



Síntese de Evidências

Oferta de vagas em creches municipais

Natal | RN
Julho | 2025

Secretaria de Controle Externo
Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas(DPP)

DIRIGENTES (BIÊNIO 2025 - 2026)

Carlos Thompson Costa Fernandes | Presidente

Antonio Ed Souza Santana | Vice-Presidente

Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior | Presidente da 1ª Câmara

Renato Costa Dias | Presidente da 2ª Câmara

Antonio Gilberto De Oliveira Jales | Corregedor

Paulo Roberto Chaves Alves | Ouvidor

George Montenegro Soares | Diretor da Escola de Contas

EQUIPE TÉCNICA

Secretaria de Controle Externo – SECEX/TCE/RN

Marcelo Bergantin Oliveros

Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas – DPP/SECEX/TCE/RN

Anne Emília Costa Carvalho

Ana Maria Jerônimo Soares

Coordenadoria de Avaliação de Políticas Públicas de Saúde e Assistência Social

Fladjane Raquel Soares de Souza

Giulliane Rangel da Silva Almeida Assis

Indira Celli Xavier da Silva Gomes

Coordenadoria de Avaliação de Políticas Públicas de Educação, Segurança, Cidadania e Igualdade

Aleson Amaral de Araújo Silva

Clélia Rocha de Carvalho Melo

Valber Dorneles Dos Santos Campelo

Elaboração

Ana Maria Jerônimo Soares (DPP/TCE/RN)

Anne Emília Costa Carvalho (DPP/TCE/RN)

Revisão Técnica

Anne Emília Costa Carvalho (DPP/TCE/RN)

PRODUÇÃO EDITORIAL

Edição e Projeto Gráfico

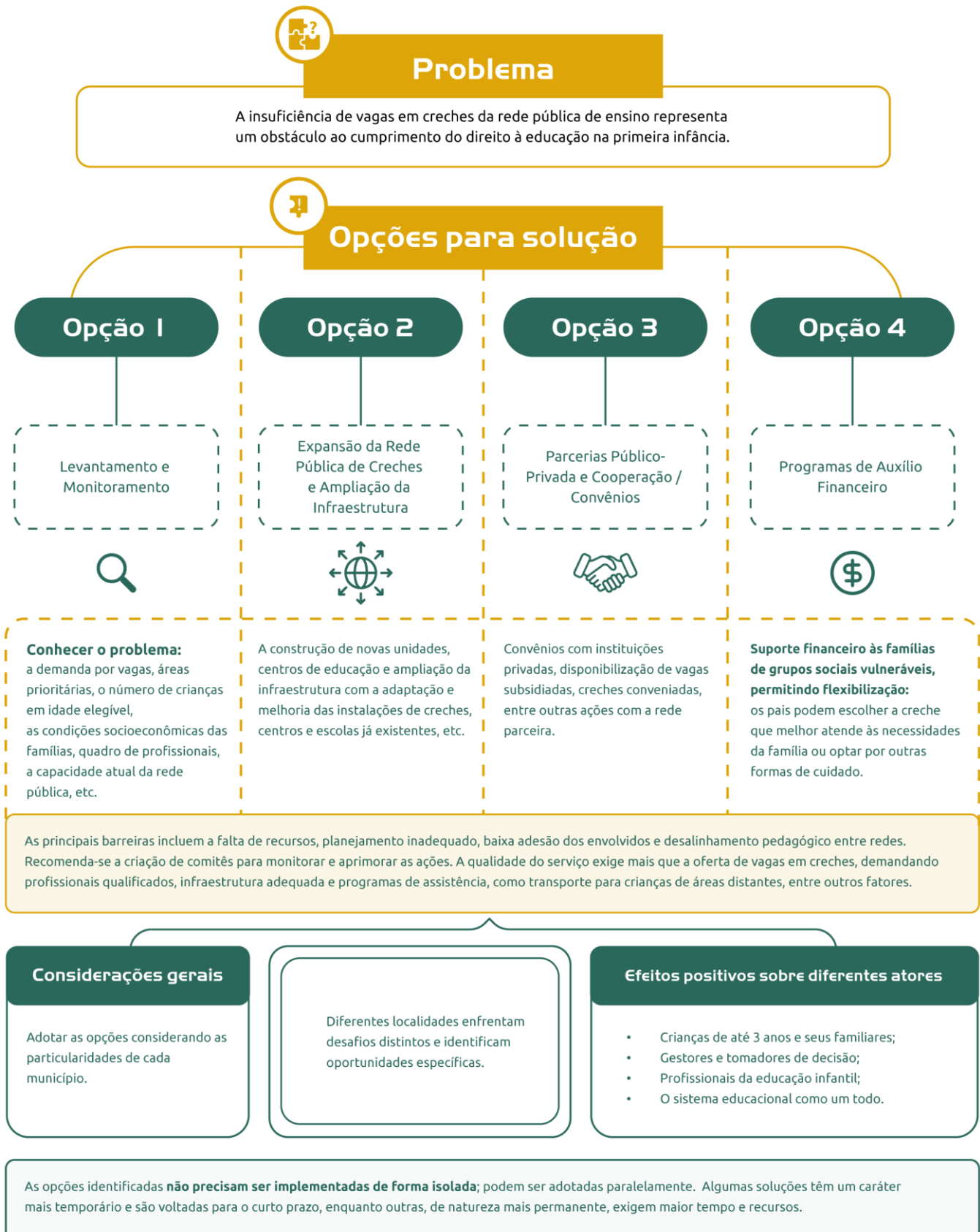
Larissa de Freitas Fontes

Radígia Vitória de Macêdo Dias

SUMÁRIO

1	RESUMO	4
2	INTRODUÇÃO	5
3	CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	8
4	METODOLOGIA.....	14
4.1	Critérios de Inclusão e Exclusão	14
4.2	Estratégias de Busca e Seleção	14
4.3	Extração de Dados e Análises	16
4.4	Avaliação da Qualidade Metodológica	16
4.5	Resultados das Buscas.....	16
5	OPÇÕES PARA ABORDAR O PROBLEMA.....	19
5.1	Levantamento e Monitoramento	20
5.2	Expansão da Rede Pública de Creches e Ampliação da Infraestrutura.....	23
5.3	Parceria Público-Privada e Cooperação/Convênios.....	24
5.4	Programas de Auxílio Financeiro	26
6	CONSIDERAÇÕES SOBRE AS OPÇÕES PROPOSTAS	28
6.1	Considerações sobre as opções relacionadas com a equidade	28
6.1.1	Opção 1: Levantamento e Monitoramento.....	28
6.1.2	Opção 2: Expansão da Rede Pública de Creches e Ampliação da Infraestrutura	29
6.1.3	Opção 3: Parcerias Público-Privada e Cooperação/Convênios.....	29
6.1.4	Opção 4: Programas de Auxílio Financeiro	30
6.2	Considerações sobre a implementação.....	30
	REFERÊNCIAS	34
	APÊNDICE A – AVALIAÇÃO DA QUALIDADE METODOLÓGICA.....	Erro! Indicador não definido.
	APÊNDICE B – QUADRO-SÍNTESE DOS ARTIGOS INCLUÍDOS	40
	APÊNDICE C – QUADRO-SÍNTESE DOS DOCUMENTOS TÉCNICOS.....	46

I. Resumo





2. Introdução

A Educação Básica tem início com a frequência de crianças de 0 a 3 anos em creches, etapa fundamental para o desenvolvimento cognitivo na primeira infância (Couto & Sousa, 2022; Nascimento et al., 2022; Mendes & Jesus, 2024) e uma competência da gestão municipal. Além de favorecer as primeiras aprendizagens e interações sociais, as creches oferecem suporte às famílias, especialmente às mães, permitindo que se dediquem a atividades domésticas, profissionais, acadêmicas ou outras enquanto os(as) filhos(as) recebem atendimento adequado (Castro & da Cruz, 2023). Assim, a insuficiência de vagas em creches da rede pública municipal é um problema que pode gerar impactos socioeconômicos negativos tanto para as famílias quanto para os municípios.

Nesse contexto, a falta de vagas em creches pode aumentar a desigualdade de gênero no mercado de trabalho, já que o cuidado com as crianças recai majoritariamente sobre as mulheres. Dessa forma, muitas mães enfrentam dificuldades para conciliar trabalho e maternidade/cuidado com os(as) filhos(as), o que pode resultar na redução da renda familiar (Castro & da Cruz, 2023; Zhou & Oishi, 2005). Ademais, embora existam creches particulares, essa opção é inviável para famílias de baixa renda (Coutinho & Silveira, 2016; Nascimento et al., 2022; Wakabayashi & Kukimoto, 2023; Zhou & Oishi, 2005). Assim, sem a intervenção dos gestores públicos, o problema tende a se agravar, comprometendo o acesso equitativo das crianças a essa etapa educacional (Oliveira, Silva & Marchetti, 2018; Palley & Usui, 2008), além de representar um obstáculo ao cumprimento do direito à educação na primeira infância.

O acesso a vagas em creches é um direito garantido pela Constituição Federal (Brasil, 1988). Nessa perspectiva, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024), conforme a Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014) e atualizado pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024, que prorroga a vigência do PNE 2014/2024 até 31 de dezembro de 2025, trata desse direito em sua Meta 1, que visa ampliar a oferta de educação infantil (Brasil, 2024a). No entanto, diversas regiões do Brasil enfrentam um déficit significativo de vagas, conforme documentos do Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação (Gaepe) em diferentes Unidades Federativas (Gaepe/MT, 2023; Gaepe/PI, 2024; Gaepe/RO, 2022), além de outros levantamentos e relatórios de fiscalização (TCM/GO, 2024; TCE/RN, 2024; TCM/SP, 2017).

Um relatório de levantamento recente realizado pelo Gaepe-Brasil, em colaboração com o Ministério da Educação (MEC) e outras instituições, identificou que, apesar de o acesso à educação infantil ser um direito constitucional e uma necessidade urgente para as crianças e suas famílias, o contexto brasileiro enfrenta desafios que demandam atenção dos gestores públicos. Entre os principais problemas destacados no referido documento estão: a insuficiência de creches e vagas para atender à demanda; a falta de unidades próximas às residências ou preferidas pelas famílias; a inadequação da infraestrutura das creches existentes; a superlotação nas turmas e no transporte escolar; a necessidade de construção de novas unidades, entre outros (Brasil, 2024b).

Além dos documentos técnicos mencionados, a literatura científica também aborda os desafios de acesso a creches, recomendando que os gestores municipais, principais responsáveis pela implementação de políticas educacionais para a primeira infância, devem adotar medidas para reduzir a falta de vagas na rede pública de ensino. Assim, entre as recomendações, destaca-se a realização de diagnósticos iniciais e o monitoramento contínuo do problema (Coutinho & Silveira, 2016; Couto & Sousa, 2022; de Figueiredo Cruz & Silva, 2023; Pennerstorfer & Pennerstorfe, 2021), visto que para elaborar intervenções adequadas, é fundamental compreender a demanda e o contexto. Essa necessidade é reforçada pela Lei nº 14.851/2024, que obriga o Distrito Federal e os Municípios a levantarem e divulgarem a demanda por vagas em creches, além de planejar a expansão da oferta (Brasil, 2024c).

Outros estudos sobre a falta de vagas em creches ressaltam a necessidade de ampliar a rede pública por meio da construção de novas unidades e da adaptação ou melhoria das existentes (Bassok, Fitzpatrick & Loeb, 2014; Gesqui & Fernandes, 2021; Wakabayashi & Kukimoto, 2023). Além disso, destacam a importância de parcerias com instituições privadas para a concessão de vagas (Oliveira, Silva & Marchetti, 2018; Ribeiro dos Santos & Lara, 2020), de medidas de assistência social que acompanhem essa expansão, como transporte para crianças que moram longe e auxílio financeiro às famílias (Nascimento et al., 2022; Zhou & Oishi, 2005), e estratégias que podem ser adaptadas conforme o contexto de implementação.

Diante do exposto, é fundamental utilizar melhor os resultados dessas pesquisas para embasar a tomada de decisões (Brasil, 2020), pois as evidências científicas têm papel relevante na orientação de gestores e formuladores de políticas públicas, evitando escolhas baseadas apenas em percepções, experiências, valores ou opiniões (Palotti et al., 2022; Romão, 2020; Suano et al., 2024). Nessa perspectiva, as seguintes questões de pesquisa foram elaboradas: (1) Quais são os principais fatores que contribuem para a insuficiência de vagas em creches públicas municipais para crianças de 0 a 3 anos e

11 meses? (1.1) Quais estratégias os gestores públicos podem adotar para solucionar tais problemas e ampliar a oferta de vagas nas creches municipais?

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar, com base em evidências científicas, possíveis soluções para a insuficiência de vagas em creches. Para atingir o objetivo proposto, foi realizada uma revisão sistemática da literatura, que incluiu a busca de estudos em quatro bases de pesquisa online. Adicionalmente, as opções de soluções identificadas nos artigos incluídos foram complementadas pela análise de documentos técnicos, como levantamentos, notas técnicas e relatórios de fiscalização anual sobre o tema.

Os resultados desta síntese de evidências contribuem para a literatura ao reunir, de forma sistemática, as principais soluções para a insuficiência de vagas em creches, com base em estudos nacionais e internacionais. Dessa forma, além de ampliar o conhecimento existente, serve como referência para pesquisadores e demais interessados no tema, oferecendo uma análise atualizada. Outrossim, este documento pode auxiliar gestores públicos e formuladores de políticas na tomada de decisões mais assertivas, oferecendo orientações para a implementação de soluções adequadas a cada contexto, pois as discussões apresentam, para cada opção identificada, aspectos como benefícios, incertezas, possíveis danos, equidade, oportunidades e barreiras à implementação. Assim, este trabalho reforça a importância do desenho de políticas públicas com base em evidências, reduzindo a influência de percepções subjetivas e promovendo estratégias validadas pela pesquisa acadêmica.

Por fim, a síntese de evidências apresentada no presente documento está organizada em seis seções principais, incluindo o resumo e esta seção introdutória. A seção 3 contextualiza o problema da insuficiência de vagas em creches públicas municipais, enquanto a seção 4 detalha a metodologia adotada neste trabalho. A seção 5 apresenta opções para enfrentar o problema, baseadas nas principais evidências analisadas. Na sequência, a seção 6 discute a implementação dessas opções, considerando equidade, desafios e possibilidades. Após essa seção, seguem-se as referências e apêndices, com a avaliação da qualidade metodológica dos artigos e um quadro-síntese dos estudos incluídos.





3. Contextualização do problema

Do contexto histórico ao panorama atual, diversos fatores explicam a não matrícula de crianças de 0 a 3 anos em creches no Brasil (Brasil, 2024b). Nesse contexto, um levantamento do Ministério da Educação (MEC), em parceria com o Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil (Gaepe Brasil) e outras instituições, analisou dados de 5.569 municípios e do Distrito Federal, abrangendo aproximadamente 80,68% das matrículas da rede pública e conveniada (Brasil, 2024b). Com esse diagnóstico, o MEC identificou que, os principais motivos para a não frequência das crianças, além da escolha dos responsáveis por não matriculá-las, incluem: a insuficiência de creches para atender à demanda, a falta de vagas nas unidades desejadas, a distância entre a residência ou local de trabalho dos responsáveis e a instituição, a precariedade da infraestrutura, a superlotação das turmas e do transporte escolar, além da ausência de transporte adequado, especialmente em áreas rurais, entre outros fatores (Brasil, 2024b).

Diante desses fatores, observa-se um número significativo de crianças na fila de espera por vagas em creches em diversas localidades, demandando ações específicas dos gestores públicos (Brasil, 2024b). Corroborando essa discussão, um levantamento do Todos pela Educação (2024), com base em dados da PNAD Contínua 2023 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), revelou que cerca de 2,3 milhões de crianças de 0 a 3 anos não estavam matriculadas em creches devido a dificuldades de acesso ao serviço, como as mencionadas por Brasil (2024b). Assim, destaca-se a importância da realização de diagnósticos municipais, uma vez que as barreiras de acesso variam conforme a localização geográfica e renda, afetando mais intensamente famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica (Todos pela Educação, 2024).

O referido levantamento do Todos pela Educação revelou que 28% das crianças de famílias mais pobres não frequentam creches devido a dificuldades de acesso, enquanto entre as famílias mais ricas esse percentual caiu para 7%, evidenciando uma desigualdade no atendimento. Além disso, as maiores taxas de crianças fora da creche por falta de acesso estão nas regiões Norte e Nordeste do país, com destaque para os estados de Acre, Roraima, Pará e Piauí (Todos pela Educação, 2024). Essas desigualdades de acesso podem ser influenciadas por diversas variáveis que devem ser consideradas nas intervenções para o problema. Um fator moderador amplamente discutido na literatura é a questão de

gênero, pois o cuidado infantil recai, em grande parte, sobre as mães. Assim, a falta de vagas em creches pode impactar desproporcionalmente as mulheres (Castro & da Cruz, 2023).

Um levantamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN, 2024), com 144 municípios, identificou que 19% dos respondentes possuem fila de espera por vagas em creches, mas 63% desses jurisdicionados alegaram que não consideram critérios de priorização no momento do acesso à vaga, o que pode agravar a situação e gerar desigualdades de acesso (Coutinho & Silveira, 2016). De forma semelhante, o TCM/GO (2024) apontou que 52% dos municípios de Goiás têm fila de espera por vagas em creches. No entanto, 33% não possuem critérios de ordenação e 5% desconhecem se há controle sobre a fila. Diante disso, é importante estabelecer critérios de priorização, garantindo que a gestão municipal organize a fila de forma transparente, equitativa e criteriosa (Gaepe/MT, 2023; Gaepe/PI, 2024; Gaepe/RO, 2022).

Diante das desigualdades de acesso e da necessidade de priorização, o critério de menor renda pode ser uma solução para municípios com maior demanda do que oferta (Coutinho & Silveira, 2016). Nesse contexto, três notas técnicas elaboradas pelo Gaepe/RO (2022), Gaepe/MT (2023) e Gaepe/PI (2024) recomendam que as vagas em creches sejam prioritariamente destinadas às crianças de famílias mais vulneráveis, com base em critérios socioeconômicos. Os principais requisitos estabelecidos nos documentos mencionados são:

- Crianças com deficiência;
- Filhos(as) de mulheres em situação de violência doméstica ou familiar;
- Crianças vítimas de violência doméstica e familiar;
- Outras prioridades previstas em leis específicas (municipal, estadual ou federal);
- Crianças em acolhimento institucional ou em família acolhedora;
- Famílias inscritas em programas sociais nacionais ou estaduais;
- Famílias monoparentais;
- Famílias com mães economicamente ativas;
- Critério cronológico (data de solicitação ou entrada na fila);
- Outros critérios definidos pelo município, desde que objetivos e transparentes, considerando sua realidade específica.

Um fator agravante da falta de vagas em creches é a ausência de um plano de intervenção ou expansão adequado. Em Goiás, por exemplo, 61% dos municípios não elaboram um Plano de

Expansão de vagas para cada ano letivo (TCM/GO, 2024). No Rio Grande do Norte, 15% dos municípios com fila de espera não possuem um plano de expansão (TCE/RN, 2024). Com isso, é fundamental estabelecer parâmetros claros e objetivos para a expansão da rede de creches, considerando as demandas locais e a projeção de crescimento da população infantil nos municípios (Gaepe/PI, 2024).

Outro aspecto relevante da insuficiência de vagas em creches públicas é a insatisfação das famílias com as filas de espera e a demora no atendimento, o que resulta em processos de judicialização. Nesse contexto, os responsáveis buscam garantir o direito à educação infantil por meio de ações judiciais (Oliveira, Silva & Marchetti, 2018). No entanto, essas ações podem forçar o município a adotar medidas emergenciais, que, por sua natureza, podem comprometer a qualidade do atendimento (Oliveira, Silva & Marchetti, 2018).

Em síntese, a falta de vagas em creches públicas impacta diferentes níveis de atores sociais, com consequências significativas para as crianças e suas famílias (Coutinho & Silveira, 2016; Couto & Sousa, 2022; Pennerstorfer & Pennerstorfer, (2021) e a sociedade em geral (Mendes & Jesus, 2024). Para as famílias, especialmente as de baixa renda, a escassez de vagas representa um obstáculo ao acesso ao direito à educação infantil, agravando desigualdades socioeconômicas, visto que os responsáveis podem não ter acesso ou não permanecer com vínculo no mercado de trabalho, dada a necessidade de se dedicar aos cuidados com as crianças (Castro & da Cruz, 2023).

Esse problema pode se desmembrar, inclusive, em outros como sobrecarga de trabalho, diminuição de renda, limitação de desenvolvimento cognitivo, acadêmico e profissional, entre outros. As crianças, por sua vez, deixam de ter acesso em idade adequada à educação, resultando na inserção tardia a um ambiente educacional, ao contato com pares (alunos, professores e demais profissionais) que favorece a integração social e o estabelecimento de relações interpessoais, que são importantes para o processo de aprendizagem (Gesqui & Fernandes, 2021; Nascimento et al., 2022; Wakabayashi & Kukimoto, 2023).

No geral, o Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política de Educação no Piauí (Gaepe-PI) recomenda às autoridades responsáveis pela educação infantil, especialmente nas creches e pré-escolas, o cumprimento de diretrizes para aprimorar a gestão, expansão e transparência nas políticas públicas para creches municipais (Gaepe/PI, 2024). Essas diretrizes incluem: coleta de informações, transparência e acesso à informação, priorização de vagas com base em critérios de equidade, suporte integral, conhecimento da demanda real, planejamento de expansão anual, garantia orçamentária, engajamento comunitário e intersetorialidade na formulação de políticas educacionais na primeira infância (Gaepe/PI, 2024).

No que diz respeito à literatura científica, fora do contexto brasileiro, alguns estudos abordaram a temática da oferta de vagas em creches (Palley & Usui, 2008; Pennerstorfer & Pennerstorfer, 2021; Wakabayashi & Kukimoto, 2023; Zhou & Oishi, 2005). Com base em dados do Japão, Palley e Usui (2008), Wakabayashi e Kukimoto (2023) e Zhou e Oishi (2005) analisaram a oferta de cuidado infantil, enfatizando diferentes estratégias: o avanço da privatização e das parcerias público-privadas (Palley & Usui, 2008), programas de assistência financeira para regularizar creches não licenciadas (Wakabayashi & Kukimoto, 2023) e medidas de apoio às famílias (Zhou & Oishi, 2005).

Diante da alta demanda e da escassez de vagas, gestores precisam adotar soluções urgentes e temporárias, enquanto ações que requerem mais tempo e recursos, como a construção de creches, não são consolidadas. Uma alternativa viável é estabelecer parcerias com instituições particulares, estratégia que, segundo Palley e Usui (2008), ampliou significativamente a oferta e a diversidade dos serviços de creche no Japão. No entanto, essa solução pode comprometer a equidade no acesso aos serviços, exigindo medidas complementares para garantir a prioridade a quem mais precisa. Além disso, a alta qualidade dos serviços pode implicar custos elevados, dificultando a viabilidade dessas parcerias.

Ainda no caso do Japão, há ampla presença de creches não licenciadas, ou seja, creches gerenciadas por empresas privadas ou por indivíduos, o que pode ser uma oportunidade para a criação de novos centros licenciados, isto é, creches gerenciadas pelo setor público ou por organizações sem fins lucrativos (Wakabayashi & Kukimoto, 2023). Dessa forma, ao regularizá-las, essas creches podem integrar a rede conveniada, expandindo a oferta de vagas sem a necessidade de preocupações com as novas construções, que demandam tempo para serem finalizadas. Wakabayashi e Kukimoto (2023) analisaram uma política na cidade de Naha, onde o governo local ofereceu assistência financeira para regularizar creches não licenciadas. Essa medida levou ao aumento do número total de creches, impulsionado pela criação de novos tipos de centros. Paralelamente, a quantidade de creches não licenciadas diminuiu à medida que muitas foram regulamentadas. Como resultado, a lista de espera por vagas em centros licenciados foi reduzida pela metade em apenas um ano após a implementação da política.

Considerando que o cuidado infantil recai majoritariamente sobre as mulheres, conforme já mencionado neste manuscrito, muitas mães que desejam trabalhar enquanto seus filhos deveriam ficar na creche podem enfrentar dificuldades financeiras, portanto, os gestores públicos e formuladores de políticas públicas devem elaborar estratégias voltadas a esse grupo-alvo (Zhou & Oishi, 2005). Nesse contexto, segundo Zhou e Oishi (2005), um programa de auxílio financeiro pode oferecer aos responsáveis a liberdade de escolher entre utilizar serviços de creche, destinar o recurso a outras necessidades enquanto cuidam dos filhos em casa ou optar por cuidadores mais acessíveis, como

parentes ou membros de sua rede de apoio. Assim, a expansão das creches na rede pública de ensino e programas de assistência beneficia não apenas o desenvolvimento infantil, mas também promove a participação feminina no mercado de trabalho, especialmente entre mulheres com menor nível de escolaridade (Castro & da Cruz, 2024).

Analisar o contexto para identificar grupos e áreas prioritárias é uma ação relevante para expandir a oferta de vagas em creches sem prejudicar o acesso igualitário (Pennerstorfer & Pennerstorfer, 2021). Em um estudo realizado na Áustria, Pennerstorfer e Pennerstorfer (2021) constataram que a acessibilidade aos serviços de creche é maior em bairros de status socioeconômico mais elevado. Isso indica que as disparidades no acesso a creches estão relacionadas a características locais e ao perfil da população, destacando a importância da coleta de dados para compreender a realidade de cada município e definir estratégias adequadas a cada contexto.

No Brasil, a falta de vagas em creches públicas tem sido objeto de estudo por diversos pesquisadores (Borghì, Adrião, & Garcia, 2011; Castro & da Cruz, 2024; Coutinho & Silveira, 2016; Couto & Sousa, 2022; de Figueiredo Cruz, & Silva, 2023; Nascimento et al., 2022; Gesqui & Fernandes, 2021; Mendes & Jesus, 2024; Oliveira, Silva, & Marchetti, 2018; Ribeiro dos Santos & Lara, 2020). Nesse âmbito, muitas ações podem ser adotadas para ampliar as vagas em creches, como a construção de novas unidades escolares, a criação de salas de aula em escolas existentes, o aluguel de imóveis para adequação e atendimento (Gesqui & Fernandes, 2021), a implementação de creches conveniadas (Borghì, Adrião, & Garcia, 2011; Ribeiro dos Santos & Lara, 2020), assistência a famílias (Nascimento et al., 2022), entre outras estratégias.

Ao analisar as parcerias entre o poder público municipal e instituições privadas de educação infantil nas cidades de São Paulo, Ribeirão Preto, Hortolândia e Piracicaba, Borghì, Adrião e Garcia (2011) observaram que houve aumento das matrículas tanto nas creches públicas quanto nas privadas por meio de convênios. Os municípios que adotaram o Programa Bolsa Creche, que financia a ampliação da oferta de vagas por meio de subvenção pública às escolas privadas, registraram esse crescimento. Segundo os autores, “a parceria constitui-se em um campo “lucrativo” e “seguro” para as escolas privadas se manterem no mercado educacional” (Borghì, Adrião, & Garcia, 2011, p. 297).

Corroborando essas evidências sobre redes parceiras, Nascimento et al. (2022) analisaram a implementação de dois programas na cidade de São Paulo, o Mais Creche e o Bolsa Primeira Infância, no final de 2019. O programa Mais Creche beneficia crianças cadastradas que ainda não conseguiram uma vaga na Rede Municipal de Ensino, oferecendo vagas em instituições parceiras credenciadas próximas à residência ou ao trabalho dos responsáveis. No caso do Bolsa Primeira Infância, a prefeitura concede auxílio financeiro mensal às famílias de crianças de 0 a 3 anos em situação de

vulnerabilidade socioeconômica, podendo ser utilizado para acessar serviços e bens essenciais. Como resultado, houve aumento nas matrículas e, conseqüentemente, redução da fila de espera no município.

Em síntese, a falta de acesso a vagas em creches públicas é um problema complexo presente em diversos contextos, representando um desafio para a gestão pública, que deve implementar ações para garantir o direito à educação infantil, pois a insuficiência de vagas impacta diretamente as crianças e suas famílias, resultando em desigualdades sociais e limitando oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem. Portanto, ampliar o acesso a creches exige um planejamento estratégico e ações eficazes, considerando as particularidades locais. As próximas seções deste documento apresentarão a metodologia da síntese de evidências utilizada para analisar o problema, além das soluções identificadas na literatura, que podem contribuir para aprimorar a gestão e a implementação de políticas públicas na educação infantil.





4. Metodologia

Antes de iniciar a síntese de evidências, foi elaborado um protocolo de pesquisa com o planejamento estabelecido para este trabalho. Esta seção apresenta os principais elementos do protocolo, destacando os procedimentos metodológicos previamente planejados e validados pela equipe.

4.1 Critérios de Inclusão e Exclusão

Esta síntese de evidências incluiu apenas documentos que atendem aos seguintes critérios:

- Estudos empíricos publicados em periódicos revisados por pares que investiguem desafios e/ou possibilidades na oferta de vagas em creches da rede pública municipal;
- Documentos técnicos que contenham análises empíricas sobre a oferta de vagas em creches da rede pública municipal brasileira, a exemplo de notas técnicas, relatórios de auditoria e levantamentos;
- Publicações nos idiomas inglês, espanhol ou português.

Consequentemente, foram excluídos:

- Trabalhos não publicados em periódicos, como os disponíveis em anais de eventos, monografias, dissertações, teses, livros, capítulos de livros e afins;
- Estudos que não apresentem evidências sobre desafios e/ou possibilidades na oferta de vagas em creches da rede pública municipal;
- Documentos técnicos não direcionados ao caso brasileiro.

4.2 Estratégias de Busca e Seleção

As buscas foram realizadas em 11 de fevereiro de 2025 em quatro bases de dados online: Web of Science, Scopus, Emerald e Taylor & Francis. Ademais, os campos de busca utilizados foram: título, resumo e palavras-chave. Adicionalmente, em 20 de fevereiro de 2025, foram consultadas outras fontes para buscar documentos técnicos e relatórios de auditoria sobre o caso brasileiro. As informações

obtidas foram integradas às análises e discussões sobre as soluções extraídas dos artigos. A busca adicional incluiu o Google e portais específicos, como os dos Tribunais de Contas, do Ministério da Educação (MEC), Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil (Gaepe Brasil), Todos pela Educação e de outras organizações relevantes.

O Quadro 1 apresenta a estratégia adotada para as buscas, que incluiu a definição de palavras-chave específicas e suas combinações em uma *string* de busca.

Termo	Outros termos semelhantes	String
Creche	Creches, creches públicas, infantário, CMEI, Unidades de Educação Infantil.	("Creche" OR "Creches" OR "Creches públicas" OR "Infantário" OR "CMEI" OR "Unidades de Educação Infantil" OR "Daycare" OR "Daycare Center" OR "Public Daycare" OR "Nursey" OR "Childcare Center" OR "Guarderías públicas" OR "Guarderías de infantes" OR "Centros de desarrollo infantil" OR "jardines maternas")
AND		
Vagas	Oferta, demanda, acesso,	("Vagas" OR "Oferta" OR "Acesso" OR "Demanda" OR "Vacancies" OR "Offer" OR "Access" OR "Demand" OR "Plazas" OR "Acceso" OR "Demanda")

Quadro 1 – Termos de busca e String

Fonte: elaboração própria (2025).

No que diz respeito à seleção dos artigos, destaca-se que os documentos identificados foram exportados das bases de dados e importados em formato *BibTeX* para a ferramenta online *Parsifal*, que facilitou a execução do protocolo de forma compartilhada. No *Parsifal* foi realizada, automaticamente, a remoção de registros duplicados entre as bases. Assim, após a remoção dos artigos duplicados, realizou-se uma triagem inicial por meio da leitura dos títulos e resumos. Essa análise foi conduzida de forma independente por dois membros da equipe, que avaliaram a elegibilidade dos estudos para leitura completa com base nos critérios estabelecidos.

Após a triagem dos títulos e resumos, os artigos selecionados passaram por uma nova etapa de avaliação, com a leitura completa dos textos para a seleção final dos artigos que seriam incluídos na análise. Cabe destacar que os motivos para exclusão em qualquer fase do processo – desde a identificação até a inclusão dos artigos – foram registrados e serão apresentados no tópico de resultados, por meio de um fluxograma PRISMA (Figura 1).

4.3 Extração de Dados e Análises

Para a extração de dados, procurou-se identificar nos documentos informações sobre autores, ano de publicação, objetivo do estudo, contexto, principais resultados e recomendações para enfrentar o problema. Adicionalmente, foram destacados, quando disponíveis, dados sobre incertezas quanto à implementação, custos, impactos para grupos específicos, benefícios, principais elementos da opção (se já foi implementada/testada em outro lugar), percepções e experiências das partes interessadas (grupos de interesse), entre outros fatores que serão detalhados em outras seções desta síntese. O formulário de extração de dados foi elaborado na ferramenta *Parsifal* e, após a extração, os resultados foram exportados para uma planilha eletrônica (Excel).

A síntese e análise dos dados focaram nas estratégias para enfrentar os desafios da oferta de vagas em creches públicas municipais, com base nos estudos incluídos. Foram examinadas soluções para a insuficiência de vagas, considerando barreiras e possibilidades de implementação das recomendações identificadas. Além disso, evidências de outras fontes, como trabalhos técnicos e relatórios, foram integradas para complementar a análise e fortalecer as recomendações.

4.4 Avaliação da Qualidade Metodológica

Os critérios de avaliação da qualidade foram incluídos em um formulário na ferramenta *Parsifal*. Como a síntese de evidências incluiu estudos com métodos mistos, a avaliação da qualidade metodológica foi realizada com o instrumento MMAT (*Mixed Methods Appraisal Tool*). O MMAT abrange diversos tipos de estudos, permitindo avaliar simultaneamente a qualidade metodológica em três domínios: métodos mistos, qualitativos e quantitativos, sendo este último subdividido em aleatório, não aleatório e descritivo.

Cada seção do instrumento de avaliação metodológica inclui cinco critérios para cada tipo de delineamento (os critérios podem variar de acordo com o tipo de estudo). Os resultados da avaliação de risco de viés foram apresentados em uma tabela, indicando para cada estudo as respostas “Sim”, “Não” ou “Indeterminado” em relação às variáveis do MMAT. Esses resultados e os detalhes do instrumento estão documentados no Apêndice A desta síntese de evidências.

4.5 Resultados das Buscas

Foram identificados 1.329 documentos nas quatro bases de dados pesquisadas. Após a aplicação dos critérios de inclusão, 359 foram excluídos por não atenderem aos requisitos de tipo de estudo e idioma. Os 970 artigos restantes foram exportados em formato *BibTeX* e importados para a plataforma *Parsifal*, que realizou a identificação automática de repetições, resultando na exclusão de 80

artigos duplicados. Assim, 890 artigos seguiram para a primeira triagem, baseada na leitura de títulos e resumos.

Após a leitura dos títulos e resumos, 34 artigos foram considerados relevantes e avançaram para a leitura completa. Desses, 18 foram excluídos por falta de aderência ao tema ou indisponibilidade de acesso, resultando em 16 artigos selecionados para a síntese de evidências. Ademais, 8 documentos técnicos (quatro levantamentos, três notas técnicas e um relatório de fiscalização anual) foram incluídos. Esses resultados são apresentados na Figura 1.

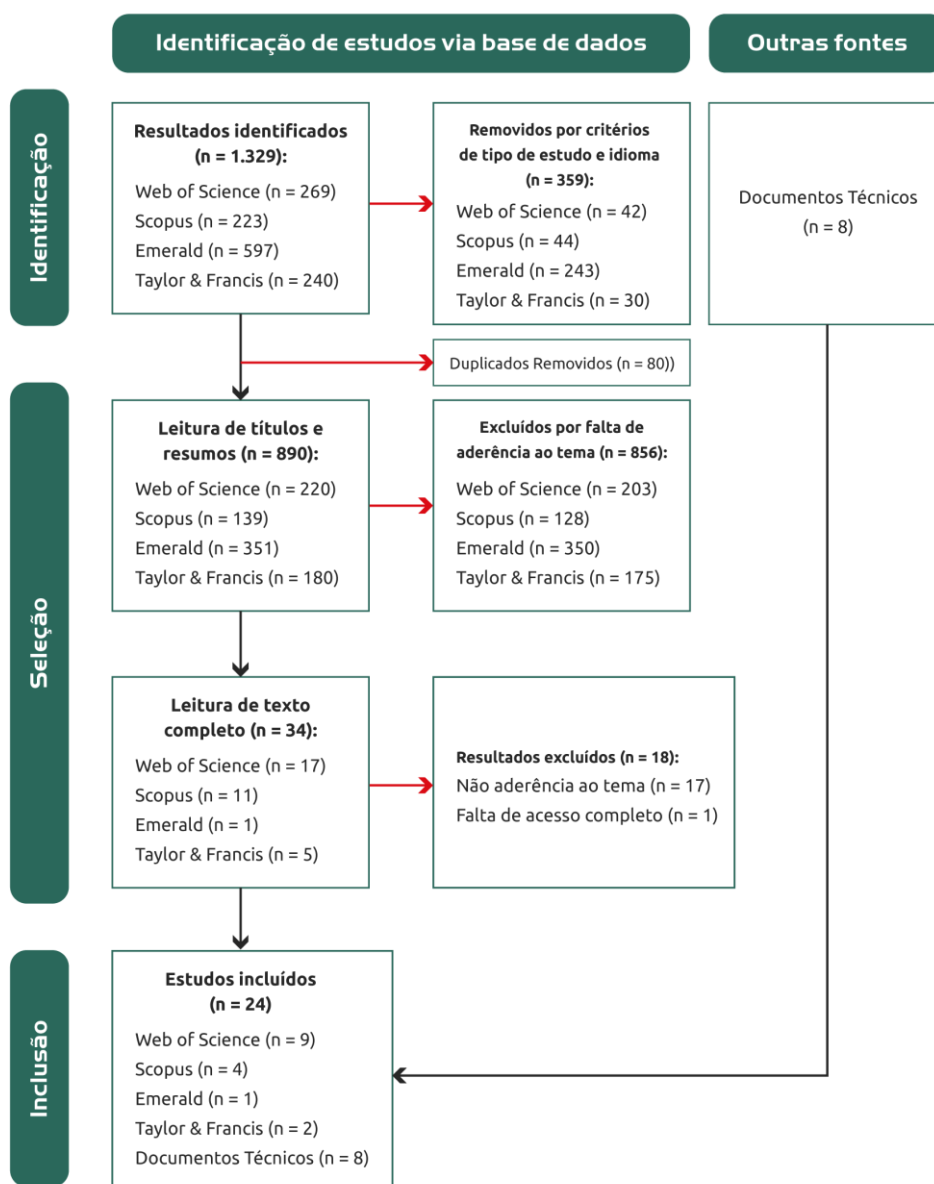


Figura 1 – Fluxograma PRISMA

Fonte: elaboração própria (2025), baseado em Page et al. (2021).

Com isso, iniciou-se as etapas de extração de dados e avaliação da qualidade metodológica dos artigos incluídos. Cabe destacar que nenhum artigo incluído nesta síntese foi excluído após a avaliação da qualidade metodológica, pois todos atenderam entre 50% e 100% dos critérios do MMAT. Além disso, esse instrumento não se aplica a documentos técnicos. No entanto, os relatórios de fiscalização e as notas técnicas foram publicados por órgãos reconhecidos pelo rigor metodológico, como o MEC, o Gaepe e os Tribunais de Contas de municípios e estados.

As próximas seções deste documento discutem as opções identificadas para lidar com o problema da insuficiência de vagas em creches municipais.





5. Opções para abordar o problema

Com base nas evidências dos artigos analisados nesta síntese, destacam-se quatro categorias de soluções para a insuficiência de vagas em creches:

- 1. Levantamento e Monitoramento:** alguns estudos enfatizam que para lidar com o problema é preciso, inicialmente, conhecer as suas características (Coutinho & Silveira, 2016; Couto & Sousa, 2022; de Figueiredo Cruz & Silva, 2023; Pennerstorfer & Pennerstorfe, 2021). Assim, essa estratégia envolve a realização de diagnósticos detalhados sobre a demanda por vagas em creches no município. Essa categoria de opção inclui, entre outros fatores, o levantamento e a análise de dados sobre o número de crianças em idade elegível, a localização geográfica da demanda, as condições socioeconômicas das famílias, a capacidade atual da rede pública. Ademais, o monitoramento contínuo pode permitir a identificação de grupos-alvos e áreas prioritárias.
- 2. Expansão da Rede Pública de Creches e Ampliação da Infraestrutura:** embora existam medidas temporárias para lidar com a insuficiência de vagas em creches públicas municipais, a literatura aponta a relevância de soluções de caráter permanente (Bassok, Fitzpatrick, & Loeb, 2014; Castro & da Cruz, 2024; Nascimento et al., 2022; Oliveira, Silva, & Marchetti, 2018; Zhou & Oishi, 2005), incluindo a construção de novas unidades de creches públicas, centros de educação e ampliação da infraestrutura com a adaptação e melhoria das instalações de creches, centros e escolas já existentes, garantindo um maior número de vagas para atender à demanda.
- 3. Parcerias Público-Privada e Cooperação/Convênios:** uma iniciativa de caráter temporário, que pode ser uma solução mais rápida, consiste na formação de parcerias com o setor privado para a oferta de vagas em creches (Borghi, Adrião, & Garcia, 2011; Nascimento et al., 2022; Oliveira, Silva, & Marchetti, 2018; Palley & Usui, 2008; Ribeiro dos Santos & Lara, 2020). Isso pode ocorrer por meio de convênios com instituições privadas para a disponibilização de vagas subsidiadas, por exemplo.
- 4. Programas de Auxílio Financeiro:** essa medida busca oferecer suporte financeiro às famílias que não conseguem vagas na rede pública (Nascimento et al., 2022; Zhou & Oishi, 2005),

permitindo, por exemplo, que os pais possam buscar outros provedores de cuidados para as crianças além da rede pública municipal.

Cada alternativa para lidar com o problema apresenta benefícios e desafios que precisam ser analisados. Nesse contexto, os tópicos a seguir apresentam os achados mais relevantes de cada opção.

5.1 Levantamento e Monitoramento

A disponibilização de informações claras sobre a situação das creches pode favorecer o planejamento da oferta de vagas, a expansão e a melhoria da infraestrutura, além da qualidade dos serviços. Nesse sentido, algumas evidências apontam que os municípios podem coletar dados para diagnosticar a demanda por vagas, auxiliando na elaboração de um plano de ação municipal (Coutinho & Silveira, 2016; Couto & Sousa, 2022; de Figueiredo Cruz & Silva, 2023; Pennerstorfer & Pennerstorfer, 2021). O Quadro 2 sintetiza as evidências sobre essa opção.

Características	Síntese dos Achados
Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A realização de levantamentos e monitoramentos fornece dados para a tomada de decisão sobre a oferta de vagas em creches, viabilizando a implementação de um plano de ação. Segundo Couto e Souza (2022), compreender o comportamento do problema permite planejar estratégias de atendimento. Os autores sugerem que, inicialmente, os gestores devem monitorar a oferta e demanda de vagas, além das características da população atendida e não atendida, em intervalos mais curtos. Dessa forma, os resultados do dimensionamento da demanda podem orientar a elaboração de planos de expansão e outras estratégias. Ademais, Pennerstorfer e Pennerstorfer (2021) destacam que essa opção contribui para a distribuição equitativa das vagas na cidade, bem como acompanhamento da implementação de políticas públicas e situação educacional (de Figueiredo Cruz & Silva, 2023). ▪ A coleta de informações pode incluir a participação social (Mendes & Jesus, 2024), fortalecendo a cidadania e aproximando a sociedade da gestão pública. ▪ Coutinho e Silveira (2016) afirmam que a expansão das creches nos últimos anos ainda é insuficiente para atender toda a demanda. Por isso, é necessário, muitas vezes, estabelecer regras de ingresso, alinhadas às reivindicações por maior oferta de vagas. Nesse sentido, os levantamentos e monitoramentos auxiliam na definição de critérios mais adequados ao contexto, como sorteio, prioridade para famílias de baixa renda ou com responsáveis trabalhadores, entre outros.
Danos potenciais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ao utilizar levantamentos para definir critérios de acesso às creches, é preciso ter cautela na interpretação dos resultados (Coutinho & Silveira, 2016). Os autores alertam que a ampliação do acesso a todas as crianças não deve ser secundarizada. Embora a definição de critérios seja, por vezes, a única solução em uma sociedade desigual como o Brasil, em que a demanda é superior à oferta, essa prática deveria ser uma opção de solução temporária.
Custos e/ou custo-efetividade em relação à situação atual	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os estudos não apresentaram detalhes sobre custos e/ou custo-efetividade.
Incertezas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mendes e Jesus (2024) identificaram incertezas nos diagnósticos baseados na percepção da sociedade e argumentam que a participação social nessas ações ainda é limitada, podendo contribuir pouco para a tomada de decisão.

	<ul style="list-style-type: none"> Wakabayashi e Kukimoto (2023), em estudo realizado no Japão, destacam que, embora o levantamento e monitoramento tenham sido considerados, os impactos na justiça territorial, distribuição das vagas, ainda são incertos.
Principais elementos da opção (se já foi implementada/testada em outro lugar)	<ul style="list-style-type: none"> A estratégia consiste na realização periódica de levantamentos sobre a demanda por vagas em creches, utilizando, entre outros recursos, pesquisas quantitativas e qualitativas, além de sistemas de gestão educacional, para otimização do processo. No contexto brasileiro, Gesqui e Fernandes (2021) destacam que, para entender a dinâmica da oferta de vagas em creches, é preciso um trabalho contínuo de acompanhamento, coleta e análise de dados, que fundamenta decisões políticas e administrativas baseadas em evidências. Essa opção pode ser executada por meio de análise do perfil do atendimento da educação infantil e as políticas de acesso à creche (para crianças de 0 a 3 anos), a partir das portarias de matrículas de determinado período (Coutinho & Silveira, 2016); análise espacial da oferta e demanda via Sistema de Informação Geográfica (Wakabayashi & Kukimoto, 2023); participação da população no monitoramento (Mendes & Jesus, 2024). De Figueiredo Cruz e Silva (2023) destaca a importância de estabelecer um Comitê de Monitoramento para aprimorar o tratamento das informações provenientes da comunidade (Mendes & Jesus, 2024). A participação social pode ser uma valiosa fonte de dados para esse comitê (Mendes & Jesus, 2024). Coutinho e Silveira (2016) analisaram a priorização do acesso à educação infantil em creches no Brasil e destacaram que os resultados dos levantamentos orientaram a classificação dos interessados (0 a 3 anos) com base no critério de menor renda. Foram consideradas situações de vulnerabilidade, como crianças em risco social, psicológico e de saúde, identificadas pelas autoridades locais; crianças em situação de tutela, guarda ou abrigo; pais ou responsáveis menores de 18 anos; e crianças com irmãos já matriculados ou selecionados na mesma unidade educacional. Também foram priorizadas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e crianças em vulnerabilidade extrema.
Percepções e experiências das partes interessadas (grupos de interesse)	<ul style="list-style-type: none"> Nenhum dos estudos relatou a percepção dos sujeitos sociais afetados pelos elementos da opção.

Quadro 2 – Achados relevantes para a opção: Levantamento e Monitoramento

Fonte: elaboração própria (2025).

Os documentos técnicos identificados complementam essa análise e, com dados recentes, reforçam a importância de um levantamento contínuo. Embora tais levantamentos ocorram em âmbito estadual (TCE/RN, 2024; TCM/GO, 2024) e nacional (Brasil, 2024; Todos pela Educação, 2023), sua aplicação em nível municipal é relevante, pois possibilita identificar eventuais *déficits* no atendimento, grupos de interesse e outros fatores que podem auxiliar no planejamento municipal de recursos e na criação de estratégias para enfrentar o problema.

Um levantamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN, 2024) sobre a oferta de vagas em creches públicas municipais, com uma amostra de 144 municípios, revelou que 28 deles (19%) possuem fila de espera, impossibilitando o acesso universal à educação infantil para crianças de até 3 anos. Diante desse diagnóstico, pode ser necessário estabelecer critérios de priorização, considerando as características socioeconômicas das famílias que solicitam vagas. No

entanto, 91 municípios (63%) declararam não adotar nenhum critério de priorização para o acesso às creches no Rio Grande do Norte. Adicionalmente, um levantamento nacional realizado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2024, com uma amostra de 5.200 municípios, reforça a necessidade de buscar informações para embasar ações na educação infantil. A referida abordagem revelou que as crianças em maior vulnerabilidade socioeconômica têm menos acesso à creche. No entanto, apesar dessa realidade, 56% dos municípios não adotam critérios de priorização na fila por vagas, uma estratégia potencial para reduzir as desigualdades sociais (Brasil, 2024b). Uma recomendação importante é que as vagas em creches sejam prioritariamente destinadas às crianças de famílias mais vulneráveis, com base em critérios socioeconômicos (Gaepe/MT, 2023; Gaepe/PI, 2024; Gaepe/RO, 2022).

Um levantamento nacional do Todos Pela Educação (2023), baseado em dados da Pnad Contínua Educação 2023 do IBGE, também evidenciou desigualdades no acesso à educação infantil e a necessidade de informações para a definição de prioridades. O estudo aponta que as barreiras de acesso são mais acentuadas entre as crianças mais pobres e também difere entre as regiões, com as maiores desigualdades no Norte e Nordeste. Essa discrepância destaca a importância de conhecer e monitorar a realidade local para desenvolver soluções mais direcionadas a cada contexto. Um passo inicial relevante seria a implementação de uma política de priorização na distribuição de vagas em creches, com critérios bem definidos. No entanto, muitos municípios não coletam informações socioeconômicas das famílias que necessitam desse atendimento, logo, isso pode comprometer a formulação de estratégias.

Sobre a priorização, um relatório da Secretaria Municipal de Educação de Manaus (Semed), elaborado a pedido do Ministério Público do Amazonas (MPAM), destacou a adoção de editais para o preenchimento de vagas em creches municipais, com critérios sociais que priorizam famílias em maior vulnerabilidade (MPAM, 2025). Brasil (2024b) destaca que os principais critérios, definidos por decretos municipais, portarias e instruções normativas, incluem: situação de risco e vulnerabilidade, deficiência e necessidades educacionais especiais, responsáveis que trabalham, renda familiar, mães solo e adolescentes, proximidade da residência, encaminhamentos especiais, ordem de inscrição e outros critérios específicos, como presença de irmãos na mesma instituição, mães que atuam em áreas rurais e crianças em acolhimento institucional (Brasil, 2024b).

Além de não coletarem dados para definir critérios de atendimento à fila de espera, 130 municípios do RN relataram não ter um plano de expansão para a educação infantil. Um dado preocupante é que, entre eles, 22 municípios (15%) possuem fila de espera. Diante disso, a realização de levantamentos e mapeamentos torna-se uma opção para subsidiar o planejamento adequado (Coutinho & Silveira, 2016; Couto & Sousa, 2022; de Figueiredo Cruz & Silva, 2023; Pennerstorfer &

Pennerstorfe, 2021). No entanto, a maioria dos municípios analisados (83) afirmou não realizar mapeamento de crianças de até 3 anos e 11 meses que necessitam de vaga em creche.

Dos 117 municípios que afirmaram planejar a oferta de vagas em creches, segundo o relatório do TCE/RN, 61 não realizam o mapeamento prévio da demanda para crianças de até 3 anos. Esse dado é preocupante, pois indica que, mesmo havendo planos de expansão, eles nem sempre se baseiam em levantamentos atualizados. A falta de dados pode elevar o risco de desperdício de recursos e de implementação de soluções pouco eficazes para a realidade local (TCE/RN, 2024; TCM/GO, 2024).

5.2 Expansão da Rede Pública de Creches e Ampliação da Infraestrutura

Um estudo realizado na Nigéria recomendou que o governo amplie a oferta de creches, jardins de infância e escolas maternas públicas para suprir a falta de vagas (Ige, 2011). No contexto brasileiro, uma pesquisa recente de Castro e da Cruz (2024) avaliou os impactos do programa Proinfância, entre 2008 e 2017, que financiou a construção de creches e pré-escolas em aproximadamente 45% dos municípios. Os autores observaram um aumento significativo de 4 pontos percentuais na taxa de frequência de bebês de até três anos à educação infantil nas localidades beneficiadas, mais de uma década após o início do programa.

Desde 2020, a capacidade de atendimento à demanda por creches públicas nos municípios do Estado do Amazonas aumentou quase 70%, passando de 5.050 para 8.568 crianças de 1 a 3 anos, devido à criação de novos estabelecimentos e à ampliação dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs). No entanto, a meta de atender pelo menos 50% das crianças de até 3 anos em Manaus ainda não foi atingida (MPAM, 2025). Outras evidências são apresentadas no Quadro 3, que resume os principais achados sobre a opção de expansão da rede pública de creches.

Características	Síntese dos Achados
Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> O principal benefício da construção de novas creches e centros de educação é a ampliação da oferta de vagas, atendendo à demanda de forma mais permanente (Bassok, Fitzpatrick, & Loeb, 2014; Gesqui & Fernandes, 2021; Nascimento et al., 2022; Ige, 2011; Wakabayashi & Kukimoto, 2023).
Danos potenciais	<ul style="list-style-type: none"> De acordo com Wakabayashi e Kukimoto (2023), a construção de novas creches pode enfrentar desafios que representam danos potenciais, por exemplo: escassez de profissionais de educação infantil para atuarem nas novas unidades, conflitos com moradores vizinhos e dificuldades na manutenção da qualidade dos serviços.
Custos e/ou custo-efetividade em relação à situação atual	<ul style="list-style-type: none"> Os estudos não apresentaram detalhes sobre custos e/ou custo-efetividade.
Incertezas	<ul style="list-style-type: none"> Os estudos não apresentaram detalhes sobre incertezas.
Principais elementos da opção (se já foi)	<ul style="list-style-type: none"> Essa opção requer investimentos e planejamento de médio e longo

implementada/testada em outro lugar)	<p>prazo, incluindo, além da construção de novas creches, a contratação de profissionais qualificados e a adequação da infraestrutura, bem como sua manutenção.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Além da criação de novas unidades, pode incluir reformas para otimizar os espaços, construção de salas modulares, melhoria da acessibilidade, o uso da infraestrutura disponível, entre outras ações que não comprometam a qualidade do serviço. ▪ No estudo de Bassok, Fitzpatrick e Loeb (2014), realizado na Geórgia e em Oklahoma, constatou-se que as áreas rurais, com menor oferta de serviços de cuidado infantil, foram as mais beneficiadas pela expansão dos centros de educação infantil. Esse achado é fundamental para orientar formuladores de políticas públicas na definição de estratégias. ▪ Wakabayashi e Kukimoto (2023) destacam que a expansão das creches aumentou a oferta de vagas e resultou no crescimento de novos modelos, como os Centros de Educação e Cuidados na Primeira Infância e os centros de pequeno porte.
Percepções e experiências das partes interessadas (grupos de interesse)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os estudos não apresentaram detalhes sobre percepções de grupos de interesse.

Quadro 3 – Achados relevantes para a opção: Expansão da Rede Pública de Creches e Ampliação da Infraestrutura

Fonte: elaboração própria (2025).

5.3 Parceria Público-Privada e Cooperação/Convênios

Alguns estudos destacam que a formação de parcerias com o setor privado para a oferta de vagas em creches pode ser uma solução mais rápida (Borghi, Adrião, & Garcia, 2011; Nascimento et al., 2022; Oliveira, Silva, & Marchetti, 2018; Palley & Usui, 2008; Ribeiro dos Santos & Lara, 2020). O Quadro 4 resume os principais achados sobre a opção de Parceria Público-Privada e Cooperação.

Características	Síntese dos Achados
Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por meio de parcerias, convênios, cooperações para a disponibilização de vagas subsidiadas, por exemplo, pode-se alcançar a evolução das matrículas nas creches. Borghi, Adrião e Garcia (2011) analisaram as formas de privatização da Educação Infantil na Rede Municipal de Educação de São Paulo entre 2000 e 2020 e observaram que os municípios adotam alternativas menos onerosas para atender à crescente demanda por essa etapa de ensino. Os autores defendem a necessidade de manter e expandir as parcerias com o setor privado, garantindo sua consolidação. ▪ Oliveira, Silva e Marchetti (2018) identificaram que a criação de novas vagas em creches no Brasil pode depender da construção de novas unidades, o que impõe desafios como orçamento limitado e falta de terrenos disponíveis. Em São Paulo, uma solução já consolidada é a contratação de unidades conveniadas, uma alternativa mais rápida que a construção de novas instalações. ▪ Palley e Usui (2008) destacam como benefício a expansão dos serviços de atendimento educacional infantil para um número maior de famílias sem grandes aumentos nos gastos públicos.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nascimento et al. (2022) argumentam que as creches conveniadas e a compra de vagas ampliaram a oferta de forma menos onerosa em São Paulo. Além disso, no contexto brasileiro, destaca-se que essa expansão ocorreu em curto prazo (Ribeiro dos Santos & Lara, 2020).
Danos potenciais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Borghi, Adrião e Garcia (2011) destacam dois possíveis problemas nessa situação: (I) o repasse indevido de recursos do Fundeb para escolas conveniadas privadas em sentido estrito e (II) as imprecisões nos dados oficiais de matrículas públicas e privadas, o que gera a falsa impressão de que a expansão da educação infantil ocorreu na esfera pública. ▪ SegunNascimento et al. (2022), os convênios com entidades privadas, além de não assegurarem uma proposta pedagógica alinhada ao currículo da primeira infância, resultam na criação de duas redes de Educação Infantil no município: a direta e a parceira. ▪ Oliveira, Silva e Marchetti (2018) argumentam que, embora essa alternativa seja mais rápida que a criação de novas creches, nem sempre garante a melhor qualidade de ensino, pois o controle das unidades conveniadas pela gestão pública pode ser precário. ▪ Ribeiro, dos Santos e Lara (2020) defendem que o conveniamento como política pública para garantir vagas em creches deveria ser temporário e restrito ao cumprimento de determinações judiciais. No entanto, essa modalidade de atendimento para crianças de 0 a 3 anos nos Centros de Educação Infantil (CEIs) tem se tornado permanente em muitas localidades.
Custos e/ou custo-efetividade em relação à situação atual	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os estudos não apresentaram detalhes sobre custos e/ou custo-efetividade.
Incertezas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oliveira, Silva e Marchetti (2018) destacam como incerteza dessa opção a qualidade da educação infantil nas creches conveniadas. ▪ Palley e Usui (2008) apontam como possível incerteza o incentivo à transição do sistema de creches para uma maior dependência de provedores privados.
Principais elementos da opção (se já foi implementada/testada em outro lugar)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O estudo de Nascimento et al. (2022) evidencia o crescimento dos convênios com entidades privadas para o atendimento de bebês e crianças pequenas em creches na chamada rede parceira. Destaca-se também a criação, no final de 2019, dos programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância, que possibilitaram o repasse de recursos públicos para instituições privadas. Esse processo consolidou, no município, a existência de duas redes de educação para a primeira infância. ▪ Segundo Oliveira, Silva e Marchetti (2018), em um estudo no contexto brasileiro, as creches da administração direta geralmente funcionam em prédios construídos para essa finalidade, com uma proposta pedagógica voltada para a faixa etária, enquanto as conveniadas, na maioria das vezes, ocupam prédios residenciais adaptados. Essas unidades, além de não atenderem à metragem de alunos por metro quadrado estipulada pela legislação, nem sempre foram criadas com esse propósito. Embora a contratação de vagas em unidades conveniadas apresente problemas, essa alternativa é considerada pelos gestores como a mais viável no curto prazo. ▪ Palley e Usui (2008) contribuem para essa discussão acadêmica ao destacarem que as reformas no Japão avançaram na direção da desregulamentação, da privatização e das parcerias público-privadas. Essas mudanças aumentaram significativamente a disponibilidade e a diversidade dos serviços de creche. No entanto, a diversificação trouxe problemas de acesso igualitário, pois, com a privatização,

	<p>serviços de maior qualidade podem ter custos mais elevados. Nos serviços fornecidos pelos municípios, os pais assumem uma proporção maior dos custos, o que pode dificultar o acesso das famílias de menor renda aos melhores serviços.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ribeiro dos Santos e Lara (2020) analisaram a estratégia de duas cidades brasileiras, São Paulo e Campinas, que optaram por não expandir os Centros de Educação Infantil (CEIs) públicos e oferecer novas vagas exclusivamente por meio dos CEIs conveniados (com administração público-privada). Assim, a maioria dos administradores dessas instituições conveniadas não possui caráter filantrópico ou confessional sem fins lucrativos. ▪ Outro ponto a ser considerado é a qualidade de atendimento nos CEIs conveniados. Ribeiro dos Santos e Lara (2020) mencionam o Relatório Anual de Fiscalização do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP, 2017), que evidenciou a baixa qualidade do atendimento e apontou falhas no padrão mínimo de infraestrutura, falta de acessibilidade para pessoas com deficiência, ausência de contato das crianças com a natureza e deficiência na formação dos profissionais de educação nessas instituições.
Percepções e experiências das partes interessadas (grupos de interesse)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os estudos não apresentaram detalhes sobre percepções de grupos de interesse.

Quadro 4 – Achados relevantes para a opção: Parceria Público-Privada e Cooperação/Convênios

Fonte: elaboração própria (2025).

Palley e Usui (2008) destacam que uma política de creches baseada na ampliação de parcerias público-privadas levanta questões sobre a responsabilidade do Estado na alocação de subsídios e na regulamentação dos serviços prestados por organizações privadas. Além disso, impõe o desafio de assegurar acesso igualitário a creches de qualidade para todas as famílias. Portanto, a implementação de soluções via convênios requer que o município busque assegurar a qualidade dos serviços, o cumprimento das despesas destinadas às crianças na faixa etária correspondente, além da operação e manutenção dos CEIs, creches conveniadas e demais parcerias (TCM/SP, 2017).

Os documentos técnicos analisados não trazem uma discussão abrangente sobre a política de convênios e parcerias, seja porque nenhum dos municípios estudados possui acordos para ampliar vagas em creches (TCE/RN, 2024), seja por se tratar de uma proposta que exige avaliação dos gestores quanto à expansão da rede filantrópica conveniada (TCM/GO, 2024).

5.4 Programas de Auxílio Financeiro

Outra solução para a falta de vagas em creches, apontada em alguns estudos (Nascimento et al., 2022; Zhou & Oishi, 2005), é a implementação de programas de subsídios financeiros. Os documentos técnicos analisados não abordam essa alternativa. O Quadro 5 sintetiza os principais achados sobre essa alternativa.

Características	Síntese dos Achados
Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> Segundo Nascimento et al. (2022) e Zhou e Oishi (2005), uma estratégia viável é a concessão de subsídios financeiros às famílias, com critérios de elegibilidade definidos conforme a realidade de cada contexto. O principal benefício destacado pelos autores é permitir que as famílias decidam livremente sobre a utilização do subsídio. Algumas mães, por exemplo, poderiam usá-lo para outras necessidades e cuidar dos filhos em casa, enquanto outras poderiam trabalhar e recorrer a cuidadores mais acessíveis, como avós ou parentes (Zhou & Oishi, 2005).
Danos potenciais	<ul style="list-style-type: none"> De acordo com Zhou e Oishi (2005), um possível risco dessa alternativa é o uso indevido do auxílio, exigindo medidas de controle.
Custos e/ou custo-efetividade em relação à situação atual	<ul style="list-style-type: none"> Os estudos não apresentaram detalhes sobre custos e/ou custo-efetividade.
Incertezas	<ul style="list-style-type: none"> Os estudos não apresentaram detalhes sobre incertezas.
Principais elementos da opção (se já foi implementada/testada em outro lugar)	<ul style="list-style-type: none"> Exemplos dessa opção para lidar com o problema incluem: o pagamento de bolsas ou subsídios diretos às famílias ou o financiamento de <i>vouchers</i> educacionais para que possam escolher a creche que melhor atenda às suas necessidades. Esse modelo pode ser uma solução emergencial para reduzir filas de espera enquanto medidas estruturais são implementadas. As evidências de Nascimento et al. (2022) em São Paulo indicam efeitos positivos no atendimento de crianças de até três anos em creches. Os autores analisaram o Programa Bolsa Primeira Infância, voltado para a concessão de auxílio financeiro mensal às famílias de crianças de 0 a 3 anos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, permitindo seu uso para acesso a serviços, bens e itens essenciais. Segundo Zhou e Oishi (2005), mães que desejam trabalhar enquanto seus filhos estão na creche podem enfrentar dificuldades financeiras. Para apoiar essas famílias, o governo poderia oferecer empréstimos para creche com juros baixos e sem necessidade de garantias.
Percepções e experiências das partes interessadas (grupos de interesse)	<ul style="list-style-type: none"> Os estudos não apresentaram detalhes sobre percepções de grupos de interesse.

Quadro 5 – Achados relevantes para a opção: Programas de Auxílio Financeiro

Fonte: elaboração própria (2025).



6. Considerações sobre as opções propostas

6.1 Considerações sobre as opções relacionadas com a equidade

Os artigos analisados mencionam a equidade de forma superficial, pois não era o foco das pesquisas, embora evidenciem diferenças no atendimento relacionadas a variáveis socioeconômicas. Essas constatações indicam possíveis iniquidades, sugerindo a necessidade de ampliar e incentivar a discussão com os gestores para que os sistemas reconheçam e enfrentem desafios relacionados à falta de equidade no acesso a vagas em creches municipais.

A implementação das ações deve considerar que a insuficiência de vagas impacta diferentes grupos de maneira desigual. Dessa forma, as estratégias adotadas pelos gestores devem buscar reduzir as desigualdades no acesso às creches. A seguir, apresentam-se apontamentos sobre a equidade das quatro opções identificadas nesta síntese.

6.1.1 Opção I: Levantamento e Monitoramento

Apesar de o levantamento e o monitoramento da oferta e demanda de vagas em creches serem uma fonte de informação para embasar decisões estratégicas, essa tarefa nem sempre é fácil, especialmente em municípios com pouca mão de obra qualificada para coleta, análise e elaboração de diretrizes. Nesse sentido, a implementação de uma estratégia de levantamento e monitoramento contínuo exige que a equipe de trabalho envolvida tenha o conhecimento necessário para a execução. Ademais, é importante ressaltar que as evidências incluídas nesta síntese não abordaram desigualdades existentes. Dessa forma, embora os estudos analisados confirmem a eficácia da opção (Coutinho & Silveira, 2016; Couto & Sousa, 2022; de Figueiredo Cruz & Silva, 2023; Pennerstorfer & Pennerstorfer, 2021), municípios menos desenvolvidos ou com escassez de profissionais qualificados podem enfrentar dificuldades na implementação dessa solução.

Em síntese, essa intervenção permitirá identificar possíveis desigualdades no acesso a vagas em creches públicas municipais, garantindo maior atenção aos grupos mais vulneráveis. No entanto, para definir critérios de priorização, os gestores precisam conhecer as características socioeconômicas das famílias. Assim, a implementação dessa opção pode orientar estratégias para reduzir desigualdades e melhorar a qualidade do atendimento. Para tanto, gestores e profissionais responsáveis pelo levantamento e monitoramento devem intensificar esforços para resolver a insuficiência de vagas com critérios de equidade. Um dos esforços mais urgentes é definir requisitos de priorização para a

distribuição equitativa das vagas e o atendimento da fila de espera com base nos levantamentos realizados.

6.1.2 Opção 2: Expansão da Rede Pública de Creches e Ampliação da Infraestrutura

Ao expandir a rede pública de creches, gestores e formuladores de políticas devem comprometer-se a garantir um atendimento equitativo a todas as famílias que necessitam desses serviços. Dessa forma, a estratégia de criação de novas creches e a ampliação da infraestrutura, embora apresentem um impacto mais permanente segundo os estudos analisados, podem desfavorecer famílias que vivem longe das novas unidades, exigindo medidas complementares de transporte. Um relatório nacional do Todos pela Educação (2023) apontou que as barreiras de acesso são mais acentuadas entre as crianças mais pobres e variam entre as regiões. Essa evidência reforça a necessidade de estabelecer ações para enfrentar o problema com equidade.

Como mencionado anteriormente, a “Opção 1: Levantamento e Monitoramento” é um mecanismo potencial para identificar as áreas que necessitam de novas creches. Além disso, para garantir um atendimento de qualidade e evitar a superlotação de turmas, é essencial investir em recursos humanos, sobretudo na qualificação dos profissionais da educação, tanto antigos quanto novos. Em síntese, implementar ações com equidade implica em reduzir as desigualdades de acesso entre os diferentes grupos do município, independentemente do *status* socioeconômico ou outras características. Em outras palavras, a rede expandida deve garantir acesso igualitário aos serviços de creches, sem barreiras econômicas, sociais, geográficas, culturais ou outras.

6.1.3 Opção 3: Parcerias Público-Privada e Cooperação/Convênios

A literatura apresenta evidências de que a qualidade dos serviços de creches provenientes das parcerias é incerta (Oliveira, Silva & Marchetti, 2018; Palley & Usui, 2008). Conforme já destacado, uma política de creches baseada em parcerias público-privadas levanta questões sobre a responsabilidade do Estado na alocação de subsídios e na regulamentação dos serviços prestados por entidades privadas. Além disso, impõe o desafio de garantir acesso igualitário a creches de qualidade para todas as famílias (Oliveira, Silva & Marchetti, 2018; Palley & Usui, 2008).

Essa opção é uma estratégia temporária para enfrentar o problema de forma rápida e urgente. No entanto, a busca por soluções imediatas pode comprometer a qualidade dos serviços. Nesse contexto, algumas famílias, sobretudo de grupos historicamente desfavorecidos, podem enfrentar barreiras para matricular e manter suas crianças na creche devido a fatores como baixa qualidade do atendimento, longos períodos de espera, distância, infraestrutura inadequada e falta de acessibilidade

para crianças com deficiência, entre outros (Brasil, 2024b). Portanto, na discussão sobre equidade, tanto nas creches públicas quanto nas conveniadas, é essencial garantir a mesma qualidade no atendimento, evitando discriminação ou exclusão.

6.1.4 Opção 4: Programas de Auxílio Financeiro

Os efeitos da falta de acesso a creches podem variar entre mães que trabalham e as que não trabalham (Zhou & Oishi, 2005). A literatura destaca que a escassez de vagas impacta especialmente famílias de crianças de 0 a 3 anos em situação de vulnerabilidade (Nascimento et al., 2022) e as mães que desejam trabalhar enquanto seus filhos estão na creche (Zhou & Oishi, 2005), submetendo tais indivíduos a maiores dificuldades. Ademais, famílias de renda mais alta podem recorrer a outras formas de cuidado, o que não é possível para as famílias de grupos minoritários. Portanto, as ações de suporte financeiro devem considerar fatores como condição socioeconômica, gênero, idade, deficiência, entre outros critérios que podem aumentar as dificuldades de acesso à educação na primeira infância para esses indivíduos.

6.2 Considerações sobre a implementação

As quatro alternativas identificadas e apresentadas nesta síntese de evidências devem ser aplicadas de acordo com as particularidades de cada município que busca adotar tais medidas. Assim, diferentes localidades podem enfrentar desafios distintos e identificar oportunidades específicas para a implementação dessas estratégias. Os quadros 6 a 9 sintetizam as principais considerações sobre a viabilidade de cada opção.

Níveis	Opção 1: Levantamento e Monitoramento
Crianças de até 3 anos de idade / Famílias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os perfis das crianças e de seus familiares devem ser corretamente registrados no levantamento, pois a ausência de cadastro das famílias em maior vulnerabilidade dificulta a distribuição eficiente das vagas, especialmente quando há necessidade de priorização (Coutinho e Silveira, 2016; Couto & Sousa, 2022). Essa opção representa uma alternativa que pode auxiliar no dimensionamento da demanda e, conseqüentemente, no atendimento das crianças com até três anos no nível municipal (Couto & Sousa, 2022). ▪ Uma consideração importante é que não se pode negligenciar a acessibilidade espacial ao analisar as desigualdades na oferta desses serviços (Pennerstorfer & Pennerstorfer, 2021). Uma dificuldade é a necessidade de um levantamento abrangente, pois as disparidades podem estar ligadas ao <i>status</i> socioeconômico das regiões e à contribuição de diferentes variáveis para essas desigualdades (Pennerstorfer & Pennerstorfer, 2021). ▪ A implementação dessa estratégia pode beneficiar os usuários ao viabilizar um plano de ação mais preciso para a distribuição das vagas e a identificação dos perfis das famílias e as áreas com maior demanda por atendimento, possibilitando, inclusive, maior acesso a creches próximas às residências.

<p>Gestores / tomadores de decisão / equipe de trabalho / profissionais envolvidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alguns municípios podem enfrentar desafios na implementação de processos eficientes para levantar e monitorar a oferta e demanda por vagas em creches, pois isso exige adesão dos profissionais e rigor metodológico para garantir resultados confiáveis que embasem políticas públicas e planejamento estratégico. ▪ A criação de comitês específicos para levantamento, monitoramento e acompanhamento pode ser uma medida para controlar e aprimorar as ações estabelecidas (de Figueiredo Cruz & Silva, 2023).
<p>Profissionais da educação infantil (Professores, pedagogos e demais envolvidos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ É essencial registrar informações sobre os profissionais da educação, pois garantir a qualidade do serviço vai além da alocação de crianças em creches; é necessário um quadro de profissionais adequado em número e qualificação. ▪ Essa opção pode melhorar a previsibilidade da demanda por profissionais e a distribuição de turmas.
<p>Sistema educacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A falta de adesão ao levantamento por diferentes atores do sistema educacional, aliada às particularidades de cada município, representa uma barreira à implementação dessa medida, comprometendo a integração dos dados. ▪ Ao adotar o levantamento e monitoramento, o sistema educacional pode formular políticas públicas mais alinhadas ao contexto local, fundamentadas em dados concretos (Coutinho & Silveira, 2016; Couto & Sousa, 2022; de Figueiredo Cruz & Silva, 2023; Pennerstorfer & Pennerstorfe, 2021).

Quadro 6 – Considerações sobre a implementação da opção: Levantamento e Monitoramento

Fonte: elaboração própria (2025).

A insuficiência de vagas em creches públicas municipais requer múltiplas abordagens para sua solução. O levantamento e o monitoramento, conforme destacado no Quadro 6, representam uma ação inicial relevante, permitindo a criação de estratégias eficazes a partir desses dados. O Quadro 7 resume aspectos da expansão da rede pública, que viabiliza a oferta de mais vagas e a melhoria da infraestrutura. No entanto, essa estratégia enfrenta desafios como maiores custos e o tempo necessário para a construção de novas unidades.

Níveis	Opção 2: Expansão da Rede Pública de Creches e Ampliação da Infraestrutura
<p>Crianças de até 3 anos de idade / Famílias</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A construção e a implementação de novas unidades pode levar tempo, e as famílias não podem ficar sem acesso à educação infantil por um longo período. Isso requer a adoção de medidas temporárias para garantir a oferta dos serviços durante a expansão. ▪ Em contrapartida, a expansão da rede representa uma oportunidade concreta para ampliar o acesso às creches (Bassok, Fitzpatrick, & Loeb, 2014; Gesqui & Fernandes, 2021; Nascimento et al., 2022; Ige, 2011; Wakabayashi & Kukimoto, 2023).
<p>Gestores / tomadores de decisão / equipe de trabalho / profissionais envolvidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A expansão da rede pública de creches e a ampliação da infraestrutura existente podem enfrentar barreiras como altos custos financeiros, a necessidade de planejamento adequado, a escassez de profissionais de educação infantil para as novas unidades e dificuldades na manutenção da qualidade dos serviços (Wakabayashi & Kukimoto, 2023). ▪ A expansão da rede de creches deve ser acompanhada da ampliação do quadro de profissionais habilitados para a educação infantil, a fim de evitar a superlotação das turmas. Nesse sentido, turmas menores permitem que os professores ofereçam maior atenção individualizada aos alunos, considerando as necessidades específicas

	de cada criança, o que é essencial para seu desenvolvimento na primeira infância (TCE/RN, 2024). Adicionalmente, é necessário considerar a capacitação desses profissionais, o desenvolvimento da infraestrutura municipal e a implementação de outros programas de apoio, como o transporte para crianças que residem em áreas afastadas, entre outros fatores.
Profissionais da educação infantil (Professores, pedagogos e demais envolvidos)	<ul style="list-style-type: none"> Como mencionado anteriormente, um risco dessa opção é que a ampliação de vagas pode sobrecarregar os profissionais da educação, enquanto as novas unidades não estiverem concluídas e o quadro de profissionais não for expandido. A ampliação do quadro de profissionais, associada à expansão da rede pública de creches, pode gerar novas oportunidades de carreira.
Sistema educacional	<ul style="list-style-type: none"> A rápida expansão pode dificultar a manutenção da qualidade dos serviços no sistema educacional. A redução da fila de espera e a ampliação dos serviços garantem o atendimento contínuo à demanda (Bassok, Fitzpatrick, & Loeb, 2014; Gesqui & Fernandes, 2021; Nascimento et al., 2022; Ige, 2011; Wakabayashi & Kukimoto, 2023).

Quadro 7 – Considerações sobre a implementação da opção: Expansão da Rede Pública de Creches e Ampliação da Infraestrutura

Fonte: elaboração própria (2025).

Adicionalmente, a parceria público-privada e os convênios surgem como soluções viáveis para ampliar mais rapidamente a oferta de vagas, reduzindo a necessidade de investimentos diretos do poder público, embora possam implicar variações na qualidade dos serviços prestados. O Quadro 8 apresenta considerações para a implementação dessa opção.

Níveis	Opção 3: Parcerias Público-Privada e Cooperação/Convênios
Crianças de até 3 anos de idade / Famílias	<ul style="list-style-type: none"> Uma das dificuldades na implementação dessa opção é a possível variação na qualidade dos serviços prestados pela rede parceira, especialmente devido à falta de alinhamento da proposta pedagógica entre a rede própria e a parceira (Nascimento et al., 2022). Ademais, a gestão pública nem sempre exerce um controle rigoroso sobre as unidades conveniadas (Oliveira, Silva, & Marchetti, 2018). Em síntese, essa opção oferece uma solução temporária e urgente para ampliar a oferta de vagas a curto prazo. No entanto, cabe à gestão pública municipal monitorar os serviços da rede parceira para garantir a qualidade.
Gestores / tomadores de decisão / equipe de trabalho / profissionais envolvidos	<ul style="list-style-type: none"> A fiscalização e o acompanhamento da qualidade dos serviços em todas as creches conveniadas podem ser desafiadores (Oliveira, Silva & Marchetti, 2018). Essa alternativa pode reduzir a sobrecarga financeira da prefeitura, ampliando a oferta de vagas a curto prazo sem a necessidade de grandes obras, que exigem mais tempo e investimento (Palley & Usui, 2008; Oliveira, Silva & Marchetti, 2018; Ribeiro dos Santos & Lara, 2020).
Profissionais da educação infantil (Professores, pedagogos e demais envolvidos)	<ul style="list-style-type: none"> A implementação dessas parcerias pode acentuar as diferenças nas condições de trabalho entre os setores público e privado. Por outro lado, pode gerar novas oportunidades de emprego no setor privado conveniado.
Sistema educacional	<ul style="list-style-type: none"> De modo geral, o sistema educacional pode enfrentar desafios similares aos já mencionados, especialmente na padronização da formação e atuação dos profissionais, apesar da ampliação da oferta de vagas.

Quadro 8 – Considerações sobre a implementação da opção: Parcerias Público-Privada e Cooperação/Convênios

Fonte: elaboração própria (2025).

Conforme mostra o Quadro 9, os programas de auxílio financeiro oferecem maior flexibilidade às famílias, mas podem enfrentar desafios em termos de fiscalização e equidade no acesso.

Níveis	Opção 4: Programas de Auxílio Financeiro
Crianças de até 3 anos de idade / Famílias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nem todas as famílias conseguem arcar com custos adicionais, mesmo com auxílio. ▪ A flexibilização permite escolher a creche que melhor atende às necessidades da família ou optar por outras formas de cuidado, como a contratação de alguém de confiança, especialmente para mães trabalhadoras que não encontram vagas em creches.
Gestores / tomadores de decisão / equipe de trabalho / profissionais envolvidos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Requer controle rigoroso devido à complexidade da correta aplicação dos recursos (Zhou & Oishi, 2005). ▪ A assistência financeira reduz a necessidade de infraestrutura física direta.
Profissionais da educação infantil (Professores, pedagogos e demais envolvidos)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esse modelo pode gerar precarização do trabalho e aumentar a demanda por cuidadores particulares. No entanto, pode ser uma solução emergencial para apoiar as famílias, especialmente as mães, até que medidas estruturais sejam implementadas.
Sistema educacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A falta de controle sobre a qualidade da educação é um risco, pois o auxílio financeiro pode levar as famílias a recorrerem a cuidadores mais acessíveis, embora isso possibilite o cuidado dos filhos em casa (Zhou & Oishi, 2005).

Quadro 9 – Considerações sobre a implementação da opção: Programas de Auxílio Financeiro

Fonte: elaboração própria (2025).

REFERÊNCIAS

- Bassok, D., Fitzpatrick, M., & Loeb, S. (2014). Does state preschool crowd-out private provision? The impact of universal preschool on the childcare sector in Oklahoma and Georgia. *Journal of Urban Economics*, 83, 18-33. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2014.07.001>
- Borghetti, R. F., Adrião, T., & Garcia, T. (2011). As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 92(231), 285-301.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2014). *Plano Nacional de Educação: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Ministério da Educação. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm
- Brasil. (2024a). *Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024*. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14934.htm
- Brasil. (2024b). Ministério da Educação – MEC. *Retrato da Educação Infantil no Brasil: Acesso e disponibilidade de vagas*. Levantamento nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/levantamento-revela-disponibilidade-de-vagas-em-creches>
- Brasil. (2024c). *Lei nº 14.851, de 03 de maio de 2024*. Dispõe 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 (zero) a 3 (três) anos de idade. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm
- Castro, M., & da Cruz, B. (2024). Effects of a large-scale program for the construction of daycare and preschool centers on cognitive skills and female employment. *Education Economics*, 1-26. <https://doi.org/10.1080/09645292.2023.2254516>
- Coutinho, A. S., & Silveira, A. D. (2016). As políticas de priorização para o acesso ao direito à educação infantil em creches. *Revista Trama Interdisciplinar*, 7(2).
- Couto, A. A. A., & Sousa, S. Z. (2022). Acesso à creche nos municípios do Brasil: Possibilidades para o monitoramento. *Cadernos de Pesquisa*, 52, e09025. <https://doi.org/10.1590/198053149025>

- de Figueiredo Cruz, L. P., & Silva, R. A. (2023). Políticas públicas de educação infantil e seu controle pelo judiciário: reflexões acerca da importância do comitê de monitoramento no caso das vagas em creches na cidade de São Paulo sob a ótica do processo estrutural. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 24(1).
- Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Estado de Mato Grosso - Gaepe-MT (2023). *Nota Técnica Gaepe-MT N° 001/2023*. Dispõe sobre a recomendação aos gestores municipais do estado de Mato Grosso para organização de fila de espera, de maneira criteriosa, transparente e equânime, para acesso à creche para as crianças de 0 a 3 anos. Cuiabá/MT, 15 de março de 2023.
- Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Estado de Piauí - Gaepe-PI (2024). *Nota Técnica Gaepe-PI N° 01/2024*. Dispõe sobre diretrizes para o aprimoramento da gestão, expansão e transparência nas políticas públicas voltadas para creches nos municípios do estado do Piauí. Teresina, 4 de novembro de 2023.
- Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Estado de Rondônia - Gaepe-RO (2022). *Nota Técnica Gaepe-PI N° 07/2021*. Dispõe sobre a recomendação aos gestores municipais do estado de Rondônia para organização de fila de espera, de maneira criteriosa, transparente e equânime, para acesso a creche para as crianças de 0 a 3 anos. Porto Velho/RO, 9 de dezembro de 2021.
- Gesqui, L. C., & Fernandes, A. G. (2021). Desafios na oferta de vagas em creches da rede pública municipal de ensino. *Jornal de Políticas Educacionais*, 15. <https://doi.org/10.5380/jpe.v15i0.77666>
- Ige, A. M. (2011). The challenges facing early childhood care, development and education (ECCDE) in an era of universal basic education in Nigeria. *Early Childhood Education Journal*, 39(2), 161-167.
- Mendes, A. R. D. L., & Jesus, G. R. D. (2024). Participação da sociedade no monitoramento do programa educacional Proinfância. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 32(124), e0244189.
- Ministério Público do Estado do Amazonas - MPAM (2025). *Evolução da oferta de vagas em creches municipais*. Disponível em: <https://www.mpam.mp.br/noticias-portal/17879-em-audiencia-com-a-semad-mpam-analisa-oferta-de-vagas-em-creches-na-rede-municipal-de-ensino>
- Nascimento, A. P. S. do, de Oliveira Silva, C. N., Souza, E. M., & Alencar, F. (2022). Creches conveniadas e compra de vagas na cidade de São Paulo: Formas de privatização da Educação

- Infantil. FINEDUCA- *Revista de Financiamento da Educação*, 12. <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907110081>
- Oliveira, V. E. D., Silva, M. P. D., & Marchetti, V. (2018). Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. *Educação & Sociedade*, 39, 652-670. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018176112>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., ... & Alonso-Fernández, S. (2021). Declaración PRISMA 2020: una guía actualizada para la publicación de revisiones sistemáticas. *Revista Española de Cardiología*, 74(9), 790-799. <https://doi.org/10.1016/j.recesp.2021.06.016>.
- Palley, H. A., & Usui, C. (2008). Child daycare policy in Japan: An examination of the program and its impacts. *Journal of Comparative Social Welfare*, 24(2), 165-178. <https://doi.org/10.1080/17486830802231156>
- Palotti, P. L. D. M., Koga, N. M., Do Couto, B. G., Do Nascimento, M. I. B., & Lins, R. D. S. (2022). *Uso de evidências pela burocracia dirigente do nível federal* (Working Paper No. 2750). Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. <https://doi.org/10.38116/td2750>
- Pennerstorfer, A., & Pennerstorfer, D. (2021). Inequalities in spatial accessibility of childcare: The role of non-profit providers. *Journal of Social Policy*, 50(1), 122-147.
- Ribeiro dos Santos, F. J., & Lara, P. T. (2020). Child education convention policy: is privacy alternative to meet quality demand?. *RPGE—Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, 24(1), p. 100-116. <https://doi.org/10.22633/rpge.v24i1.12868>
- Romão, D. M. M. (2020). *Cultura organizacional e uso de evidências no setor público brasileiro: um estudo de caso*. Brasília: Instituto Veredas. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/porta1/resource/pt/biblio-1416453>
- Suano, B., Farias, B. G. D., Beidacki, C. S., Benatti, G. S. D. S., Menin, V. P., & Boeira, L. D. S. (2024). *Institucionalização do uso de evidências em políticas no Brasil: avanços e oportunidades*. Repositório Boletim de Análise Político-Institucional. Repositório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília - DF. <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art13>
- Todos pela Educação (2024). *Acesso à creche: entenda como a dificuldade de acesso prejudica milhões de crianças pelo Brasil*. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/acesso-a-creche-entenda-como-a-dificuldade-de-acesso-prejudica-milhoes-criancas-pelo-brasil/>

- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN (2024). *Levantamento sobre a oferta de vagas em creches nos municípios do RN*. Secretaria de Controle Externo (SECEX), Diretoria de Avaliação Municipal. Relatório de levantamento. Plano de Fiscalização Anual 2023/2024.
- Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM/SP (2017). *Relatório anual de fiscalização*. p. 180-230.
- Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás – TCM/GO (2024). *Relatório de levantamento: vagas em creches e pré-escolas no estado de Goiás*. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Gabinete de Articulação para a Efetividade de Política da Educação em Goiás – Goiânia: TCM/GO, 2024.
- Wakabayashi, Y., Yui, Y., & Kukimoto, M. (2023). Spatial aspects of the supply–demand gap and its change in childcare services in Naha City, Japan. *GeoJournal*, 88(3), 2993-3008.
- Zhou, Y., & Oishi, A. (2005). Underlying demand for licensed childcare services in urban Japan. *Asian Economic Journal*, 19(1), 103-119.

APÊNDICE A – AVALIAÇÃO DE QUALIDADE METODOLÓGICA

Estudo	Tipo	Critérios da MMAT (Cinco critérios)							%
		1*	1.1*	2	3	4	5		
Bassok, Fitzpatrick e Loeb (2014)	Quantitativo	S	S	S	S	S	I	75%	
Borghì, Adrião e García (2011)	Métodos Mistos	S	S	S	S	N	N	50%	
Castro e da Cruz (2024)	Quantitativo	S	S	S	S	S	S	100%	
Coutinho e Silveira (2016)	Métodos Mistos	S	S	S	S	I	I	50%	
Couto e Sousa (2022)	Quantitativo	S	S	S	S	S	S	100%	
de Figueiredo Cruz e Silva (2023)	Qualitativo	S	S	S	S	I	N	50%	
do Nascimento, de Oliveira Silva e Alencar (2022)	Métodos Mistos	S	S	S	S	S	S	100%	
Gesqui e Fernandes (2021)	Qualitativo	S	S	S	S	S	I	75%	
Ige (2011)	Qualitativo	S	S	S	S	I	I	50%	
Mendes e Jesus (2024)	Qualitativo	S	S	S	S	I	I	50%	
Oliveira, Silva e Marchetti (2018)	Métodos Mistos	S	S	S	S	S	S	100%	
Palley e Usui (2008)	Qualitativo	S	S	S	S	S	S	100%	
Pennerstorfer e Pennerstorfer (2021)	Quantitativo	S	S	S	S	N	N	50%	
Ribeiro dos Santos e Lara (2020)	Qualitativo	S	S	S	S	I	S	75%	
Wakabayashi e Kukimoto (2023)	Quantitativo	S	S	S	S	I	I	50%	
Zhou e Oishi (2005)	Quantitativo	S	S	S	S	S	I	75%	

Tabela 1A – Mixed Methods Appraisal Tool (MMAT)

Fonte: elaboração própria (2025).

Nota: * Pergunta filtro para todos os tipos de estudos: “1. Há perguntas de pesquisa (ou objetivos) claras de tipo qualitativo e quantitativo, ou uma pergunta (ou objetivo) clara de métodos mistos?” “1.2 Os dados recolhidos responderam à pergunta de pesquisa (objetivo)?”. E.x., considere se o período de acompanhamento foi tempo suficiente para os resultados ocorrer (para estudos longitudinais ou componentes de estudo). Avaliação adicional pode não ser viável ou apropriado quando a resposta for ‘não’ ou ‘indeterminado’ à uma das perguntas do filtro, ou às duas. Métricas de classificação: Para cada estudo retido, uma nota global de qualidade pode não ser informativa (em comparação com um resumo descritivo usando critérios da MMAT), mas pode ser calculada usando a MMAT. Como há apenas poucos critérios de cada domínio, a nota pode ser apresentada usando descritores como *, **, ***, e ****. Esta nota pode ser o número dos critérios cumpridos dividido por quatro (pontuação de 25% (*) - um critério cumprido - a 100% (****) – todos os critérios cumpridos).

APÊNDICE B – QUADRO-SÍNTESE DOS ARTIGOS INCLUÍDOS

Estudo	Título	Objetivo	Contexto	Principais Resultados
Bassok, Fitzpatrick e Loeb (2014)	Does state preschool crowd-out private provision? The impact of universal preschool on the childcare sector in Oklahoma and Georgia	Analisar o <i>Preschool-for-All</i> , um programa federal para incentivar ações para a universalização da educação na primeira infância, introduzidas na Geórgia e em Oklahoma.	Geórgia e Oklahoma	<ul style="list-style-type: none"> O financiamento governamental das creches e pré-escolas universais na Geórgia resultou no aumento do número de prestadores de serviços de cuidado infantil no setor formal, com crescimento tanto de centros públicos quanto privados. Embora três quartos das pré-escolas financiadas pelo governo tenham ocorrido em instalações já existentes, o setor de cuidado infantil na Geórgia se expandiu em quase 20%. A oferta pública em Oklahoma levou ao aumento do número de centros formais de cuidado infantil, impulsionado principalmente pela expansão do atendimento dentro das escolas.
Borghi, Adrião e Garcia (2011)	As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas	Analisar a natureza e as consequências de parcerias firmadas entre o poder público municipal e as instituições privadas de educação infantil.	Brasil (São Paulo, Ribeirão Preto, Hortolândia e Piracicaba)	Houve aumento das matrículas tanto nas creches públicas quanto nas privadas por meio de convênios. Os municípios que adotaram o Programa Bolsa Creche, que financia a ampliação da oferta de vagas por meio de subvenção pública às escolas privadas, registraram esse crescimento.
Castro e da Cruz (2024)	Effects of a large-scale program for the construction of daycare and preschool centers on cognitive skills and female employment	Avaliar os impactos de um programa em larga escala voltado para a construção de creches e pré-escolas no Brasil, denominado Proinfância, que financiou novas unidades em cerca de 45% dos municípios entre 2008 e 2017.	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> O programa ampliou o acesso das crianças a creches e escolas, além de melhorar a infraestrutura física da rede de educação infantil. Contribuiu significativamente para o aumento da participação feminina no mercado de trabalho, especialmente entre mulheres com menor escolaridade. Os resultados indicam que uma expansão mais rápida da cobertura da educação infantil pública poderia

Estudo	Título	Objetivo	Contexto	Principais Resultados
				gerar efeitos mais expressivos no desenvolvimento infantil e na participação feminina na força de trabalho.
Coutinho e Silveira (2016)	As políticas de priorização para o acesso ao direito à educação infantil em creches	Analisar o perfil do atendimento da educação infantil em Florianópolis e as políticas de acesso à creche (para crianças de 0 a 3 anos), a partir das portarias de matrículas do período de 2001 a 2015.	Brasil (Florianópolis)	Destaca-se que o critério de menor renda adotado pelo município surge como uma solução para contextos com maior demanda do que oferta. No entanto, sua aplicação implica reconhecer a falta de vagas para todos, o que, por sua vez, evidencia a ineficiência do Estado em garantir os direitos básicos da população. Embora considere os princípios da diferença e da reparação em uma sociedade desigual como a brasileira, busca-se assegurar uma igualdade equitativa de oportunidades.
Couto e Sousa (2022)	Acesso à creche nos municípios do Brasil: Possibilidades para o monitoramento	Apresentar possibilidades de monitoramento do acesso à creche no nível municipal.	Brasil	Devem ser considerados aspectos que reflitam diretamente o crescimento, a composição e a distribuição populacional no espaço geográfico, a fim de conhecer o tamanho da população atendida pela ação. Com essa informação, é possível planejar estratégias de atendimento. Em síntese, é essencial conhecer a população em intervalos mais curtos para calcular a taxa de atendimento em nível local.
de Figueiredo Cruz e Silva (2023)	Políticas públicas de educação infantil e seu controle pelo judiciário: reflexões acerca da importância do comitê de monitoramento no caso das vagas em creches na cidade de São Paulo sob a ótica do processo estrutural	Fazer uma análise na decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo no controle de políticas públicas no “Caso das Creches” em que se buscava vagas em creches no município de São Paulo.	Brasil (São Paulo)	A presença do Comitê de Monitoramento resultou em avanços significativos na efetivação do direito social à educação, com a criação de mais de 85.500 vagas em creches na cidade de São Paulo, atendendo ao que foi determinado no acórdão.
Nascimento et al. (2022)	Creches conveniadas e compra de vagas na cidade de São Paulo: Formas de privatização da Educação Infantil	Analisar as formas de privatização da Educação Infantil existentes na Rede Municipal de Educação de São Paulo no período	Brasil (São Paulo)	Observa-se o crescimento dos convênios com entidades privadas para o atendimento de bebês e crianças pequenas em creches na rede parceira. Destacam-se, ainda, a

Estudo	Título	Objetivo	Contexto	Principais Resultados
		de 2000 a 2020.		implementação dos programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância, no final de 2019, que possibilitou o repasse de recursos públicos para instituições privadas. Esse processo de privatização reflete a escolha política das gestões municipais por esse modelo de atendimento e consolida, no município, a existência de duas redes de educação para a primeira infância.
Gesqui e Fernandes (2021)	Desafios na oferta de vagas em creches da rede pública municipal de ensino	Analisar os indicadores da política educacional do município de São José do Rio Preto – SP para a oferta de vagas em creches de sua rede pública no período de 2010 a 2019, destacando sua expressiva demanda e as ações desenvolvidas com a finalidade de zerar as listas de espera.	Brasil (São José do Rio Preto)	Foram realizadas as seguintes ações: continuidade da reorganização do atendimento à educação infantil dos anos anteriores; construção de sete novas escolas; criação de 26 novas salas de aula em unidades já existentes; e aluguel de dois prédios para adequação e atendimento à faixa etária de creche. Essas iniciativas resultaram na ampliação de 1.019 vagas, distribuídas.
Ige (2011)	The Challenges Facing Early Childhood Care, Development and Education (ECCDE) in an Era of Universal Basic Education in Nigeria	Examinar os desafios da educação infantil na Nigéria.	Nigéria	<ul style="list-style-type: none"> Recomenda-se que o governo estabeleça mais creches, jardins de infância e escolas maternas públicas. Ampliação da infraestrutura educacional; Criação de mais creches, jardins de infância e escolas maternas públicas pelo governo.
Mendes e Jesus (2024)	Participação da sociedade no monitoramento do programa educacional Proinfância	Investigar a participação da sociedade no monitoramento do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância, criado a fim de garantir o acesso das crianças à Educação Infantil.	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Verificou-se a necessidade de implementar melhorias para possibilitar um acompanhamento mais eficaz da execução da Política Pública. Novas fontes de coleta e compartilhamento de dados são essenciais para aprimorar tanto o monitoramento quanto a gestão do Proinfância. Entre as possíveis fontes e formas de monitoramento a serem implementadas, a participação social, com a

Estudo	Título	Objetivo	Contexto	Principais Resultados
				colaboração da sociedade na coleta e no compartilhamento de dados, se destaca como uma forte candidata para aprimorar o monitoramento do Programa.
Oliveira, Silva e Marchetti (2018)	Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo	Analisar estratégias adotadas pela Prefeitura de São Paulo diante dos litígios envolvendo as demandas por vagas em creches, a fim de refletir sobre a influência da estratégia judicial nas políticas públicas de educação do município.	Brasil (São Paulo)	<ul style="list-style-type: none"> As creches da administração direta geralmente ocupam prédios construídos com a finalidade pedagógica e planejados para essa faixa etária. Já as creches conveniadas, em sua maioria, funcionam em prédios residenciais adaptados, com uma metragem de alunos por metro quadrado diferente da estipulada pela legislação, e nem sempre as entidades foram criadas para essa finalidade. Embora a contratação de vagas em unidades conveniadas apresente desafios, essa opção é vista pelos gestores como a mais viável a curto prazo.
Palley e Usui (2008)	Child daycare policy in Japan: An examination of the program and its impacts	Examinar as recentes reformas políticas na área de cuidados infantis que avançaram na direção da desregulamentação, do aumento da privatização dos serviços de cuidados infantis e do fortalecimento do papel dos governos locais e municipais, tanto na regulamentação quanto no financiamento, no Japão.	Japão	<ul style="list-style-type: none"> Expansão os serviços de atendimento educacional infantil para um número maior de famílias sem grandes aumentos nos gastos públicos. As estratégias de parcerias público-privadas aumentaram substancialmente a disponibilidade e a diversidade dos serviços de creche.
Pennerstorfer e Pennerstorfer (2021)	Inequalities in Spatial Accessibility of Childcare: The Role of Non-profit Providers	Analisar as desigualdades sociais na disponibilidade do acesso a creches.	Áustria	<ul style="list-style-type: none"> Os resultados indicam que a acessibilidade espacial é maior nos bairros de maior status socioeconômico, com a desigualdade aumentando ao longo do tempo. Os efeitos podem ser atribuídos ao papel das

Estudo	Título	Objetivo	Contexto	Principais Resultados
				<p>organizações sem fins lucrativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> Os achados sugerem que a mudança de política em Viena, voltada para a maior comunitarização e a transição para a provisão de serviços por essas organizações, comprometeu o caráter universal do sistema de creche da cidade.
Ribeiro dos Santos e Lara (2020)	Política de conveniamento da educação infantil: a privatização é a alternativa para suprir a demanda com qualidade?	Compreender os processos de conveniamento na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e Campinas para suprir a demanda por atendimento educacional na primeira infância, especificamente em creches.	Brasil (São Paulo e Campinas)	<p>Os resultados indicaram diversos entraves para resolver o problema e atender à demanda de crianças sem acesso à escola, destacando-se a falta de qualidade nos centros conveniados, a formação precária dos profissionais de educação e a inadequação do espaço físico para o atendimento às crianças.</p>
Wakabayashi e Kukimoto (2023)	Spatial aspects of the supply–demand gap and its change in childcare services in Naha City, Japan	Reexaminar a questão do cuidado infantil no Japão utilizando uma abordagem de justiça territorial.	Japão	<ul style="list-style-type: none"> A transformação de creches não licenciadas em centros licenciados levou ao aumento do número total de creches, impulsionado pela criação de novos tipos de centros. Paralelamente, a quantidade de creches não licenciadas diminuiu à medida que muitas foram regulamentadas. Como resultado, a lista de espera por vagas em centros licenciados foi reduzida pela metade em apenas um ano após a implementação da política.
Zhou e Oishi (2005)	Underlying demand for licensed childcare services in urban Japan	Utilizar o método de avaliação contingente para estimar a demanda subjacente por serviços de creche licenciados na área metropolitana de Tóquio.	Japão	<ul style="list-style-type: none"> A taxa de espera subjacente para serviços de creche licenciados é significativamente maior do que a taxa de espera oficialmente divulgada; A escassez de oferta para crianças com menos de 1 ano de idade é especialmente grave; e o número total de crianças (de até 3 anos) na condição de demanda subjacente supera consideravelmente o número

Estudo	Título	Objetivo	Contexto	Principais Resultados
				atual de matriculados.

Quadro 1B – Quadro-síntese dos artigos incluídos

Fonte: elaboração própria (2025).

APÊNDICE C – QUADRO-SÍNTESE DOS DOCUMENTOS TÉCNICOS

Fonte	Tipo de documento	Objetivo	Abrangência	Principais resultados
Brasil (2024b)	Levantamento	Analisar o acesso e disponibilidade de vagas na educação infantil no Brasil.	Todo o território nacional.	<ul style="list-style-type: none"> Os principais motivos para a não frequência das crianças em creches incluem: escolha dos responsáveis por não matriculá-las, a insuficiência de creches para atender à demanda, a falta de vagas nas unidades desejadas, a distância entre a residência ou local de trabalho dos responsáveis e a instituição, a precariedade da infraestrutura, a superlotação das turmas e do transporte escolar, além da ausência de transporte adequado, especialmente em áreas rurais, entre outros fatores. 4.767 municípios (86% da amostra) determinam uma idade específica para o início do atendimento em creche, os demais (606) indicaram que atendem a partir de 0 meses de idade. Número significativo de crianças na fila de espera por vagas em creches em algumas localidades. 56% dos Estados não possuem critérios para a definição de prioridades na fila por vaga em creche.
Todos pela Educação (2024)	Levantamento	Analisar possíveis desigualdades de acesso a vagas em creches.	Todo o território nacional.	<ul style="list-style-type: none"> O Brasil tem 2,3 milhões de crianças de 0 a 3 anos que não estão em creches por alguma dificuldade de acesso ao serviço. Cerca de 6 em cada 10 família gostariam que seus filhos frequentassem a Creche, mas apenas 4 são atendidas. As barreiras de acesso atingem de forma diferente as crianças mais pobres e as mais ricas. Dentre as famílias mais pobres, 28% das crianças não estão nas creches por dificuldade de acesso. Já entre as mais ricas, esse número cai para 7%. Os maiores percentuais de crianças que não frequentam a Creche por dificuldade de acesso estão nas regiões Norte e Nordeste do país.
TCM/GO (2024) *	Levantamento	Obter informações sobre o atendimento em creches e pré-escolas no estado de	Goiás	<ul style="list-style-type: none"> Em Goiás há 95.597 crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches (municipais, filantrópicas e privadas), contudo há uma fila de espera por

Fonte	Tipo de documento	Objetivo	Abrangência	Principais resultados
		Goiás		<p>vagas de 43.829 crianças, situação presente em 52% dos municípios goianos.</p> <ul style="list-style-type: none"> 33% dos municípios não possuem um critério de ordenação da fila de espera em creches e 5% dos municípios declararam não saber se há controle. A faixa etária com maior fila de espera é em primeiro lugar, a de 1 ano e 1 ano e 11 meses, seguida da faixa etária de 3 anos a 3 anos e 11 meses. As creches municipais são responsáveis por 87% dos atendimentos, seguidos pelas instituições filantrópicas, responsáveis por 10%. Em 11% dos municípios o atendimento em creches não é realizado por professores. Em 61% dos municípios, não há elaboração de Plano de Expansão de vagas para cada ano letivo.
TCE/RN (2024)	Levantamento	Avaliar a situação dos municípios na garantia do acesso à educação infantil de crianças entre 0 e 3 anos e 11 meses.	Rio Grande do Norte	<p>Os principais riscos levantados foram:</p> <ul style="list-style-type: none"> Existência de fila de espera, seja por falta de vagas estruturais suficientes, Gestão ou condicionamento de idade mínima para atendimento; Ausência de oferta de AEE (Atendimento Educacional Especializado), ainda que havendo crianças com necessidades específicas matriculada na rede; Não realização de busca ativa e, por isso, possibilidade de dimensionamento incorreto da fila de espera; Prevalência da oferta de vagas em tempo parcial; Inexistência de plano de expansão para a educação infantil em municípios que possuem fila de espera; Média superior a quinze alunos por professor; Ausência de realização periódica de levantamento da demanda manifesta por vaga em creche.
Gaepe/MT (2023)	Nota técnica	Dispõe sobre a recomendação aos gestores municipais	Mato Grosso	Em síntese, recomenda aos gestores educacionais do estado de Mato Grosso:

Fonte	Tipo de documento	Objetivo	Abrangência	Principais resultados
		<p>do estado de Mato Grosso para organização de fila de espera, de maneira criteriosa, transparente e equânime, para acesso à creche para as crianças de 0 a 3 anos.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adotar total transparência na organização criteriosa e objetiva de fila de espera de todas as crianças de 0 a 3 anos em creches, provendo a ela o regular registro dos dados, seja em sistema tecnológico específico, seja em sítio eletrônico ou mediante consulta presencial a registro físico, de modo a permitir que aqueles que estejam na fila 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); ▪ Destinar prioritariamente as vagas de creche e pré-escola às crianças de famílias mais vulneráveis mediante critérios socioeconômicos, de forma a oferecer a esse público-alvo os estímulos adequados e possibilitar a redução das desigualdades educacionais, de acordo com os seguintes critérios sucessivos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Crianças com deficiência, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); ○ Filhos e filhas de mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, observado o art. 9º, §7º, da Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha); ○ Crianças vítimas de violência doméstica e familiar (art. 21, VII, da Lei nº 14.344/22 (Lei Henry Borel); ○ Demais hipóteses de prioridade previstas expressamente em lei específica, seja ela Municipal, Estadual ou Federal; ○ Crianças em situação de acolhimento institucional ou em família acolhedora; ○ Famílias inscritas no programa federal “Bolsa Família” ou em outros programas estaduais ou municipais de distribuição de renda; ○ Famílias monoparentais;

Fonte	Tipo de documento	Objetivo	Abrangência	Principais resultados
				<ul style="list-style-type: none"> ○ Famílias com mães economicamente ativas; ○ Critério cronológico (data de solicitação do pedido para matrícula e/ou entrada na fila de espera). ○ Demais critérios que o Município julgue pertinentes, considerando sua realidade específica, desde que fixados de maneira objetiva e transparente. ▪ Coletar informações que possibilitem: <ul style="list-style-type: none"> ○ todos os contatos possíveis para comunicação junto às famílias, que devem ser esclarecidas sobre a necessidade imediata de comunicação de eventuais mudanças cadastrais, sob pena de perda da posição em fila; ○ análise do local de moradia para previsão da vaga visando ao fácil acesso à escola/creche; ○ compreensão sobre as necessidades das crianças (necessidades especiais, saúde, mobilidade); ○ condições socioeconômicas das famílias; ○ participação das famílias em programas sociais. ▪ Propiciar suporte na oferta de creches e escolas em tempo integral (preferencialmente) para permitir que as mães consigam conciliar maternidade, trabalho e estudo; ▪ Conhecer a real demanda por creches no município, visando não apenas a atingir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), mas a superá-la; ▪ Elaborar até o final do primeiro semestre de cada ano o plano de ação anual de expansão das vagas em creches, contendo a revisão das vagas oferecidas no ano letivo, planejamento para atender a demanda reprimida identificada ao longo do ano no ano letivo seguinte e ampliação da rede filantrópica conveniada;

Fonte	Tipo de documento	Objetivo	Abrangência	Principais resultados
				<ul style="list-style-type: none"> Comprovar a existência de dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual do Município para ampliação progressiva das vagas em creches de forma sustentável e factível.
Gaepe/PI (2024)	Nota técnica	Dispõe sobre diretrizes para o aprimoramento da gestão, expansão e transparência nas políticas públicas voltadas para creches nos municípios do estado do Piauí.	Piauí	<p>Recomendar às autoridades responsáveis pela política pública educacional do estado do Piauí e de seus municípios o cumprimento das seguintes diretrizes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Coleta de dados e análise de informações; Transparência e acesso à informação; Priorização de vagas em função de critérios para a promoção de equidade; Suporte integral; Conhecimento da demanda real; Planejamento de expansão anual; Garantia orçamentária; Engajamento comunitário e intersetorialidade.
	Nota técnica	Dispõe sobre a recomendação aos gestores municipais do estado de Rondônia para organização de fila de espera, de maneira criteriosa, transparente e equânime, para acesso a creche para as crianças de 0 a 3 anos.	Rondônia	<ul style="list-style-type: none"> Empregar total transparência na organização criteriosa e objetiva de fila de espera de todas as crianças de 0 a 3 anos em creches e crianças de 4 e 5 anos em pré-escola, provendo a ela o regular registro dos dados, seja em sistema tecnológico específico, seja em sítio eletrônico ou mediante consulta presencial a registro físico, de modo a permitir que aqueles que estejam na fila 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); Destinar prioritariamente as vagas de creche e pré-escola às crianças de famílias mais vulneráveis, observando tanto os públicos prioritários por força de lei, como mediante critérios socioeconômicos, de forma a oferecer a esse público-alvo os estímulos adequados e possibilitar a redução das desigualdades educacionais. <ul style="list-style-type: none"> Crianças com deficiência, nos termos do art. 2º da Lei

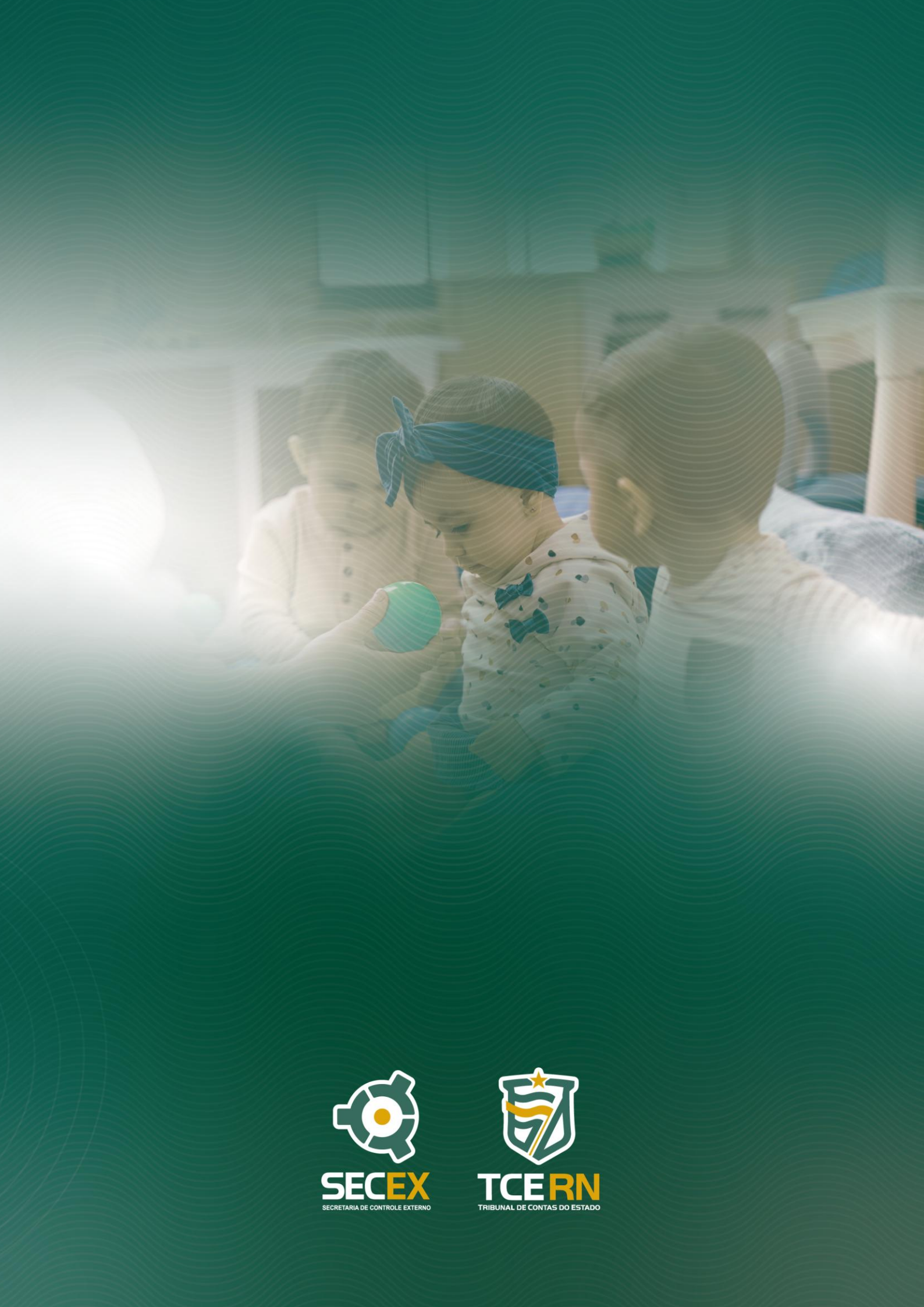
Fonte	Tipo de documento	Objetivo	Abrangência	Principais resultados
				<p>n. 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência);</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Filhos de mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, observado o art. 9º, §7º, da Lei n. 11.340/06 (Lei Maria da Penha); ○ Demais hipóteses de prioridade previstas expressamente em lei específica, seja ela Municipal, Estadual ou Federal; ○ Famílias inscritas no programa federal “Auxílio Brasil” (ou outro com mesma finalidade que venha a ser criado) ou em outros programas estaduais ou municipais de distribuição de renda; ○ Famílias monoparentais; ○ Famílias com mães economicamente ativas; ○ Critério cronológico (data de solicitação do pedido para matrícula e/ou entrada na fila de espera); ○ Demais critérios que o Município julgue pertinentes, considerando sua realidade específica, desde que fixados de maneira objetiva e transparente. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coletar informações que possibilitem: <ul style="list-style-type: none"> ○ todos os contatos possíveis para comunicação junto às famílias; ○ análise do local de moradia para previsão da vaga visando ao fácil acesso à escola/creche; ○ compreensão sobre as necessidades das crianças (necessidades especiais, saúde, mobilidade); ○ condições socioeconômicas das famílias; ○ participação das famílias em programas sociais. ▪ Verificar a necessidade de abertura de edital para oferta de vagas

Fonte	Tipo de documento	Objetivo	Abrangência	Principais resultados
				e inscrição de crianças para creche e pré-escola, e, em caso afirmativo, elaborar e publicar este edital o quanto antes, com vista ao atendimento das crianças a partir de fevereiro de 2022; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Propiciar suporte na oferta de creches e escolas em tempo integral (preferencialmente) para permitir que as mães consigam conciliar maternidade, trabalho e estudo; ▪ Conhecer a real demanda por creches no município, visando não apenas a atingir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), mas a superá-la.
TCM/SP (2017)	Relatório de fiscalização anual	Demonstrar e avaliar o desenvolvimento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e o desempenho operacional do Município de São Paulo durante o ano de 2017, tendo por base os demonstrativos contábeis do encerramento do exercício e as auditorias realizadas;	São Paulo	Em síntese, evidenciou a baixa qualidade do atendimento e apontou falhas no padrão mínimo de infraestrutura, falta de acessibilidade para pessoas com deficiência, ausência de contato das crianças com a natureza e deficiência na formação dos profissionais de Educação nessas instituições.

Nota: * Gaepe/GO aplicou o questionário para o levantamento dos dados, o qual foi distribuído aos municípios com apoio da União Nacional dos Dirigentes de Educação-Undime, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação-Uncme e do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás – TCM/GO.

Quadro 1C – Quadro-síntese literatura cinzenta (documentos técnicos)

Fonte: elaboração própria (2025).



SECEX
SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO



TCERN
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO