que o crescimento de matrículas garanta equidade no acesso, no sentido de atender primeiro quem mais precisa em termos de vulnerabilidades econômicas e sociais, caso haja escassez de vagas.

2.2. Desafios à Universalização da Pré-escola

O monitoramento do Plano Nacional de Educação 2014-2025, realizado pelo Inep, indica que, em 2016, o percentual de crianças em faixa etária correspondente à Pré-escola efetivamente matriculadas em instituições de ensino era de 91,3%. Esse percentual chegou a 94,6% em 2024.

Sabe-se que os desafios de universalização se acentuam nos últimos 5% da população a ser atendida, sendo este o atual cenário da Pré-escola. Chegar aos 100% exige um profundo esforço conjunto da sociedade e do Estado, por meio de suas diversas esferas, poderes e instituições.

Neste contexto, um dos fatores que também deve ser considerado é a própria dinâmica etária da população brasileira. Conforme dados do IBGE, levantados no Censo Demográfico realizado em 2022, a população da faixa etária da Educação Infantil tem um alto índice de registro de nascimento, representando, em média nacional, mais de 99%. Contudo, esse percentual é mais baixo em alguns dos estados brasileiros, especialmente da Região Norte, conforme apresentado na Figura a seguir.

Figura 01: Pessoas de até 5 anos com registro de nascimento

Pessoas de até 5 anos de idade com registro de nascimento



Fonte: Censo Demográfico de 2022 – IBGE.

A identificação dos altos índices de registro é relevante para a confiabilidade dos dados da distribuição da população brasileira por faixa etária. Conforme tabela a seguir, a cada ano têm sido registrado um menor número de crianças e, como apresentado acima, não há indicativos de que tenha havido baixo índice de registros. Portanto, há evidente tendência de redução da população na faixa etária da Educação Infantil:

Tabela 01: Crianças por idade em 2022

Menos de 1 ano	1 ano	2 anos	3 anos	4 anos
2.358.265	2.353.945	2.563.419	2.699.784	2.729.447

Fonte: Censo Demográfico de 2022 – IBGE

Desse modo, há indicativos de que, progressivamente, a universalização da Pré-escola pode requerer número menor de matrículas, no agregado nacional, já que a população na faixa etária até 4 anos tem reduzido. Por exemplo, embora haja leve redução do número absoluto de matrículas de 2023 para 2024, o percentual da população de 4 e 5 anos matriculada passou de 93,9% em 2023 para 94,6% em 2024. Com isso, em 2024 a cobertura de Pré-escola alcançou o maior índice da história do Brasil.

Ao se observar a redução da população com idades menores, nos próximos anos o Brasil precisará enfrentar um importante desafio de efetivar a universalização da Pré-escola em um cenário de redução de matrículas.

Portanto, enquanto historicamente se perseguiu a universalização da escola com a estratégia elementar de aumento de matrículas, atualmente o desafio que se apresenta requer esforços articulados, para que, de fato, a ampliação do atendimento ocorra nas localidades em que o atendimento ainda é deficitário.

Nesse momento, não se trata mais apenas de buscar mais vagas, ainda que a ação continue sendo necessária onde existe demanda não atendida, mas de desenvolver políticas que viabilizem vagas nas localidades onde há crianças em idade de Pré-escola não matriculadas, sendo conduzido por meio de um planejamento de expansão preciso, que dialoga com a realidade atual, bem como com as suas projeções.

O acompanhamento do PNE realizado pelo Inep traz importantes indicativos quanto a essa estratégia de priorização, sinalizando que o maior desafio de atendimento está na região Norte do país, a única que ainda não alcançou o patamar de 90% - se encontrando em 2024 com 89,2% de crianças atendidas. O percentual de atendimento à Pré-escola da região Norte é inferior à média da população rural brasileira (93,5%), também inferior à média da população indígena (89,5%). Tem-se, portanto, um indicativo da necessidade de priorização regional.

Para além deste indicativo geral, o **Retrato da Educação Infantil no Brasil** traz a relevante contribuição de identificar localidades em que a gestão municipal reconhece que há crianças sem atendimento na Pré-escola. Com essa informação, torna-se possível identificar quais ações intersetoriais, interfederativas e entre os diferentes poderes precisam e podem ser empreendidas para garantir o inequívoco direito das crianças à matrícula em Pré-escola.

3 METODOLOGIA DO LEVANTAMENTO NACIONAL

A coleta de dados da edição de 2025 do levantamento nacional **Retrato da Educação Infantil no Brasil** ocorreu ao longo de 52 dias de aplicação, estendendo-se entre 18 de agosto e 8 de outubro. Esta aplicação mobilizou um total de 5.570 respondentes. Notadamente, o questionário foi respondido por 5.569 municípios, incluindo o recém-emancipado município de Boa Esperança do Norte, no estado do Mato Grosso, e pelo Distrito Federal.

Para tanto, considerou-se como instrumento de coleta um Questionário eletrônico aplicado via portal do SIMEC, focado em diversos aspectos da gestão no contexto da Educação Infantil, desde ações de conscientização do direito, passando por planejamento, protocolos, transparência, e alcançando aspectos de intersetorialidade e interinstitucionalidade.

O escopo da Edição de 2025 foi aprimorado em relação a 2024, por envolver análises por porte de municípios, além de abordar a integração de políticas e o mapeamento de vulnerabilidades, bem como a colaboração federativa entre estados e municípios e as relações interinstitucionais com os sistemas de Justiça e de controle externo.

Quadro 01: Classificação de portes populacionais

Classificação de portes populacionais dos municípios e DF utilizada:

- Pequeno Porte I, municípios com até 20 mil habitantes: 3.861 entes (69,32%);
- Pequeno Porte II, aqueles com população entre 20 mil e 50 mil habitantes: 1.052 entes (18,89%);
- Médio Porte, aqueles com população entre 50 mil e 100 mil habitantes: 338 entes (6,07%); e
- Grande Porte, aqueles com população acima de 100 mil habitantes (o que agrupa também as metrópoles): 319 entes (5,73%).

Fonte: Elaboração própria

3.1. Análise e Apresentação dos Resultados

Para a elaboração deste relatório, a análise foi realizada em etapas distintas. Primeiramente, foram examinados os resultados de cada uma das questões, analisando-as individualmente. Em seguida, foram trabalhadas as relações entre questões e, por fim, foram feitos, sempre que possível, os comparativos com os resultados do levantamento nacional de 2024. Em razão

da extensão do questionário, neste relatório são apresentados resultados de parte dos dados, selecionados de acordo com a relevância.

A apresentação dos resultados será feita seguindo o intuito de construir uma sequência lógica dos desafios para o atendimento na Educação Infantil, iniciando pelas ações de conscientização dos adultos responsáveis acerca do direito à matrícula na Creche. Em seguida, avança-se para análise dos critérios de atendimento e priorização adotados pelas redes de ensino, em contextos nos quais há fila de espera, momento em que também se aborda a demanda por atendimento na Creche. Ato contínuo, são discutidos os resultados acerca da Pré-escola, com ênfase nos desafios para a universalização. Por fim, trata-se da gestão e da governança para o atendimento à Educação Infantil.

4 DIAGNÓSTICO E GESTÃO DA DEMANDA POR CRECHE

4.1. Conscientização sobre o Direito à Creche

O engajamento institucional para conscientização da população quanto ao direito à Creche é alto: 77,8% dos municípios (4.331 entes) declaram realizar ações para informar a população sobre o direito e a importância da educação para crianças de 0 a 3 anos.

As estratégias predominantes focam no contato direto com as famílias e no uso de canais digitais: i) 68,7% fazem campanhas informativas em escolas; ii) 66,3% realizam visitação domiciliar por assistentes sociais, agentes de saúde ou profissionais da educação; iii) 51,2% fazem campanhas de conscientização nas redes sociais.

As ações de conscientização são mais recorrentemente adotadas por municípios de Grande Porte (83,7%) e nas regiões Nordeste (85,9%) e Norte (80%). O Centro-Oeste tem a menor proporção (60,9%).

4.2. Identificação da População de 0 a 3 anos

A identificação das crianças de 0 a 3 anos que não estão matriculadas nem aguardando por vaga é realizada por 64,3% dos municípios (3.579 entes). A maior parte dos municípios (74%) que realizam ações de conscientização do direito à Creche também realizam a identificação da população nessa faixa etária. Em contraste, entre aqueles que não informam a população, apenas 31% identificam essas crianças.

A prática é mais comum nos municípios de Pequeno Porte I (66,2%) e Médio Porte (66,9%). Nos de Grande Porte, a taxa é a menor (53,9%), e cerca de 40% não realizam esse tipo de identificação. O Nordeste (73,8%) e o Norte (68,7%) possuem as maiores proporções de municípios que realizam a identificação, enquanto o Centro-Oeste tem o menor percentual (49,8%).

O processo de identificação é predominantemente intersetorial (81,6% dos municípios que a realizam), utilizando a rede de Saúde e Assistência Social (como visitas domiciliares) para alcançar as famílias. Esse modelo de atuação é essencial para a efetiva proteção dos direitos da Primeira Infância, entre os quais a Educação Infantil.

Porém, essa prática carece de ser realizada de forma mais sistemática, pois 57,2% dos municípios (2.048 entes) afirmam realizar a identificação "conforme necessidade", sem periodicidade pré-definida. Apenas 38,7% (1.384 entes) realizam a identificação com alguma periodicidade, fazendo-a uma ou duas vezes ao ano.

Para os 35,7% dos municípios que não identificam esta demanda, a gestão é reativa e dependente da manifestação externa:

- Solicitações ou reclamações dos pais ou responsáveis (57,5%).
- A partir de solicitações formais ou intervenções de órgãos públicos de proteção da criança e do adolescente, como o Ministério Público ou Conselho Tutelar (29,8%).

Dos municípios que realizam o levantamento das crianças de 0 a 3 anos que não estão matriculadas na Creche, 90% (3.220 entes) indicam haver crianças não atendidas na Creche. Apenas 7,1% (254 municípios) afirmaram não ter crianças fora da escola.

A proporção de municípios que reconhecem a existência de crianças fora da escola é alta em todos os portes, mas atinge o pico nos municípios de Grande Porte (97,7%), e é menor nos de Pequeno Porte I (88%).

Para os 35,7% dos municípios que não identificam as famílias dessas crianças, a gestão é reativa e dependente da manifestação externa, em especial, solicitações ou reclamações dos pais ou responsáveis (57,5%) e solicitações formais ou intervenções de órgãos públicos, como o Ministério Público ou Conselho Tutelar (29,8%).

Os municípios de Grande Porte que não identificam as famílias das crianças não matriculadas na Creche dependem mais da pressão externa (solicitações e intervenções de órgãos públicos, com 76% e 59%, respectivamente). Já o Pequeno Porte I depende mais da informação interna e descentralizada (relatórios das escolas - 68%).

Com relação às regiões, o Nordeste e o Norte demonstram maior utilização da informação interna da rede (relatórios das escolas - 79% e 62%). Em contraste, Sudeste e Sul, dependem mais de solicitações ou reclamações dos responsáveis (64% e 61%, respectivamente). No Centro-Oeste, Sudeste e Sul, a solicitação ou intervenção de órgãos públicos é mais frequente (33%, 32% e 36%, respectivamente).

4.3. Perfil das famílias das crianças não matriculadas na Creche

Com relação ao perfil das famílias das crianças não matriculadas na Creche, que não fazem parte da lista de espera, a principal característica se desloca com o porte populacional dos municípios, indicando uma mudança na natureza da desigualdade:

- Pequeno Porte I e II: Predominam “Famílias rurais ou afastadas dos centros urbanos” (66% e 64%, respectivamente).
- Médio e Grande Porte: Predominam “Famílias de baixa renda” (63% e 65%, respectivamente).

A presença de “Famílias monoparentais” com crianças não matriculadas na Creche cresce de forma acentuada com o porte, passando de 21% nos municípios de Pequeno Porte I para 45% nos de Grande Porte. Nos municípios de Pequeno Porte I, a existência de crianças que ainda não estão escola é, em 19% dos casos (“outros perfis”), devido à limitações na faixa de idade atendida pelo município.

O perfil de “Famílias rurais ou afastadas dos centros urbanos” é o mais comum em todas as regiões, com maior incidência no Norte (75%) e menor no Sudeste (55%). O segundo perfil mais citado é o de “Famílias de baixa renda”, nas regiões Norte (66%) e Nordeste (61%), e o de “Famílias com maior escolaridade”, nas regiões Centro-Oeste (42%), Sudeste (43%) e Sul (34%).

Para os municípios que identificam outros perfis que não foram apresentados entre as opções do Questionário (560 entes), foi possível identificar que o maior grupo é o do perfil de famílias que optam por não realizar a matrícula.

As normas brasileiras reconhecem a não matrícula como uma opção possível, porém, é essencial que tal questão seja analisada detidamente a fim de evitar que o argumento da escolha oculte fatores relacionados às condições de oferta. Ratifica-se a necessidade em fortalecer a conscientização e o acompanhamento de modo a verificar se a opção pelo não atendimento é de fato uma preferência da família, ou se considera dificuldades logísticas para o atendimento, que poderiam expor a criança a condições inadequadas.

4.4. Idade Mínima para Matrícula na Creche

As atuais normativas vigentes estabelecem que o atendimento, no contexto da Creche, deverá ser garantido às crianças a partir do nascimento até 3 anos cujas famílias procurarem por vagas. Uma vez que a organização desta oferta sofrerá variação a depender da rede de ensino e suas comunidades, levantou-se a partir de quantos meses de idade o município realiza matrículas na Creche.

Identificou-se que a maior concentração de municípios (47,3%, ou 2.635 entes) inicia o atendimento na faixa etária entre 3 e 9 meses de idade. Outros 12,0% (671 entes) iniciam o atendimento entre 0 e 3 meses. Ainda, 3,5% iniciam o atendimento entre 9 e 12 meses. Portanto, 62,8% dos municípios atendem crianças de 1 ano de idade ou menos. Por outro lado, 15,8% dos municípios iniciam atendimento após, pelo menos, 2 anos de idade.

Há, ainda, 87 municípios que informam que ofertam vagas na Creche, dos quais 36 estão na região Sudeste, 23 na região Centro-oeste e 17 na região Norte, outros 7 estão na região Nordeste e 4 na região Sul.

No tocante ao porte dos municípios, verifica-se que os de Grande Porte apresentam uma proporção superior de redes que iniciam o atendimento em creche aceitando crianças entre 0 e 3 meses e entre 6 e 9 meses.

Já no recorte regional, o Sul apresenta o ingresso mais precoce do país, com 56,1% das matrículas concentradas entre 3 e 6 meses, seguido pelo Sudeste (37,1%) e pelo Centro-Oeste (24,5%). O mesmo se dá para matrícula de 0 a 3 meses: Sul (17,1%); Centro-Oeste (16,4%); e Sudeste (13%).

No Norte, observa-se dispersão maior entre as faixas, com presença significativa de matrículas entre 1 e 2 anos (cerca de 32%) e percentual elevado de crianças com 3 anos ou mais (11,7%). No Nordeste, apenas 11,8% das matrículas ocorrem de 0 a 3 meses, enquanto a maior concentração está entre 1 ano e 1 ano e meio (25,6%)

4.5. Existência de Lista de Espera

4.5.1. Levantamento de solicitações não atendidas em Creche

No levantamento é questionado se os municípios recebem solicitações para as quais não foi disponibilizada vaga, sendo configurada lista de espera. Ao

todo, 2.181 municípios indicaram quantitativo de solicitações, sendo 238 mil para 0 a 11 meses; 111 mil para 1 ano a 1 ano e 11 meses; 86 mil de 2 anos a 2 anos e 11 meses, e 84 mil com 3 anos ou mais.

Portanto, nota-se que conforme a idade avança, reduz-se a lista de espera por vaga, apresentando-se na totalização de solicitações por idade, 519.793 solicitações registradas.

Tabela 02: Comparativo entre os levantamentos realizados em 2024 e 2025

Faixa etária	2024	2025
0-11 meses	123.008	238.423
1 ano	178.477	110.903
2 anos	165.439	86.457
3 anos	131.466	60.843
4 anos	34.373	23.167
Não informada	-	306.578
Total	632.763	826.371

Fonte: Elaboração própria

Contudo, em 2025 permitiu-se também a informação de quantitativo sem especificação de idade, campo no qual foram informadas 307 mil solicitações. Em razão disso, o quantitativo total de 2025 é 30,6% maior do que o registrado em 2024 (onde o total era de 632.763 pedidos). De todo modo, houve aumento da demanda não atendida na faixa etária de 0 a 11 meses, que passou de 123.008 para 238.423 em relação a 2024. Esse resultado pode decorrer da conscientização de que o direito à Creche se inicia no nascimento.

4.5.2. Gestão da demanda não atendida em Creche

Quando os responsáveis procuram a vaga e ela não está disponível, a maioria dos municípios adota o protocolo de construção de uma lista de espera (66,1% dos municípios). A adoção do protocolo de lista de espera aumenta consistentemente com o porte. Dentre os municípios de Grande Porte, 92% adotam essa estratégia, enquanto apenas 59% a adotam nos municípios de Pequeno Porte I. A oferta de vagas em outras unidades públicas de ensino é mais recorrente em municípios de Médio (63%) e Grande Porte (71%). Nos municípios de Pequeno Porte I, onde há, muitas vezes, apenas uma escola que oferece a Creche, esse recurso é menor (18%).

O uso de listas de espera é mais elevado no Centro-Oeste (77%), Sudeste (74%) e Sul (75%). No Norte (62%) e Nordeste (51%), a inclusão na lista de espera é menos recorrente.

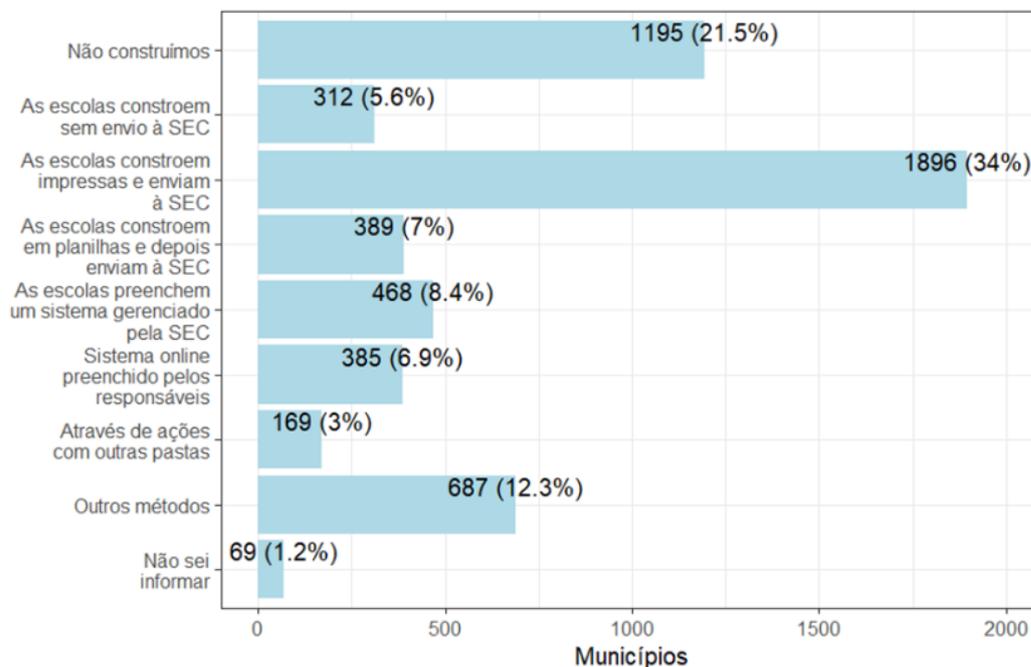
Pouco mais da metade dos municípios (52,1%, 2.904 entes) registram haver demanda não atendida por vagas na Creche, enquanto 43,8% (2.440 entes) indicam não haver registro de crianças aguardando por vagas na Creche em suas redes. Apesar do reconhecimento da demanda, a capacidade de qualificá-la permanece limitada: 75,6% (2.186 dos 2.904 entes que indicaram haver demanda não atendida) conhecem a quantidade de crianças que aguardam vagas. Entre os municípios que possuem lista de espera, 50,2% (1.458 dos 2.904) conseguem quantificar essa demanda, ou seja, indicar o número de crianças e suas respectivas idades. Por outro lado, 24,7% (716 dos 2.904) declararam ter demanda, mas não souberam quantificá-la, enquanto, 25,1% (728 dos 2.904) conseguem quantificar o total, mas não possuem informação da faixa etária das crianças que aguardam por vagas na Creche.

O reconhecimento da demanda e a capacidade de quantificá-la variam acentuadamente com o porte. A existência de demanda que manifesta necessidade de atendimento na Creche cresce de forma acentuada conforme o porte: enquanto 40,2% municípios de Pequeno Porte I reconhecem a existência de fila de espera, esse percentual é de 93,7% para os municípios de Grande Porte. A proporção de municípios que sabem a quantidade de crianças na fila também aumenta significativamente com o porte: 72,3% dos municípios de Pequeno Porte I sabem o quantitativo total, mas apenas 45% sabem por idade; 88,3% dos municípios de Grande Porte sabem o quantitativo total, e 70,6% sabem por idade.

O reconhecimento da demanda não atendida por municípios de todas as regiões é amplo: Centro-Oeste (60%), Norte (58,2%), Sudeste (57%), Sul (49,8%) e Nordeste (45,6%). Com relação à capacidade de qualificá-la há contrastes. O Sul lidera com 79,3% dos municípios que conhecem o quantitativo por idade, seguido pelo Sudeste (64%) e Centro-Oeste (59,3%), o que indica maior sistematização e acompanhamento da fila de espera. O Norte e o Nordeste concentram a maior proporção daqueles que não sabem o quantitativo de crianças na fila (quase a metade dos municípios nessas regiões), reforçando lacunas de monitoramento.

Para fins desta análise, o principal ponto de atenção são as redes de ensino que não possuem mecanismos de gestão da demanda, pois essa ausência compromete o planejamento e a alocação adequada de vagas, sendo esses dados fundamentais para subsidiar processos de planejamento.

Gráfico 04: Análise dos dados referente ao protocolo de elaboração das listas de espera



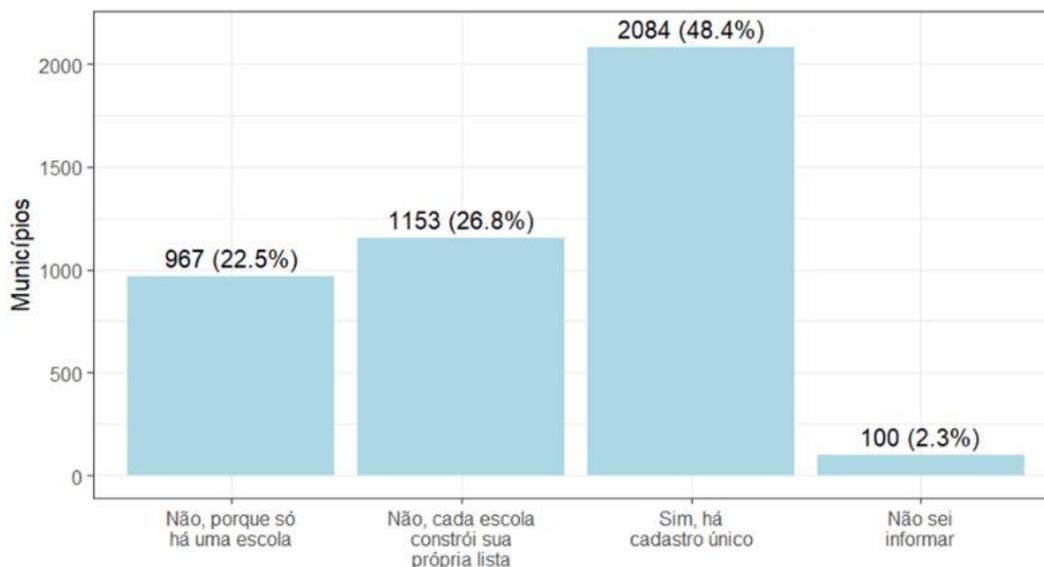
Fonte: Elaboração própria

O protocolo mais frequente para a construção da lista de espera é a elaboração de listas impressas pelas escolas, que são encaminhadas à Secretaria de Educação (SME), adotado por 34% dos entes (1.896 municípios). Outras respostas dos municípios incluem:

- Não há protocolo de construção de listas de espera em 21,5% dos municípios (1.195 entes).
- Registro dos dados em sistemas informatizados gerenciados pela SME em 8,4% dos entes (468 municípios).
- Utilização de planilhas eletrônicas que são enviadas à Secretaria, em 7% dos entes (389 municípios).
- Preenchimento dos dados pelos próprios responsáveis através de sistema *online* em 6,9% dos entes (385 municípios).
- As listas são construídas pelas escolas, mas não são enviadas à Secretaria de Educação em 5,6% dos entes (312 municípios).

Quanto ao processo de gerenciamento da demanda pelas redes de uma forma unificada observa-se que não é uma prática majoritária. De forma que , 48,4% dos municípios (2.084 entes) que possuem protocolo de lista de espera dispõem de um formato integrado de gestão, enquanto 49,3% dos municípios (2.120 entes) não contam com essa unificação.

Gráfico 04: Análise dos dados referente ao protocolo de gestão das listas de espera



Fonte: Elaboração própria

A não unificação ocorre porque 26,8% (1.153 entes) mantêm a gestão autônoma das listas pelas escolas e 22,5% (967 entes) têm apenas uma escola que oferta creche.

Considerando a análise do levantamento ocorrido em 2024 e o atual, este período foi marcado por um avanço na formalização e institucionalização dos mecanismos de gestão das listas de espera. Identificou-se a ampliação do número de redes que constroem listas de espera, enquanto a quantidade de municípios que declararam não construir listas de espera caiu de 2.442 (2024) para 1.195 (2025).

Nesta perspectiva de comparativo, foi possível identificar ainda que o uso de instrumentos formais para a gestão das listas de espera cresceu, tendo a quantidade de listas impressas subido de 987 para 1.896 municípios, de planilhas eletrônicas aumentado de 188 para 389 e de sistemas informatizados subido de 502 para 853.

4.5.4. Transparência da Lista de Espera em Creche

Dos municípios que possuem listas de espera, em 2025, o percentual de municípios que não divulgam as listas foi de 38,5% (1.658), e os que divulgam de 57,9% (2.494). O número de municípios que divulga a lista permaneceu praticamente estável de 2024 para 2025, embora o número de municípios que possui lista tenha aumentado. Assim, a transparência é um fator a ser fortalecido.

Realizando a análise sobre as formas de divulgação das listas, foi possível identificar que variam conforme o porte e a região: municípios de Grande Porte apresentam alta institucionalização da transparência, com mais de 80% divulgando dados e predominância de canais digitais, enquanto os de Pequeno Porte I concentram a maior falta de transparência, com metade sem publicização e maior dependência de meios presenciais. Regionalmente, o Sul lidera a transparência com mais de 80% de divulgação por *site* institucional, ao passo que o Nordeste apresenta os menores índices nacionais, com quase 60% dos municípios que possuem lista deixando de divulgá-la e maior uso de telefonemas, mensagens e afixação em locais públicos.

Esse quadro evidencia desafios para o cumprimento da Lei nº 14.851/2024 e aponta para a necessidade de mecanismos mais sistemáticos de transparência, como painéis eletrônicos e relatórios periódicos. A predominância da divulgação reativa e o uso expressivo da ordem de chegada (44,6%) como critério mostram que ainda é necessário qualificar processos e fortalecer critérios alinhados à equidade, como prioridade para beneficiários do CadÚnico e crianças com deficiência, presentes em cerca de 74% dos municípios que adotam critérios. Entre os que divulgam, prevalecem sites oficiais (62,6%), seguidos por métodos presenciais, compondo um modelo híbrido ainda em consolidação.

4.5.5. Motivos para a Lista de Espera na Creche

Em todos os portes populacionais, os principais motivos para o déficit de vagas são a falta de recursos financeiros para construção (67,1% dos 2.904 entes) e a falta de recursos financeiros para adequação de espaços existentes (52,3% dos 2.904 entes), o que revela se tratar de um problema estrutural, ligado a limitações orçamentárias e de infraestrutura. Ainda, 1.249 redes apontam

ambos os motivos. Portanto, cerca de 76,4% apontam restrições financeiras relacionadas à infraestrutura.

A falta de recursos para a contratação e manutenção de profissionais, citada por 32,4% dos municípios, é um agravante para cerca de um terço dos municípios de Porte I e II e de Médio Porte, e chega a 37% nos municípios de Grande Porte. Já as dificuldades com o transporte escolar são apontadas por 17,6% dos entes, e é mais característica dos municípios de Pequeno Porte I (20%), caindo para 12% nos de Grande Porte⁵.

Sob a perspectiva regional, o Nordeste (77%) e o Norte (75%) concentram os maiores percentuais de municípios que indicam carência de financiamento para novas unidades. Mais da metade dos municípios em ambas as regiões (57% e 58%) também citam a falta de recursos para adequação de escolas existentes. No Sul se destaca a falta de recursos para a manutenção de profissionais (36%) e a carência de profissionais no mercado (23%), o maior percentual do país. As dificuldades com transporte escolar são mais acentuadas no Norte (31%) e são praticamente residuais no Sul (9%).

4.6. Critérios de Priorização para solicitações em Listas de Espera para Vagas na Creche

Em razão da indisponibilidade para atendimento imediato de toda a demanda por vagas em diversos municípios, é essencial que sejam realizados procedimentos sistemáticos para o dimensionamento dessa demanda, definição de critérios de priorização em contextos de lista de espera e garantia de transparência.

Há diversas leis nacionais que preveem prioridades à luz de específicos padrões de vulnerabilidade, a saber:

- a) Crianças com deficiência, nos termos do art. 9º da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e/ou que tenham nascido em condição de risco, como os prematuros, os acometidos por asfixia perinatal, ou os que apresentem problemas neurológicos, malformações congênitas, síndromes genéticas,

⁵ Não houve a inclusão de questão relativa à alimentação escolar, ponto a ser aprimorado em possível próximo levantamento.

dentre outros, conforme o art. 5º da Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância);

- b) Filhos e filhas de mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, observado o art. 9º, § 7º, da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), e crianças vítimas de violência doméstica e familiar, com base no art. 21º, inciso VII, da Lei nº 14.344/2022 (Lei Henry Borel);
- c) Filhos e filhas de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, conforme o art. 49, inciso VIII da Lei nº 12.594/2012 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo);
- d) Filhos e filhas de mães sob custódia, nos termos do art. 8º, §10º, da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e Adolescente -ECA);
- e) Famílias inscritas no Cadastro Único do Governo Federal ou em outros programas estaduais ou municipais de distribuição de renda, nos termos do art. 3º, § 3º, da Lei nº 14.851/2024;
- f) Famílias monoparentais, nos termos do art. 3º, § 3º, da Lei nº 14.851/2024.

Vale mencionar, ainda, que o Art. 53, inciso V do Estatuto da Criança e do Adolescente assegura o acesso à creche mais próxima da residência, garantindo-se a matrícula de irmãos na mesma unidade escolar.

Neste cenário, o levantamento identificou que em 52,5% dos municípios (2.258 entes) há critérios de priorização das vagas e, na grande maioria dos entes, os critérios são padronizados (o que ocorre em 2.083 entes). Destes, em 1.178 há possibilidade de adaptação dos critérios pelas escolas e em 905, não há.

Além disso, é possível observar que na maioria dos municípios que possuem critérios padronizados para priorização de vagas, esses critérios estão previstos em legislação. Isso ocorre em 1.327 municípios, dos 2.083 que possuem critérios padronizados.

Nos 4.306 municípios que adotam listas de espera como protocolo, 44,6% (1.919 entes) estabelecem como critério a ordem do cadastramento das crianças (ordem de chegada).

Quando questionados sobre o detalhamento dos critérios para a priorização de vagas adotadas nos municípios, para além da ordem de chegada,

os entes informaram como critérios mais frequentes aqueles que buscam assegurar proteção social, famílias inscritas no CadÚnico ou em programas de transferência de renda (73,8% 1.668 entes) e a priorização de crianças com deficiência (73,5% 1.660 entes).

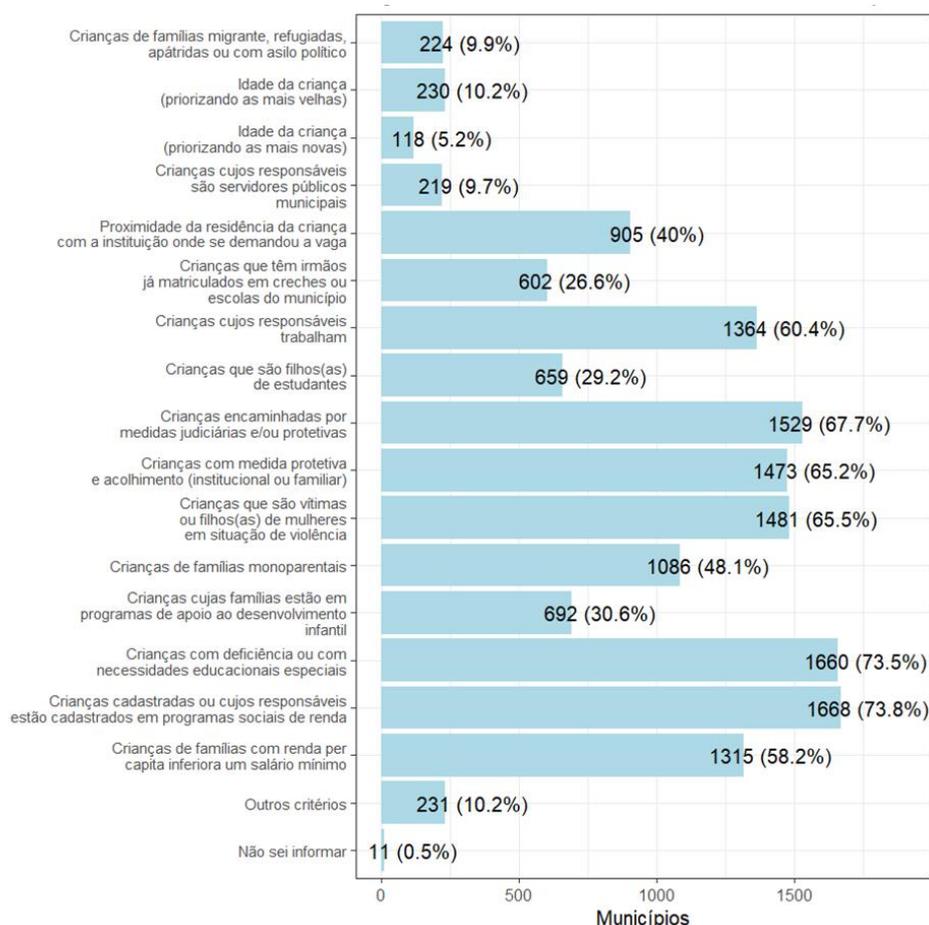


Gráfico 05: Análise dos Critérios de priorização adotados pelos municípios

Fonte: Elaboração própria

Neste item, um importante ponto de atenção é que 67,7% (1.529) dos municípios indicam como critério o encaminhamento judicial ou medidas protetivas. É necessário esclarecer que decisões judiciais não configuram critério de priorização, mas sim ordens de cumprimento obrigatório, que podem alterar a ordem da lista de espera. A judicialização, embora legítima, pode vir a beneficiar famílias com maior acesso à informação e recursos, podendo comprometer a equidade se não houver expansão da oferta e critérios claros para os demais casos. Assim, entende-se que para além dos levantamentos realizados no âmbito da educação, deverá ser identificado, em estudos

específicos, se as decisões judiciais consideram ou não os critérios de priorização previamente estabelecidos pelos entes.

Cabe destacar a relevância trazida pela Lei 14.851/2024 quanto ao respeito às condições situacionais e territoriais locais. Assim, ao mesmo tempo que é relevante um movimento nacional de orientação aos municípios para que adotem os critérios, previstos nas leis nacionais acima mencionadas, que devem obrigatoriamente ser implementados, é preciso estimular os debates locais, para que as questões específicas de cada realidade também sejam consideradas.

4.6.1 Integração com a Política de Proteção Social

Identificou-se que, embora 82,2% dos municípios informem possuir famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e 78% as monitorem, apenas 26,1% dos municípios com famílias beneficiárias utilizam essa condição como critério formal de priorização de vagas onde há fila de espera. O que indica uma dissociação entre o monitoramento da vulnerabilidade e o movimento para alocação de vagas de forma equitativa utilizando esse aspecto.

É válido também destacar que a eficácia dessa integração aumenta progressivamente com o porte do município. A proporção de municípios que usam a condição de beneficiário de programas de transferência de renda como critério formal de priorização de vagas, dentre aqueles que reconhecem a existência de famílias com esse perfil em seus territórios, evolui da seguinte forma: 26,3% nos de Pequeno Porte I; 35% nos de Pequeno Porte II; 46,1% nos de Médio Porte; e 56,3% nos de Grande Porte.

5 ATENDIMENTO NA PRÉ-ESCOLA

A Pré-escola é considerada como a primeira etapa de matrícula obrigatória da Educação Básica, visando assegurar o desenvolvimento integral da criança e reduzir desigualdades sociais.

Essa etapa é essencial para promover aspectos cognitivos, sociais e emocionais, preparar para o Ensino Fundamental e garantir igualdade de oportunidades desde a primeira infância. Devem ser respeitados os eixos estruturantes das práticas pedagógicas dessa etapa da Educação Básica, como indicado no Art. 9º das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (CNE, 2009), sendo estes as interações e a brincadeira, experiências nas quais as crianças podem construir e apropriar-se de conhecimentos por meio de suas ações e interações com seus pares e com os adultos, o que possibilita aprendizagens, desenvolvimento e socialização.

Por esta razão, dentro do processo de implementação da oferta da Pré-escola, considerando a perspectiva da obrigatoriedade e da garantia de direitos à educação na infância, as redes de ensino estabelecem protocolos regulares de identificação, conscientização e matrícula para as crianças entre 4 e 5 anos, incluindo-se as que completam 6 anos de idade após 31 de março, sendo estes refletidos neste levantamento como Busca Ativa.

Sendo assim, a abordagem desta análise se desenvolve de uma forma distinta, uma vez que não corresponde ao processo de identificação e conscientização do direito à Educação Infantil, mas do processo de garantir a universalização da Pré-escola.

5.1. Levantamento por meio de mecanismos de busca ativa na Pré-escola

A realização de ações de identificação de crianças fora da Pré-escola demonstra alta adesão municipal, sinalizando o esforço em cumprir a obrigatoriedade legal de oferta e matrícula na etapa. São 83,2% (4.632) dos municípios que implementam ações para identificar crianças em idade de Pré-escola não matriculadas.

Neste contexto, o ponto positivo é que 91,4% (4.232) dos entes que realizam a identificação (4.632) possuem ações de busca ativa envolvendo

Saúde e Assistência Social. Além disso, o número de municípios que não realizavam a identificação de crianças fora da Pré-escola caiu de 1.112 em 2024 para 491 em 2025.

A partir da implementação dessa identificação, é possível indicar que, dentre todos os municípios do país, 20,1% (1.121 entes) reconhecem a existência de crianças nessa faixa etária fora da escola. Esse quantitativo é superior aos 430 municípios que reconheciam em 2024. Esse aumento, porém, precisa ser interpretado como mais uma ação de reconhecimento do direito e da obrigatoriedade da Pré-escola, sendo um passo importante para a universalização do atendimento.

A implementação de ações de identificação é mais alta nos municípios de Pequeno Porte I (85,5%), com uma tendência de queda à medida que o porte aumenta, atingindo 72,1% nos municípios de Grande Porte.

Em 2025, o quantitativo total de pedidos de vagas não atendidos na Pré-escola foi de 76.948. Houve uma leve oscilação, já que em 2024 o total foi de 78.237. Contudo, em 2024 eram mais de 180 crianças por municípios, em média; em 2025, são cerca de 70 crianças, em média. Portanto, amplia-se o raio de identificação, sem ampliar o número de crianças não matriculadas, o que pode representar que as crianças antes identificadas tenham passado a ser atendidas.

Porém, dos 1.121 municípios que reconhecem a existência de crianças não matriculadas na Pré-escola, 77,7% (871 entes) não sabe informar o quantitativo exato dessas crianças. A capacidade de quantificação de crianças não matriculadas é significativamente maior nos municípios de Grande Porte (44,8% sabem o quantitativo, sendo 25,6% por idade) em comparação com os de Pequeno Porte.

As regiões Norte e Nordeste apresentam as maiores proporções de municípios que reconhecem a existência de crianças fora da escola, mas as menores taxas de municípios que sabem o quantitativo por idade. Em contraste, Sul e Sudeste (embora com menor incidência de crianças fora da escola) demonstram maior conhecimento do quantitativo.

A partir deste levantamento, observou-se que a falta de vagas na Pré-Escola é um problema mais localizado do que generalizado, e não é predominantemente associado à falta de vagas: apenas 17,1% dos municípios (192 entes) atribuem o não atendimento à falta de vagas na rede pública. De

todo modo, em apenas 90 municípios que reportam esse motivo para o não atendimento, o déficit totaliza 46.372 pedidos de vagas não atendidos (60,1% do déficit total levantado). O principal motivo apontado pelos municípios para a não matrícula ainda é a opção dos responsáveis, mesmo quando há vagas, citado por 80,6% dos municípios.

É necessário averiguar se tal opção pode configurar-se como uma escolha protetiva diante de um serviço inadequado, seja pela distância, pela jornada ou por outras condições de atendimento. A distância, logística e o transporte escolar compreendem as barreiras físicas mais citadas. A falta de vaga próxima à residência é citada por 63% dos municípios de Grande Porte.

De todo modo, fica evidenciado que a universalização do atendimento na Pré-escola requer atuação de instituições externas à Educação, uma vez que as instituições escolares ou mesmo a gestão da rede de ensino não possuem prerrogativas para obrigar as famílias a matriculem e garantirem a frequência das crianças na Pré-escola.

6 PLANEJAMENTO E COLABORAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Os dados apresentados indicam que avançar no atendimento da Creche e universalizar a Pré-escola requer ação planejada e colaborativa, engajando os diversos entes federados e os diversos atores que advogam a favor da Educação Infantil. Além de mobilizar informações é essencial empreender ações e direcionar recursos.

Para contribuir para o diagnóstico e subsidiar o aprimoramento da ação do Estado no diálogo com as famílias e com a sociedade, visando à garantia do atendimento na Educação Infantil, o levantamento também se dedica a construir conhecimento sobre o planejamento para a expansão qualificada de vagas e sobre a colaboração interfederativa e interinstitucional para o aprimoramento da política de Educação Infantil.

6.1. Planos de Expansão de Vagas

A fim de compreender se há ações estruturadas para ampliar o atendimento na Educação Infantil, o levantamento buscou identificar se os municípios possuem Plano de Expansão de Vagas. Dos municípios brasileiros, 40,8% (2.274 entes) informam possuir um plano de expansão de vagas para a Educação Infantil.

Dentre eles, 55,9% utilizam dados técnicos e estatísticas sobre a demanda como subsídio para a elaboração. Além disso, há razoável interação entre os planos de expansão de vagas e os Planos de Educação, pois 69,3% foram elaborados de acordo com as diretrizes do Plano Municipal e/ou Estadual de Educação (PME/PEE).

Em 28% dos municípios (1.560 entes) há reconhecimento da necessidade de ampliação de vagas, sem que haja planejamento institucional para expansão. Além disso, 77,7% dos municípios que possuem plano não definem uma periodicidade sistemática para sua atualização.

A cultura de frágil planejamento nas políticas públicas revela-se, portanto, na menor parcela dos municípios. Além disso, é preciso reconhecer que dadas as múltiplas faces do desafio, pode não ser viável ao município planejar de forma

isolada essa ampliação, sendo necessário contar com articulação federativa em regime de colaboração.

O planejamento formal da expansão de vagas cresce de forma consistente e acentuada com o porte do município:

- Existência do Plano: Vai de 31,8% nos municípios de Pequeno Porte I para 79,6% nos de Grande Porte.
- Ausência por Não haver Necessidade: A justificativa de "não haver necessidade de ampliação" é majoritária no Pequeno Porte I (35%), mas é praticamente inexistente nos de Grande Porte (cerca de 1%).

A existência de planos é relativamente homogênea, mas a natureza da ausência e a base de elaboração variam regionalmente:

- Existência: Norte (36,7%) e Sudeste (35,9%) apresentam as maiores proporções de planos vinculados ao PME/PEE.
- Ausência: Norte e Nordeste concentram a maior ausência de planos apesar da necessidade (cerca de 35% dos municípios nessas regiões).
- Ausência por Cobertura: Sudeste (31,8%) e Sul (26,4%) reportam com mais frequência não haver necessidade de expansão.

6.2. Frequência do Planejamento

De acordo com o Levantamento, a atualização do planejamento não é sistemática, mas é majoritariamente reativa a eventos externos.

O plano de expansão não possui periodicidade definida em 77,7% dos casos. Quase metade dos municípios (44,5%) realiza a revisão quando há mudanças significativas na demanda por vagas ou nas políticas públicas locais. O recebimento de novos recursos ou incentivos federais ou estaduais motiva a atualização dos planos em 15,1% dos municípios.

No atual cenário, prevendo a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2026 a 2035, tem-se oportunidade de repensar o estabelecimento dos planos locais. Além disso, a instituição do Sistema Nacional de Educação configura-se como oportunidade para que a garantia da Educação Infantil seja fortalecida em regime de colaboração. Note-se que o Plano e o Sistema são essenciais, inclusive, para nortear periodicidades de atualização,

haja vista não haver consenso quanto à periodicidade desejável de atualização de planos complexos, como é o caso da expansão da Educação Infantil.

6.3 Impactos Migratórios no Atendimento

A dinâmica demográfica é um fator relevante no contexto de planejamento da oferta de Educação Infantil pelos entes. Considerando a complexidade deste aspecto, identificou-se que a mobilidade populacional exerce uma pressão significativa e imprevisível sobre a gestão da demanda em mais da metade do país.

- Impacto Generalizado: 56,2% dos municípios percebem o impacto da chegada de novas famílias (migração nacional e internacional) no atendimento à Educação Infantil.
- Gravidade do Impacto: Para 21,4% dos municípios (1.193 entes), o impacto é moderado ou significativo, comprometendo o pleno atendimento.
- Concentração por Porte: O impacto é maior nos municípios de Grande Porte, onde quase 60% relatam dificuldades frequentes ou significativas.

Uma análise bivariada das questões sugere que o planejamento de expansão é frequentemente uma resposta reativa a essa pressão demográfica: 57,9% dos municípios que enfrentam impactos relevantes nesse sentido possuem planos de expansão.

Em um cenário onde mais da metade dos municípios já percebe impactos significativos, a gestão precisa evoluir de um modelo reativo para estratégias preventivas e articuladas, garantindo que a expansão da oferta acompanhe as mudanças populacionais e assegure qualidade e equidade no atendimento.

7 COOPERAÇÃO E ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

A efetividade das políticas voltadas aos bebês e às crianças exige integração entre diferentes entes, como é o caso dos sistemas de Justiça e Controle Externo, assegurando uma abordagem intersetorial, articulada e contínua. Compreende-se que essa cooperação não deve ocorrer apenas de forma pontual, mas precisa ser planejada, institucionalizada e materializada nos instrumentos de gestão e no próprio processo de implementação da política pública, garantindo alinhamento entre educação, saúde, assistência social e proteção.

Neste contexto, foi realizado o levantamento de como, atualmente, os municípios têm desenvolvido estas ações de cooperação e articulação interinstitucional.

7.1 Colaboração com o Estado

A colaboração entre estados e municípios é uma dimensão essencial e o Levantamento indica que tem havido fortalecimento. Os municípios que declaram haver colaboração com o Estado são maioria: 60,2%. Essa cooperação concentra-se em formação (81,8%) e cessão de espaços (45,67%). Investimentos em construção/ampliação também aparecem, mas de forma desigual e limitada.

Há, porém, a necessidade de materializar e articular essa colaboração por meio de Planos, haja vista que apenas 42,8% dos municípios que registram a sua existência possuem Plano de Expansão. Além disso, a colaboração parece alcançar mais fortemente os municípios de médio porte, com alcance reduzido para municípios pequenos e menor nos de grande porte.

A aprovação do Sistema Nacional de Educação (SNE), por meio da Lei Complementar nº 220/2025, traz um fato novo, no qual é essencial que a pauta da Educação Infantil se insira como prioridade, haja vista os resultados evidenciados neste relatório.

7.2 Relação Interinstitucional com o Sistema de Justiça e Órgãos de Controle

A efetividade das políticas voltadas aos bebês e às crianças exige integração entre diferentes instituições, envolvendo sistemas de Justiça e Controle Externo (Ministério Público e Tribunais de Contas), assegurando uma abordagem intersetorial, articulada e contínua.

Compreende-se que essa colaboração não deve ocorrer apenas de forma pontual, mas precisa ser planejada, institucionalizada e materializada nos instrumentos de gestão e no próprio processo de implementação da política pública.

Neste contexto, foi realizado o levantamento de como, atualmente, os municípios têm desenvolvido estas ações de colaboração e articulação interinstitucional e identificou-se que mais da metade dos municípios (53,7%) revela que a relação interinstitucional se dá com o sistema de Justiça, por meio de ações judiciais, sendo que o padrão da judicialização individual (35,3%) tornou-se mecanismo frequente de garantia de vaga. A análise destes dados pode ser entendida como um processo de criação de filas paralelas, o que desorganiza a lista de espera e força decisões imediatas, fragilizando o planejamento. Entende-se que Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e recomendações também atuam como indutores externos, tornando o planejamento muitas vezes reativo.

7.3 Papel do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) na articulação

O Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) é um instrumento de planejamento intersetorial que se fundamenta em referências nacionais, como o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) e o Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016), e que, no contexto da Educação Infantil, deve dialogar com os Planos de Educação.

A partir do levantamento foi possível verificar que um grande número de municípios ainda não elaborou os seus PMPIs, e sua ausência na maioria dos municípios revela uma lacuna na gestão das políticas da Primeira Infância.

- 57,7% dos municípios brasileiros não possuem um Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI).
- 27,6% dos municípios (1.536 entes) relatam que o PMPI está em fase de elaboração ou desenvolvimento.
- Entre os planos existentes, 758 PMPIs não estão integrados ao Plano Municipal de Educação (PME) e/ou ao Plano Estadual de Educação (PEE). Essa dissociação compromete o alinhamento das metas educacionais com as ações de saúde e assistência social.

8 SÍNTESE COMPARATIVA



Figura 02: Síntese Comparativa de destaques entre o levantamento de 2024 e 2025

Fonte: Elaboração própria

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O **Retrato da Educação Infantil no Brasil** evidencia que o país avançou de maneira significativa na compreensão de seus desafios e potencialidades, especialmente ao ampliar a qualidade e o detalhamento das informações coletadas em 2025. A consolidação de dados oferece uma leitura mais precisa do cenário nacional e abre novas possibilidades para o aperfeiçoamento das políticas públicas de Educação Infantil, tanto no âmbito da União quanto dos estados e municípios.

Os resultados mostram processo de conscientização do direito à Educação Infantil, crescimento do reconhecimento da demanda de matrículas na **Creche**, maior formalização das filas de espera e avanços na identificação de crianças fora da **Pré-escola**, elementos essenciais para qualificar a tomada de decisão. Ao mesmo tempo, permanecem desafios relacionados à identificação de bebês e crianças não matriculadas, à compreensão dos perfis familiares e às variações territoriais da oferta. A ampliação da procura entre crianças de 0 a 11 meses e a persistência de áreas com maior concentração de crianças fora da Pré-escola revelam a necessidade de fortalecer análises mais específicas, desenvolvidas em estratégias sintonizadas com as realidades locais.

Esses achados reforçam que a melhoria da Educação Infantil requer processos contínuos de diagnóstico, monitoramento e planejamento, apoiados em informações confiáveis e atualizadas. Isso inclui aperfeiçoar rotinas de identificação da demanda, fortalecer instrumentos de registro, aprimorar critérios de priorização e avançar na integração entre diferentes áreas de políticas públicas. A expansão da oferta de Creche ou de Pré-escola precisa estar sustentada em bases sólidas, com metas claras e atenção à qualidade e à equidade.

A análise dos dados também demonstra que a colaboração entre os entes federativos, bem como os órgãos do sistema de Justiça e Controle Externo, além de instituições da sociedade civil, é cada vez mais determinante para o enfrentamento dos desafios. A ampliação dessa colaboração pode fortalecer capacidades locais, apoiar a consolidação de sistemas de informação mais integrados, qualificar o uso dos dados para tomada de decisão e orientar estratégias conjuntas de expansão da oferta. Trata-se de um movimento que

demanda articulação contínua e institucionalizada, em que cada ator contribui com responsabilidades complementares.

Assim, o **Retrato da Educação Infantil no Brasil** se apresenta como um instrumento estratégico para orientar políticas, fomentar diálogos interinstitucionais e apoiar decisões alinhadas às necessidades reais dos territórios. Seu potencial não está apenas no diagnóstico, mas na capacidade de mobilizar diferentes atores — União, estados, municípios, engajando diferentes poderes, e sociedade civil — em torno da garantia do direito à educação infantil pública, gratuita, inclusiva e de qualidade.

Transformar evidências em políticas efetivas exige corresponsabilidade federativa, continuidade das ações de monitoramento e aprimoramento permanente dos processos de gestão. O Retrato oferece as bases; o caminho à frente deverá ser construído coletivamente, com diálogo, colaboração e foco na garantia de oportunidades educacionais para todas as crianças, em todos os territórios do país.

10 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.685, de 20 de setembro de 2023. Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para determinar ao poder público a obrigação de divulgar a lista de espera por vagas nos estabelecimentos de educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 set. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14685.htm. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.001, de 16 de outubro de 2024. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, para estabelecer requisitos mínimos de transparência pública e controle social em matéria educacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 out. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15001.htm. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024. Dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 maio 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14851.htm. Acesso em: 8 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024. Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p. 39-40, 22 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes-ceb-2024>. Acesso em 8 dez. 2025.



GOV.BR/MEC

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

GOVERNO DO

BRASIL

DO LADO DO POVO BRASILEIRO

