REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

ENTRE CONDIÇÕES E PROTEÇÕES À PRIMEIRA INFÂNCIA: Uma análise da (não) priorização da creche pública no Distrito Federal

BETWEEN CONDITIONS AND PROTECTIONS IN EARLY CHILDHOOD: An analysis of the (non-)prioritization of public daycare in the Distrito Federal

ENTRE CONDICIONES Y PROTECCIONES A LA PRIMERA INFANCIA: Un análisis de la (no) priorización de la guardería pública en el Distrito Federal

Valdoir Pedro Wathier
Doutor em Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasil
E-mail: valdoirpw@gmail.com

Raqueline Pereira das Neves
Pedagoga, Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, Brasil
E-mail: raquelineneves@gmail.com

Silvatânia de Aquino Limeira
Mestranda em Educação, Universidade Católica de Brasília – UCB
E-mail: silvatania.aquino.21@gmail.com

Resumo

O presente artigo trata das particularidades do Distrito Federal na oferta da Educação Infantil, analisandas em cotejamento com a oferta de creches públicas no DF em comparação às demais unidades da federação do Brasil. Faz também análise da definição dos âmbitos de atuação prioritária, evidenciando imprecisão das normas. A metodologia adotada é documental, no que se refere às normas, e quantitativa, no que se refere à oferta das matrículas, portanto, trata-se de uma pesquisa exploratória de abordagem mista. Os resultados indicam que: i) a oferta em creche pública no DF assemelha-se mais à das redes estaduais do que à das redes municipais, configurando-se como residual; ii) esse desenho de oferta faz com que, pelos atuais regramentos do financiamento da educação básica, em especial do Salário-Educação, o DF deixe de ter recursos direcionados para si; iii) a Constituição Federal, ao estabelecer os âmbitos de atuação prioritária na educação

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

básica, inclui o Distrito Federal em paralelo aos estados, não colocando para ele a prioridade da educação infantil, o que pode induzir à despriorização da creche pública no território distrital. As condições socioeconômicas e geopolíticas da capital federal sugerem que ela poderia ser referência para o Brasil em políticas de proteção à infância, incluindo, mas não se limitando à creche. Porém, não se constatando essa realidade, cabe investigar quais são os fatores que impedem que esses diferenciais se reflitam em maior garantia de direitos.

Palavras-chave: Creche Pública; Financiamento Educacional; Primeira Infância.

Abstract

Abstract This article addresses the specific characteristics of the Distrito Federal (DF) regarding the provision of Early Childhood Education, analyzed in juxtaposition with the availability of public daycares in the DF compared to other Brazilian federative units. It also analyzes the definition of priority areas of action, highlighting ambiguities within the regulations. The methodology adopted is documentary concerning the legal norms, and quantitative regarding enrollment data; therefore, it is an exploratory research with a mixed-methods approach. The results indicate that: i) the public daycare provision in the DF more closely resembles that of state networks rather than municipal ones, rendering it residual; ii) due to current basic education financing regulations—specifically the Salário-Educação (Education Salary)—this provision framework results in the DF missing out on resources that would otherwise be directed to it; iii) the Federal Constitution, when establishing priority areas of action in basic education, places the Distrito Federal in parallel with the states, thereby not assigning it priority for early childhood education, which may lead to the de-prioritization of public daycares within the district territory. The socioeconomic and geopolitical conditions of the federal capital suggest that it could serve as a benchmark for Brazil in child protection policies, including, but not limited to, daycares. However, given that this is not the observed reality, it is pertinent to investigate the factors preventing these distinct advantages from translating into a greater guarantee of rights.

Keywords: Public Daycare; Educational Financing; Early Childhood.

Resumen

El presente artículo aborda las particularidades del Distrito Federal (DF) en la oferta de la Educación Infantil, analizadas en su cotejo con la oferta de guarderías públicas en el DF en comparación con las demás unidades federativas de Brasil. Asimismo, analiza la definición de los ámbitos de actuación prioritaria, evidenciando la imprecisión de las normas. La metodología adoptada es documental, en lo que respecta a las normas, y cuantitativa, en lo que se refiere a la oferta de matrículas; por lo tanto, se trata de una investigación exploratoria de enfoque mixto. Los resultados

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

indican que: i) la oferta en guarderías públicas en el DF se asemeja más a la de las redes estatales que a la de las redes municipales, configurándose como residual; ii) este diseño de oferta provoca que, por las actuales reglamentaciones del financiamiento de la educación básica, en especial del Salário-Educação (Salario-Educación), el DF deje de percibir recursos que le corresponderían; iii) la Constitución Federal, al establecer los ámbitos de actuación prioritaria en la educación básica, incluye al Distrito Federal en paralelo a los estados, sin asignarle la prioridad de la educación infantil, lo que puede inducir a la despriorización de la guardería pública en el territorio distrital. Las condiciones socioeconómicas y geopolíticas de la capital federal sugieren que esta podría ser un referente para Brasil en políticas de protección a la infancia, incluyendo, pero no limitándose a la guardería. Sin embargo, al no constatarse esa realidad, cabe investigar cuáles son los factores que impiden que estos diferenciales se reflejen en una mayor garantía de derechos.

Palabras clave: Guardería Pública; Financiamiento Educativo; Primera Infancia.

1. Introdução

A Educação, no Brasil, é norteada pelo regime de colaboração, o qual se materializa especialmente em duas dimensões intercomunicantes: i) o atendimento aos estudantes; ii) o financiamento para garantia desse atendimento. As questões do atendimento são amplamente discutidas e sabe-se que a Educação Básica tem sua oferta centrada nos estados e municípios, com os estados predominando no Ensino Médio e os municípios na Educação Infantil, enquanto todo o Ensino Fundamental é de responsabilidade compartilhada. Porém, embora amiúde se diga que ao Distrito Federal cabem as responsabilidades de estados e municípios, não é assim que está escrito nos §§2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, onde a Educação Infantil é atribuída apenas aos municípios, sem ser incluída nas prioridades do Distrito Federal.

O financiamento da Educação, por sua vez, é um campo que, além de complexo (Wathier; Gonçalves, 2015; Monlevade, 2012), reverbera especializações, tecnicismos e regramentos pouco conhecidos e explorados. Com isso, torna-se um terreno árido ao gestor educacional. Nesse cenário, é

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

preciso criar condições para que a gestão, dentro de seus conhecimentos próprios, tenha condições para dialogar com o campo do financiamento da educação, a fim de evitar que as políticas educacionais e o financiamento da educação sigam a desconectar-se (Ball; Mainardes, 2013), o que acaba por prejudicar a capacidade das políticas educacionais e, com isso, inviabilizar a garantia do Direito à Educação.

A fim de analisar se a não explicitação constitucional da responsabilidade do Distrito Federal com a Educação Infantil pode estar associada a um menor atendimento por escolas públicas nessa etapa, bem como discutir os potenciais efeitos disso no regramento do financiamento da Educação Básica ao DF, o presente artigo assume o seguinte objetivo: introduzir análise das regras de financiamento da educação básica, com foco na Educação Infantil, cotejando com a distribuição de oferta de creche pública no Distrito Federal em comparação a outras unidades da Federação.

1.1 Metodologia

Para definição da estratégia metodológica, primeiro é necessário reconhecer que a metodologia "não é apenas uma questão de rotina de passos e etapas, de receita, mas de vivência, com pertinência e consistência em termos de perspectivas e metas" (Gatti, 1999, p. 71). Além disso, para a definição do percurso metodológico, tem-se que "o tipo de processo para chegar ao objeto é dado pelo tipo de objeto e não o contrário" (Gamboa, 2012, p. 28). Em razão disso, para o cumprimento do objetivosaqui proposto, há necessidade de predominância de análise quantitativa e normativa. Analises essas nutridas por meio de uma teorização combinada, conforme conceito cunhado por McLennan (1995) e que Mainardes (2017) indica ser o caminho predominante na pesquisa sobre política educacional no Brasil. Nesse sentido,

> É preciso buscar dentro do arcabouço teórico disponível os elementos que se aplicam ao objeto da pesquisa, a fim de construir uma base teórica não como protocolo, mas como inserção na discussão científica contemporânea (Wathier; Guimaraes-Iosif, 2016).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

A análise das normas considera que ela vincula a ação do agente público, mas com a ciência de que sua relevância "nasce do caráter contraditório que acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta" (Cury, 2002, p. 247). Por isso, a compreensão auxilia não apenas a saber como é o regramento do financiamento da educação, mas também como ele pode ser em caminhos alternativos, a fim de que o Distrito Federal também se posicione como um agente com interesses específicos.

2 Notas sobre Financiamento da Educação Básica aplicadas ao Distrito Federal

Os mecanismos de financiamento têm protagonismo no estabelecimento de critérios de equalização, progressivamente configurando-se como políticas de Estado, em um jogo de tensão entre diversos atores, revelando que a política educacional "não é resultado da expressão da vontade dos cidadãos ou do Ministro da Educação, mas sim de uma política educacional nacional que se baseia em políticas globais mais amplas" (Shultz, 2012, p. 30). Nos referidos critérios, tem-se predominância do regime de colaboração, onde são definidos papeis para o governo federal, estados e municípios. Destarte, o Distrito Federal (DF), em regra, acumula as atribuições destes dois últimos, mas com previsões nem sempre expressas.

As peculiaridades do DF exigem um olhar específico e uma análise sistemática, pois as tendências de indução à qualidade sinalizadas para todo o Brasil assumem contornos próprios no DF que, por não seguir a mesma lógica de território organizado como estado e municípios, torna-se único interessado em sua própria situação. Portanto, torna-se premente a análise da política de financiamento da educação básica (Arretche, 2009), com atenção a tais particularidades, sabendo que "o conhecimento progride não tanto por sofisticação, formalização e abstração, mas, principalmente, pela capacidade de contextualizar" (Morin, 2014, p. 15).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

Para além da concepção geral, tem-se evidências de que esse campo passou a ter expressivos impactos no âmbito do Distrito Federal. Com isso, o atual momento é oportuno para esse empreendimento, que se justifica pelo cenário de profundas mudanças no modelo distributivo das principais fontes de recursos para a Educação, notadamente em decorrência do que se tem chamado de Novo Fundeb, do Salário-educação e do ICMS Educação, conforme apresentamos a seguir.

A Emenda Constitucional nº 108/2020 trouxe inovações ao tornar perene o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e estabelecer novas complementações da União para distribuição nacional, com base em critérios antes inexistentes: parte expressiva é definida com base no valor total de recursos vinculados à educação em cada rede e parte baseada em condicionalidades de melhoria de gestão e no avanço em indicadores de atendimento e aprendizagem, com redução de desigualdades (Brasil, 2020). A ampliação da Complementação da União aos Fundos avançou de 10%, progressivamente, até alcançar 23% em 2026. Com isso, a complementação que era de menos de R$ 14 bilhões em 20191, alcançou mais de R$ 70 bilhões em 20262. Mas as mudanças estão além das cifras: os critérios de distribuição trouxeram fatos novos relevantes aos mecanismos de financiamento da Educação Básica, ultrapassando a lógica de fundos estaduais/distrital para incorporar mecanismos de distribuição nacional, por rede de ensino, potencializando os efeitos redistributivos no financiamento da educação básica e, por vezes, fazendo com que o DF não mais fique na posição de ente unitário frente aos estados e seus respectivos municípios.

No âmbito do Salário-Educação, contribuição-social que opera como fonte adicional de financiamento da educação (Brasil, 1988), em 2022, foi firmado entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) na decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 188, unificando nacionalmente o critério de distribuição dos recursos. O entendimento do STF foi

[1] Portaria Interministerial nº 3, de 13 de dezembro de 2019.
[2] Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2023.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

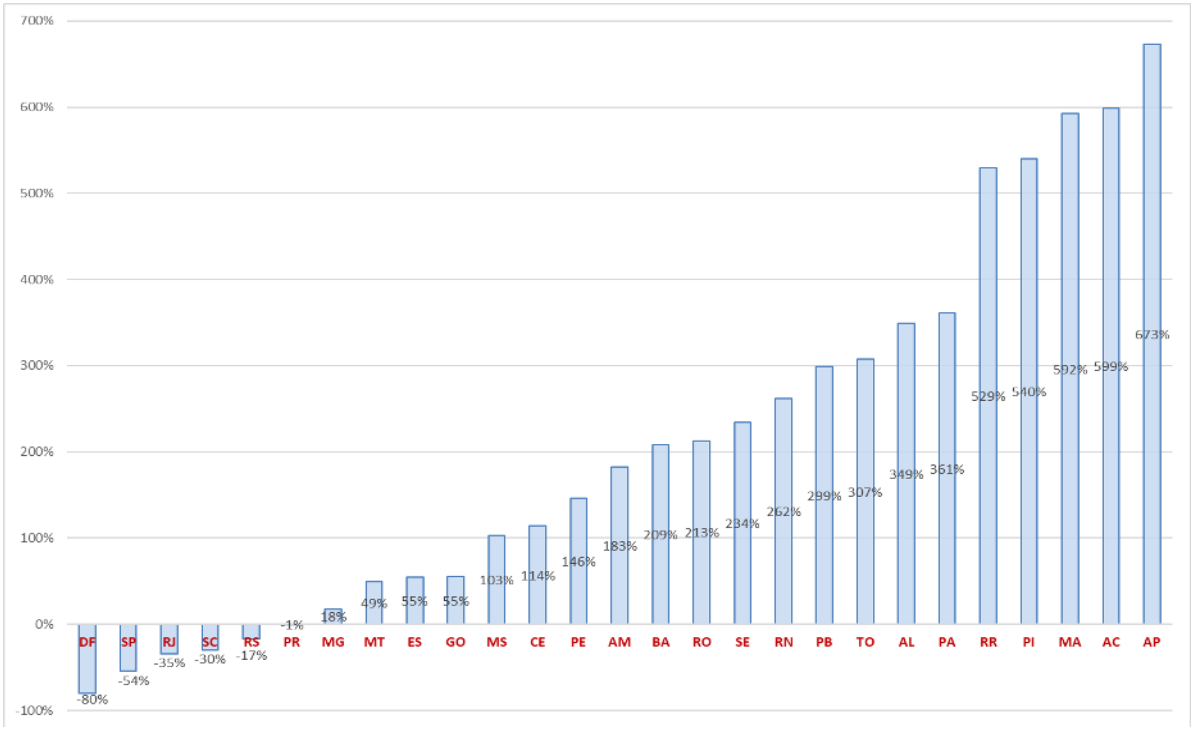
de que, à luz da Emenda Constitucional 53/2006, é incompatível com a ordem constitucional vigente a adoção, para fins de repartição das quotas estaduais e municipais referentes ao salário-educação, o critério legal de unidade federada em que é realizada a arrecadação desse tributo, devendo-se observar unicamente o parâmetro quantitativo de alunos matriculados no sistema de educação básica.

Pelas regras que vinham sendo aplicadas, ocorria de estados receberem mais de R$ 800 por matrícula da educação básica, enquanto em outros eram distribuídos cerca de R$ 55 por matrícula. A decisão vigora a partir de 2024, fazendo com que o valor por matrícula passe a ser o mesmo em todo o Brasil. No Distrito Federal o impacto é mais expressivo do que nos estados, pois, pela regra que vinha sendo aplicada, o DF recebia cerca de 5,75% do valor nacional e agora vê essa participação cair para 1,15%, com uma redução estimada de R$ 855.953.543,27 de 2023 para 2024: os recursos direcionados ao DF, que eram da ordem de R$ 1,06 bilhão, passam a ser de aproximadamente R$ 212 milhões. Embora a mudança afete a todos os entes federados do Brasil, em nenhum deles a variação de valor per capita é tão expressiva quanto no DF. Nessa direação, apresentamos um gráfico com as variações em valores relativos:

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

Gráfico 01: variação percentual do valor por matrícula do salário-educação entre 2022 e 2024



Fonte: elaboração própria, com base em dados do FNDE

O ajustamento da regra aplicada tem efeito substancial nisso, mas a composição das matrículas no Distrito Federal também contribui para este resultado. Ocorre que o Salário-Educação historicamente foi distribuído de forma que a rede pública do Distrito Federal recebesse todo o recurso arrecadado no território do DF, independentemente do que era promovido em termos de oferta da educação básica. É similar o efetio do Fundeb, que não promove redistribuíção no âmbito do DF, por se tratar de um território que é considerado como um único ente federado para fins dadas regras.

3. Atendimento em Creches Públicas no Distrito Federal em comparação às demais UFs

Tal cenário configurou-se como estável e, no entendimento de que assim serguiria a ser, deixou-se de promover ações que pudessem fazer com que, no cenário de redistribuição, o território do Distrito Federal justificasse, pela garantia do Direito à Educação, uma participação maior nos recursos.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

Como exemplo, identifica-se que há apenas 268 matrículas em creches no Distrito Federal que são computadas para a distribuição do Salário-Educação (FNDE, 2023), haja vista que são as únicas matrículas da rede pública do Distrito Federal na faixa etária de zero a três anos, segundo o Censo Escolar de 2023 (INEP, 2024), mantendo o histórico das edições anteriores. Não obstante, esse número chama atenção ao se comparar as matrículas em creche na rede pública com as de outros entes federados:

Quadro 01: Número de matrículas em creche pública – Ufs com menor quantitativo

UF	Creche	% em relação ao DF
DF	**268**	**100%**
AP	**5.479**	**2.044%**
RR	**7.310**	**2.728%**
AC	**12.734**	**4.751%**
RO	**13.977**	**5.215%**

Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses estatísticas do Censo Escolar de 2023 (Inep, 2024).

Na exploração dos dados, nota-se que o quantitativo do DF é mais próximo daquele mantido pelas redes estaduais, sem incluir as matrículas municipais. Portanto, revela-se que, no caso da oferta da educação infantil pública, o DF tem atuado como se estado fosse, não assumindo a função atribuída aos municípios:

Quadro 02: Número de matrículas em creche pública estadual/distrital – Ufs com maior quantitativo

UF[3]	Matrícula
PE	948
SP	612
CE	531
PA	336
DF	**268**
BA	223
MS	205
MA	149
PB	136

Fonte: Elaboração própria, com base nas Sinopses estatísticas do Censo Escolar de 2023 (Inep, 2024).

[3] As UFs não listadas possuem menos de 100 matrículas em creche.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

Conquanto o modelo de distribuição de recursos esteja em evolução na direção da equidade, criando condições para que as redes de ensino aprimorem suas práticas e tenham os esforços reconhecidos, essa ação governamental, porém, é dificultada pela dispersão das informações a respeito do financiamento da Educação, dos resultados esperados e utilizados pelo governo federal para a distribuição dos recursos. Nesse emaranhado, os conceitos de "o econômico e o social imbricam-se, e são distinguidos para delimitar a apreciação a ser realizada com uma parte desse todo" (Silva, 2009, p. 217). Assim, congregar informações públicas de financiamento, em valores históricos, presentes e em projeções, de forma a antecipar riscos de redução e oportunidades de obtenção de outros recursos, organizá-las e apresentá-las de forma a viabilizar a compreensão dos gestores públicos é essencial para a gestão e para a finalidade educacional.

4. Regime de Colaboração e sua (pouca) aplicação ao DF

O regime de colaboração focado nos territórios estaduais tem sido fator-chave, configurando um espaço de governança entre diversos entes: de 16 redes em Roraima, a 854 em Minas Gerais. E, no Distrito Federal, o desenho peculiar de colaboração territorial envolve uma única rede, articulada diretamente com o Governo Federal. Isso traz ao Distrito Federal uma histórica vantagem que, atualmente, torna-se um risco, no cenário em que os critérios de financiamento passam a fortalecer as nuances nacionais.

Nessa direção, tal cenário precisa ser estudado metodicamente e, em seguida, mecanismos precisam ser desenvolvidos para que o DF possa posicionar-se de forma alinhada ao atual cenário e às projeções de futuro. Algumas sinalizações podem ser destacadas para evidenciar a necessidade de análise focalizada no Distrito Federal e na relevância de sua inserção na Governança do Financiamento da Educação Básica nacional:

> a) O ICMS Educação, tratado na Constituição Federal como essência do Regime de Colaboração e como indutor de boas práticas, não se aplica ao Distrito Federal, conforme Resoluções nº 01/2022 e nº 01/2023, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

Básica de Qualidade (CIF). Assim, a indução pretendida se esvai no âmbito distrital (Brasil, 2018, 2022, 2023);

b) O Fundeb, que anteriormente era focalizado em fundos estaduais, onde o DF era o único Fundo que atendia apenas a uma rede, expandiu essa lógica, sendo que para as novas complementações da União o DF torna-se uma rede entre as 5.595 redes de ensino do Brasil, colocadas em paralelo, nas mesmas condições. Essa tendência pode ampliar-se na revisão do Fundeb, prevista constitucionalmente para 2026 (Brasil, 2020);

c) O Salário-educação, que também promovia distribuição por estado, colocava o DF em privilégio distributivo, com todo recurso oriundo do Distrito Federal direcionado à sua rede, beneficiando o governo distrital com o aquecimento econômico decorrente de ser sede do Governo Federal. Com o novo entendimento acerca das regras redistrituvias, o DF torna-se também uma rede entre 5.595 redes de ensino compartilhando os mesmos recursos, com base na sua oferta, gerando os impactos já demostrados, de redução de cerca de 80% dos recursos (STF, 2022).

O conceito de política pública possui diversas abordagens, usualmente relacionadas à ideia de um “Estado em ação”, conforme discutido por (Chrispino et al., 2012), no sentido de implantação de um projeto de governo, materializado por meio de programas focados em setores específicos da sociedade (Wathier, 2013). Nesse sentido, o presente projeto requer a análise da política pública em seu caráter dinâmico, razão pela qual a compreendemos como “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (Saravia, 2006, p. 28). Esses fluxos, combinados com o fato de que políticas de abrangência nacional não contemplam o Distrito Federal senão de forma residual, sobrelevam a necessidade de análise sistemática para que os efeitos sejam identificados e as possibilidades melhor compreendidas. Face ao exposto, citamos alguns elementos que reforçam tais

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

necessidades:

a) Em 2023 o Distrito Federal recebeu recursos do VAAR, na ordem de R$ 30,7 milhões; em 2024, porém, não constou entre os beneficiários (BRASIL, 2022, 2023);

b) Em 2023, o DF recebia R$ 1,06 bilhão decorrente do Salário-Educação, sendo que em 2024, passa a receber R$ 212 milhões;

c) Em 2023, o DF chegou a constar entre os fundos estaduais/distrital que receberia complementação do VAAF, no valor de R$ 1,3 milhão, porém, nas atualizações de valores do mesmo ano, deixou de ser contemplado. Isso revela que o DF está no limiar para a inclusão nas complementações da União, fato que pode ser influenciado por ações de gestão.

Todos esses movimentos decorrem de aplicação de critérios específicos, formalmente estabelecidos e públicos, passíveis de análise e que permitem razoável previsibilidade, sobretudo quanto à indicação de pontos de melhoria acerca do modelo de atendimento em relação aos efeitos de financiamento. Com análise sistemática dos critérios e do contexto do distrital, pode-se indicar caminhos para suprir pontos de fragilidade na oferta ou em resultados que gerem risco de perdas de recursos. Superar déficits como o da oferta de creche pode ser feito de forma que a maioria absoluta dos custos seja coberto por compensações financeiras decorrentes dos critérios analisados. Para isso, embora sabido que “a leitura acurada da peça orçamentária revela as opções político-ideológicas dos que se acham no poder” (Freire, 2007, p. 102), é fundamental adentrar aos elementos técnicos que implicam nessas definições e sua relação com as políticas empreendidas e priorizadas que geram efeitos no desenho orçamentário da educação, tanto em âmbito nacional quanto na parcela de cada UF.

Da análise inicial, verifica-se que o DF possui baixa oferta de matrículas em creche pública, sendo a UF com menor oferta em todo o Brasil, com apenas 4,9% do número de matrículas do Amapá, segunda UF com menor oferta pública no Brasil. Tal disparidade, se corrigida, geraria os seguintes efeitos: i) aumento da

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

quota do salário-educação destinado ao DF, por assumir maior participação proporcional nas matrículas do país; ii) aumento da probabilidade de recebimento da complementação VAAF do Fundeb, uma vez que o valor distrital se distribuiria por maior número de matrículas; iii) efeito positivo nos indicadores de atendimento para recebimento da complementação do VAAR, com posterior impacto positivo nos indicadores de aprendizagem, bem como nos indicadores de redução de desigualdades, notadamente no caso de as matrículas serem direcionadas à população mais vulnerável do DF. Isso indica que, a ampliação de vagas em creche pública distrital tem tal capacidade de atrair novos recursos que seus custos podem ser integralmente absorvidos pelos ganhos finaceiros. No estudo pormenorizado, pode-se detalhar os efeitos potenciais, bem como identificar outras oportunidades de ação.

O primeiro passo, porém, é compreender a razão de tamanha defasagem em relação ao restante do Brasil. Uma hipótese é de que essa defasagem decorra de interpretação lacunar de previsão constitucional em relação aos âmbitos de atuação prioritária de estados, municípios e do Distrito Federal. Porém, trata-se de uma interpretação restritiva, que pode ser ajustada por alinhamento de informações, bem como ser corrigida na fonte: no próprio texto constitucional. A conhecida dificuldade, dado o rigor do rito legislativo, para aprovar uma Emenda Constitucional que retifique tal situação torna-se menos embaraçosa se promovida juntamente com a revisão constitucional do Fundeb prevista para 2026. Desse modo, é preciso fortalecer as evidências dessa necessidade até o final do exercício de 2025.

5. Âmbitos de Atuação Prioritária: a Educação Infantil esquecida no DF

As referências no financiamento da educação para a definição das matrículas a serem computadas para distribuição de recursos indicam os âmbitos de atuação prioritária previstos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição federal, nos quais define-se que:

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).
> § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

Da leitura desses dispositivos identifica-se que, no âmbito do Distrito Federal, onde não há municípios, há uma lacuna quanto à especificação de atuação prioritária para a educação infantil, uma vez que ao DF foram atribuídas as mesmas etapas que aos estados. Desse modo, resta dúvida se a Educação Infantil haveria de ser atribuída ao Distrito Federal, pela ausência de municípios em seu território, ou se a intenção do legislador era de que a Educação Infantil, neste caso, fosse tratada nos termos do caput art. 211, dentro da ação suplementar da União.

A questão de que ao Distrito Federal cabem cumulativamente as competências municipais e estaduais é consagrada nas políticas educacionais brasileiras em decorrência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.3.94/1996), conforme parágrafo único do art. 10: “Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios”. Contudo, essa atribuição não constou expressa nos subitens do art. 211 da Constituição Federal de 1998, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996, embora aprovada no mesmo ano da publicação da LDB.

Uma vez que a distribuição dos recursos do Fundeb, conforme discutido, tem por referência as matrículas no âmbito de atuação prioritária, essa definição é de evidente relevância. Nesse sentido, o Decreto nº 10.656, que regulamentou a Lei nº 14.113 explicitou que:

> Art. 10. Para os fins do disposto no § 1º do art. 8º da Lei nº 14.113, de 2020, os recursos serão distribuídos consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, da seguinte forma:
> I - Municípios - educação infantil e ensino fundamental;
> II - Estados - ensino fundamental e ensino médio; e
> III - Distrito Federal - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Na abordagem do Decreto e na forma como o Fundeb vem sendo implementado historicamente, são atribuídos ao DF os âmbitos de atuação

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

prioritária tanto dos estados quanto dos municípios. Essa abordagem evidencia-se como estratégia adequada para garantia do cumprimento constitucional. Porém, como se vê, não é suficiente para evitar que o DF destoe de forma expressiva do restante do país em termos de oferta de creche pública.

A constituição prevê, em outros pontos, competência cumulativa, a exemplo do §1º do art. 32, "§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Desse modo, embora evidenciada a relevância de se considerar – para fins de garantia do Direito à Educação, a Educação Infantil no âmbito do Distrito Federal –, tal previsão não está expressa na Constituição Federal. Esse fato pode induzir a gestão distrital a preterir as matrículas públicas na educação infantil, adotando caminhos que não são reconhecidos da mesma forma pelos mecanismos nacionais de financiamento, implicando nos efeitos adversos supracitados.

5. Conclusão

O presente trabalho visou uma análise exploratória e, neste sentido, alcançou seu objetivo, ao evidenciar que, quanto à oferta de Creche Pública, o Distrito Federal tem um comportamento mais próximo ao das redes estaduais no Brasil. Porém, tais redes, por definição da Constituição Federal, não tem a Educação Infantil como âmbito de atuação prioritária. Por outro lado, nos demais territórios, os municípios atuam nessa oferta e, no caso do DF, a rede distrital não adota o comportamento similar ao dos municípios para essa oferta, fazendo com que o território distrital seja, em todo o Brasil, o que possui menor oferta de Creche pública.

Evidencia-se que a redação do art. 211 da Constituição Federal, em especial os §§2º e 3º pode induzir ao entendimento de que o Distrito Federal não possui o dever de priorizar a Educação Infantil. Embora haja outras normas capazes de fundamentar essa responsabilidade, o fazer da política distrital de educação pode estar mais atento a espelhar-se no modelo adotado pelos

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

estados, o que fragiliza as atenções à etapa cuja atenção prioritária é garantida pelos municípios. Estudos adicionais são essenciais para compreender melhor este fenômeno e, em especial, atualização do art. 211, §2º, para explicitar a responsabilidade do DF com a Educação Infantil é relevante.

Esta análise sinaliza para a importância de que seja realizada também uma investigação mais ampla em relação a todas as normas de proteção à primeira infância que possam ter algum prejuízo de aplicação no âmbito do DF, em razão de suas especificidades. As condições socieconômicas e geopolíticas da capital federal sugerem que ela poderia ser referência para o Brasil em políticas de proteção à infância, incluindo mas não se limitando à creche. Porém, não se constantando essa realidade, cabe investigar quais são os fatores que impedem que esses diferenciais reflitam-se em maior garantia de direitos.

Referências

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AZEVEDO, Fernando de. In:. MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. A educação entre dois mundos. São Paulo: melhoramentos. 1958.

BALL, Stephen John. Educação Global S.A: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon: Ponta Grossa, Paraná: UEPG, 2014.

BALL, Stephen John. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). Políticas Educacionais: questões e dilemas, São Paulo: Editora Cortez, 2011.

BALL, Stephen John. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). Políticas Educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011a.

BALL, Stephen John. MAINARDES, Jefferson (Orgs.). Políticas Educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: novembro de 2018.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm>. Acesso em: nov. de 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 09 de ago 2022.

BRASIL. Portaria MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022 - Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR.. Brasília : MEC/ME, 2022. Disponível em https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-7-de-29-de-dezembro-de-2022/view. Acesso em: 20/11/2023.

BRASIL. Portaria MEC/MF nº 6, de 28 de dezembro de 2023 - Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR. Brasília : MEC/ME, 2023. Disponível em https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-6-de-28-de-dezembro-de-2023/view. Acesso em: 20/02/2024.

CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. Discourse in Late Modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis. Edimburgo: Edinburgh University Press, 1999.

CHRISPINO, Alvaro; BAYMA, Fátima; REZENDE, Frederico Pífano de. Análise e proposta de formação de educadores e administradores em Políticas Públicas. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 20, n. 76, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença. Cadernos de Pesquisa, n. 116, julho/ 2002 Cadernos de Pesquisa, n.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

116, p. 245 - 262, jul./2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Políticas Públicas e Gestão da Educação - Polêmicas, Fundamentos e Análises. Brasília: Editora Liber Livro, 2011.

FAIRCLOUGH, Norman. Análise crítica do discurso como método em pesquisa social científica. Linha d'Água, v. 25, n. 2, p. 307-329, 2012.

FNDE. Distribuição realizada – matrículas, coeficientes de distribuição e repasses realizados 2023. FNDE : Brasília, 2023. Disponivel em https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/consultas. Acessado em: 15/02/2024.

FNDE. Efeito da ADPF 188/STF - Simulação da Distribuição da Quota Estadual e Municipal de 2023 com Adoção das Regras de 2024. FNDE : Brasília, 2023b. Disponivel em https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/consultas. Acessado em: 15/02/2024.

FREIRE, Paulo. Política e educação. 8ª ed. Indaiatuba/SP: Villa das Letras, 2007.

GAMBOA, Silvio Sánchez. Pesquisa em educação: métodos e epistemologias, Chapecó: Argos, 2012.

GATTI, Bernardete. Algumas considerações sobre procedimentos metodológicos nas pesquisas educacionais. Eccos Revista Científica, v. 1, n. 1, 1999.

MAINARDES, Jefferson. A Pesquisa sobre Política Educacional no Brasil: análise de aspectos teórico-epistemológicos. Educ. rev. [online]. vol.33, e173480. Epub 15-Jan-2018. ISSN 0102-4698. http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698173480, 2017.

McLENNAN, Gregor. Pluralism. Buckingham: Open University Press, 1995.

MONLEVADE, João Antônio. Construção da Complexidade do Financiamento da Educação Pública no Brasil. FINEDUCA - Revista de Financiamento, v. 2-2012, n. 4, p. 17-32, 2012. Disponível em http://seer.ufrgs.br/fineduca. Acessado em 28/10/2018.

MORIN, Edgar. Introdução ao pensamento complexo. 4. ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

MORIN, Edgar. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2014.

MOROSINI, Marília; KOHLS-SANTOS, Pricila; BITTENCOURT, Zoraia. Estado do Conhecimento: teoria e prática. Curitiba: Crv, 2021.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/03/2026 - **Accepted:** 20/05/2026
Vol: 13.10
DOI: 10.66104/es637y69
Pages: 1-19

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.) Políticas Públicas. Coletânea. Brasília, Enap, v. 1, p. 13-42, 2006. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf>. Acesso em: nov. de 2020.

SHULTZ, Lynette. Governança global, neocolonialismo e respostas democráticas para políticas educacionais. In: GUIMARAES-IOSIF, R. (Org). Política e Governança educacional: contradições e desafios na promoção da cidadania. Brasília: Liber Livro; Universa, p. 25-40, 2012

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. Caderno Cedes, Campinas, vol.29, n.78, p.216-226, maio/ago. 2009.

STF. ADPF 188/STF. Brasília : Supremo Tribunal Federal (STF), 2022. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3698566. Acessado em: 25/02/2024.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. Sã Paulo: Atlas, 1987.

WATHIER, Valdoir Pedro. Accountability e Educação: o Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE. 2013. 150 p. Mestrado em Educação. Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília 2013.

WATHIER, Valdoir Pedro. Reforma do Ensino Médio: vamos pensar uma educação ecossistêmica? Tese (Doutorado). Universidade Católica de Brasília, 2019.

WATHIER, Valdoir Pedro; GONÇALVES, Allan Alexandre Mendes. FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇAO: Compreensível enquanto complexo. In: I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. 2015.

WATHIER, Valdoir Pedro; GUIMARAES-IOSIF, Ranilce. Pesquisa em Financiamento da Educação: Fundamentos Epistemológicos para Definição Metodológica. In: XIII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste: Reunião Científica Regional da ANPED, 2016, Brasília/DF. Projeto Nacional de Educação: Desafios Éticos, Políticos e Culturais. Brasília/DF: UnB, 2016.