



Manifestação Gaepe-Brasil nº 01/2025

Importância da implementação de critérios objetivos para a organização da lista de espera para acesso à creche, de maneira criteriosa, transparente e equitativa.

A garantia dos direitos ao desenvolvimento pleno das crianças em um país como o Brasil, com enorme desigualdade social e econômica e ampla diversidade cultural, é um desafio de alta complexidade que requer a comunhão de esforços de toda a sociedade e, em especial, das instituições públicas. A Constituição Federal prevê, em seu art. 3º, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos.

O art. 227 da Constituição Federal dispõe que:

“é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Isso inclui o dever dos municípios de prover vagas em creche, havendo demanda para tal, pois a oferta da educação infantil é prioritariamente atribuição dos entes municipais, conforme disposto no art. 211, § 2º da Constituição Federal. Ressalta-se, ainda, a responsabilidade compartilhada entre os entes governamentais e a sociedade civil na construção de políticas públicas que assegurem o acesso e a permanência das crianças na educação infantil, bem como a promoção de condições propícias ao seu desenvolvimento pleno.

Na mesma linha, o art. 4º da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) determina que é “dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, **com absoluta prioridade**, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (grifo nosso). Enfatizando, também, nas alíneas “b” e “c” de seu parágrafo único que a garantia de prioridade compreende a “precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública” e “preferência na formulação e na execução das políticas públicas sociais”.



Tais dispositivos reafirmam o fato de que a primeira infância é uma fase crucial para o desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e social do ser humano. E, justamente ciente da relevância desse marco temporal na vida das crianças, das dificuldades enfrentadas durante a infância de diversos brasileiros e brasileiras e das desigualdades a serem superadas, a Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância) prevê no art. 4º, inciso IV, que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de modo a “reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança”.

No tocante à expansão da educação infantil, o Marco Legal da Primeira Infância preconiza em seu art. 16º que:

“a expansão da educação infantil deverá ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedçam a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados conforme dispõe a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica”.

O § 1º do art. 16º enuncia, ainda, que “a expansão da educação infantil das crianças de 0 a 3 anos de idade, no cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação, atenderá aos critérios definidos no território nacional pelo competente sistema de ensino, em articulação com as demais políticas sociais”.

O mesmo é corroborado pela Resolução nº 01/2024 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), que, ao instituir as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, reforça a importância de garantir uma oferta educacional de qualidade, com foco em condições essenciais para o acesso e a permanência de bebês e crianças nas instituições de ensino. Entre essas condições, destacam-se a infraestrutura física e pedagógica adequada, a formação inicial e continuada dos profissionais, sua valorização e a criação de ambientes e interações planejadas que promovam o desenvolvimento integral das crianças. A Resolução também sublinha a necessidade de gestão democrática e processos decisórios inclusivos, alinhados às necessidades das comunidades atendidas. Assim, ao assegurar essas dimensões, os sistemas/redes de ensino não apenas promovem a equidade e a superação das desigualdades, mas também garantem que a expansão da educação infantil seja acompanhada de padrões de qualidade indispensáveis ao pleno desenvolvimento das crianças, conforme previsto no Plano Nacional de Educação (PNE).



Além dos esforços dos entes federados na ampliação do acesso e na melhoria da qualidade da educação infantil, os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) desempenham um papel central na governança educacional. Nos municípios que possuem sistemas próprios de ensino¹, os CMEs exercem função normativa, definindo diretrizes e regulamentos para a oferta da educação infantil. Já nos municípios que não possuem sistema de ensino próprio, os CMEs atuam no acompanhamento e assessoramento das políticas educacionais, mas sem competência para normatizar. Nesses casos, a regulação cabe aos Conselhos Estaduais de Educação, uma vez que as redes municipais estão vinculadas ao sistema estadual de ensino. A articulação entre essas instâncias reguladoras e os demais atores da governança educacional é essencial para garantir diretrizes claras, equidade e transparência na organização das vagas e no atendimento à demanda por creche, contribuindo para a implementação de políticas públicas alinhadas às realidades locais e para a melhoria contínua da educação infantil.

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), com vigência prorrogada até 31/12/2025 por força da Lei nº 14.934/2024, determina, na sua Meta 1, o atendimento de no mínimo 50% das crianças de até 3 (três) anos até o final da sua vigência. Dentre as estratégias estabelecidas para o alcance da Meta 1 encontram-se: (1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais; (1.2) garantir que, ao final da vigência do PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; e (1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches. Da mesma forma, é necessário implementar o que os planos municipais e distrital de educação dispõem sobre esse tema.

Segundo o recente estudo “Perfil Síntese da Primeira Infância e Famílias no Cadastro Único”² da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal em parceria com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, o equivalente a 55,4% das 18,1 milhões de crianças de 0 a 6 anos registradas pelo Censo Escolar de 2022 no país estão em famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico). Essas famílias vivem com renda familiar *per capita* de até R\$ 660,00 (seiscentos e

¹ 5.127 municípios possuíam CMEs, segundo dados levantados pela UNCME-Nacional, em novembro de 2024.

²

https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/perfil-sintese-da-primeira-infancia-e-familias-no-cadastro-unico/?_gl=1*f0ung8*_gl_au*MTkyMDAzMTg3MC4xNzM3NDcxNTA3



sessenta reais) por mês e a maioria (3 a cada 4) delas é capitaneada por mães solo que se declaram pardas. Das crianças nesse contexto, 60% nunca frequentaram a creche ou a escola - e, entre essas, 8 em cada 10 têm de 0 a 3 anos.

Conforme dados da Pnad Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios) de 2023, sistematizados pelo Todos Pela Educação no relatório “Cadê a vaga que deveria estar aqui?”³, cerca de 20% das crianças, totalizando 2,3 milhões, não frequentam a creche por alguma dificuldade de acesso. As evidências apresentadas no relatório refletem também as desigualdades sociais que permeiam a realidade brasileira, quando denotam que a dificuldade de acesso é o motivo pelo qual 28% das crianças das famílias situadas dentre as 20% mais pobres não estão matriculadas em creches, enquanto, no que tange às crianças das famílias 20% mais ricas, o mesmo motivo para a não matrícula em creche aparece apenas para 7% delas. Dentre o que se entende por dificuldades de acesso estão presentes as seguintes situações: “falta de escola/creche ou escola distante; falta de vaga na escola/creche; a escola/creche não aceita a criança por causa da idade”.

Apesar da obrigatoriedade da matrícula na educação básica só se iniciar a partir da pré-escola, a Constituição Federal garante que o acesso à creche também é direito da criança e da família e cabe ao Estado oferecer as vagas, o que é corroborado pela decisão do Supremo Tribunal Federal⁴. Além disso, a relevância da creche se manifesta em sua função de proporcionar uma infância mais rica e significativa ampliando e aprofundando as primeiras experiências de aprendizado e as interações sociais; buscando estabelecer uma base sólida e abrangente que prepare as crianças para a aprendizagem ao longo de toda a vida; oferecendo cuidados e educação, promovendo o desenvolvimento integral.

Dessa forma, e com base em evidências que demonstram que diversas famílias não procuram o poder público para matricular as crianças de 0 a 3 anos pelo desconhecimento do direito ou da importância dessa etapa da educação para as crianças, o que configura uma “demanda reprimida” ou “silenciosa”, é necessário implementar a estratégia definida no ponto 1.15 da Meta 1 do PNE, que orienta à promoção da “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”.

3

<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/primeira-infancia-acesso-a-creche-todos-pela-educacao.pdf>

⁴ Acórdão do Recurso Extraordinário do município de Criciúma-SC (RE 1.008.166), Repercussão geral (Tema 548).



A Lei nº 14.851/2024, em seu art. 2º, prevê que “O Distrito Federal e os Municípios, com o apoio da União e dos Estados, realizarão, anualmente, levantamento da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade”. O parágrafo único deste artigo dispõe ainda que tal:

“levantamento da demanda por vagas de que trata o caput deste artigo será viabilizado, preferencialmente, pelo esforço de cooperação no âmbito das instâncias de que tratam os §§ 5º e 6º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com a promoção da articulação intersetorial entre órgãos e políticas públicas de saúde, de assistência social e de direitos humanos e órgãos de proteção à infância no mapeamento territorial, regionalizado e local”.

Também está determinado na Lei nº 14.851/2024 que, havendo demanda por vaga não atendida, “o Distrito Federal e cada Município organizarão listas de espera com base no levantamento da demanda por vagas não atendida na educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, por ordem de colocação e, preferencialmente, por unidade escolar, com divulgação de critérios de atendimento e acesso público aos nomes dos responsáveis legais pelas crianças” (art. 3º, § 2º), acrescentando, ainda, que “os critérios de prioridade para o atendimento da demanda por vagas, a serem definidos por cada ente federado, observado o disposto no parágrafo único do art. 2º desta Lei, deverão, entre outros aspectos, respeitar as questões situacionais e territoriais locais, incluídas a situação socioeconômica familiar e a condição de monoparentalidade das famílias” (art. 3º, § 3º).

Com referência à gestão e divulgação das listas de espera por vagas, o mesmo é preconizado pela já citada Resolução CNE/CEB nº 1/2024, que institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, no artigo 4º, inciso II, a necessidade de elaboração de instrumentos pelos entes federados e respectivos sistemas de ensino para garantir “a transparência, o acesso à informação sobre o atendimento, os fluxos de divulgação das decisões, a publicização das ações e de listas de espera por vagas”. Tal obrigação consta também na Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em seu art. 5º, § 1º, inciso IV (incluído pela Lei nº 14.685/2023), que orienta o poder público a “divulgar a lista de espera por vagas nos estabelecimentos de educação básica de sua rede, inclusive creches, por ordem de colocação e, sempre que possível, por unidade escolar, bem como divulgar os critérios para a elaboração da lista”.

Complementarmente ao disposto na Lei nº 14.851/2024, não se pode ignorar outras previsões contidas em legislação de âmbito nacional que contemplam critérios de priorização, onde houver demanda não atendida, notadamente: o art. 9º da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que consagra a prioridade de acesso à pessoa com deficiência; o art. 5º da Lei nº



13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância), com a alteração da Lei nº 14.880/2024 (Lei da Atenção Precoce), que prevê prioridade absoluta às crianças de 0 a 3 anos que tenham nascido em condição de risco, como os prematuros, os acometidos por asfíxia perinatal ou os que apresentem problemas neurológicos, malformações congênitas, síndromes genéticas, dentre outros; o art. 9º, § 7º, da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que assegura prioridade à mulher vítima de violência doméstica e familiar para matricular seus dependentes em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio ou transferi-los para essa instituição; e o art. 21, inciso VII, da Lei nº 14.344/2022 (Lei Henry Borel), que prevê o direito à matrícula da criança e do adolescente vítima de violência doméstica na instituição de ensino mais próxima de seu domicílio ou do local de trabalho do responsável legal, ou sua transferência para instituição congênere.

Todavia, a despeito desse robusto arcabouço legislativo, o levantamento nacional “Retrato da Educação Infantil no Brasil: Acesso e Disponibilidade de Vagas”⁵, realizado pelo Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil (Gaepe-Brasil), em parceria com o Ministério da Educação e diversas outras instituições, revelou que mais da metade das redes municipais não possuem critérios de priorização de vaga em creche em contextos em que há demanda não atendida.

Consequentemente, resta certo que é fundamental dar subsídios aos gestores municipais para que editem os atos normativos necessários à parametrização das listas de espera para acesso à creche, indicando, por exemplo, quais critérios mínimos de priorização devem ser adotados, ante à pluralidade de normas que preveem, isoladamente, regras autônomas, mas que devem ser sistematizadas e aplicadas em conjunto, e salientando a importância da expansão associada à garantia da qualidade da oferta.

A partir dessas considerações, o Gaepe-Brasil, em deliberação tomada na sua reunião ordinária do dia 3 de fevereiro de 2025, vem enfatizar, através das recomendações que seguem, a importância crucial da implementação de critérios objetivos, transparentes e equânimes para o atendimento da demanda por vaga em creche, onde houver lista de espera, além da oferta da educação infantil com qualidade.

1. Deve ser adotada absoluta transparência, objetividade e criteriosidade à organização de lista de espera de todas as crianças de 0 a 3 anos em creches, provendo o regular registro dos dados preferencialmente de forma digital, por sistema tecnológico específico, e provendo a consulta através de sítio eletrônico, também

⁵ <https://gaepebrasil.com.br/retrato-da-educacao-infantil-2024>



preferencialmente, ou mediante consulta presencial a registro físico, de modo a permitir que aqueles que estejam na lista de espera saibam a exata posição em que se encontram, sem prejuízo da garantia de integral acesso aos órgãos de controle e aos integrantes do Sistema de Justiça, observados os cuidados necessários a atender a Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

- a. A criação de uma “Central de Vagas” para regular a demanda por matrículas e as vagas disponíveis no território, vinculada ao órgão central da Secretaria de Educação, como já implementado por alguns municípios, pode ser uma medida interessante para dar maior racionalidade à gestão das vagas e garantir maior agilidade e transparência das matrículas;
 - b. Recomenda-se também a coleta de dados sobre o perfil das crianças, a ser realizada no ato de cadastramento em fila de espera e, posteriormente, na efetiva matrícula, visando compreender as características do público-alvo e permitir a efetiva priorização do atendimento. A coleta de dados em questão deverá priorizar as seguintes informações, sem prejuízo de outras que sejam exigidas por força de legislação municipal ou estadual específica: **dados das crianças** (nome completo, data de nascimento, CPF, gênero, nacionalidade, município/UF de nascimento, Cartão SUS, cartão de vacinação, se possui alguma alergia, se tem alguma restrição alimentar e se tem alguma deficiência, comorbidade ou condição); **dados dos responsáveis** (nome completo, CPF, endereço completo, telefones de contato, endereço de e-mail, situação socioeconômica, renda familiar, número de pessoas no domicílio, situação de emprego, inscrição no CadÚnico e eventual participação em programas sociais (Bolsa Família, dentre outros de âmbito estadual ou federal); e **outros dados** (preferências específicas de horário ou turno e existência atual de matrícula em outra instituição de educação infantil).
2. Nas redes onde houver demanda não atendida, organizar lista de espera com critérios de priorização das crianças mais vulneráveis, consoante legislação nacional e as questões situacionais e territoriais locais, fixados preferencialmente por meio de lei, decreto, portaria ou resolução do Conselho de Educação que atua junto ao ente, de modo a oferecer a esse público-alvo as oportunidades necessárias e adequadas, além de promover a redução das desigualdades educacionais e sociais, de acordo com os



seguintes parâmetros, sem prejuízo de outros porventura existentes e sem o estabelecimento de ranqueamento dos mesmos:

- 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, 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. 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;
 - d. Famílias monoparentais, nos termos do art. 3º, § 3º, da Lei nº 14.851/2024;
 - e. Demais critérios que o Município julgue pertinentes, considerando sua realidade específica, desde que fixados de maneira objetiva e transparente.
3. Para fins de desempate, recomenda-se, a princípio, que se dê preferência a quem atender um número maior de critérios e, na sequência, o uso da ordem cronológica, isto é, a data de solicitação do pedido para matrícula e/ou entrada na lista;
 4. Garantir a qualidade na oferta da educação infantil, mesmo nas condições de alta demanda por vagas, é fundamental para o pleno desenvolvimento das crianças de 0 a 3 anos, conforme a legislação citada nesta Manifestação. Nesse sentido, recomenda-se às instituições de educação infantil que priorizem a observância de padrões pedagógicos e de infraestrutura adequada, assegurando espaços planejados que respeita às infâncias e favorece o aprendizado e o desenvolvimento, além de ambientes acessíveis, inclusivos e antidiscriminatórios, que valorizem a diversidade sociocultural e econômica, e que se pautem na perspectiva antirracista. É indispensável também que as redes de ensino garantam a formação continuada e a valorização dos profissionais, bem como promovam uma gestão democrática que



atenda às especificidades e necessidades das comunidades atendidas. A garantia de uma educação de qualidade deve pautar as políticas públicas de modo que a oferta da educação infantil seja realizada em condições adequadas para o pleno desenvolvimento integral das crianças.

- a. A efetivação das determinações legais expostas requer um planejamento estruturado e sustentável, amparado pelas leis orçamentárias, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), para que os investimentos na educação infantil sejam planejados de forma progressiva e compatíveis com as demandas da população. A previsão de recursos adequada e contínua é essencial para viabilizar a expansão das vagas e assegurar a qualidade da oferta educacional.
5. Realizar busca ativa informativa voltada às crianças em idade de creche (etapa com matrícula não obrigatória por parte dos responsáveis), e busca ativa visando efetivar a matrícula de todas as crianças em idade de pré-escola (etapa com matrícula obrigatória por parte dos responsáveis), associadas ao diagnóstico socioterritorial de demanda, a fim de que seja elaborado e implementado plano de expansão de vagas na educação infantil, de modo a atender a todas as crianças que necessitarem, com o propósito final de que, ainda que a médio prazo, não haja mais lista de espera ou demanda reprimida no município.

Brasília, 11 de março de 2025.

Assinado por:

Alessandra Passos Gotti

0368937A8B25441...

Alessandra Gotti

Instituto Articule

Assinado por:

Edilson Silva

2A46A8943C84438...

Edilson de Sousa Silva

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)

Assinado por:

Edilberto Lima

7AD3DB21C6294D8...

Edilberto Carlos Pontes Lima

Instituto Rui Barbosa (IRB)



Assinado por:

Cezar Miola

9B9222F115C9459...

Cezar Miola

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)

Assinado por:

Rodrigo Coelho

86EFC08103B943C...

Rodrigo Coelho do Carmo

Instituto Rui Barbosa (IRB)

Assinado por:

Marcilio Barenco Corrêa de Mello

C4ACA375A0F74EC...

Marcilio Barenco Corrêa de Mello

Associação Nacional do Ministério Público de Contas

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur

Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União

Assinado por:

M^{te} Teresa Leita de Melo

E8DDDFE4A8384B5...

Senadora Teresa Leitão

Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância

Assinado por:

Felipe Michel S. A. Braga

FF7EEDF2C48E4DA...

Felipe Michel Braga

Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

DocuSigned by:

Mariana Luz

AA3704B30BBA40B...

Mariana Luz

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal



Assinado por:
Maria Mostafa
00345D4D0670418...
Maria Mostafa

Rede Nacional da Primeira Infância

Assinado por:
Gabriel Barreto Corrêa
D420514671934A5...
Gabriel Barreto Corrêa

Todos Pela Educação

Assinado por:
Manoel Humberto
695B7DF3C0C24D4...
Manoel Humberto Gonzaga Lima

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Assinado por:
Alessio Costa
EC8620B31CB5489...
Alessio Costa Lima

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Assinado por:
Oleno Inácio de Matos
4913A32AD27D4BD...
Oleno Inácio de Matos

Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais