

Regime de colaboração e cobertura na educação infantil: Pernambuco e o programa Juntos pela Educação

Collaboration and coverage in early childhood education: Pernambuco and the Together for Education program

Régimen de colaboración y cobertura en la educación infantil: Pernambuco y el programa Juntos pela Educação

Pedro Portela Silva¹

Tayse Renara Pereira de Sousa²

Charlis Alberto Cabral de Moraes Júnior³

DOI 10.70678/sala8.v1i10.1492

Artigo científico

Linha de pesquisa: Política, Planejamento e Gestão da Educação

RESUMO

Diante do desafio dos municípios em ampliar a cobertura da educação infantil no Brasil, o governo de Pernambuco instituiu o Programa Juntos pela Educação em 2023. Este artigo analisa como o programa induz a expansão da rede física, materializando o regime de colaboração federativa. Por meio de análise documental (2023-2025), a pesquisa evidencia ações concretas: a formalização de 150 convênios de cooperação com municípios e a realização de licitações para a construção de 192 unidades de ensino infantil. Conclui-se que o programa é uma expressiva materialização do apoio estadual, usando instrumentos de pactuação para viabilizar a expansão da infraestrutura, com potencial para impactar positivamente o acesso a creches e pré-escolas em Pernambuco. A efetiva transição do planejamento à execução das obras sinaliza um avanço prático da política pública. Assim, o estado reafirma seu papel de coordenador e indutor, sendo fundamental para garantir que o direito à educação chegue às crianças em todo o território.

Palavras-chave: Regime de Colaboração; Educação Infantil; Políticas Públicas.

ABSTRACT

¹ Universidade de Pernambuco, pós-graduando em Gestão Escolar - UPE; especialista em Políticas Educacionais e Inovação - Fundação Joaquim Nabuco. portelasspedro@gmail.com;

² Secretaria de Educação de Pernambuco, especialista em desenvolvimento e gestão da capacidade humana nas organizações, tayse.sousa@adm.educacao.pe.gov.br;

³ Universidade de Pernambuco, mestrando em administração, charlis.acmjúnior@upe.br.

Faced with the challenge municipalities have in expanding early childhood education coverage in Brazil, the government of Pernambuco established the "Juntos pela Educação" (Together for Education) Program in 2023. This article analyzes how the program induces the expansion of the physical network, materializing the federative collaboration regime. Through documentary analysis (2023-2025), the research highlights concrete actions: the formalization of 150 cooperation agreements with municipalities and the launch of bidding processes for the construction of 192 early childhood education units. The conclusion is that the program is a significant materialization of state support, using formal agreements to enable infrastructure expansion with the potential to positively impact access to daycare and preschools in Pernambuco. The effective transition from planning to the execution of the works signals a practical advancement of public policy. Thus, the state reaffirms its role as a coordinator and inducer, which is fundamental to ensuring the right to education reaches children throughout the territory.

Keywords: Collaboration Regime; Early Childhood Education; Public Policies.

RESUMEN

Ante el desafío de los municipios para ampliar la cobertura de la educación infantil en Brasil, el gobierno de Pernambuco instituyó el Programa "Juntos pela Educação" (Juntos por la Educación) en 2023. Este artículo analiza cómo el programa induce la expansión de la red física, materializando el régimen de colaboración federativa. A través de un análisis documental (2023-2025), la investigación evidencia acciones concretas: la formalización de 150 convenios de cooperación con municipios y la realización de licitaciones para la construcción de 192 unidades de enseñanza infantil. Se concluye que el programa es una expresiva materialización del apoyo estatal, utilizando instrumentos de pacto para viabilizar la expansión de la infraestructura, con potencial para impactar positivamente el acceso a guarderías y preescolares en Pernambuco. La efectiva transición de la planificación a la ejecución de las obras señala un avance práctico de la política pública. De este modo, el estado reafirma su papel de coordinador e inductor, siendo fundamental para garantizar que el derecho a la educación llegue a los niños en todo el territorio.

Palabras clave: Régimen de Colaboración; Educación Infantil; Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

A descentralização das políticas educacionais no Brasil, um processo intensificado a partir da Constituição Federal de 1988, transferiu aos municípios a responsabilidade primária pela oferta da educação infantil. Embora essa "municipalização" tenha representado um avanço na autonomia local, ela também expôs fragilidades significativas, como a sobrecarga dos entes municipais e a persistência de desigualdades no acesso e na qualidade. Autores como Tavares (2003) e Ghanem (2010) apontam que a ausência de um Sistema Nacional de Educação robusto, que coordene e harmonize as ações entre União, estados e municípios, fragiliza a cooperação federativa. Neste cenário, o regime de colaboração, previsto no artigo 211 da Constituição, surge

como um mecanismo fundamental, para superar os desafios financeiros e técnicos enfrentados pelos municípios.

Ao observarmos mais diretamente a educação infantil em particular, percebemos essa tensão. Dados recentes do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, mostram que o país e mais especificamente Pernambuco, por exemplo, ainda não atingiu plenamente o objetivo da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece metas ambiciosas para a universalização da pré-escola e a ampliação do acesso a creches. A lacuna na cobertura de vagas não é apenas um indicador quantitativo, ela representa uma barreira ao desenvolvimento integral das crianças e à redução de desigualdades sociais, raciais e de gênero, como destacado por Rosemberg (2013).

Diante deste quadro, o estado de Pernambuco instituiu, em 2023, o Programa Juntos pela Educação, uma política pública que visa fortalecer o regime de colaboração com os municípios para, entre outros objetivos, ampliar a cobertura na educação infantil. A iniciativa propõe um apoio coordenado do estado para a expansão da infraestrutura e da oferta de vagas nas redes municipais. Surge, portanto, a necessidade de investigar como essa política se materializa e qual seu potencial impacto e com isso o objetivo geral deste artigo é analisar a implementação do regime de colaboração entre o estado de Pernambuco e seus municípios, no âmbito do Programa Juntos pela Educação, com foco nas ações destinadas à expansão da rede física de educação infantil, gerando a seguinte pergunta de pesquisa: *De que maneira o regime de colaboração proposto pelo Programa Juntos pela Educação, do Governo de Pernambuco, tem se concretizado em ações para a ampliação da infraestrutura e da cobertura da educação infantil nos municípios do estado?*

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Sobre o regime de colaboração

O movimento de descentralização da educação brasileira apresenta-se como um tema presente historicamente, de acordo com Vieira (2000), identifica-se que entre os anos de 1824 e 1834 já existiam atos governamentais que caracterizavam a intencionalidade de descentralizar processos educacionais, delegando à época, que as

câmaras municipais obtivessem atribuições correlatas, contudo, de acordo com a autora, tal identificação não é o suficiente para a concepção de que existiu uma tendência descentralizadora desde o período do Brasil Império, uma vez que ao observar a história da educação brasileira observa-se em todos os momentos a presença de movimentos centralizadores.

Para Ghanem (2010) o movimento iniciado em 1824 interferiu para que a educação aos poucos tivesse a sua condição de responsabilidade transitada da esfera pessoal como responsabilidade do cidadão para a esfera governamental ao ser absorvida como uma meta civil e dever do estado.

A descentralização do ensino para as esferas subnacionais é caracterizada como um debate e movimento presente na América Latina, vivenciado em governos democráticos ou em ditaduras militares, bem como configura-se como uma recomendação de órgãos internacionais tais como a UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, o BID - Banco Interamericano de Desarrollo, o IRD - Instituto de Relações Estrangeiras, e a OEA - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. No Brasil, percebe-se movimentos que evidenciam a oscilação entre a prática que centraliza e a que descentraliza, havendo um direcionamento mais evidente do desejo de descentralização com a promulgação da Constituição Federal de 1988, visto que esta passou a reconhecer municípios como entes federativos, contribuindo para um movimento nacional de responsabilização do ente municipal na execução de políticas sociais (Tavares, 2003).

O federalismo brasileiro, instaurado com a República em 1889, tem sido historicamente marcado por uma oscilação entre perfis centralizadores e descentralizadores, influenciando a gestão das políticas educacionais (Ribeiro, 2021a; Ribeiro, 2021b). A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um federalismo de equilíbrio, que prevê a repartição de competências e autonomia entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), com a obrigação de organizar seus sistemas em regime de colaboração para garantir a universalização do ensino obrigatório (Pereira, 2020). No entanto, a falta de definições claras sobre como esse

regime deve operar dificulta a cooperação e pode levar à ineficácia das políticas (Oliveira e Teixeira, 2019).

Ao detalhar alguns impactos pós constituição de 1988, Ghanem (2010) explana que aos poucos o desenho das responsabilidades atribuídas a cada governo passou a ser formatado, tais como a progressiva universalização do que hoje é o ensino médio como gratuito, a partir da Emenda Constitucional nº 14 de 1996; mais recentemente a universalização da educação básica obrigatória e gratuita para pessoas com faixa etária dos quatro aos 17 anos com inclusão daqueles que não tiveram o acesso na idade apropriada, por meio da emenda constitucional nº 59 de 2009.

Autoras Tavares (2003) e Ghanem (2010), apresentam que embora seja possível verificar avanços históricos e importantes no contexto da educação e do desenvolvimento da autonomia de cada ente federativo, em específico dos municípios, as mudanças, e, em específico a constituição federal de 1988, concebida como uma constituição municipalista, não promoveram um efetivo sistema nacional de educação com a responsabilidade de coordenar como as esferas nacional, estaduais e municipais devem trabalhar juntas para a execução coordenada e harmoniosa de suas ações.

De acordo com o Todos pela Educação (2024), a ausência de um Sistema Nacional de Educação fragiliza a atuação dos entes, que se observam em conflito de atribuições e responsabilidades e por consequência acarretam em experiências ruins por parte dos usuários do serviço de educação pública, em decorrência da insuficiência de recursos e de cooperação.

A descentralização política e administrativa é um princípio fundamental do estado federativo brasileiro, acentuada pelo reconhecimento dos municípios como entes federados autônomos pela Constituição de 1988 (Ribeiro, 2021b). Esse processo, intensificado durante a redemocratização, buscou democratizar as políticas públicas, mas na década de 1990, foi influenciado por uma lógica de racionalidade financeira que levou à desresponsabilização do Estado em algumas áreas (Vieira, 2022). Na educação, os municípios têm a responsabilidade prioritária pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, o que exige grande esforço e articulação com os demais entes.

Para Romualdo Oliveira (apud Tavares, 2003), a municipalização é compreendida como o ato de uma racionalização administrativa que transfere encargos aos municípios, que, não necessariamente acompanha a democratização do poder local, se fazendo com que este processo em algumas ocasiões culmine com a sobrecarga do agente municipal que se vê com investimentos limitados.

Quando observamos em números, verifica-se que atualmente de acordo com o Laboratório de Dados Educacionais da UFPR (2020), os municípios concentram a quase totalidade das matrículas da educação infantil e mais da metade das matrículas do ensino fundamental, evidenciando um fortalecimento do processo de municipalização. Contudo, autores como Soczek e Pereira (2020) alertam que a articulação sólida entre os entes federados ou a ausência delas comprometem o regime de colaboração esperado no artigo 211 da Constituição de 1988.

De modo geral, compreende-se que o processo de descentralização e municipalização apresenta avanços históricos nacionais, contudo carece de mecanismos efetivos que favoreçam a colaboração entre os entes federados, seja por suporte técnico ou financeiro. Neste sentido, compreende-se que descentralização sem colaboração fragiliza o atingimento da igualdade e do potencial municipal em vencer seus desafios.

2.2 Cobertura de educação infantil e o regime de colaboração em Pernambuco

Na esfera das políticas públicas, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, e prorrogado pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024, estabelece em sua meta 1 a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos, além da ampliação da oferta de educação infantil em creches para atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos.

A Educação Infantil, como primeira etapa da educação básica, teve a pré-escola (4 a 5 anos) tornada obrigatória pela EC 59/2009 e Lei nº 12.796/2013. O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) estabeleceu como metas a universalização da pré-escola até 2016 e a ampliação da oferta de creches para atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024 (Vieira, 2022). Apesar dos avanços na pré-escola, o atendimento em creches ainda é um grande desafio e apresenta taxas insuficientes, com

desigualdades regionais significativas que comprometem o cumprimento dessas metas (Soczek e Pereira, 2020).

Em análise específica, o INEP (2023) aponta que o Brasil ainda não atingiu plenamente a meta de universalização da pré-escola, uma vez que a cobertura atual de matrículas das crianças entre 4 e 5 anos corresponde a 94,6%, enquanto a das vagas em creche corresponde a 41,2%. No estado de Pernambuco, o órgão aponta que as respectivas coberturas indicam 96,5% e 32,5% respectivamente, representando um déficit de aproximadamente 10,2 mil de vagas em pré-escola e 366 mil vagas em creches.

Considerando ainda que o investimento na educação possui impacto positivo nesta temática, observando a nota técnica “Análise da infraestrutura e cobertura da educação infantil em Pernambuco”, dos autores Silva e Fusco (2024), verifica-se que até o ano de 2016, de acordo com o Plano Nacional de Educação, deveria ocorrer a universalização da pré-escola (faixa etária de 4 e 5 anos), bem como a ampliação em 50% das ofertas em creche (faixa etária de 0 a 3 anos).

A fragilidade na cobertura de matrículas em educação infantil, torna-se visível para as populações afetadas e é evidenciada mediante a publicidade dos indicadores e por meio da imprensa regional, tal como divulgado por Araújo (2023).

Observar esses dados fortalecem a necessidade de atenção às situações com potencial de expansão da oferta de matrículas na educação infantil, compreendendo a sua relevância no contexto social e educacional.

A educação infantil pública está instituída legalmente e deve ser concebida como um direito social e não como um serviço assistencialista, sendo fundamental o reconhecimento da atuação do Estado na ampliação de vagas e na garantia do acesso e permanência dessas crianças, principalmente às populações mais vulneráveis (Kramer, 2006).

De acordo com Ariès (2002), a infância como um espaço ocupado socialmente trata-se de uma concepção recente diretamente vinculada a valorização do sujeito que possui especificidades, demandando olhares direcionados aos seu desenvolvimento que implicam em transformações culturais e institucionais ocorridas principalmente a partir

do século XVII, caracterizando-se para além de uma necessidade funcional, como uma conquista de direito.

Rosemberg (2013) compreende que o acesso à educação infantil no Brasil exerce papel fundamental no enfrentamento às desigualdades, às violações de direitos, principalmente quando se aplica o recorte de gênero, raça e classe.

Quando o assunto é a análise do acesso à educação infantil no Brasil, alguns estudos trazem elementos que relacionam como as desigualdades raciais se apresentam de forma expressiva no que se refere ao acesso a determinados direitos, dentre eles o direito à educação infantil a exemplo da análise apresentada pela Nexo (2019), quando expõe que apenas 32,4% das crianças pretas e pardas entre 0 e 3 anos de idade possuíam matrículas em creches, enquanto entre as brancas esse percentual era de 39,3%. De maneira semelhante, a UNICEF (2019) aponta que crianças pretas, pardas e indígenas apresentam taxa de frequência inferior à pré-escola quando comparadas com crianças brancas, sendo respectivamente 91,9% e 93,5%. Em outra pesquisa, o Observatório Brasileiro das Desigualdades apud Alma Preta (2025), relata que é possível observar um crescimento nas matrículas de crianças pretas em creches, que reflete o incentivo e esforços das políticas implementadas, contudo a cobertura ainda permanece inferior em relação às não negras .

Os dados aqui apresentados contribuem para a análise do cenário geral corroborando com o entendimento de que alguns grupos sociais possuem maior dificuldade no acesso às políticas públicas, neste caso, no acesso às matrículas em creche e/ou pré-escola.

2.3 O programa Juntos pela Educação de Pernambuco e a perspectiva de ampliação do acesso à educação infantil nas redes municipais

Em Pernambuco identifica-se a divulgação, no campo educacional, do Programa Juntos pela Educação, ação instituída por meio da Lei nº 18.326, de 06 de outubro de 2023, e regulamentada pelo Decreto nº 54.836, de 2 de junho de 2023, que se apresenta como uma política pública estruturante, voltada à melhoria da qualidade da educação básica em regime de colaboração entre o Estado e os municípios. A referida lei e o

decreto estabelecem as diretrizes do programa, com ênfase na valorização da educação infantil, universalização da pré-escola, promoção da equidade educacional, formação de professores e na garantia de condições adequadas de infraestrutura e aprendizagem.

Mediante as legislações supracitadas, é possível verificar que ambas expõem um compromisso governamental com a ampliação da cobertura da educação infantil, objeto focado na narrativa exposta deste artigo.

Nesse contexto, o programa estabelece que em regime de colaboração, haverá participação da iniciativa estadual no apoio às redes municipais, visando a ampliação da oferta de matrículas na educação infantil, fato que mediante a metodologia aqui disposta será observado.

3 METODOLOGIA

O presente artigo faz uso de fontes documentais oficiais do Governo do Estado de Pernambuco e federais visando a identificação de elementos com potencial para o desdobramento de sua narrativa. Segundo Cellard (2008), o estudo que se desdobra sobre fontes materiais à arquivos institucionais apresenta-se como um campo rico para pesquisadores, sendo um caminho pertinente para contextualização social e histórica acerca de um determinado fenômeno.

Para Junior et al (2021), a análise documental é uma metodologia de investigação científica que se apresenta como um conjunto de ferramentas capazes de analisar e permitir a compreensão de situações a partir de documentos onde o pesquisador, ao identificar as fontes documentais que fará uso, estará atento à análise dos dados canalizando atenção para o aspecto específico delimitado, a fim de garantir a precisão e profundidade na interpretação da mensagem que os dados apresentam.

Realizou-se a adoção de consulta ao Diário Oficial do Estado de Pernambuco, visando identificar as publicações de convênios de cooperação entre governo estadual e governos municipais que versam sobre a construção de unidades de educação infantil, bem como os atos institucionais que impactam no mesmo objetivo. A pesquisa foi realizada nos anos de 2023, 2024 e 2025, utilizando as *strings* “convênio de cooperação” + “educação infantil” como termos de busca.

A investigação por meio de documentos acontece através do acesso, por parte dos pesquisadores, ao banco de arquivos, permitindo a imersão em informações, que por muitas ocasiões, já não estão dispostas em outras fontes (Vergara, 1998).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS

Realizada a consulta ao Diário Oficial do Estado com o intuito de identificar firmamento de parcerias em regime de colaboração, instituídas entre o Governo Estadual e Governos Municipais com foco na ampliação de vagas em educação infantil, observa-se ainda no início do ano de 2023, alguns marcos legais como fundamentos ao Programa Juntos pela Educação, sendo eles: o Decreto nº 54.836, de 2 de junho de 2023, que institui o Programa Juntos pela Educação; a Lei nº 18.326, de 06 de outubro de 2023, que institui o Programa Estadual de Incentivo a Novas Turmas de Educação Infantil; o Decreto nº 56.132, de 09 de fevereiro de 2024, que regulamenta a Lei nº 18.326/2023, e dispõe sobre as normas relativas ao regime de colaboração entre o estado de Pernambuco e os Municípios para o incentivo a novas turmas de educação infantil.

Todas as normativas aqui dispostas, no que se refere ao instrumento pertinente à pactuação, ressaltam que serão celebrados acordos por meio de convênios.

Na consulta em Diário Oficial Estadual, referente em busca pelo termo “convênios” entre o período de janeiro de 2023 e setembro de 2025, identificam-se 150 publicações referenciadas como convênios de cooperação técnica cujo objetos caracterizam-se como construção de unidade de educação infantil sem repasse de recursos, estando distribuídas da seguinte forma: 122 municípios, 12 Regiões de desenvolvimento.

Observando a matéria de Ruann (2024), desperta-se o olhar para o movimento também da governança estadual no protagonismo da responsabilidade pelo desenvolvimento de processos licitatórios sob sua execução como forma de auxiliar os municípios na expansão da rede pública de educação para crianças de zero a cinco anos apontando que o Governo do Estado apontando como meta que a cobertura dos equipamentos alcance 60 mil vagas.

Neste sentido, em pesquisa voltada à identificação de processos licitatórios, foram encontradas aberturas de processos licitatórios nas edições do Diário Oficial do Estado de Pernambuco (2024, 2025), bem como no Portal Nacional de Contratações Públicas (2025), dispostas na tabela 1.

Tabela 1 - Convênios vinculados a licitações

| Licitação | Data Publicação (DOE/PNCP) | Edital nº | ID PNCP | Unidades Previstas |
|-----------|-------------------------------|------------|------------------------------|-----------------------|
| 1ª | 17/05/2024 | 2/2024 | 10572071000112-1-000018/2024 | 51 |
| 2ª | 21/01/2025 | 90005/2025 | 10572022000180-1-000043/2025 | 52 |
| 3ª | 05/06/2025 | 90044/2025 | 10572022000180-1-000402/2025 | 54 |
| 4ª | 11/09/2025 | 90123/2025 | 10572022000180-1-000865/2025 | 35 |
| Total | - | - | - | 192 |

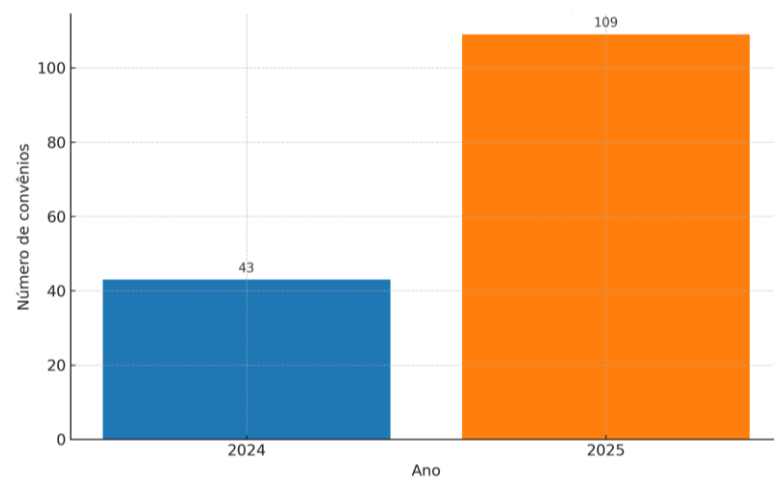
Fonte: Diário Oficial de Pernambuco (2025), Portal Nacional de Contratações Públicas (2025)

Verifica-se que este movimento ocorre por meio de convênios que não envolvem a transferência de recursos financeiros diretos, caracterizando-se como um instrumento de pactuação para consolidar a execução das obras.

Nesse arranjo, o Estado assume a responsabilidade direta por todo o processo construtivo, desde a licitação até a entrega do equipamento pronto. Este modelo centralizado visa garantir maior celeridade, padronização e controle de qualidade, superando possíveis limitações técnicas e administrativas das gestões municipais. O

objetivo é, portanto, materializar a política pública de forma ágil e eficaz em todo o território pernambucano.

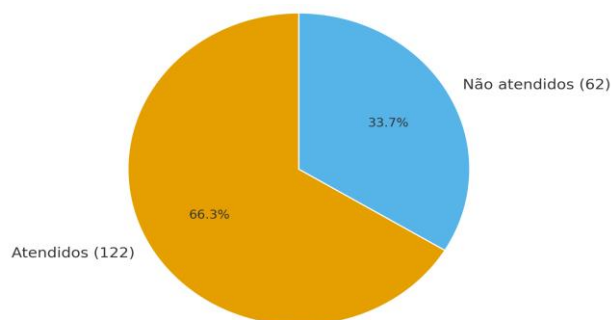
Figura 1 - Distribuições dos convênios por ano de publicação



Fonte: os autores (2025)

Os convênios publicados, possuem objeto intitulado de “Construção de Unidade Educacional Infantil, sem repasse de recursos”, contemplando 122 dos 184 municípios que compõem o Estado de Pernambuco. Tais publicações, distribuem-se da seguinte forma: 43 publicações entre os meses de novembro e dezembro de 2024 e 109 entre janeiro e setembro de 2025. Este número representa 66% dos municípios, ou seja, mais da metade do estado já foi contemplado com o firmamento do instrumento legal.

Figura 2 - Municípios de Pernambuco contemplados por convênios do Programa Juntos pela Educação



Fonte: os autores (2025)

Verifica-se ainda, no ano de 2025, de forma pontual, houve a publicação de convênios de cooperação financeira com três municípios cujo objeto destina-se a “construção e equipagem de unidade de educação infantil, 10 salas (porte 60m x 40m)”.

Esses dados indicam um impacto promissor na cobertura de vagas, alinhando-se às metas do Plano Nacional de Educação. Embora se observem progressos na cobertura para crianças de 4 a 5 anos, a ampliação de vagas em creches ainda se apresenta como um desafio a ser superado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados encontrados, verifica-se um desenho do regime de colaboração desenvolvido entre o Governo do Estado de Pernambuco e os municípios, caracterizado pela atuação do Governo Estadual como responsável pela condução e execução dos processos licitatórios que garantirão a entrega dos equipamentos, e, em paralelo, o firmamento de convênios com caráter de cooperação técnica e também financeira, utilizando do instrumento “convênio”, conforme previsto nas normativas aqui mencionadas responsáveis pelo firmamento da parceria, como pactuação entre os agentes envolvidos.

Em linhas gerais, a resposta à pergunta de pesquisa não aparece como um enunciado solto, mas como algo que vai ganhando corpo à medida que os documentos se acumulam e as decisões se materializam. O regime de colaboração do Programa Juntos pela Educação se deixa ver, primeiro, na maratona de convênios de cooperação técnica que, passando de 150 publicações até setembro de 2025 e somando 152 registros, costuram responsabilidades entre Estado e municípios.

A escolha de concentrar, na esfera estadual, as licitações para erguer as unidades, em um conjunto de quatro certames que, juntos, projetam 192 equipamentos, sinalizam o percurso governamental que vai do planejamento para a execução e, por fim, na disseminação territorial que já se pode mapear, com 122 municípios, o que corresponde a 66% do total, contemplados por convênios, somada a situações específicas de apoio financeiro para construir e equipar unidades educacionais. Ao observar o conjunto de ações aqui descritos, o desenho que emerge é o da colaboração federativa coordenada,

em que o Estado assume um papel indutor e organizador capaz de diminuir atritos, encurtar caminhos e mitigar assimetrias técnico-administrativas tão comuns quando a carga fica toda no nível municipal.

Do ponto de vista do objetivo geral de analisar a implementação do regime de colaboração com foco na expansão da rede física, os achados mostram coerência entre desenho normativo e a sua execução. As normas instituidoras e regulatórias do programa definem o convênio como instrumento-chave, e a prática documental evidencia a padronização dessa pactuação e sua articulação com editais e contratos de obras. Esse encadeamento normativo-operacional funciona como uma ponte que transforma diretrizes em capacidade de entrega onde cada convênio firmado viabiliza a elegibilidade municipal, cada lote licitado traduz demanda pactuada em canteiro de obras, e contratação publicada sinaliza previsibilidade de oferta futura de vagas.

Os efeitos esperados para a cobertura também são claros. Embora a universalização da pré-escola e a elevação da taxa de atendimento em creches permaneçam como desafios nacionais e estaduais, o conjunto de, até o momento, 192 novas unidades, associado a uma pactuação disseminada em mais de dois terços dos municípios, amplia a fronteira de possibilidade para criação de vagas, sobretudo em territórios com maior déficit. Ao atacar o gargalo de infraestrutura, o programa cria condições para ganhos subsequentes de equidade territorial, racial e socioeconômica e para a convergência às metas do PNE, desde que acompanhado de políticas de custeio, pessoal, formação docente e gestão.

Como contribuição prática, o estudo ajuda a enxergar que a padronização dos convênios e a realização centralizada das compras funcionam como trilhos que reduzem dispersões e paralisias decisórias, dando ritmo e promovendo o gerenciamento estadual, eliminando os riscos passíveis de processos descentralizados e expostos às variações sofridas nos territórios municipais, dentre eles a governança sobre licitações e capacidade técnica.

É preciso também reconhecer que, por sua própria natureza documental e sob os objetivos deste estudo, a análise não alcança tudo, abrindo espaço para outros desdobramentos que podem agregar valor ao assunto, sendo eles: a avaliação sob a

perspectiva qualitativa dos impactos dos equipamentos sob a ótica das populações e governos municipais, a aferição dos prazos entre cada etapa, o investimento financeiro e as disposições estruturais e pedagógicas da ambiência de cada unidade, bem como, ao prever o início das entregas, observa-se uma capilaridade de outros recortes, como a captura dos efeitos distributivos quando se recorta por renda, raça ou território, a observação sobre a prática colaborativa pós entrega de obra e mediante o funcionamento das unidades educacionais mediante as atuações administrativas e pedagógicas. Essas lacunas, são consideradas oportunidades de pesquisas em complemento ao que aqui foi possível demonstrar.

Para consolidar o ganho em cobertura efetiva e equidade, bem como contribuir com a divulgação das ações às comunidades para além do que prevê as legislações por meio de placas informativas e portais específicos, compreende-se ser positivo a criação de um painel público destinado às informações desta frente de trabalho, acessível, capaz de dispor de informações de cada equipamento, do período de execução de obras e vagas previstas. Importante ainda o desenvolvimento de políticas e ferramentas para que os municípios possam realizar o cumprimento da Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024, que 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, auxiliando nos mapas de déficit e critérios de vulnerabilidade. Medidas implementadas nesse padrão consolidam cobertura efetiva com equidade e qualidade, potencializando investimentos em como garantia de direito e elevando a transparência e o controle social. O programa afirma-se como política de Estado e aproxima Pernambuco das metas nacionais de acesso universal e integral à educação infantil.

Conclui-se, portanto, que o Juntos pela Educação de Pernambuco operacionaliza o regime de colaboração com escala, coerência normativa e tração executiva suficientes para em união às administrações municipais permitir a ampliação da oferta de vagas na educação infantil, apresentando robustez no aspecto licitatório e de execução, majoritariamente assumidas pela gestão estadual, no caso em questão, contribuindo

para o enfrentamento de dificuldades técnicas que porventura estejam presentes em algumas gestões municipais.

6 REFERÊNCIAS

ARIES, Philippe. **História Social Da Criança E Da Família**. [S.l.]: Ltc, 2002.

ALMA PRETA. **Cresce o acesso, persiste a desigualdade: desafios da educação infantil para crianças negras no país**. 2025. Disponível em: <<https://almapreta.com.br/almapretinha-conteudo/cresce-o-acesso-persiste-a-desigualdade-desafios-da-educacao-infantil-para-criancas-negras-no-pais/>>. Acesso em: 20 ago. 2025.

ARAÚJO, Mirella. Cobertura de creches nos municípios de Pernambuco está em nível crítico, aponta TCE. **JC – Coluna Enem e Educação**, 8 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 jul. 2025

BRASIL. **Ministério da Economia**. *Edital de Licitação nº 2/2024, Id PNCP nº 10572071000112-1-000018/2024*. Portal Nacional de Compras Públicas, 2024. Disponível em: Portal Nacional de Contratações Públicas. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. **Ministério da Economia**. *Edital de Licitação nº 90005/2025, Id PNCP nº 10572022000180-1-000043/2025*. Portal Nacional de Compras Públicas, 2025. Disponível em: Portal Nacional de Contratações Públicas. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. **Ministério da Economia**. *Edital de Licitação nº 90044/2025, Id PNCP nº 10572022000180-1-000402/2025*. Portal Nacional de Compras Públicas, 2025. Disponível em: Portal Nacional de Contratações Públicas. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. **Ministério da Economia**. *Edital de Licitação nº 90123/2025, Id PNCP nº 10572022000180-1-000865/2025*. Portal Nacional de Compras Públicas, 2025. Disponível em: Portal Nacional de Contratações Públicas. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE)**. , 25 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Educação Digital e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1**Brasília, DF, 25 jul. 2024.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean; ET AL. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CEPE. Disponível em: <<https://diariooficial.cepe.com.br/diariooficialweb/#/home?diario=MQ%3D%3D>>. Acesso em: 02 set. 2025.

GHANEM, Elie. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira. Brasília: [S.n.].2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Censo Escolar da Educação Básica 2023: Resumo Técnico. Brasília: [S.n.].

JUNIOR, Eduardo Brandão Lima; ET AL. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, v. 20, n. 44, 2021.

KRAMER, Sonia. Educação infantil: muitas histórias, outros pensamentos. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS (LDE), UFPR/UFMG/C3SL. Laboratório de Dados Educacionais. 2020

NEXO POLÍTICAS PÚBLICAS. A desigualdade racial no acesso a creches no Brasil. Disponível em: <<https://observatoriosp.flcmf.org.br/nexo-a-desigualdade-racial-no-acesso-a-creches-no-brasil/>>.2019. Acesso em: 20 ago. 2025.

OLIVEIRA, R. R. A. de; TEIXEIRA, B. de B.. Judicialização da educação: regime de colaboração e rede de proteção social da criança e do adolescente. **Revista Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, jan./abr. 2019.

PERNAMBUCO. Decreto nº 54.836, de 2 de junho de 2023. Regulamenta o Programa Juntos pela Educação e estabelece normas complementares. Recife, 2 jun. 2023a. Disponível em: <<https://www.alepe.pe.gov.br/>>. Acesso em: 31 jul. 2025

PERNAMBUCO. Lei nº 18.326, de 6 de outubro de 2023. Institui o Programa Juntos pela Educação no Estado de Pernambuco e dá outras providências. Recife, 6 out. 2023b. Disponível em: <<https://www.alepe.pe.gov.br/>>. Acesso em: 31 jul. 2025.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. Federalismo e regime de colaboração na gestão de políticas educacionais. **Revista Educação em Foco**, v. 26, 2021.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. Estado federado e regime de colaboração na gestão de políticas educacionais. **Educação por escrito**, v. 12, n. 1, jan.-dez. 2021.

ROSEMBERG, Fúlvia. A política educacional para a infância no Brasil: retrocessos e avanços no campo do direito. In: FERREIRA, V. S.; NEVES, L. M. W. (Orgs.). **Educação infantil: perspectivas teóricas e políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 2013. p. 35–58.

RUANN, Igor. Governo do Estado lança licitação para a construção de 51 creches e pré-escolas. **Portal da Educação de Pernambuco**, 17 maio 2024.

SILVA, João Gomes; FUSCO, Wilson. **Análise da infraestrutura e cobertura da educação infantil em Pernambuco**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2024. Disponível em: <copy_of_NTEducaoInfantil.pdf.>.

SOCZEK, M. B.; PEREIRA, S. T. Desafios na efetivação do regime de colaboração: possíveis implicações para políticas de educação infantil. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, p. e71418, maio 2020.

TAVARES, Tais Moura. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. **Educar em Revista**, p. 241–256, 2003.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2024**. Disponível em: <<https://anuario.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 13 set. 2025.

UNICEF BRASIL. **Volta às aulas: crianças pretas, pobres e filhas de mães jovens e de baixa escolaridade são as mais excluídas da pré-escola**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/volta-as-aulas-criancas-pretas-pobres-e-filhas-de-maes-jovens-e-de-baixa-escolaridade-excluidas-da-pre-escola>>. 2019. Acesso em: 20 ago. 2025.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985–1995)**. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Emilia Peixoto. Projetos de infância e de educação infantil em contextos diversos: estudos sobre Brasil e França. **Inter-Ação**, v. 47, n. 3, set./dez. 2022.

NOTA: Os autores foram responsáveis pela concepção do artigo, pela análise e interpretação dos dados, pela redação e revisão crítica do conteúdo do manuscrito e, ainda, pela aprovação da versão final publicada.

Submitted on: 03/12/2025

Accepted on: 12/02/2026

Published on: 27/03/2026