

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngue



Arizona State University

---

Volume 33 Número 2

14 de janeiro de 2025

ISSN 1068-2341

---

## Governança Educativa Local e Transferência de Políticas para a Infância na América Latina e Caribe

*Camila Maria Bortot*

Universidade Estadual do Norte do Paraná  
Brasil



*Elisângela Alves da Silva Scaff*

Universidade Federal do Paraná  
Brasil

**Citação:** Bortot, C. C., & Scaff, E. A. da S. (2025). Governança educativa local e transferência de políticas para a infância na América Latina e Caribe. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 33(2). <https://doi.org/10.14507/epaa.33.8721>

**Resumo:** O artigo analisa a difusão da agenda de governança global para a infância na ALC por meio da transferência de políticas educacionais entre Organismos Multilaterais (OM) e suas configurações nos contextos nacionais. A partir de uma metodologia documental descritivo-analítica, documentos nacionais e internacionais são examinados para mapear políticas e programas de educação infantil incorporados pelos países por meio de acordos com os OM. A análise destaca a convergência entre a agenda global-regional e as políticas de educação infantil na região, com destaque para o papel significativo desempenhado pelos OM na transferência de práticas exitosas. Nesse contexto, organizações como Unesco e Unicef atuam como mediadoras nesse processo, por meio da construção de alianças e institucionalização de políticas, como aquelas intersetoriais não formais para a Educação da Infância. A transferência de políticas educacionais, combinada com a pesquisa sobre as redes de especialistas globais, contribui para a compreensão dos mecanismos de reprodução e adaptação das políticas globais aos contextos locais. Em síntese, o estudo ressalta que o alinhamento de agendas internacionais e nacionais influencia a

implementação de reformas educacionais nos países da América Latina e Caribe, não se constituindo como um fenômeno espontâneo, mas uma construção social e política.

**Palavras-chave:** política educacional; governança local; transferência de políticas; infância; agenda regional para a educação; práticas exitosas

### **Local education governance and policy transfer in early childhood within Latin America and the Caribbean**

**Abstract:** The article analyzes the diffusion of the global governance agenda for early childhood in Latin America and the Caribbean (LAC) through the transfer of educational policies between multilateral organizations (MOs) and their adaptation in national contexts. Using a descriptive-analytical methodology, the study examines national and international documents to map childhood education policies and programs adopted by countries through agreements with MOs. The analysis highlights the convergence between the global-regional agenda and childhood education policies in the region, with MOs playing a significant role in policy transfer.

Organizations such as UNESCO and UNICEF act as mediators in this process, building alliances and institutionalizing specific policies, such as non-formal intersectoral programs for early childhood education. The transfer of education policies, combined with research on global expert networks, enhances the understanding of mechanisms for reproducing and adapting global policies to local contexts. In summary, the study emphasizes that the alignment of international and national agendas influences the implementation of education reforms in Latin America and the Caribbean, showing that it is not a spontaneous phenomenon but a result of social and political construction.

**Keywords:** education policy; local education governance; policy transfer; early childhood; regional education agendas; successful practices

### **Gobernanza educativa local y transferencia de políticas de niñez en América Latina y el Caribe**

**Resumen:** El artículo analiza la difusión de la agenda de gobernanza global para la infancia en ALC a través de la transferencia de políticas educativas entre Organismos Multilaterales (OM) y sus configuraciones en contextos nacionales. Utilizando una metodología documental descriptiva-analítica, se examinan documentos nacionales e internacionales para mapear las políticas y programas de educación infantil incorporados por los países a través de acuerdos con las OM. El análisis destaca la convergencia entre la agenda global-regional y las políticas de educación infantil en la región, destacando el importante papel desempeñado por las OM en la transferencia de prácticas exitosas. En este contexto, organismos como la UNESCO y Unicef actúan como mediadores en este proceso, a través de la construcción de alianzas e institucionalización de políticas, como las intersectoriales no formales para la Educación Infantil. La transferencia de políticas educativas, combinada con la investigación sobre redes globales de expertos, contribuye a comprender los mecanismos de reproducción y adaptación de las políticas globales a los contextos locales. En resumen, el estudio destaca que el alineamiento de las agendas internacionales y nacionales influye en la implementación de reformas educativas en los países de América Latina y el Caribe, no constituyendo un fenómeno espontáneo, sino una construcción social y política.

**Palabras-clave:** política educativa; gobernanza educativa local; transferencia de políticas; infancia; agenda regional de educación; prácticas exitosas

## Governança Educativa Local e Transferência de Políticas para a Infância na América Latina e Caribe

A compreensão das políticas públicas, especialmente das políticas educacionais, exige uma análise cuidadosa dos atores envolvidos, das estratégias que utilizam e das causas de seus comportamentos. Nesse contexto, Organismos Multilaterais (OM), como o Banco Mundial (BM), agências ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU) e à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desempenham um papel fundamental, sendo consideradas atores-chave no consenso e aconselhamento para a governança global. Essas agências, por meio de acordos, tratados, projetos e programas, orientam os países no sentido de se adaptarem a padrões de Políticas Educacionais Globais, como analisa Verger (2019).

As orientações emanadas das agências internacionais visam promover a convergência das políticas educacionais nos mais diferentes Estados, posto que estão inseridas no contexto denominado de Governança Global, conceito que ganha destaque com a crescente atuação dos OM, empresas multinacionais e Organizações Não Governamentais (ONG) no cenário transnacional desde os anos de 1970 e com a globalização, em 1980, movimento que impactou significativamente a redefinição do papel dos governos nacionais.

Nessa perspectiva, a Governança Global é compreendida como um mecanismo multilateral que coordena as relações de interdependência entre os atores do Sistema Internacional, incluindo Estados, OM, sociedade civil e instituições educacionais, alinhados ao conceito de novo associativismo (Rhodes, 2012; Verger, 2019). Verger, Novelli e Altinyelken (2018) alertam que a análise desse fenômeno não deve desconsiderar os elementos complexos da economia política em níveis local, nacional e global, os quais são interdependentes. Assim, é essencial que o planejamento e a execução das políticas sejam realizados dentro de redes igualmente interdependentes, de modo a contemplar a complexidade das relações e das influências mútuas entre esses diferentes níveis e atores.

No caso da Educação da Infância, de zero a cinco/seis anos de idade, a criação de uma agenda supranacional e de estratégias de implementação, mediadas pelos OM, não é recente. Alguns marcos do início do século XX devem ser mencionados: Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, em 1924; Declaração sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 1959; e, Convenção sobre os Direitos da Criança, organizada pela Organização das Nações Unidas (Unicef, 1989). Esta última destaca a importância da cooperação internacional para a melhoria das condições de vida das crianças em todos os países, especialmente naqueles em desenvolvimento, onde se concentra um grande número de crianças social e economicamente marginalizadas.

Ao longo da década de 1990, a infância passou a ser foco central nas políticas educacionais globais, impulsionadas pela atuação de OM como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Banco Mundial (BM), devido ao seu papel mais explícito e determinado em termos de *lobbying* e *advocacy* internacional. As orientações emanadas dessas agências colocavam a Educação da Infância no contexto dos eixos da pobreza, descentralização e equidade, de modo que as recomendações e projetos para a Educação da Infância na América Latina e Caribe, voltados para crianças de zero a seis anos, têm sido estrategicamente planejados como uma etapa essencial para a manutenção do sistema socioeconômico (Bortot, 2022).

Na região, padrões e intencionalidades de programas de Educação Infantil, que têm como base o modelo intersetorial e não formal, são considerados exemplos de qualidade e boas práticas

educacionais. Esses programas se adequam à agenda de Educação e Cuidados na Primeira Infância (ECPI), focando na tríade de desenvolvimento humano, social e econômico (Unesco, 2004, 2007).

Para tanto, a organização do consenso para a etapa é concretizada não somente por recomendações e acordos internacionais como nos anos 1990, mas também por meio da difusão e da transferência de políticas/práticas exitosas ou políticas baseadas em evidências (Krawczyk & Scaff, 2024; Shiroma, 2020). Assim, a Política Educacional para a Infância tem sido construída e recomendada dentro da perspectiva de governança global com a mobilidade de políticas entre países e a integração de atores internacionais, sejam eles públicos, privados ou híbridos, desde que estejam alinhados às agendas do sistema internacional de desenvolvimento social e econômico.

Considerando a extensão das atuações dos OM, os acordos e projetos propostos, e as formas de adaptação da agenda internacional nos países, surge a necessidade de analisar a materialidade da agenda global para a Educação, de modo a contribuir com as pesquisas sobre as mobilidades de políticas globais “exitosas”, especialmente no contexto da Educação da Infância. A mobilidade dessas políticas exige a superação do nacionalismo metodológico e aponta para um espaço que vai além do âmbito “internacional”, “transnacional” e “supranacional”, buscando compreender a mediação e as contradições entre os fluxos de poder na esfera educacional (Beech et al., 2023), a partir de uma perspectiva de governança global.

Diante do exposto, o problema que orientou a pesquisa pode ser formulado da seguinte maneira: quais atores e intenções têm integrado a agenda de governança global para a infância na América Latina e Caribe (ALC), especialmente no contexto da transferência de políticas educacionais? Esse problema direciona o objetivo do presente texto, qual seja: analisar a difusão da agenda de governança global para a infância na ALC por meio da transferência de políticas educacionais entre organismos multilaterais (OM) e suas configurações nos contextos nacionais.

A pesquisa tem abordagem qualitativa e foi realizada a partir de levantamento bibliográfico e documental, caracterizada por uma abordagem descritiva-analítica, privilegiando a análise de fontes nacionais e internacionais. A escolha metodológica vem ao encontro do que Evangelista (2012) pontua quanto a análise de políticas educacionais, haja vista que

Ao se tratar de política, é preciso ter clareza de que eles não expõem as “verdadeiras” intenções de seus autores e nem a “realidade”. Como fontes de concepções, permitem captar a racionalidade da política, desde que adequadamente interrogados. A interrogação metódica desse tipo de evidência procura apreender suas incoerências, seus paradoxos, seus argumentos cínicos ou pouco razoáveis. (Evangelista, 2012, p. 62)

A seleção das fontes baseou-se nos seguintes critérios: o tema deveria tratar de práticas exitosas para a Infância na América Latina e Caribe, com foco no modelo intersetorial e não formal com base educativa; abordar a transferência de políticas mediada por OM.

Considerando esses critérios, a coleta dos documentos foi realizada nas páginas eletrônicas oficiais dos Estados nacionais da ALC e dos OM, constituindo um corpo de fontes: Unesco e seus consultores (Gómez, 2011; Tinajero, 2010; Umayahara, 2004; Unesco, 2002a, 2002b, 2004, 2007); Unicef e seus consultores (Laire, 2016; Rivera Ferreiro et al., 2011; Unicef, 2003, 2016); Banco Mundial e seus consultores (Gómez, 2000; World Bank, 2017; Young & Fujiomoto-Gomez, 2004); Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) por seus consultores (Gómez, 2011); e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por meio de seus consultores (Perez & Bauer, 2018).

No processo de seleção e organização das fontes documentais, tendo como referência pesquisas desenvolvidas anteriormente (Bortot, 2018; 2022), elegeu-se como objeto de análise mais detalhada o modelo intitulado *Educa a tu Hijo*, programa cubano considerado exitoso e que foi objeto de transferência mediada por OM.

Este artigo é composto por quatro partes. Na primeira, se discute como a transferência de políticas se tornou uma estratégia de governança a partir dos Organismos Multilaterais, na formulação de agendas e seus mecanismos de transferência de políticas. A segunda parte trata da centralidade da infância como estratégia de governança com programas transferidos e mediados por OM na América Latina e Caribe. Na terceira, são apresentadas as relações entre Governança Global, Intersetorialidade e Organismos Multilaterais para reprodução e adaptação das políticas globais aos contextos locais. Por fim, nas conclusões, discute-se a percepção da convergência da agenda global-regional que tem a transferência de políticas e programas como um dos elementos centrais para a conformação da governança engendrada por OM.

## **Transferência de Políticas como Estratégia de Governança**

Na Governança Global, os OM desempenham papéis cruciais na formulação de políticas, por meio da coordenação de esforços entre especialistas em Educação, intelectuais e organizações não governamentais, de modo a promover a integração de ideias e práticas e articular redes de políticas públicas e formas de governança, estabelecendo uma “malha de agentes envolvidos na construção e difusão de uma visão de mundo” (Pronko, 2015, p. 11).

Nesse cenário, as organizações multilaterais não operam somente como indutoras ou financiadoras, mas como difusoras de políticas, por meio de assessorias para implantação, mensuração, aconselhamento, produção e organização de dados e informações estatísticas. Além disso, essas organizações atuam como agentes de transferência (Shiroma, 2020; Stone, 2004), ao mediar a circulação de ideias, políticas e práticas educacionais entre diferentes locais, de forma a facilitar os processos de transferência de boas práticas além das fronteiras nacionais.

Na formulação da política, um bom exemplo é a insistência com que diversas OIs propagandeiam uma grande variedade das chamadas boas práticas, muitas vezes ofertando auxílio técnico para que os governos produzam as suas políticas com base nesse repertório, que é apregoado regional ou globalmente. Quando se pensa na “etapa” da implementação, é comum, por exemplo, que as OIs forneçam tantos recursos financeiros quanto auxílio técnico para a execução das políticas e programas. (Faria, 2018, p. 51)

A difusão de ideias, princípios e políticas é consequência tanto da crescente interdependência entre os Estados, quanto do progresso tecnológico das formas de comunicação, o que facilita o trabalho das organizações internacionais, especialmente as de caráter regional, de impor certos padrões de políticas para os signatários.

Para a Educação da Infância, a difusão de ideias e princípios da pauta intersetorial de base educativa tornou-se uma estratégia de governança regional e se desenvolveu por meio de técnicas de produção da política educacional, cuja agenda se materializa “[...] como empréstimo, convergência e transferência de políticas, e se acomoda às especificidades históricas e culturais de cada país” (Costa, 2019, p. 8), mediada por agentes de transferência como os OM.

Esse processo se configura pela transferência de políticas, comumente conhecido no campo da Ciência Política como *policy transfer*, orientado por experiências consideradas exitosas, e é favorecido pela globalização e pela regionalização (Stone, 2004), bem como por sua capacidade de adaptação nos diferentes contextos nacionais.

A transferência de políticas envolve um conjunto de processos nos quais o conhecimento sobre políticas, instituições e ideias de um contexto é aplicado ao desenvolvimento de políticas, normas administrativas, instituições e ideias em outro contexto. Isso inclui a adaptação de experiências bem-sucedidas de diferentes regiões ou países, desde que essas experiências sejam

consideradas plausíveis de serem transportáveis (Krawczyk, 2019). Esse processo, denominado no campo da Ciência Política como *policy transfer*, é favorecido pelos processos de governança (Porto de Oliveira & Pal, 2018; Stone, 2004, 2017).

Dolowitz e Marsh (2000) argumentam que a globalização condicionou os Estados a emular as políticas nacionais exitosas em um cenário de intensificação neoliberal, no entanto, os processos de transferência e difusão não são sempre lineares, e podem envolver diferentes elementos, agentes, tempos, e contextos, como os nacionais, regionais ou globais. Além disso, nos processos regionais, são criadas redes para encorajar a transferência de melhores políticas, mas também para “[...] desafiar as estruturas de poder das redes pré-existent” (Dolowitz, 2012, p. 346).

O direcionamento da transferência é duplo: por um lado, circula uma agenda direcionada aos Estados; por outro, são disseminadas melhores práticas informadas por pesquisa e modeladas nas melhores circunstâncias operacionais. Nessa ecologia complexa, OM, Estados, e redes locais, não são simples “transmissores” tecnocráticos de modelos exitosos, mas também intérpretes e transformadores da política transferida, criando circuitos de transferência de política revisada e adaptada (Oliveira & Pal, 2018). Dessa forma, as políticas [...] raramente viajam como pacotes completos, elas se movem em partes e pedaços [...] como discursos seletivos, ideias incipientes e modelos sintetizados [...] e, portanto, ‘chegam’ não como réplicas, mas como políticas já em transformação (Brenner et al., 2010, p. 170).

A governança regional nos processos de transferência é orientada por ações de cooperação internacional, pela colaboração com associações do Terceiro Setor e pela flexibilidade na execução de programas que integrem a comunidade educativa. Ademais, a transferência é regulada por diversos mecanismos que garantem a aceitação das estratégias adotadas. Esses mecanismos organizam a agenda externa em relação às políticas nacionais e incluem hierarquia, prestação de contas, defesa de interesses, harmonização, padronização, dependência, imposição, transferência e aprendizado de políticas.

A governança regional foi construída no seu núcleo estrutural por esferas de ação política em distintos níveis – subnacional, nacional e supranacional –, com a emergência de atores não governamentais. Nesse contexto, as políticas educacionais são amplamente orientadas por práticas de governança (Unesco, 2002a, 2002b, 2007), tendo como referência programas intersetoriais considerados exitosos (Laire, 2016; Unesco, 2004).

Tais programas intersetoriais envolvem a integração da Educação Infantil com assistência social, economia, saúde e nutrição. A oferta pode ocorrer por vias formais – em atendimento escolar – ou não formais – desenvolvidos em comunidades e ONG. Gómez (2000) e Young e Fujiomoto-Gomez (2004), consultoras do OEI, OEA e Banco Mundial, respectivamente, destacaram que os programas não formais podem ser alternativas à educação inicial formal, servindo como estratégia para a ampliação do atendimento educacional. Além disso, são mais exitosos por envolverem “los Gobiernos y la Sociedad Civil” (Young & Fujiomoto-Gomez, 2004, p. 195), o que aumenta a eficiência dos esforços do governo, especialmente na prestação de serviços sociais.

Segundo Perez e Bauer (2018) e Laire (2016), quatro programas para a infância são destacados pelo BID e pelo Unicef como exitosos, quais sejam: Educa a tu Hijo, programa cubano com projeto piloto em 1982 e generalizado em 1992; Chile crece contigo, implementado em 2007; Uruguay crece contigo, implementado em 2012; e Cunas Más, programa peruano implementado em 2012. Todos têm como base a intersetorialidade e incluem visitação e apoio parental, além de serem administrados pelos Ministérios de Desenvolvimento Social dos respectivos países, com exceção do programa cubano, que está sob a responsabilidade do Ministério da Educação.

Os programas considerados bem-sucedidos pelo BID e pelo Unicef apresentam características vinculadas às agendas global e regional, tanto em relação aos objetivos de atendimento de pais e crianças na primeira infância, quanto em sua estrutura. Esses programas são

predominantemente interseccionais, direcionados a crianças e suas famílias, a maioria em situação vulnerável. Dos mencionados como práticas exitosas, o Educa a tu Hijo, desde os anos 2000, tem sido destacado em documentos diversos de OM.

O Unicef (2016) destacou que o sucesso do programa cubano se deve a sua articulação com o voluntariado, frequentemente ligado aos setores de educação e saúde dos países interessados em integrar profissionais para visitação parental e capacitar as comunidades locais para trabalhar com as famílias. Essas são características distintivas do associativismo e da coesão social, destinadas a enfrentar a nova questão social de uma intervenção política limitada, visando mitigar suas consequências negativas. A abordagem representa uma alternativa procurada em programas e ações que abordam interseccionalidade, educação e vulnerabilidade.

O apoio do Unicef em Cuba promove o desenvolvimento de projetos desde 1990, assim como apoia programas que contribuam para o fortalecimento das capacidades de agentes educacionais e representantes de instituições educacionais. Da mesma forma, promove a *advocacy* e a gestão do conhecimento por meio da produção de materiais de apoio para agentes educacionais e familiares (Unicef, 2003, 2020). Segundo o Cuba/Mined (2020) “La UNICEF declaró el Programa Educa a tu Hijo como un programa de éxito y aplicable en la región Latinoamericana” (Cuba/Mined, 2020, *on-line*).

Ao verificar as experiências latino-americanas que envolvem políticas e programas intersetoriais, destaca-se o estudo “Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina” (Umayahara, 2004). Nele, a autora demonstra como tendência a efetivação de programas não formais recontextualizados, mediados por agências internacionais, centros de pesquisa, consultores e Estados da região. Esse estudo foi um instrumento de consenso e persuasão nas relações e ações para que as políticas de êxito fossem transferidas e adaptadas.

A legitimação dos programas pelos OM evidencia que a disseminação de uma “política baseada em evidências” parte do pressuposto de que as decisões políticas devem ser fundamentadas em pesquisas sólidas que demonstram quais políticas “funcionam”, mesmo que essas políticas sejam transferidas para alcançar objetivos diferentes daqueles originalmente previstos (Verger, 2019, p. 11). Nesse contexto, os OM atuam como corretores de conhecimento, sendo capazes de “resumir dados complacentes e argumentos subsidiários para apoiar preferências políticas preestabelecidas” (Verger, 2019, p. 19). Isso revela que as evidências podem ser instrumentalizadas para favorecer a adoção de algumas políticas em detrimento de outras. Essa perspectiva está alinhada às análises de Krawczyk e Scaff (2024), ao observarem que “registros de experiências consideradas bem-sucedidas e comparações regionais feitas pelas organizações internacionais encorajam os governos a se interessarem pelas políticas daqueles que obtiveram os melhores resultados” (Krawczyk & Scaff, 2024, p. 345).

## **Transferência de Políticas e Programas para a Infância na América Latina e Caribe**

Na América Latina e Caribe, observa-se que um programa do Estado cubano da década de 1980 foi tomado como modelo pelos OM para as políticas destinadas à infância. O modelo não formal, coordenado pelo Ministério da Educação, intersetorial e de base comunitária, classificado como não escolar comunitário, é o programa Cubano Educa a tu Hijo. Seu objetivo é alcançar o nível máximo de desenvolvimento possível para cada criança nas áreas de comunicação emocional, inteligência, linguagem, desenvolvimento motor, formação de hábitos, saúde e nutrição (Tinajero, 2010), envolvendo “la familia, la comunidad y el enfoque intersectorial” (Gómez, 2011, p. 18).

O programa cubano Educa a tu Hijo surgiu como resultado de uma investigação realizada na década de 1970 pelo Instituto Central de Ciencias Pedagógicas, de Cuba, para oferecer alternativas educacionais para crianças residentes em áreas rurais e montanhosas, que não tinham acesso ao Círculos Infantis<sup>1</sup>. Entre 1983 e 1992, foram desenvolvidos programas-piloto que, por seus bons resultados, foram implementados como política de Estado em 1992.

A partir de 1990, paralelamente ao aperfeiçoamento do ensino pré-escolar por vias institucionais, ampliou-se, em nível federal, o Programa Educa a tu Hijo. Para a sua operacionalização, foi criado em 1998 o Centro Latinoamericano de la Educación Preescolar (CELEP), com o objetivo de favorecer o intercâmbio de experiências, a investigação e a qualificação docente (Cuba/Mined, 2020). O programa é de responsabilidade da Dirección de Educación Preescolar do Ministerio de Educación, que trabalha, intersetorialmente, com o Grupo Técnico Nacional do Programa do próprio ministério, com o Ministério de Salud Pública, o Ministério de Cultura e o Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación.

O referido programa é de responsabilidade do Ministério da Educação cubano (Cuba/Mined, 2020; Tinajero, 2010) e opera sob um modelo não-institucionalizado, intersetorial e de base comunitária, reconhecido como Programa Social de Atención Educativa (Cuba/Mined, 2020; Gómez, 2011) como “alternativa no formal de educación pré-escolar” (Cuba/Mined, 2020, p. 6). Identifica-se que este programa incorpora os princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança, mesmo sendo anterior a ela, ao enfatizar a necessidade do cumprimento do princípio da responsabilidade conjunta do Estado, sociedade civil e família.

Vale ressaltar que o conceito de sociedade civil em Cuba difere da concepção apresentada em relação ao Terceiro Setor, pois está intimamente ligado à agenda da Revolução (1959) e ao socialismo, enfatizando o caráter comunitário na garantia dos direitos, com ênfase no desenvolvimento social. As dimensões política, educacional-social e participativa dessas organizações em Cuba estão alinhadas às estruturas do governo e do Estado, desde os níveis local, municipal e provincial até o nacional (Cuba, 2017), diferentemente dos objetivos do que costuma ser chamado de Terceiro Setor nos países capitalistas.

A relação política da sociedade civil com o regime socialista cubano, em contraste com a fragmentação e diversidade características da sociedade civil pós-moderna, é caracterizada por uma forte e organizada aliança com os objetivos da revolução. Diferentemente da “questão social” de mercantilização observada no capitalismo, a base comunitária da sociedade civil cubana não busca lucro. De acordo com Arboleya (2015), essa sociedade civil se estruturou em simbiose com o Estado revolucionário, que detém o poder popular, portanto, não faz sentido considerar essas organizações como independentes do Estado cubano e avaliá-las segundo padrões ocidentais.

Mesmo sedimentada sob bases políticas socialistas, Cuba também está sujeita à influências internacionais de agências da ONU, com quem colabora. Desde sua criação, em 1992, o escritório do Unicef assumiu um papel central em relação à Educação Infantil no país. O Fundo desempenhou um papel fundamental na implementação do programa Educa a tu Hijo (Cuba, 1992), não apenas apoiando na publicação dos materiais, mas também em todo o processo de expansão, avaliação e acompanhamento de seu desenvolvimento, em que desempenhou “rol fundamental en la implementación del programa, no sólo apoyando en el diseño de los materiales, sino también en todo el proceso de expansión y evaluación y siguiendo muy de cerca su desarrollo” (Gómez, 2010, p. 94).

---

<sup>1</sup> Os Círculos Infantis foram criados em 1961, a partir de um ato de organizações revolucionárias de mulheres, e exigiu a ampliação do atendimento, em agosto de 1960. São instituições educacionais formais para crianças de zero a seis anos. As crianças saem dos Círculos Infantis para a escola primária.



O Unicef colaborou para que Cuba alcançasse os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabelecidos pela ONU, e os Compromissos de Educação para Todos, acordados em Dakar (2000), que, por meio do programa Educa a tu Hijo, praticamente universalizou o atendimento à Educação Infantil em Cuba (Unesco, 2015). O Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos (Unesco, 2015) aponta Cuba como o único país a alcançar todos os objetivos mensuráveis de educação, com 99,7% de atendimentos, destes, 67% são atendidos pelo programa intersetorial não formal Educa a Tu Hijo.

O apoio do Unicef em Cuba contribui, desde 1990, para o desenvolvimento de projetos, e apoia programas que colaboraram para o fortalecimento das capacidades de agentes educacionais e representantes de instituições de Educação. Da mesma forma, promove a *advocacy* e a gestão do conhecimento por meio da produção de materiais de apoio para agentes educacionais e familiares (Unicef, 2020). Segundo Mined/Ecured (2020) “La UNICEF declaró el Programa Educa a tu Hijo como un programa de éxito y aplicable en la región Latinoamericana” (Ecured, 2020, *online*).

O Unicef e a Unesco, juntamente com o Centro de Referência Latino-americano para a Educação Pré-escolar (CELEP)<sup>2</sup>, divulgaram e recontextualizaram o programa, utilizando-o como referência e ponto de partida para a implementação de programas intersetoriais para a Educação Infantil na América Latina. Tal processo teve início a partir da apresentação do programa cubano em fóruns nacionais e internacionais, pelo documento do escritório cubano do Unicef “Educa a tu Hijo: la experiencia cubana en la atención integral a desarrollo infantil en edades tempranas” (Cuba; Unicef, 2004), bem como pelo estudo de caso “Estudio nacional sobre la coordinación nacional de políticas y programas para la primera infancia” (Unesco, 2004b), desenvolvido pelo Escritório da Unesco de Paris. Dessa forma, o programa atraiu a atenção de especialistas de países da América Latina, que buscaram junto ao CELEP as informações sobre o programa (Gómez, 2011).

El CELEP ha llevado a otros países la experiencia cubana, la cual ha sido tomada como punto de partida para organizar programas similares al “Educa a tu Hijo” en contextos económicos, sociales y culturales distintos, porque es un modelo flexible y exitoso, cuando se cumplen adecuadamente las estrategias para el trabajo familiar, comunitario e intersectorial. (Umayahara, 2004, p. 71)

O documento da Unesco de Paris, destacou em sua apresentação: “Queremos compartilhar com todos a satisfação de mostrar uma experiência exitosa, dez anos depois de iniciada, em um assunto que constitui, para o Governo de Cuba e o Unicef, uma prioridade: atenção integral à primeira infância” (Unesco, 2002, tradução livre).

Assumido como experiência de sucesso pelo Unicef, a transferência de políticas a partir dos princípios que embasam o programa Educa a Tu Hijo para outros países da ALC, contou com a assistência técnica do Centro de Referência Latino-americana para a Educação Pré-escolar (CELEP) e da Unesco, com fomento do Unicef, como possibilidade de concretização das metas acordadas na pauta internacional para a infância (Cuba & Unicef, 2017; Tinajero, 2010). A metodologia “foi replicada no Equador, Brasil, México, Colômbia, Venezuela e Guatemala” (Tinajero, 2010, p. 12), em um processo de *policy transfer*, em que Unicef e Unesco atuaram como facilitadores na/da transferências de boas práticas nos Estados da ALC.

No Equador, o programa Creciendo con nuestros hijos foi iniciado em 2006 nas regiões de Quito, Cuenca, Manabí, Chimborazo e Loja, e posteriormente foi ampliado para todo o país. Na

---

<sup>2</sup> Criado em 1997, com sede em Cuba, O CELEP se desenvolve como comissão social de investigação científica, a fim de coordenar os aspectos técnicos e científicos das ciências pedagógicas em idades pré-escolares, executar programas de ensino de pós-graduação, bem como realizar intercâmbio científico com profissionais dos países da América Latina e do Caribe ligados à educação de meninos e meninas na Educação Infantil.

Guatemala, o programa “De la mano, edúcame” começou em 2002 em Quetzaltenango e Chimaltenango, mas sua implementação foi interrompida após a mudança de governo em 2004, cessando totalmente em 2006.

No Brasil, o Programa Primeira Infância Melhor foi lançado em 2003 no estado do Rio Grande do Sul, com subsequente ampliação para outros municípios. Além disso, o programa Família Brasileira Fortalecida, iniciado em 2004, foi uma ação do governo federal em parceria com o UNICEF, que também foi expandido para todo o país.

Na Colômbia, o programa que inicialmente começou em Antioquia, Boyacá, La Guajira e no município de Medellín, foi incorporado à política de “Atención Educativa a la Primera Infancia en el Entorno Familiar” a partir de 2007, estando atualmente em processo de ampliação.

No México, o programa Educa a tu hijo começou em San Luis Potosí em 1999, mas sua implementação foi interrompida após a mudança de governo. Em Oaxaca, o programa Niños y niñas en comunidad (NYNCEC) foi lançado em 2003 e está em processo de ampliação. Em Michoacán, o programa De la mano con tu hijo, também iniciado em 2003, operou em regiões rurais até a mudança de governo, em 2008. Em Tabasco, o programa La educación no espera, edúcame, iniciado em 2003, foi finalizado em 2009 após outra mudança de governo. Finalmente, em Nuevo León, o programa Aprendiendo Juntos, iniciado em 2002, orienta as famílias nos Centros de Desenvolvimento Infantil (CENDIS), sem incluir um processo de visitas domiciliares.

Na Venezuela, o programa Família vigora desde 1997, e embora anuncie os mesmos objetivos do programa cubano, amplia o atendimento às mães que deram à luz seus filhos e filhas em Caracas. Apesar de transferido a partir do modelo cubano, este programa não tem base intersetorial com foco no atendimento educacional não formal.

Dos programas transferidos, registra-se a colaboração sistemática do Unicef na edição de materiais, na garantia de treinamento de pessoal e no apoio à pesquisa e recontextualização. Além do financiamento, a Unesco ofereceu cooperação técnica do escritório da Unesco no Brasil, e da consultoria de Marta Llanos, no caso mexicano, com o projeto “Mejoramiento de la calidad de la educación básica” no estado San Luis Potosí, em 2003 (Gomez et al., 2011; Tijanero, 2010). Guatemala e México interromperam o desenvolvimento do programa em alguns municípios, evidenciando, portanto, um processo de descontinuidade.

Registra-se nos casos analisados, a flexibilização da política transferida, pela qual o objetivo é mantido, assim como os principais eixos, contudo, as estratégias de ação são alteradas de acordo com as particularidades de cada país. Na Colômbia, o programa está direcionado para parcerias com o setor privado, o que caracteriza toda a política para a primeira infância no país. No Equador, o modelo foi implementado por uma agência privada mantida com financiamento público, o *Instituto Nacional del Niño y la Familia* (INNFA), já extinto, e hoje transformado em entidade de direito público. Atualmente, nesses países, a coparticipação e corresponsabilidade do Estado e da sociedade civil repousam sobre as políticas de atendimento à infância, em diferentes setores e associações civis (Tijanero, 2010).

Na implementação das ações intersetoriais transferidas, é possível identificar características de uma governança ampliada, promovida por meio de incentivos e pela atuação de diversos arranjos educacionais, como ONGs, organizações do Terceiro Setor e instituições comunitárias de caráter filantrópico, divergindo do modelo comunitário cubano. Além disso, o programa tem se destacado como uma prática bem-sucedida, reconhecida pelo Banco Mundial por sua sustentabilidade e baixo custo:

Estima-se que o programa Eduque seu Filho custe aproximadamente 0,26% a 0,32% do produto interno bruto (PIB) de Cuba. O custo é difícil de quantificar devido à vasta gama de intervenientes que participam e financiam o programa. Após 20 anos de implementação, o modelo provou ser barato e sustentável. Os ministérios da

Saúde, da Educação, da Cultura e do Desporto coordenam e prestam apoio holístico para maximizar o desenvolvimento das crianças a baixo custo. (World Bank, 2017, p. 4, *tradução nossa*)

Cabe destacar que, embora os países da América Latina e Caribe reconheçam a Educação como um direito humano e um bem social, o atendimento à Educação Infantil na região é marcado pela heterogeneidade. Países como Panamá, Venezuela, Guatemala, Colômbia, Brasil, República Dominicana, Paraguai, Nicarágua, Argentina, Uruguai, Chile e Peru, consideram obrigatório apenas os dois últimos anos ou o último ano da Educação Infantil. Já em países como Cuba, Honduras, Equador e Bolívia, a Educação Infantil não é obrigatória, mas possuem formas de atendimento que variam entre o formal e o não formal. Além disso, destaca-se a especificidade da Educação Infantil no Brasil, que, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases (Brasil, 1996), em seu artigo 29, define essa etapa como a primeira da Educação Básica, sendo obrigatória a partir dos 4 anos de idade. O Quadro 1 sistematiza essa apresentação a partir das Leis Gerais da Educação (LGE) na ALC.

### Quadro 1

*Organização do Direito à Educação Infantil na ALC pelas LGE*

<b>País</b>	<b>Lei</b>	<b>Ano</b>	<b>Obrigatoriedade</b>	<b>Idade da Etapa</b>	<b>Denominação Original</b>
Panamá	Lei Orgânica de Educação	1946 revisada em 1995	4 e 5 anos	0 a 5 anos	<i>Educación Preescolar</i> organizada em 3 ciclos
Costa Rica	Lei Fundamental de Educação	1957 revisada em 1958, 1992, 1996 e 2001	Não obrigatório	0 a 6 anos	<i>Educación pré-escolar</i>
Cuba	Lei de Nacional Geral e Gratuidade do Ensino	1961/ Em 1980 e 1984 regula o funcionamento dos Círculos Infantil	4 e 5 anos	0 a 5 anos	<i>Educación Infantil</i>
Honduras	Lei Orgânica de Educação	1966	Não obrigatório	3 a 6 anos	<i>Educación pré-escolar</i>
Venezuela	Lei Orgânica de Educação	1980 revisada em 1999	5 anos	0 a 5 anos	<i>Educación preescolar</i>
Equador	Lei de Educação e Cultura	1983 revisada em 1992, 1999, 2000 e 2003	Não obrigatório	4 a 6 anos	<i>Educación preprimaria</i>
Guatemala	Lei Nacional de Educação	1991 revisada em 2006	5 anos	0 a 5 anos	<i>Educación inicial e Preprimaria</i>
México	Lei Geral de Educação	1993 revisada em 2000, 2003, 2004, 2005 e 2006	5 anos (2004-2005); 4 anos (2005-2006) e 3 anos (2008-2009)	0 a 5 anos	<i>Educación Inicial</i>

País	Lei	Ano	Obrigatoriedade	Idade da Etapa	Denominação Original
Bolívia	Lei de Reforma Educativa	1995	Não obrigatório	0 a 5 anos	<i>Educación Inicial</i>
Colômbia	Lei Geral de Educação	1994	5 anos	0 a 5 anos	<i>Educación Preescolar</i>
El Salvador	Lei Geral da Educação	1996 revisada em 2000, 2003 e 2005	4 a 6 anos	0 a 6 anos	<i>Educación Inicial e Parvularia</i>
Brasil	Lei de Diretrizes e Bases da Educação	1996 revisada em 1997, 2001, 2003, 2009 e 2013	4 e 5 anos	0 a 5 anos	<i>Educação Infantil</i>
Rep. Dominicana	Lei Geral de Educação	1997	5 anos	0 a 6 anos	<i>Educación Inicial</i>
Paraguai	Lei Geral de Educação	1998	5 anos	0 a 5 anos	<i>Educación Inicial e pré-escolar</i>
Peru	Lei Geral de Educação	2003	3 a 5 anos	0 a 5 anos	<i>Educación inicial</i>
Nicaragua	Lei Geral de Educação	2006	4 e 5 anos	0 a 5 anos	<i>Educación inicial</i>
Argentina	Lei Nacional de Educação	2006	5 anos	0 a 5 anos	<i>Educación inicial</i>
Uruguai	Lei de Educação	2008	4 e 5 anos	0 a 5 anos	<i>Educación en la primera infancia e inicial</i>
Chile	Lei Orgânica Constitucional de Ensino	2009	4 e 5 anos	0 a 5 anos	<i>Parvularia e Trasición 1 e 2</i>
Venezuela	Lei Orgânica de Educação	2009	4 e 6 anos	0 a 6 anos	<i>Maternal e Preescolar</i>

Fonte: Bortot (2022).

A Educação da Infância na ALC constitui-se basicamente em duas abordagens: a da ampliação do direito à educação e a da focalização-compensação. Embora cada país tenha suas particularidades em termos de atendimento e obrigatoriedade, a oferta de educação formal para crianças menores de três e quatro anos é desigual. A expansão da cobertura no sistema educacional formal para essas faixas etárias varia significativamente de um país para outro.

Nesse sentido, a transferência de programas não formais de base intersetorial e comunitária, que priorizam cuidados e proteção, embora não incidam sobre a ampliação do direito à Educação Infantil, constituem uma estratégia de atendimento à infância pobre. Tais programas, por sua natureza e forma de organização, também incidem sobre o fortalecimento da associação entre os setores público e privado, promovendo a descentralização das ações para a infância e consequentemente novas formas de segmentação e barateamento de custos, como analisa Campos (2012).

Embora seja reconhecida a existência de um Movimento Global de Reforma Educacional, as políticas adotadas se desenvolvem em padrões diversos (Mundy et al., 2016). Isso ocorre porque as ideias políticas emprestadas são frequentemente modificadas ou encontram resistência durante a implementação nos países beneficiários (Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006), processo mediado pela história, tradição política e pela complexa interação entre forças globais e locais, além de outras contingências (Verger, 2019, p. 14).

Além das políticas de transferência orientadas pelos OM na agenda regional, também se identifica a cooperação técnica no planejamento, organização de materiais, treinamento, assessoria e avaliação, todas desempenhadas dentro do âmbito da governança.

### **Governança Global, Intersetorialidade e Organismos Multilaterais**

Na implementação dos programas intersetoriais não formais, são observadas características da governança ampliada, realizada por meio do estímulo e apoio intermediado por uma variedade de arranjos educacionais, como Organizações Não Governamentais (ONGs), entidades do Terceiro Setor e instituições de base comunitária com fins filantrópicos. Trata-se de uma faceta da chamada virada de governança, caracterizada pela introdução de novas estruturas, processos e procedimentos, como as redes locais e transnacionais. Com o crescimento dessas redes, o aprendizado e a transferência de políticas promovem a homogeneização de conhecimentos técnicos e informações, favorecendo assim a disseminação de normas e valores.

As redes transnacionais se constituem em veículos para a difusão do conhecimento e transferência de políticas, uma tecnologia social para difundir e acelerar normas globais, melhores práticas e modelos de políticas (Brenner et al., 2015). Essas redes emergiram como pontos cruciais para a transferência política, especialmente porque organizações internacionais e atores não estatais desempenham um papel cooperativo fundamental na implementação das políticas. Nesse contexto, os OM atuam como intermediários entre os interesses nacionais e as demandas globais da política.

A formulação de políticas econômicas, que tradicionalmente não fosse considerada como uma política do primeiro pilar, agora se tornou, quase por definição, uma área de governança multinível. Essa governança pode ser hierárquica, em que os tratados assinados pelos membros conferem autoridade e controle às instituições supranacionais; negociável, caracterizada pela tendência a se alcançar um consenso ou acordo sobre regras comuns em uma organização multinacional; e facilitadora, pela qual um Estado soberano adota voluntariamente, de forma unilateral, a política de uma fonte externa (Bulmer & Padgett, 2005). Em todas essas etapas, há uma influência mútua entre os modos de governança e a transferência de políticas, que incorporam objetivos e diretrizes de tratados internacionais e são moldadas por estudos e práticas desenvolvidas pelos parceiros regionais (Porto de Oliveira & Pal, 2018).

Para a Governança Global ser considerada multinível, duas condições devem ser cumpridas: primeiro, o nível global deve possuir autoridade própria, com delegação de poderes, além da mera coordenação intergovernamental; segundo, deve haver interação dentro do sistema, de modo a evidenciar uma divisão de trabalho em todos os níveis, envolvendo agências internacionais e agentes públicos (níveis federal, estadual e local), bem como organizações da sociedade civil na elaboração, implementação e execução dos programas intersetoriais não formais para a infância.

Os OM condicionam a transferência de políticas por meio de acordos, formulando diretrizes conforme as recomendações de organizações globais e regionais, o que incide sobre a constituição e integração das comunidades epistêmicas (Dolowitz & Marsh, 2000; Stone, 2017), cujos formuladores de políticas nacionais frequentemente recorrem à assessoria de consultores experientes (Dolowitz & Marsh, 2000). Nesse processo, os OM podem desenvolver ações meditativas, as quais contam com

*experts* para oferecer esse tipo de assessoramento em níveis nacional e internacional, ou mediar outras comunidades epistêmicas a participarem das transferências de políticas.

Nas políticas analisadas observa-se que os OM atuam como *experts* (Shiroma, 2020), na direção de planejar, assessorar, ajustar, corrigir, modificar as formas de ser dos sujeitos (nesse estudo das crianças e suas famílias, principalmente pobres) e transformá-las em algo supostamente mais adequado aos princípios de uma vida futura e produtiva em sociedade. Nesse sentido, os agentes se tornam mediadores na transferência de políticas por meio da estratégia da consultocracia (Robertson, 2012), especialmente no contexto de políticas intersetoriais. Dolowitz e Marsh (2000) pontuam que as Organizações Internacionais têm desempenhado um papel cada vez mais proeminente como agentes de transferência:

[...] na difusão de ideias, programas e instituições ao redor do globo. Essas organizações influenciam os tomadores de decisão nacional diretamente, através de suas políticas e condições de empréstimos e indiretamente, através da disseminação de informações e políticas nas suas conferências e relatórios. (p. 11)

A atuação dos mediadores consultocratas expressa dois movimentos complementares: do planejamento de pautas e cooperações internacionais envolvendo a infância e políticas intersetoriais e, da mediação e institucionalização da pauta por meio de transferência de políticas não formais de base comunitária, em países estruturalmente diferentes na região estudada, ligada ao capital humano e aos princípios da governança global, regional, nacional e/ou local. A formação e conformação de capital humano para a Educação Infantil com base nessas características decorre das exigências da sociedade do conhecimento e de interdependência do capital, sob a lógica de um *ethos mercadológico* alicerçado, notadamente, nas perspectivas de “eficiência e eficácia” e das “melhores práticas”.

Os movimentos complementares supracitados envolvem as relações de poder exercidas por consultores no assessoramento de governos e, assim, moldam políticas governamentais, incorporando o gerencialismo na educação por intermédio de práticas de consultocracia via desnacionalização na governança educacional. Esses consultores exercem influência sobre as políticas governamentais, contribuindo para a definição da agenda, o planejamento, a assessoria e o financiamento e, além disso, desempenham um papel central na transferência de políticas bem-sucedidas, legitimadas pelas organizações multilaterais.

Nesse contexto, as políticas transferidas estão sujeitas à interpretação e adaptação, resultando em um híbrido que melhor se ajusta aos contextos locais, e passam por processos de *como fazer*, via consultores, para adaptar-se às realidades locais, com uma capacidade crescente para “enquadrar agendas políticas globais e provocar processos de transferência e de aprendizagem de políticas” (Verger, 2019, p. 8).

Essa agenda não é recente e vem sendo construída desde a constituição do Sistema Internacional e da formação da ONU, destacando a importância da infância como um tema central nas discussões globais. A partir dos anos 1980, iniciou-se uma pauta voltada a ECPI, amplamente destacada no cenário internacional pelos OM, com grandes projetos educativos focados na intersetorialidade com estratégia na governança global. Essa pauta é absorvida pelos países latino-americanos ora analisados, materializando a pauta com políticas de ampliação educativa pela via formal e, principalmente, não formal, em ações mistas, de base comunitária e informais que envolvam as crianças e suas famílias em situação de vulnerabilidade, que apresentam bom custo-impacto.

O envolvimento das instituições internacionais nesse processo está intimamente ligado à definição da agenda, à escolha dos instrumentos, ao monitoramento de regras, à mediação e institucionalização das políticas, além de ser um centro de negociação que resulta em legislação para todos os membros com “valores e princípios acordados” (Skogstad & Wilder, 2019, p. 28). Essa

difusão política horizontal voluntária, se caracteriza pela disseminação do conhecimento sobre formulação de políticas para a interinstitucionalidade entre “Estados, organizações internacionais, comunidades epistêmicas, organizações não governamentais organizações, e *think tanks*, como agentes de difusão, por meio de mecanismos transnacionais de comunicação e aprendizagem/socialização de políticas” (Skogstad & Wilder, 2019, p. 34).

Esses elementos são observados no movimento explícito da política de Educação Infantil na América Latina e no Caribe, onde a governança global, regional, local e em redes avança em um contexto de dependência política e econômica global. Isso marca uma transição do projeto de uma sociedade internacional para estruturas heterárquicas, caracterizadas por uma governança multinível e multifacetada. Nesse processo, os OM não são apenas agentes (via de autoridade legítima), mas também arenas (política horizontal e voluntária de difusão), em que diferentes agentes se encontram e disputam espaço político e econômico.

A análise dos programas de educação intersetorial da infância, incorporados na agenda dos países da América Latina e do Caribe por meio de acordos com os OM, permite identificar a forte influência da governança global, especialmente por meio da transferência de políticas e programas. No entanto, importa destacar que as políticas transferidas assumem particularidades específicas dos contextos nacionais, o que evidencia não só a recontextualização dessas políticas, mas um movimento complexo, em que elementos políticos, socioculturais e econômicos conjugam na complexa relação entre o global e o local.

## Conclusão

A análise dos dados obtidos na pesquisa permite identificar uma convergência entre a agenda global-regional e os programas e políticas de Educação Infantil na América Latina e Caribe. Esse movimento foi construído a partir das mediações das Organizações Multinacionais (OM) em redes de governança multinível, que têm como uma de suas principais estratégias a transferência de políticas educacionais bem-sucedidas e não formais. Assim, observa-se um alinhamento histórico da agenda de governança global, que tem envolvido relações políticas de interdependência nas políticas educacionais para a infância na América Latina e Caribe.

Para além dos acordos de cooperação internacional e práticas de aconselhamento e aprendizagem, programas e políticas intersetoriais se tornaram padrões para determinados países, sendo objetivados pela legitimação de práticas exitosas/boas práticas pelas OM. Constata-se, ainda, que embora o conceito de “boas práticas” seja questionado por parte da pesquisa acadêmica da área, continua sendo utilizado para gerar consenso e influenciar políticas na região, ainda que adaptadas por meio de processos de recontextualização. Nesse cenário, os OM se configuram como agentes de transferência, ao facilitar contextos de interação. Elas assumem o papel de comunidade epistêmica ao avaliar políticas para a Educação Infantil, compartilhar preocupações políticas comuns e disseminar modelos para resolver desafios comuns, como a pobreza e a falta de acesso à educação, por exemplo.

Pode-se afirmar, ainda, que Unesco e Unicef atuaram tanto como atores-chave na mediação de transferência política, e em redes de governança multinível, bem como na construção de alianças, negociações, conciliação de interesses, elaboração de projetos que definem a direção e o propósito de governar e formas de institucionalizar certas políticas em detrimento de outras. Essas agências articulam parcerias múltiplas e híbridas para engajar os países na conformação do consenso da governança global e da criação de redes locais de governança.

A agenda de políticas intersetoriais para a Educação da Infância tem se manifestado como um reflexo dos movimentos característicos de Governança Global, assinalada pela cooperação e difusão de ideias. Neste estudo destacou-se a transferência de melhores práticas no âmbito da

América Latina e do Caribe, experiência que exemplifica como os OM transformaram em mercado um programa de um país socialista e, sob o *slogan* de boas práticas, legitimaram a transferência e sua emulação.

A evidência do sucesso cubano é utilizada como um rótulo para os reais interesses da governança global mediada pelos OM via políticas de transferência, utilizando o discurso de boas práticas para validar o lugar da Educação da Infância como oportunidades de capital humano. A transferência de políticas educacionais, acrescida da identificação do *modus operandi* das redes de *experts* globais em adaptar práticas exitosas conforme a necessidade local alinhada à agenda dos OM, contribui para a compreensão dos mecanismos de reprodução e de adaptação das políticas globais aos contextos locais.

Os dados desta pesquisa corroboram para o entendimento de que o isomorfismo de reformas educacionais não decorre de um fenômeno espontâneo de convergência, mas de uma construção social de alinhamento de agendas internacionais e nacionais. Assim, é possível constatar que as formas de implementação da governança global têm impulsionado novas abordagens e práticas na formulação e execução das políticas públicas, envolvendo diversos agentes e contextos.

Nesse processo, os Estados nacionais compartilham a arena política com outras nações, organizações internacionais, entidades não governamentais e outros atores, no entanto, sua atuação não é neutra ou restrita a mera receptora de recomendações externas, motivo pelo qual estudos sobre a elaboração e implementação de políticas nos contextos locais se tornam de importância ímpar, a fim de evidenciar as particularidades que adquirem nos processos de recontextualização e implementação.

## Referências

- Arbolea, J. (2015, April 23). La sociedad civil cubana. *Cubadebate*. Disponível em: <http://bit.ly/1QneZzr>. Acesso em março de 2022.
- Beech, J., Engel, L., Savage, G. C. & Lingard, B. (2023). Global policy mobilities in federal education systems. *Education Policy Analysis Archives*, 31(67). <https://doi.org/10.14507/epaa.31.8249>
- Bortot, C. (2018). *Atores e autores de políticas para a educação infantil de zero a três anos no Brasil: Transformação do Estado e das suas relações com a sociedade civil (2000-2015)* (Dissertação de mestrado). Universidade Estadual de Maringá, Brasil.
- Bortot, C. M. (2022). *Transferência de políticas educacionais para a infância na América Latina e Caribe: Práticas intersetoriais de governança global nos casos cubano e brasileiro* (Tese de doutorado). Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Brasil.
- Brasil. (1996). *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, 10(2), April.
- Bulmer, S. & Padgett, S. (2005). Policy transfer in the European Union: An institutionalist perspective. *British Journal of Political Science*, 35(1), 103-126.
- Campos, R. F. (2012). “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. *Revista Brasileira de Educação*, 17(49), 85-105.
- Costa, M. O. (2019). Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: Mapeando conceitos, tendências e influências na educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 35(1), 159-179.



- Cuba. (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. Disponível em: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Conceptualización%20del%20modelo%20económico%20social%20Version%20Final.pdf>. Acesso em novembro de 2020.
- Cuba, Ministerio de Educación, & UNICEF. (2004). *Educa a tu hijo: La experiencia cubana en la atención integral al desarrollo infantil en edades tempranas*. Ministerio de Educación de Cuba.
- Cuba, Ministerio de Educación. (1992). *“Educa a tu Hijo”*. Programa para la familia dirigido al desarrollo integral del niño (Vols. 1-9). Editorial Pueblo y Educación.
- Cuba/Mined. (2020). *Primera infancia*. Disponível em: [https://www.ecured.cu/Educación\\_preescolar](https://www.ecured.cu/Educación_preescolar). Acesso em: novembro de 2021.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2012). The future of policy transfer research. *Political Studies Review*, 10, 339-345.
- Evangelista, O. (2012). Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In R. M. L. Araújo & D. S. Rodrigues (Orgs.). *A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais* (pp. 52-71). Alínea.
- Faria, C. A. P. (2018). *Políticas públicas e relações internacionais*. Enap.
- Gómez, A. M. S. (2011). *La contextualización del modelo de atención educativa no institucional cubano “Educa a tu Hijo” en países latinoamericanos*. UNICEF/OEI.
- Gómez, A. M. S., Moran, M. P., Beltran, M. T. B., & Ferreira, I. V. (2011). *El modelo de atención no institucional “Educa a tu Hijo”*: Su contextualización en países latinoamericanos. Curso n 5. Educación Cubana. Ministerio de Educación.
- Gómez, G. F. (2000). *La atención integral de la primera infancia en América Latina: Ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. OEI.
- Krawczyk, N. (2019). A política educacional e seus desafios na pesquisa: O caso do Brasil. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 4, 1-9.
- Krawczyk, N., & Scaff, E. A. S. (2024). Brasil y Angola: ¿Qué revelan las políticas basadas en evidencias? Nuevos desafíos para la investigación comparada. *Revista Española de Educación Comparada*, 45, 343–358.
- Laire, C. (2016). *El desarrollo en la primera infancia en Cuba: La experiencia de un sistema integrado y ampliado para que todos los niños y niñas comiencen la vida de la mejor manera*. UNICEF.
- Mundy, K. (2016). Learning in on Education for All. *Comparative Education Review*, 60(1), 1–26.
- Perez, M., & Bauer, M. (2018). *Da ciência à prática: Os programas de apoio ao desenvolvimento infantil na América Latina*. Cross Content.
- Porto de Oliveira, O., & Pal, L. A. (2018). Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: Agentes, espaços, resistência e traduções. *Revista De Administração Pública*, 52(2), 199–220.
- Pronko, M. (2015). O Banco Mundial no campo internacional da educação. In J. M. M. Pereira & M. Pronko (Eds.), *A demolição de direitos: Um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)* (pp. 89–112). EPSJV.
- Rhodes, A. W. (2012). Waves of governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 33–48). Oxford University Press.
- Rivera Ferreira, I., Siverio Gómez, A. M., Burke Beltrán, M. T., & Leyva Lugo, M. (2011). *Educa a tu Hijo: Su efectividad en la práctica educativa durante 18 años*. MINED / UNICEF.
- Robertson, S. L. (2012). ‘Placing’ teachers in global governance agendas. *Comparative Education Review*, 56(3).

- Shiroma, E. (2020). Redes, experts e a internacionalização de políticas educacionais. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 5, e2014425, 1-22.
- Skogstad, G., & Wilder, M. (2019). Strangers at the gate: The role of multidimensional ideas, policy anomalies and institutional gatekeepers in biofuel policy developments in the USA and European Union. *Policy Sciences*, 52(3).
- Steiner-Khamsi, G., & Stolpe, I. (2006). *Educational import: Local encounters with global forces in Mongolia*. Palgrave Macmillan.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the “transnationalisation” of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.
- Stone, D. (2017). Understanding the transfer of policy failure: bricolage, experimentalism and translation. *Policy and Politics*, 45(1), 1-16.
- Tinajero, A. R. (2010). *Ampliación de los servicios de desarrollo infantil temprano en Cuba – Programa “Educa a tu Hijo” de Cuba: Estrategias y lecciones de su proceso de ampliación de cobertura*. Wolfensohn Center for Development, Documento de Trabajo 16. Washington, DC: Brookings Institution.
- Umayahara, M. (2004). *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: experiencias en América Latina*. Publicado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO Santiago.
- Unesco. (2000). *Declaración de Dakar*. Texto adotado pela Cúpula Mundial de Educação Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2000.
- Unesco. (2002a). *Modelo de acompañamiento - apoyo, monitoreo y evaluación para América Latina y el Caribe*. Havana.
- Unesco. (2002b). *Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe (PROLAC)*. La Habana: UNESDOC.
- Unesco. (2004b). *Estudio nacional sobre coordinación de programas para la primera infancia*. París: Unesco.
- Unesco. (2007). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*. Bases sólidas: Atención y educación de la Primera Infancia. París: UNESCO. Unesco/OREALC.
- Unesco. (2015). *Educación para todos: Reporte de la Revisión Nacional de Educación para Todos al 2015 de la República de Cuba*. Disponível em: [http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wpcontent/uploads/2014/11/Informe\\_Cuba.pdf](http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wpcontent/uploads/2014/11/Informe_Cuba.pdf). Acesso em maio de 2020.
- Unicef. (1989). *Declaración Universal dos Direitos das Crianças*. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_universal\\_direitos\\_crianca.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf). Acesso em: 01 ago. 2019.
- Unicef. (2003). *Latin American Reference Centre for Preschool Education: The Cuban experience in integrated early child care*. UNICEF.
- Unicef. (2016). *El desarrollo en la primera infancia en Cuba: La experiencia de un sistema integrado y ampliado para que todos los niños y niñas comiencen la vida de la mejor manera*. La Habana: UNICEF.
- Unicef. (2020). *Relatório 2020 de mortalidade infantil do UNICEF*. UNICEF.
- Verger, A. (2019). A política educacional global: conceitos e marcos teóricos chave. *Práxis Educativa*, 14(1), 9-33.
- Verger, A., Novelli, M., & Altinyelken, H. K. (2018). Global education policy and international development: New agendas, issues and policies. In A. Verger, M. Novelli, & H. K. Altinyelken (Eds.), *Global education policy and international development: New agendas, issues and policies*. London: Bloomsbury Publishing.
- World Bank. (2017). *Promising approaches in early childhood development: Early childhood development interventions from around the world*. World Bank Group.

## Sobre as Autoras

### Camila Maria Bortot

Universidade Estadual do Norte do Paraná

camilabortot@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9355-8876>

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Paraná, com bolsa PROEX-CAPES. Pós-doutorado em Educação em andamento pela UFPR. Professora Adjunta da Universidade Estadual do Norte do Paraná - Campus Jacarezinho. Pesquisadora da Rede de Pesquisa “Pontes Lusófonas”.

### Elisângela Alves da Silva Scaff

Universidade Federal do Paraná

elisscaff@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7682-0879>

Doutora em Educação da Universidade de São Paulo. Professora Associada do Departamento de Planejamento e Administração Escolar (DEPLAE) e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora Visitante da Universidad Autonoma de Madrid (2023/2024) com bolsa do Programa Institucional de Internacionalização ((PRINT-CAPES-UFPR). Bolsista Produtividade CNPq – Nível 1D. Líder da Rede de Pesquisa “Pontes Lusófonas”.

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 33 Número 2

14 de janeiro 2025

ISSN 1068-2341

---



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído, e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton College for Teaching and Learning Innovation, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

---