

Guia prático para elaboração do Plano Municipal de Expansão de Matrículas na Educação Infantil

Este guia foi elaborado para apoiar os municípios na construção do Plano Municipal de Expansão de Matrículas na Educação Infantil, no âmbito do Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil (Conaqueei).

Seu objetivo é oferecer uma orientação simples, objetiva e direta para apoiar as secretarias municipais de educação na organização desse processo, articulando diagnóstico, definição de prioridades, metas, estratégias, financiamento e monitoramento.

Mais do que atender a uma exigência associada à adesão ao Conaqueei, o plano de expansão deve ser compreendido como instrumento de gestão pública que permite ao município conhecer sua demanda, planejar a ampliação da oferta, organizar prioridades e dar transparência ao compromisso com o direito das crianças à creche e à pré-escola com qualidade e equidade.

O plano de expansão não deve ser visto como uma obrigação isolada criada pelo Conaqueei. Ele integra deveres da gestão municipal. O Conaqueei contribui para qualificar esse planejamento, fortalecer a coordenação federativa e apoiar a implementação de estratégias orientadas por qualidade e equidade.

1. Contexto: por que o município precisa planejar a expansão

O dever de planejar a expansão da educação infantil decorre do conjunto normativo que assegura o direito à educação e organiza as responsabilidades dos entes federativos. No caso dos municípios, isso envolve conhecer sua oferta, levantar a demanda por vagas, organizar a oferta, prever a ampliação da rede e articular esse planejamento às metas educacionais e aos instrumentos de gestão e orçamento.

A legislação mais recente também reforçou o dever de levantamento e divulgação da demanda por vagas e a necessidade de planejamento da expansão da oferta. Nesse sentido, o plano de expansão é parte da rotina estratégica de gestão da política municipal de educação infantil.

Este guia parte de quatro ideias centrais: o município tem obrigação de planejar a expansão da educação infantil; o Conaqueei fortalece esse processo com indução, coordenação e apoio técnico; o plano de expansão deve articular acesso, financiamento, qualidade e equidade; e o documento precisa dialogar com o Plano Nacional de Educação e com os instrumentos orçamentários do município.

2. O que é o Conaqueei

O Conaqueei é uma proposta de governança colaborativa do Ministério da Educação voltada ao fortalecimento da qualidade e da equidade na educação infantil fundamentada no regime de colaboração. Sua implementação dialoga com a legislação vigente e com as metas nacionais de atendimento conforme estabelecido no Plano Nacional de Educação.

Para os municípios, a adesão é voluntária, mas envolve responsabilidades objetivas, entre elas:

- realizar diagnóstico da oferta, da qualidade e da equidade na educação infantil;
- elaborar e encaminhar ao Ministério da Educação o plano de expansão de matrículas;
- instituir mecanismos locais de acompanhamento e monitoramento;
- designar coordenação técnica para interlocução e acompanhamento das ações.

O Conaquee não substitui o planejamento municipal. Ele apoia o município na organização desse planejamento, na adoção de referências normativas comuns, na estruturação de estratégias de monitoramento e no fortalecimento da cooperação entre os entes federativos.

3. Como o plano de expansão se insere nas obrigações do município

Os municípios devem:

- planejar a oferta educacional em seu território;
- conhecer e acompanhar a demanda por vagas, especialmente na creche;
- organizar a expansão da rede com base em dados territoriais, demográficos, financeiros e sociais;
- articular esse planejamento ao Plano Municipal de Educação e aos instrumentos orçamentários;
- considerar condições de qualidade, equidade, infraestrutura, pessoal e financiamento.

O Conaquee reforça esse dever e percurso.. não criar uma obrigação paralela.

Portanto, é preciso saber se:

- O município possui rotina de levantamento e atualização da demanda por vagas?
- O planejamento da expansão está articulado ao PME?
- As decisões sobre ampliação da oferta são tomadas com base em dados oficiais atualizados?
- O município identifica desigualdades territoriais e sociais no acesso à educação infantil?

4. Para que serve o plano de expansão

O plano de expansão é o documento que organiza, de forma objetiva como o município pretende ampliar o atendimento na educação infantil ao longo do tempo.

Ele serve para:

- identificar onde está a maior necessidade de vagas;
- projetar a expansão por território, etapa e faixa etária;
- alinhar metas, orçamento, obras, pessoal e gestão;
- integrar acesso, qualidade e equidade no planejamento;
- registrar compromissos e facilitar o monitoramento.

Em termos práticos, o plano de expansão transforma a obrigação de ampliar o atendimento em um percurso planejado, compartilhado e acompanhável.

Para fins de comprovação da existência de plano de expansão de matrículas para a educação infantil, podem ser aceitos diferentes instrumentos de planejamento municipal, desde que contenham, de forma clara e objetiva, estratégias e ações voltadas à ampliação da oferta nessa etapa.

Assim, podem ser considerados:

- os Planos Municipais pela Primeira Infância que contenham capítulo, eixo, seção ou dispositivo que explicita claramente estratégias e ações voltadas à expansão da oferta de educação infantil;
- os Planos Municipais de Educação que contemplem propostas de expansão da oferta nessa etapa;
- planejamentos específicos da Secretaria municipal sobre ampliação de vagas na educação infantil ou documentos congêneres que evidenciem, de forma objetiva, as estratégias de expansão.

Registra-se, assim, que não é obrigatória a existência de plano específico autônomo, desde que o planejamento de expansão esteja formalmente contemplado em outro instrumento de planejamento municipal.

5. Passo a passo para elaborar o plano

A elaboração do Plano Municipal de Expansão de Matrículas na Educação Infantil exige a organização de informações, a definição de prioridades e a articulação entre diferentes áreas da gestão municipal. Para facilitar esse processo, esta seção apresenta um percurso prático, com etapas sequenciais que podem apoiar o município desde a organização inicial do trabalho até a formalização, o acompanhamento e a revisão do plano.

Embora cada município tenha sua própria realidade administrativa, territorial e demográfica, o passo a passo a seguir pode servir como referência comum para estruturar um plano claro, consistente e exequível.

Passo 1. Organizar a coordenação do trabalho

Defina quem conduzirá o processo dentro da Secretaria Municipal de Educação e articule a participação de áreas estratégicas, como planejamento, finanças, obras, assistência social e saúde. Também é importante envolver o Conselho Municipal de Educação e outras instâncias locais de acompanhamento e controle social.

Perguntas norteadoras que auxiliam a desenvolver essa etapa:

-
- Quais setores da administração municipal precisam participar da elaboração?
- O município já definiu uma instância de acompanhamento do plano?
- Como será garantida a participação do Conselho Municipal de Educação e de outras instâncias de controle social?

Passo 2. Levantar a oferta e a demanda

Reúna e consolide informações sobre a oferta existente no município.

Esse levantamento pode incluir:

- crianças em lista de espera;
- demanda potencial por território;
- matrículas existentes na Creche e Pré-escola;
- capacidade instalada nas unidades;
- condições de infraestrutura e acessibilidade;
- oferta em tempo parcial e integral;
- desigualdades de acesso entre territórios e grupos sociais.

O diagnóstico deve combinar dados educacionais com informações territoriais, demográficas, financeiras e sociais e, sempre que possível, dialogar com outras políticas públicas.

Perguntas norteadoras que auxiliam a desenvolver essa etapa:

- Qual é o número atual de crianças atendidas por faixa etária e jornada?
- Quantas crianças aguardam vaga na creche?
- Existe uma “fila de espera”? Como está organizada e monitorada?
- Há sistema unificado e atualizado para acompanhar a demanda?
- Qual é o total estimado de crianças na faixa etária da educação infantil no município e em cada território?
- Há bairros, regiões rurais ou áreas periféricas com maior urgência de atendimento?
- Quais são as projeções populacionais para os próximos anos?
- O município conhece o perfil das crianças e famílias matriculadas e das que aguardam vaga?
- Há dados sobre renda, território, raça/cor, deficiência, participação em programas sociais e outras condições de vulnerabilidade?
- Existem crianças fora da lista de espera que também demandam busca ativa e inclusão no planejamento?

Passo 3. Identificar prioridades territoriais e de atendimento

Com base no diagnóstico, o município deve identificar onde estão os maiores déficits e quais públicos e territórios precisam ser priorizados.

A expansão deve considerar não apenas quantidade, mas também equidade. Isso significa observar onde a ausência de vagas se combina com maior vulnerabilidade social, menor acesso a serviços públicos e maiores barreiras de inclusão.

Perguntas norteadoras que auxiliam a desenvolver essa etapa:

- Onde faltam mais vagas ?
- Para quais faixas etárias a pressão por atendimento é maior?
- Quais territórios apresentam maior vulnerabilidade e menor cobertura?
- O município já possui critérios de priorização formalizados?

- Esses critérios consideram situações de vulnerabilidade, deficiência, território, renda ou outras desigualdades?
- Há necessidade de ações específicas de busca ativa informativa para alcançar famílias que ainda não acessam os canais de cadastro?

Passo 4. Analisar a capacidade de expansão da rede

Depois de identificar as prioridades, o município precisa verificar de que forma poderá ampliar a oferta.

Essa análise deve considerar:

- possibilidade de ampliação na rede existente;
- necessidade de construção de novas unidades;
- retomada de obras paralisadas ou inacabadas;
- uso ou adequação de imóveis públicos;
- reorganização da rede para melhor aproveitamento dos espaços;
- condições de acessibilidade e inclusão.

Perguntas norteadoras que auxiliam a desenvolver essa etapa:

- O diagnóstico indica necessidade de novas unidades ou é possível ampliar nas unidades já existentes?
- Existem obras paralisadas ou inacabadas que podem ser retomadas?
- Há imóveis públicos que possam ser adaptados para atendimento?
- A rede atual pode ser reorganizada para melhor utilização dos espaços?
- Há necessidade de ampliar salas acessíveis e condições de inclusão para crianças com deficiência, TEA e altas habilidades/superdotação?
- A expansão prevista preserva os parâmetros de qualidade dos espaços da educação infantil?

Passo 5. Definir metas, estratégias e cronograma

O plano deve traduzir o diagnóstico em decisões concretas. Por isso, é importante definir metas realistas, estratégias de implementação, responsáveis e cronograma.

O documento deve estabelecer:

- metas de expansão por período;
- previsão de novas vagas;
- estratégia de ampliação da rede existente;
- necessidade de construção, retomada ou adequação de unidades;
- medidas para assegurar qualidade e equidade na expansão;
- responsáveis institucionais e prazos.

Perguntas norteadoras que auxiliam a desenvolver essa etapa:

- Quantas novas vagas o município pretende ofertar e em que prazo?
- Em quais territórios a expansão ocorrerá primeiro?
- Quais estratégias serão adotadas: ampliação, construção, retomada de obras ou reorganização da rede?
- O cronograma é compatível com a capacidade administrativa e financeira do município?
- As metas estão articuladas ao Plano Municipal de Educação?
- O plano prevê medidas para que a expansão ocorra com qualidade e não apenas com aumento numérico de vagas?

Passo 6. Prever financiamento e condições de implementação

Nenhum plano de expansão é viável sem previsão de recursos financeiro e sem análise das condições concretas para execução.

Por isso, o município deve estimar custos, identificar fontes de financiamento e articular o plano aos instrumentos de planejamento e orçamento.

Perguntas norteadoras que auxiliam a desenvolver essa etapa:

- O município estimou o custo da expansão prevista?
- Quais fontes de financiamento poderão sustentar as ações?
- Há previsão de investimentos em obras, mobiliário, equipamentos e manutenção?
- A expansão prevista considera os impactos sobre transporte, alimentação escolar, materiais e funcionamento cotidiano das unidades?

Passo 7. Considerar equipe, funcionamento e qualidade da oferta

Expandir matrículas exige também profissionais, organização pedagógica e condições adequadas de atendimento.

Por isso, o plano deve contemplar a necessidade de pessoal, formação, gestão, alimentação, inclusão e acompanhamento das condições de oferta.

Perguntas norteadoras que auxiliam a desenvolver essa etapa:

- Haverá necessidade de contratar novos profissionais ?
- O município já estimou o quantitativo necessário por etapa e por unidade?
- A expansão prevista assegura professores com formação adequada e equipes compatíveis com o atendimento?
- A alimentação escolar está preparada para absorver o aumento de matrículas?
- A ampliação da oferta considera o atendimento em tempo parcial e integral?
- Há condições para garantir acessibilidade, inclusão e acolhimento da diversidade?

Passo 8. Formalizar, validar e acompanhar

Depois de elaborado, o plano precisa ser validado nas instâncias municipais definidas pelo ente, formalizado administrativamente e encaminhado ao MEC no prazo vigente. Também deve prever mecanismos de acompanhamento, revisão e transparência.

Perguntas norteadoras que auxiliam a desenvolver essa etapa:

- O plano foi submetido ao Conselho Municipal de Educação ou a outra instância de validação?
- O município realizará escuta, consulta pública ou outro mecanismo de participação?
- O ato de formalização do plano está definido?
- O município estabeleceu como acompanhará a execução das metas?
- Há indicadores de monitoramento previstos?
- Como os resultados serão registrados e divulgados?

6. Estrutura mínima sugerida para o documento do plano

O plano municipal pode ser organizado com a seguinte estrutura:

- 1. Apresentação**
breve contextualização do município e da finalidade do plano.
- 2. Base normativa e institucional**
referência às normas que fundamentam o planejamento da expansão e à adesão ao Conaqueei.
- 3. Diagnóstico da oferta e da demanda.**
apresentação dos dados de matrícula, lista de espera, cobertura, distribuição territorial e condições da rede.
- 4. Análise de desigualdades e prioridades**
identificação de territórios, públicos e situações que exigem maior atenção.
- 5. Metas e estratégias de expansão**
definição das vagas a serem ampliadas, das ações previstas e dos prazos.
- 6. Condições de implementação**
informação sobre financiamento, infraestrutura, pessoal e gestão.
- 7. Monitoramento e revisão**
definição de responsáveis, indicadores, periodicidade de acompanhamento e forma de revisão do plano.

7. Modelos e anexos sugeridos

Anexo 1. Roteiro resumido para coleta de dados

O município pode organizar a coleta de informações com base em um roteiro mínimo:

- número de matrículas em creche e pré-escola;

- número de crianças em lista de espera;
- estimativa da população por faixa etária;
- distribuição da demanda por território;
- unidades existentes e capacidade de atendimento;
- situação da infraestrutura, acessibilidade e funcionamento;
- necessidade de obras, ampliação ou novas unidades;
- disponibilidade de profissionais e necessidades futuras;
- fontes de financiamento e previsão orçamentária.

Anexo 2. Modelo sintético de quadro de metas

Território	Etapa	Demanda estimada	Estratégia prevista	Novas vagas	Prazo	Responsável
[preencher]	Creche/Pré-escola	[preencher]	Ampliação/ Construção/ Adequação	[preencher]	[preencher]	[preencher]
[preencher]	Creche/Pré-escola	[preencher]	Ampliação/ Construção/ Adequação	[preencher]	[preencher]	[preencher]

Anexo 3. Modelo sintético de acompanhamento

Meta/Ação	Indicador	Prazo	Situação	Observações
[preencher]	[preencher]	[preencher]	[preencher]	[preencher]
[preencher]	[preencher]	[preencher]	[preencher]	[preencher]

Anexo 4. Perguntas essenciais para revisão final

- O plano está fundamentado em dados atualizados?
- O município identificou com clareza onde e para quem precisa expandir?
- As metas são compatíveis com a realidade local?
- A estratégia de expansão preserva qualidade e equidade?
- Os custos e fontes de financiamento foram considerados?
- Há definição de responsáveis e formas de monitoramento?
- O documento está articulado ao planejamento educacional e orçamentário do município?

Anexo 5. Fontes de informação e fontes normativas

Para a elaboração do Plano Municipal de Expansão de Matrículas na Educação Infantil, recomenda-se que o município utilize, de forma articulada, fontes de informação estatística, administrativa, orçamentária e territorial, bem como as principais referências normativas que estruturam o direito à educação infantil e o dever de planejamento da expansão da oferta.

1. Fontes de informação

Entre as principais fontes de informação que podem subsidiar o diagnóstico e o planejamento, destacam-se:

- Censo Escolar da Educação Básica, para levantamento de matrículas, turmas, estabelecimentos, localização e características da oferta. Endereço: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>
- Microdados do Censo Escolar, para análises mais detalhadas da oferta educacional. Endereço: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>
- Dados administrativos da secretaria municipal de educação, especialmente cadastro de demanda, lista de espera, sistema de matrícula, registro de transferências e capacidade de atendimento das unidades.
- IBGE Cidades e Estados, para consulta de indicadores municipais. Endereço: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>
- Estimativas da população residente para os municípios e unidades da federação, para apoiar projeções de demanda. Endereço: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>
- Portal do IBGE, para acesso a bases estatísticas e territoriais complementares. Endereço: <https://www.ibge.gov.br/>
- Cadastro Único, para identificação de situações de vulnerabilidade social e apoio às análises de equidade. Endereço: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>
- Consulta de dados do Cadastro Único. Endereço: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/consultar-dados-do-cadastro-unico-cadunico>
- Informações da atenção primária à saúde, da assistência social e de outras políticas públicas, quando houver possibilidade de articulação intersetorial.
- Plano Municipal de Educação, instrumentos de planejamento governamental e documentos da própria rede municipal.
- PPA, LDO e LOA, para análise de viabilidade orçamentária e financeira.
- Dados sobre obras, infraestrutura, acessibilidade, equipamentos públicos disponíveis e unidades com potencial de ampliação.

2. Fontes normativas

Constituem referências normativas centrais para a elaboração do plano:

- Constituição Federal de 1988. Endereço: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Endereço: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm
- Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação. Endereço: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm
- Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, Marco Legal da Primeira Infância. Endereço: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm
- Lei nº 14.851, de 2 de maio de 2024. Endereço: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114851.htm
- Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024, que institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. Endereço: https://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=30192&alias=265031-rceb001-24&category_slug=outubro-2024&option=com_docman&view=download
- Resoluções CEB 2024, página do MEC que reúne a Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024. Endereço: <https://portal.mec.gov.br/midias-na-educacao/30000-uncategorised/91211-resolucoes-ceb-2024>
- Portaria MEC nº 501, de 7 de julho de 2025, que institui o Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil. Endereço: <https://www.gov.br/mec/pt-br/centrais-de-conteudo/atos-normativos/2025>
- Página oficial do Conaquei no MEC, com referência à Portaria MEC nº 501, de 7 de julho de 2025. Endereço: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnei/conaquei>
- Portaria MEC nº 141, de 11 de fevereiro de 2026, que altera a Portaria MEC nº 501, de 2025. Endereço: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/compromisso-nacional-pela-qualidade-e-equidade-na-educacao-infantil-conaquei>
- Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Endereço: <https://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13684-resolucoes-ceb-2009>
- Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, publicação do MEC. Endereço: https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares_2012.pdf
- Base Nacional Comum Curricular, na parte referente à educação infantil. Endereço: <https://basenacionalcomum.mec.gov.br/>
- Plano Nacional de Educação, página temática do MEC. Endereço: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/plano-nacional-de-educacao>

- Normas locais do sistema municipal de ensino, especialmente aquelas relacionadas à oferta, autorização, funcionamento e planejamento da educação infantil.
- Plano Municipal de Educação e demais atos normativos e administrativos do município relacionados à expansão da oferta.

3. Orientação para uso das fontes

Sempre que possível, o município deve cruzar diferentes fontes de informação para evitar decisões baseadas em dado isolado. O uso combinado de informações de matrícula, demanda, perfil populacional, vulnerabilidade social, distribuição territorial da população e capacidade instalada da rede contribui para um diagnóstico mais consistente.

Também é recomendável que a elaboração do plano registre de forma explícita quais bases de dados e quais normas foram utilizadas, indicando o período de referência das informações e a data de atualização dos dados.

8. Mensagem final

Elaborar o Plano Municipal de Expansão de Matrículas na Educação Infantil é uma tarefa de gestão estratégica. Ele permite transformar o dever de ampliar o atendimento em um percurso viável, pactuado e monitorável.

Nesse processo, o Conaquei funciona como apoio e indutor. Ele ajuda o município a organizar melhor seu planejamento, a alinhar expansão com qualidade e equidade e a fortalecer o compromisso público com o direito de todas as crianças à educação infantil.

Base normativa essencial

- Constituição Federal de 1988;
- Lei nº 9.394/1996 (LDB);
- Lei nº 13.005/2014 (PNE);
- Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância);
- Lei nº 14.851/2024;
- Resolução CNE/CEB nº 1/2024;
- Portaria MEC nº 501/2025;
- Portaria MEC nº 141/2026.